

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO | FISCAL**Acórdão**

Processo	Data do documento	Relator
0541/14.2BEALM	21 de setembro de 2022	Anabela Russo

SUMÁRIO

N.D.

TEXTO INTEGRAL**ACÓRDÃO****1. RELATÓRIO**

1.1. “A....., Unipessoal Lda.”, recorre para este Supremo Tribunal Administrativo da sentença do Tribunal Administrativo e Fiscal de Almada que julgou improcedente a Impugnação Judicial por si deduzida contra a liquidação da Taxa de Utilização Privativa de Terreno do Domínio Público Marítimo, relativa ao ano de 2013, emitida pela Agência Portuguesa do Ambiente, I.P., no valor de € 3.854,43.

1.2. Após o Meritíssimo Juiz a quo ter proferido despacho de admissão do recurso, foram pela Recorrente juntas alegações aos autos que se mostram finalizadas pela forma que infra reproduzimos:

«i. Nos termos dos artigos 165.º, n.º 1 alínea i), da CRP e n.º 3 e n.º 2 da LGT, existem, a favor das entidades públicas, três tipos de tributos: os impostos, as taxas e as demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas;

ii. A Lei n.º 58/2005, de 29/12 [aprovou a Lei da Água, transpondo para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23/10], criou pelo seu art.º 78.º, a Taxa de Recursos Hídricos (TRH).

iii. Inserindo-se a Taxa liquidada (e, logo, impugnada) nos presentes autos, e conforme se fez prova, no âmbito das Taxas de Recursos Hídricos (TRH);

iv. Integrando-se, assim, no âmbito da “plêiade de instrumentos tributários para a implementação de um Estado Ambiental” - vide Suzana Tavares da Silva, in “A tutela jurisdicional dos sujeitos passivos das taxas”, disponível em <https://www.oa.pt/upl/%7B009057d8-6462-49ba-b6a3-8ae4a0e2ed86%7D.pdf>

v. Ou seja, para além da finalidade retributiva, enquanto tributo ecológico, esta TRH possui a finalidade de incentivar a gestão sustentável, através de uma utilização eficaz, dos recursos hídricos (cfr. artigo 77.º, n.º 4, da Lei da Água e artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 97/2008, de 11/06).

vi. O cálculo TRH tem duas bases de incidência objetiva separadas, nomeadamente a utilização privativa de bens de domínio público hídrico; e as atividades suscetíveis de causarem um impacto negativo significativo no estado das águas (vide artigos 78.º, n.º 1, da Lei da Água e 4.º do Decreto-Lei n.º 97/2008, de 11/06.)

vii. Ou seja a determinação da TRH corresponde à soma dos dois valores parcelares das bases tributáveis aplicáveis consoante a utilização específica dos recursos hídricos, no caso concreto. [cfr. artigo 78.º, n.º 3, e artigo 6.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 97/2008, de 11/06).

viii. A única componente determinante para a aferição da taxa ora impugnada, foi a componente O – ocupação do domínio público hídrico do Estado, prevista no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 97/2008, de 11/06, conforme resulta do probatório [cfr. alíneas G) e H)].

ix. Ora a nota de liquidação, enviada à impugnante, referente à TRH do ano de 2012 componente O teve como valor base, para cálculo da área a tributar, de acordo com o probatório, superior ao legalmente admissível.

x. Ora para os apoios não temporários de praia e ocupações duradouras de natureza comercial, turística ou recreativa com finalidade lucrativa os montantes prevêem-se de € 7,50 e € 10, no que ao valor anual de base da componente O, concerne, cfr artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 97/2008, de 11/06.

xi. Determinando o n.º 4 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 97/2008, de 11/06 que, o valor da componente de base a que se referem as alíneas c) a f) corresponderá ao maior valor dos valores do intervalo.

xii. Salvo se as administrações regionais hidrográficas (ARH), por meio de decisão a tomar até ao fim do mês de Novembro, fixem valores diferentes a aplicar ao ano subsequente.

xiii. Exceção esta que não decorre dos autos que a Agência Portuguesa do Ambiente, tenha feito uso.

xiv. O que sempre determina concluir que a liquidação impugnada, enferma do vício de violação de lei, por violação do artigo 10.º, n.º 2, alínea f) do Decreto-Lei n.º 97/2008, de 11/06.

