

PARECER JURÍDICO N.º 6 / CCDR LVT / 2014

Validade • Válido

JURISTA

ANA AZINHEIRO

ASSUNTO POCAL/FINANÇAS LOCAIS

QUESTÃO

A autarquia pretende apurar se é lícita a existência de taxa em regulamento municipal, a cobrar por apresentação de reclamação nos termos em que consta do capítulo XV ponto 8 do Regulamento do município.

(APRESENTAÇÃO DE RECLAMAÇÕES. TAXA. REGULAMENTO MUNICIPAL)

PARECER

Sobre idêntica questão pronunciou-se a Provedoria de Justiça na Recomendação n.º 3/B/2013 na qual considerou designadamente que a exigência de taxas condiciona e pode mesmo comprometer o exercício do direito de petição, previsto expressamente na [Constituição](#) (artigo 52.º, n.º 1) o qual, em sentido genérico, abrange também a reclamação e a queixa.

Citamos: "...A [Lei n.º 43/90, de 10 de agosto](#) que regula e garante o exercício do direito de petição, para defesa dos cidadãos, da [Constituição](#), das leis ou do interesse geral, define queixa como «a denúncia de qualquer inconstitucionalidade ou ilegalidade, bem como do funcionamento anómalo de qualquer serviço, com vista à adoção de medidas contra os responsáveis» e reclamação como a «impugnação de um ato perante o órgão, funcionário ou agente que o praticou, ou perante o superior hierárquico» (artigo 2.º, n.ºs 3 e 4).

A apresentação de queixas ou reclamações, bem como as outras de formas de exercício do direito de petição previstas na mesma lei, não pode, em caso algum, dar lugar ao pagamento de quaisquer impostos ou taxas (artigo 5.º da [Lei n.º 43/90, de 10 de agosto](#)), sob pena de se comprometer o exercício daquele direito que beneficia do regime específico dos direitos, liberdades e garantias (artigo 17.º da [Constituição](#)).

Todavia, a atividade de fiscalização desenvolvida pelo município destina-se à defesa objetiva da legalidade, sem que os seus serviços atuem por conta ou no interesse do denunciante. De outro modo, as autoridades públicas atuariam como mandatários dos denunciantes, procedendo a investigações de âmbito particular.

Além disso, o particular que se queixa ou denuncia situações que indiciam a violação de normas legais e regulamentares, nem sempre auferem um benefício com o serviço público prestado. Pode, simplesmente, estar a cuidar do interesse público, o qual está confiado ao município. Nesses casos, a fiscalização tem lugar exatamente em nome do interesse público e não como um serviço prestado ao requerente. E se retira alguma utilidade, trata-se de um efeito reflexo, pois há direitos e interesses protegidos pelas mesmas normas que promovem ou salvaguardam o interesse público.

De resto, independentemente dos motivos pessoais que possam justificar a reclamação, o particular que se queixa ou que denuncia um facto ilícito está a colaborar com a Administração, suprimindo a contingência de os serviços de fiscalização procederem oficiosamente ao levantamento de todos os ilícitos urbanísticos na área do município. Fazer depender a fiscalização do pagamento de taxas pelo autor da queixa, denúncia ou reclamação, implicaria que, na sua falta, o procedimento se extinguisse, conforme resulta do disposto no artigo 113.º, n.º 2 do [Código de Procedimento Administrativo](#).

Contudo, o **princípio da legalidade administrativa** exige dos órgãos competentes a execução das tarefas que lhes estão cometidas, sem que este dever possa ficar condicionado pelo pagamento de taxas por parte dos municípios.

O enquadramento jurídico das taxas locais encontra-se definido sumariamente na [Lei das Finanças Locais](#) (artigo 15.º da [Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro](#)) que estabelece alguns princípios ordenadores, remetendo o resto para o [RGTA](#).

As taxas das autarquias locais são tributos que assentam na prestação concreta de um serviço público local, na utilização privada de bens do domínio público e privado das autarquias ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares, quando tal seja atribuição das autarquias locais, nos termos da lei (artigo 3.º do [RGTA](#)).

Sucedem que as taxas exigidas pela apreciação de queixa, denúncia ou reclamação não investem o seu autor no uso privado de um bem; não se destinam, necessariamente, a prestar-lhe uma utilidade individual e concreta, no seu exclusivo interesse e para além do que seja a corrente prestação do serviço público; nem se encontram condicionadas por um obstáculo jurídico.

Concretizando o citado artigo 3.º, prevê o artigo 6.º, n.º 1 do [RGTA](#) que as taxas incidam sobre utilidades prestadas aos particulares

PARECER JURÍDICO N.º 6 / CCDR LVT / 2014

ou geradas pela atividade dos municípios.

A prestação dos serviços em causa (apreciação de queixa, denúncia ou reclamação) não consta do elenco das utilidades prestadas aos particulares, previstas nos referidos diplomas.

...

Ainda que se oponha que o catálogo de taxas enumeradas no artigo 6.º do RGTA é meramente exemplificativo, existem limites à criação de taxas pelo poder local.

As taxas possuem caráter bilateral e sinalagmático, o que significa que pressupõem uma efetiva contraprestação por parte de uma autarquia a favor do sujeito passivo obrigado ao seu pagamento.

Por outras palavras, a natureza sinalagmática delimita a sua incidência objetiva que se encontra legitimada no benefício auferido pelo sujeito passivo.

Como explicava Saldanha Sanches⁷

⁷ Manual de Direito Fiscal, 3.ª ed., Coimbra Editora, 2007, pgs. 31 e ss.

«...não basta que a receita obtida por meio da taxa seja usada na cobertura de despesas respeitantes ao mesmo grupo de habitantes, à mesma comunidade local que a suporta. Terá de haver uma mais estreita correlação entre o destinatário do encargo financeiro e o beneficiário da despesa pública para que possamos estar perante uma taxa (...) O conceito de sinalagma deve ser material e incluir um qualquer equilíbrio interno que há-de passar sempre pela necessidade de a prestação pública envolver algum facere, um facere dispendioso que beneficie o sujeito passivo de forma individualizável e que deverá ser suportado por este e não pelos recursos gerais do ente público.»

Diga-se ainda que se o procedimento administrativo é tendencialmente gratuito (artigo 11.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo) então as exceções têm de encontrar-se devidamente fundamentadas, o que não parece ser o caso.

Nos termos da lei, nada permite criar taxas por apresentação de queixas, denúncias ou reclamações aos municípios. Em face do exposto, não posso deixar de assinalar a ilegalidade de que padecerá o preceito regulamentar em que se funda a exigência de quantias, a título de taxas, pela apreciação de queixas, denúncias, ou reclamações, pelo que me cumpre exortar V. Ex.ª a ponderar a revisão das normas regulamentares em causa.

...”

CONCLUSÃO

Entendemos que a cobrança de taxa pela apresentação de reclamações condiciona o exercício do direito de petição, previsto expressamente na Constituição (artigo 52.º, n.º 1), não devendo ser tal cobrança ser efetuada pela autarquia.

LEGISLAÇÃO

- Constituição da Republica Portuguesa
- Código do Procedimento Administrativo
- Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais, aprovado pela Lei n.º 53-E/2006, e 29 de Dezembro.
- Lei n.º 43/90, de 10 de agosto
- Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei 2/2007 e revogada pela Lei 73/2013, de 3 de setembro.