xv. Isto por que a Agência Portuguesa do Ambiente, no que à TRH, do ano de 2012, estabeleceu um valor base superior ao intervalo legalmente admissível, para efeito de cálculo da mesma.

xvi. TRH não assume verdadeiramente a natureza de taxa, pois não é mais que a contraprestação pela utilização de um bem de domínio público.

xvii. E ainda que assim se entenda – o que se concebe sem conceder – sempre o mesmo, deverá ter obediência ao Princípio da Legalidade.

xviii. O que no caso em crise, conforme supra se provou, não tem.

xix. E ficou efectivamente demonstrado, que o valor é manifestamente desproporcional, bastando para tal, comparar com as anteriores liquidações, conforme supra alegado.

xx. Isto por que configura um aumento exponencial, que não se pode aceitar, perante a total ausência de fundamento jurídico e fáctico, para tal.

xxi. E ainda assim, de acordo com o supra exposto, não pode nunca a supra indicada violação de lei ser fundamentada com a alegada protecção de todo um sistema hídrico, ou uma qualquer questão ambiental, como que se de um argumento demagogo se tratasse, para uma questão cuja solução se obtém, pela simples aplicação da Lei, que por violação da mesma implica,

necessariamente a revogação da dita decisão em crise, conforme determina a dita JUSTIÇA».

1.3. A Recorrida, Agência Portuguesa do Ambiente, IP, notificada da interposição do recurso, apresentou contra-alegações, que finalizou pela forma seguinte:

«1 - O recurso é de uma incongruência total, pois, pugna por considerar que se trata de um imposto e não de uma taxa.

2 - Sobre a matéria em apreço, isso sim, já existem decisões, à luz do novo regime jurídico no que respeita às cobranças de taxas de domínio hídrico (TRH), como sejam as proferidas nos processos nº 593/12.0BESNT e 535/09.2BESNT, já transitado em julgado, do Tribunal Administrativo e Fiscal de Sintra, além de outros, estes sim, de acordo com a legislação em vigor e que rege o caso em análise.

3 - O presente recurso deve ser julgado improcedente por não provado, pois é suportado em legislação revogada, o que, como muito bem se infere, do que ficou exposto, salvo o devido respeito, pelas razões aduzidas no presente, e melhor desenvolvidas na contestação, não existe causa de pedir, pois, essa causa seriam os normativos legislativos já revogados. Se assim não for entendido, deve ser julgada improcedente, pois,

4 - A receita liquidada constitui, sem dúvida uma taxa, não só porque assim classificada na legislação, mas também porque se refere à utilização privativa em termos de exclusividade de um bem do domínio público.

5 - A cobrança efetuada foi feita em estrita observância dos ditames legais em vigor à data dos factos relevantes para a aplicação da taxa em questão.

6 - Assim, deve improceder o pedido de anulação da taxa como peticionado, neste recurso, mantendo-se a decisão do Tribunal Administrativo e Fiscal de Almada, com todas as legais consequências.

7 - A taxa é devida porque legalmente estipulada como se viu e a recorrente é titular de uma licença, e não pode ser equiparado a um utente comum, além de que as licenças são atribuídas a pedido do interessado.

8 - Estamos perante uma taxa e não um imposto, conforme acórdão de 6 de junho de 2013, proferido no processo n.º 8573/2012, já referido.

9 - Quanto ao alegado no (item xv) das alegações de recurso apresentado pela recorrente, mais uma vez está demonstrada a incongruência e leveza das alegações, pois, faz referência à taxa de 2012, quando estamos perante a taxa de 2013.

10 - Também não pode ser entendida a pretensa ilegalidade (inconstitucionalidade), pois, em sentido contrário está o douto acórdão do STA de 26-09-2013, proferido no processo 01254/13, já referido, onde afirma:

“ O acórdão recorrido entendeu que tal lei existe e consta do artigo nº 78º da Lei 58/2005 de 29 de dezembro”.

1.4. Recebidos os autos neste Supremo Tribunal Administrativo, foi emitido parecer pela Excelentíssima Procuradora-Geral Adjunta no sentido do não provimento do recurso, pugnando-se a final, pela integral manutenção da sentença recorrida na ordem jurídica.

1.5. Colhidos os vistos legais, cumpre decidir, o que passamos a fazer em conferência desta Secção.

2. OBJECTO DO RECURSO

2.1 Como é sabido, sem prejuízo das questões de que o tribunal ad quem possa ou deva officiosamente conhecer, o âmbito de intervenção do tribunal de recurso é determinado pelo teor das conclusões com que a Recorrente finaliza as suas alegações [artigo 635.º do Código de Processo Civil (CPC)].

Essa delimitação do objecto do recurso jurisdicional, numa vertente negativa, permite concluir se o recurso abrange tudo o que na sentença foi desfavorável ao Recorrente ou se este, expressa ou tacitamente, se conformou com parte da decisão de mérito proferida quanto a questões por si suscitadas, desta forma impedindo que essas questões voltem a ser reapreciadas pelo Tribunal de recurso (artigos 635.º, n.º 3 e 4 do CPC). Numa vertente positiva, a delimitação do objecto do recurso, especialmente nas situações de recurso directo para o Supremo Tribunal Administrativo, como é o caso, constitui ainda o suporte necessário à fixação da sua própria competência, nos termos em que esta surge definida nos artigos 26.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) e 280.º e seguintes do Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT).

2.2. No caso concreto, tendo por referência o que ficou dito, são três as questões a decidir.

A primeira traduz-se na natureza e qualificação do tributo: a Recorrente não aceita que estejamos perante uma taxa, mas ante um imposto, por não se tratar de mera contraprestação pela sua utilização de um bem de domínio

público (conclusões i e xvi a xvi da alegação).

A segunda prende-se com o valor monetário exigido: a Recorrente defende que o valor fixado (liquidado) ultrapassa o valor máximo legalmente estabelecido no artigo 10.º, n.º 2, al. f) do Decreto-Lei n.º 97/2008, de 11 de Junho, pelo que, o acto impugnado tem que ser anulado por vício de violação de lei e por violação do princípio da legalidade constitucionalmente consagrado (conclusões ii a xvi da alegação de recurso).

A terceira, e última questão está relacionada com a constitucionalidade da taxa exigida: a Recorrente insiste que o valor do tributo cujo pagamento lhe foi exigido viola o princípio constitucional da proporcionalidade, entendimento, defende, que este Supremo Tribunal, não pode deixar de perfilhar atenta a comparação desta liquidação com os valores exigidos em liquidações anteriores, reveladores de um aumento exponencial, e, bem assim, atentas as despesas por si efectuadas (conclusões xix a xxi da alegação de recurso).

3. FUNDAMENTAÇÃO

3.1. Fundamentação de facto

No julgamento recorrido foram fixados como provados os seguintes factos:

1. Em 29-01-1997, o Secretário de Estado dos Recursos Naturais proferiu o despacho n.º 5/SERN/97 no qual consta, por extrato, o seguinte:

«[...] 1 - A avaliação de terrenos e planos de água a realizar pelos serviços competentes para determinar a taxa a cobrar no ano de 1996, nos termos das disposições conjugadas do artigo 7º com o nº 5 do artigo 24º do Decreto-Lei nº

47/94 deverá ser efectuada de acordo com as instruções anexas. [...]

APOIOS DE PRAIA

PERMANENTES

SAZONAIS

Centros Urbanos

K3 = 800\$/m²/ano

K3 = 400\$/m²/ano

Zona não Urbana

K3 = 800\$/m²/ano

K3 = 800\$/m²/ano

» (cf. despacho de fls. 42 a 44 dos autos).

2. Em 18-04-2001, o Provedor de Justiça emitiu a Recomendação n.º 5/A/01 na qual consta, designadamente, o seguinte:

«[...] Recomendo [...]

A) Se proceda a urgente alteração legislativa do artigo 7º do Decreto-Lei n.º 47/94, de 22 de Fevereiro, de modo a tornar exequível o método de cálculo da

taxa de ocupação do domínio público hídrico;

B) seja, conseqüentemente, revogado o Despacho n.º 5/SERN/97, de 29 de Janeiro; [...]»

(cf. recomendação a fls. 45 a 50 dos autos).

3. Em 2005, foi colocada electricidade no estabelecimento onde funciona a Impugnante a expensas da Associação de Concessionários de Praia da Costa da Caparica (cf. testemunhas B..... e C.....).

4. Em 02-02-2006, foi julgada procedente a impugnação judicial n.º 673/05.8BEALM, anulando-se a taxa de utilização privativa de terreno do domínio público marítimo relativa ao ano de 2000 (cf. sentença de fls. 17 a 24 dos autos).

5. Em 04-12-2006, foi julgada procedente a impugnação judicial n.º 361/06.8BEALM, anulando-se a taxa de utilização privativa de terreno do domínio público marítimo relativa ao ano de 2000 (cf. sentença de fls. 26 a 32 dos autos).

6. Em 08-02-2007, foi julgada procedente a impugnação judicial n.º 54/2003, anulando-se a taxa de utilização privativa de terreno do domínio público marítimo relativa ao ano de 2000 (cf. sentença de fls. 33 a 41 dos autos).

7. Em 21-01-2014, a APA emitiu em nome da Impugnante, a título de TRH - Taxa de Recursos Hídricos, a nota de liquidação n.º 89/2014/TEJ, com data limite de pagamento de 28-02-2014, no valor de € 3.854,43, da qual resulta, designadamente, o seguinte:

«[...] Decreto-Lei n.º 47/94, de 22 de fevereiro [...]

OCUPAÇÃO DO DPHE Comp. O 3854,430 [...]

Designação: 858/Alm - A..... [...]

Período de liquidação: 1-1-2013 a 31-12-2013 [...]

Dominialidade DPH Estado

Finalidade Apoios praia não temporários (m2)

Componente O

Valor base (€) 10,1700000000

Matéria tributável 379,000 m2 [...]» (cf. liquidação a fls. 78 e 79 dos autos).

8. Em 28-01-2014, a APA emitiu o ofício com a referência S04933-201401-ARH TEJO E OESTE, dirigido à Impugnante, com assunto “Notificação para pagamento da Taxa de Recursos Hídricos (TRH) – **Ano de 2013.**” (cf. ofício a fls. 78 dos autos).

9. Não existe saneamento público no estabelecimento onde funciona a Impugnante (cf. testemunhas B..... e C.....).

10. Em 09-05-2014, deram entrada os presentes autos (cf. carimbo aposto a fls. 1 dos autos).

3.2. Fundamentação de direito

3.2.1. Exposta a pretensão recursiva da Impugnante e os factos apurados – que não se encontram postos em causa – importa agora decidir as questões suscitadas, o que iremos fazer pela precisa ordem porque ficaram enunciadas na delimitação do objecto do recurso.

Assim:

3.2.2. Da natureza e qualificação do tributo exigido à Recorrente

3.2.2.1. Vem a Recorrente defender, como já havia sustentado na petição inicial, que o tributo cujo pagamento a Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. (doravante APA) lhe exige não é uma taxa mas um imposto que, por ausência de suporte legal, tem que ser considerado ilegal.

3.2.2.2. Vejamos, adiantando desde já que a distinção teórica entre taxa e imposto para que a argumentação da Recorrente expressamente nos remete, cujos contornos conceptuais foram muito discutidos na doutrina e jurisprudência há décadas atrás, tem hoje consagração legal: “Os impostos assentam essencialmente na capacidade contributiva, revelada, nos termos da lei, através do rendimento ou da sua utilização e do património” (n.º 1 do artigo 4.º da Lei Geral Tributária – doravante LGT); “As taxas assentam na prestação concreta de um serviço público, na utilização de um bem do domínio público ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares” (n.º 2 do mesmo preceito e diploma legal).

3.2.2.3. Tendo por referência esses pressupostos legais, e os contributos que ao

longo dos anos, muito particularmente a jurisprudência constitucional, nos foi facultando, podemos dizer que as principais características ou marcos distintivos que o julgador deve ter como referência para decidir se determinado tributo deve ser qualificado como imposto ou taxa são, por um lado, no que ao imposto respeita, a unilateralidade, o que significa que a exigência do seu pagamento não tem subjacente uma específica contraprestação; por outro, no que concerne à taxa, a bilateralidade, por ter como pressuposto que ao destinatário (ou obrigado) é facultada uma contraprestação específica que justifica e legitima a exigência do seu pagamento.

3.2.2.4. Considerando a alegação vertida nas conclusões, importa salientar que o facto de não existir uma rigorosa equivalência económica entre o montante pago a título de taxa e o valor da contraprestação não determina a desqualificação do tributo como taxa, uma vez que, como a doutrina e a jurisprudência acentuam, a bilateralidade em apreço tem uma natureza essencialmente jurídica. Nem determina essa desqualificação que concorram para a sua existência mais do que um objectivo, desde que, naturalmente, na fixação do valor exigido a um determinado sujeito tenha sido decisivamente relevada a correspectiva prestação, utilização ou remoção do obstáculo mencionados no artigo 4.º da LGT.

3.2.2.5. É este o entendimento que este Supremo Tribunal tem professado, com impressivo apoio da doutrina que de forma mais profunda actualmente se tem debruçado sobre a temática (vide, especialmente, SUZANA TAVARES DA SILVA, em *As Taxas e a Coerência do Sistema Tributário*, CEJUR, Outubro de 2008, págs. 60/61; disponível em <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/14721?mode=full>): “embora se venha acentuando que (i) a taxa não pode ter só como pressuposto uma mera prestação administrativa, sendo necessário que se dirija à compensação dessa prestação, estabelecendo-se uma relação comutativa

entre a prestação e a taxa, embora alguns autores entendam que (ii) apesar da função compensatória das taxas se referir ao custo da prestação para a entidade pública ou ao benefício que esta acarreta para o devedor, elas também têm uma finalidade arrecadatória de receitas, intimamente associada à função compensatória, ou a outras finalidades, por outro lado, também se acentua que, (iii) apesar de não dever ultrapassar-se um certo patamar quantitativo nem perder o sentido comutativo, a equivalência se reconduz a uma equivalência jurídica (ver art. 4.º do Regime das Taxas Locais) entre as prestações e não a uma equivalência económica; equivalência jurídica que deve, contudo, fundamentar-se numa relação entre o custo do serviço e o valor da prestação e é materialmente determinada segundo o princípio da igualdade e o princípio da proporcionalidade» (acórdão de 12-12-2018, processo n.º 621/12.9BEALM, integralmente disponível em www.dgsi.pt).

3.2.2.6. Ou seja, a bilateralidade não é uma questão puramente formal, cuja verificação depende tão só da consagração abstracta de uma contraprestação e previsão de um valor, sendo, ainda, exigível que se possa afirmar que existe proporcionalidade entre uma e outra, o que significa que o julgador tem sempre que enfrentar a realidade ou relação material emergente e lograr identificar um nível mínimo e suficiente de equiparação entre a exigência de pagamento de taxa e a respectiva contraprestação (ou concreto benefício) sob pena de ter que admitir a sua qualificação como imposto: a relação sinalagmática «há-de ter um carácter substancial ou material, e não meramente formal; isso não implica, porém, que se exija uma equivalência económica rigorosa entre ambos, não sendo incompatível com a natureza sinalagmática da taxa o facto de o seu montante ser superior (e porventura até consideravelmente superior) ao custo do serviço prestado.//O que não pode é ocorrer uma «desproporção intolerável» (Ac. nº 1140/96, in DR II Série, de 10/2/97)”, ou seja, “manifesta” e comprometedora, “de modo inequívoco, [d]a correspondência pressuposta na

relação sinalagmática”, sendo certo que a sua aferição há-de tomar em conta, não apenas o valor da quantia a pagar, mas também a utilidade do serviço prestado» (acórdão do Tribunal Constitucional n.º 365/03, de 14 de Julho de 2003, proferido no processo n.º 241/02, disponível em www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos)

3.2.2.7. É, pois, por isso, rigorosa a afirmação vertida no julgamento que ora sindicamos de que a diferença entre taxa e imposto não se revela apenas a nível formal e orgânico [a criação de impostos, distintamente do que ocorre com as taxas, está sujeita a reserva de lei, nos termos dos artigos 103.º, n.º 2 e 165.º, n.º 1, alínea i), da Constituição da República Portuguesa (CRP)], mas também material, por a legalidade (e constitucionalidade) da taxa comportar aquela exigência de suficiente proporcionalidade entre a prestação tributária e o benefício concedido, que, por força do já citado artigo 4.º da LGT, tanto pode traduzir-se na prestação concreta de um serviço público, na utilização de um bem do domínio público, ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares.

3.2.2.8. Tal como é rigorosa a conclusão jurídica incluída no julgado quanto a possuir a Taxa de Recurso Hídricos (doravante TRH) as apontadas características de taxa e não as características de imposto, atento o teor dos normativos directamente aplicáveis, ou seja, os artigos 78.º e 79.º da Lei 58/2005, de 29-12 (“ Lei da Água”, que transpõe a Directiva n.º 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro) e os artigos 4.º a 6.º do Decreto-lei n.º 97/2008, de 11 de Junho, que constituíram o fundamento do julgamento e que, pela ordem ora indicada, passamos a transcrever:

- Artigo 78º

«Taxa de recursos hídricos

1 - A taxa de recursos hídricos (TRH) tem como bases de incidência objectiva separadas:

a) A utilização privativa de bens do domínio público hídrico, tendo em atenção o montante do bem público utilizado e o valor económico desse bem;

b) As actividades susceptíveis de causarem um impacte negativo significativo no estado de qualidade ou quantidade de água, internalizando os custos ambientais associados a tal impacte e à respectiva recuperação.

2 - A utilização de obras de regularização de águas superficiais e subterrâneas realizadas pelo Estado constitui também base de incidência objectiva da TRH, proporcionando a amortização do investimento e a cobertura dos respectivos custos de exploração e conservação, devendo ser progressivamente substituída por uma tarifa cobrada pelo correspondente serviço de água.

3 - A TRH corresponde à soma dos valores parcelares aplicáveis a cada uma das bases de incidência objectivas.

4 - As bases de incidência, as taxas unitárias aplicáveis, a liquidação, a cobrança e o destino de receitas da TRH, bem como as correspondentes competências administrativas, as isenções referidas no nº 3 do artigo 80º e as matérias versadas no nº 2 do artigo 79º e no nº 2 do artigo 81º, são reguladas por normas a aprovar nos termos do nº 2 do artigo 102º.»

- Artigo 79º

«Aplicação da taxa de recursos hídricos

«1 - As receitas obtidas com o produto da taxa de recursos hídricos são aplicadas:

- a) No financiamento das actividades que tenham por objectivo melhorar a eficiência do uso da água e a qualidade dos recursos hídricos;
- b) No financiamento das acções de melhoria do estado das águas e dos ecossistemas associados;
- c) Na cobertura da amortização dos investimentos e dos custos de exploração das infra-estruturas necessárias ao melhor uso da água;
- d) Na cobertura dos serviços de administração e gestão dos recursos hídricos, objecto de utilização e protecção».

- Artigo 4º

«Incidência objectiva

A taxa de recursos hídricos incide sobre as seguintes utilizações dos recursos hídricos:

- a) A utilização privativa de águas do domínio público hídrico do Estado;
- b) A descarga, directa ou indirecta, de efluentes sobre os recursos hídricos, susceptível de causar impacte significativo;

- c) A extracção de materiais inertes do domínio público hídrico do Estado;
- d) A ocupação de terrenos ou planos de água do domínio público hídrico do Estado;
- e) A utilização de águas, qualquer que seja a sua natureza ou regime legal, sujeitas a planeamento e gestão públicos, susceptível de causar impacte significativo.»

Artigo 5º

Incidência subjectiva

«1 - São sujeitos passivos da taxa de recursos hídricos todas as pessoas, singulares ou colectivas, que realizem as utilizações referidas no artigo anterior estando, ou devendo estar, para o efeito munidas dos necessários títulos de utilização.

2 - Quando a taxa não seja devida pelo utilizador final dos recursos hídricos, deve o sujeito passivo repercutir sobre o utilizador final o encargo económico que ela representa, juntamente com os preços ou tarifas que pratique.»

- Artigo 6º

«Base tributável

«1 - A base tributável da taxa de recursos hídricos é constituída por cinco componentes e expressa pela fórmula seguinte:

Taxa = A + E + I + O + U

2 - A aplicação das componentes da base tributável da taxa de recursos hídricos é cumulativa e a inaplicabilidade de uma qualquer das componentes não prejudica a aplicação das demais.

3 - Quando o sujeito passivo realize utilizações que se integrem na mesma componente e às quais sejam aplicáveis valores de base diferentes, os títulos de utilização devem proceder à sua segregação, na falta da qual se aplicará ao conjunto das utilizações que integrem a mesma componente o valor de base mais elevado.

4 - Não podem ser reconhecidas isenções de taxa de recursos hídricos, em qualquer das componentes que a integram, além das que se encontram expressamente previstas no presente decreto-lei.»

3.2.2.9. Feito o devido enquadramento doutrinal e legal, resta-nos dizer que o que está em causa, o concreto objecto do litígio, é a incidência objectiva decorrente da utilização privativa de bens do domínio público hídrico do Estado, da ocupação de terreno desse domínio público, tal como prevista nos artigos 78.º, n.º 1 da Lei n.º 58/2005 e 4.º do Decreto-Lei n.º 97/2008), que, in casu, assenta no facto de a Recorrente ocupar, com um estabelecimento de bebidas e restauração, uma parcela do domínio público hídrico estadual. É esta possibilidade concedida à Recorrente de utilizar de forma exclusiva um bem de domínio público que, não fora a licença que lhe é concedida para o efeito, não poderia utilizar em proveito próprio, que constitui a específica contraprestação legitimadora da exigência do tributo em conformidade com o princípio do utilizador-pagador, havendo, pois, que concluir pela sua qualificação como taxa e pela sua conformidade constitucional do ponto de vista material.

3.2.2.10. Contra o que vimos expondo não se argumente, como o faz a Recorrente, que este tributo não pode ser qualificado como taxa por visar outros fins alheios ao “benefício” que lhe é concretamente concedido e, conseqüentemente, que pela sua realização não pode ser individualmente responsabilizado. Para além do que nesta matéria deixámos já explanado supra, convocamos, ainda, acórdão deste Supremo Tribunal, em que, citando Joana Mendes em “Tratado de Direito Administrativo Especial”, (Volume II, Coordenação de Paulo Otero e Pedro Gonçalves, Almedina, pp. 122 a 124), ficou exarado o seguinte «não obstante a TRH vise, também, compensar os “custos administrativos inerentes ao planeamento, gestão, fiscalização e garantia da quantidade e qualidade das águas” (n.º 2 do art. 3.º) e não obstante a respectiva base de incidência objectiva reporte, nomeadamente quanto à componente “U”, à “utilização de águas, qualquer que seja a sua natureza ou regime legal, sujeitas a planeamento e gestão públicos, susceptível de causar impacto significativo” [alínea e) do art. 4.º e n.º 1 do art. 11.º] pelo que esta, «na parte referente à componente “U” seria devida pelos serviços de planeamento e de gestão de que o utilizador beneficia e que constituem externalidades positivas da actividade de protecção da água», com a conseqüente caracterização desta componente como contribuição financeira a favor de entidades públicas, o que é certo é que a natureza de taxa se revela na medida em que a TRH «é devida pela utilização privativa do domínio público e pelo custo ambiental inerente às actividades susceptíveis de causarem impactes negativos significativos, e na medida em que estes são mensuráveis e imputáveis a um utilizador, existe uma contraprestação específica “resultante de uma relação concreta (...) entre o contribuinte e um bem (...) público” sendo possível assegurar o princípio da equivalência entre o valor pago e o custo que os utilizadores provocam à comunidade ou na medida do benefício que esta lhes proporciona, nos termos do artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 97/2008».

3.2.2.11. Face ao exposto, considerando que resulta da análise do documento vertido no ponto 7 do probatório que a base tributável referente às componentes “A”, “E”, “I” e “U” da TRH (componentes especificados nos artigos 6.º, 7.º, 8.º, 9.º e 11.º do Decreto-Lei n.º 97/2008, e que se referem, respectivamente, à utilização de águas do domínio público hídrico do Estado; à descarga de efluentes, à extracção de inertes do domínio público hídrico do Estado e à utilização de águas sujeitas a planeamento e gestão públicos) possui o valor de zero e que o único valor registado se reporta à componente “O”, ou seja, à ocupação do domínio público hídrico do Estado (ocupação de 379 m² com a finalidade «Apoios praia não temporários»), prevista no artigo 10.º do mesmo diploma legal, não temos dúvidas de que o uso privativo pelo Recorrente de um espaço do domínio público hídrico do Estado, nas condições acima descritas, e que exclui ou limita o aproveitamento pelos demais desse espaço, é a circunstância que justifica no caso a exigência do tributo, que, de acordo com o enquadramento conceptual e o quadro legal definidos, tem que ser qualificado como uma taxa.

3.2.2.12. Improcede, pois, nesta parte, com a presente fundamentação, o recurso jurisdicional.

3.2.3. Da ilegalidade da liquidação impugnada por o valor de taxa fixado exceder o valor máximo previsto no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 97/2008.

3.2.3.1. A Recorrente, embora conformada com o julgamento de direito do Tribunal a quo, na parte em que afastou a aplicação de quase todos os diplomas por si invocados na petição inicial para sustentar o excesso na quantificação do tributo com fundamento em que na data dos factos já não vigoravam na ordem jurídica, mantém em recurso que a liquidação é ilegal por

violar o artigo 10.º do Decreto- Lei n.º 97/2010.

3.2.3.2. Sem razão. A TRH corresponde à soma dos valores parcelares aplicáveis a cada uma das bases de incidência objectivas (artigo 78.º da Lei n.º 58/2005), sendo que, no caso, como deixámos dito, das cinco componentes passíveis de a integrar, apenas foi considerada na tributação, atenta a utilização empreendida pela Impugnante, a componente “O”, relativa à ocupação do domínio público hídrico do Estado,

3.2.3.3. Nos termos do preceituado, conjugadamente, no artigo 10.º, n.º 1, 2 al. f), 4.º e 17.º do Decreto-Lei n.º 97/2008, a TRH é calculada através da seguinte operação aritmética: aplica-se o valor de base legalmente fixado para os apoios não temporários de praia e ocupações duradouras de natureza comercial, turística ou recreativa com finalidade lucrativa - previstos entre um mínimo de € 7,50 e um máximo de € 10,17, tendo já em consideração a actualização, na falta de despacho expresso, que deve recair sobre o valor máximo previsto, em função do índice de preços no consumidor publicado pelo Instituto Nacional de Estatística - à área ocupada, expressa em metros quadrados.

3.2.3.4. No caso, atendendo à matéria apurada no ponto 7, constatamos que foi exactamente esse o procedimento de cálculo e valores observados, pelo que, sem prejuízo de se censurar o facto de a Recorrente, mais uma vez, invocar liquidações de anos que não estão em causa, como já ocorreu na petição inicial e deu azo a incidentes e tramitação acrescida, se confirma, aplicando o regime legal vigente e a liquidação efectivamente impugnada (relativa ao ano de 2013), que não existe qualquer excesso na quantificação e, conseqüentemente, que não se mostra verificado o vício de violação de lei e o princípio da legalidade invocados.

3.2.3.5. Donde, também nesta parte, com a improcedência de todas as alegações da Recorrente, se negará provimento ao recurso.

3.2.4. Da violação do princípio da proporcionalidade

3.2.4.1. Por fim, alega a Recorrente que o tributo exigido é ilegal por violação do princípio da proporcionalidade, por não ser detectável no caso a exigível proporcionalidade entre a taxa exigida e o benefício concedido, como resultará de um exponencial aumento dos valores que nos últimos anos lhe foram exigidos e do facto de não existir no local explorado saneamento público e só existir electricidade desde 2005, instalada a expensas suas.

3.2.4.2. Também nesta parte a sua alegação é totalmente improcedente. Desde logo, porque as circunstâncias invocadas - inexistência de saneamento e instalação de electricidade a expensas suas - mesmo que tivessem ficado integralmente comprovadas, e não é o caso, já que, no que respeita ao ramal de electricidade, ficou apurado que foi instalado a expensas da Associação de Concessionários das Praias da Costa da Caparica (ponto 3 do probatório), são irrelevantes, uma vez que, no caso, a taxa corresponde ao pagamento da possibilidade de a Recorrente utilizar em exclusivo um bem do domínio público e essa faculdade é efectivamente exercida.

3.2.4.3. Acresce que, no mais, designadamente no que respeita à vaga e conclusiva alegação de que se vem registando anualmente um “aumento exponencial dos valores de TRH”, não resultou minimamente provada, o que, de resto, não nos surpreende atenta a fórmula que há anos se encontra prevista para o cálculo das taxas que anualmente são fixadas e que impede, pela sua indexação ao índice de preços ao consumidor publicado anualmente pelo Instituto Nacional de Estatística, o invocado “aumento exponencial”.

3.2.4.4. Assim, não se descortinando na alegação de recurso qualquer argumento que permita uma indagação acrescida nesta parte, há que concluir que o recurso, com este fundamento, também não obterá provimento.

3.2.4.5. As custas, na presente instância, serão integralmente suportadas pela Recorrente, porque vencida, nos termos do artigo 527.º do CPC, aplicável ex vi artigo 289.º do CPPT.

4 - DECISÃO

Termos em que, acordam, em conferência, os Juízes que integram a Secção de Contencioso Tributário do Supremo Tribunal Administrativo, negar provimento ao recurso.

Custas pela Recorrente.

Registe e notifique.

Lisboa, 21 de Setembro de 2022 – Anabela Ferreira Alves e Russo (relatora) – Isabel Cristina Mota Marques da Silva – Aníbal Augusto Ruivo Ferraz.

Fonte: <http://www.dgsi.pt>