

Parecer N.º	DSAJAL 75/17
Data	31 de março de 2017
Autor	Ricardo da Veiga Ferrão

Temáticas abordadas	Taxas Preços Crematório
----------------------------	-------------------------------

Notas

Solicita o Presidente da Câmara Municipal de, por seu ofício de .../.../2017, referência n.º, a emissão de parecer sobre a seguinte questão:

1 - Na informação do Diretor do Departamento de Administração Geral sobre o Complexo Funerário de, cuja cópia se anexa, são colocadas algumas dúvidas sobre a aplicação, ao caso vertente, de taxas ou preços, tendo em conta não só as situações específicas em que a exploração daquele Complexo irá funcionar, mas também sobre se se tiver em consideração os respetivos conceitos intrínsecos.

2 - Assim, uma vez que se suscitam dúvidas sobre se estamos perante taxas ou preços, e consoante o caso, a respetiva competência para a sua aprovação, solicito a V. Ex.a se digne emitir, com a urgência possível, um parecer jurídico sobre a questão colocada.

Este ofício foi feito acompanhar por Informação, subscrita pelo Diretor do Departamento de Administração Geral da Câmara Municipal, do seguinte teor:

**ASSUNTO: Complexo Funerário de Crematório.
Aplicação de taxas ou preços.**

1. Mediante concurso público, a Câmara Municipal levou a efeito a construção do crematório de o qual se encontra praticamente concluído.

2. O mesmo, embora se encontre localizado contiguamente com o Cemitério Municipal de, não integra este, possuindo um edifício com entrada independente da do Cemitério Municipal.

3. Encontra-se em fase de ultimate as respetivas normas de funcionamento, bem como o respetivo precário, uma vez que, tendo este Município procedido à sua construção e sendo seu proprietário, pretende proceder à exploração do mesmo.

4. Compulsados diversos regulamentos municipais sobre cemitérios, foi possível apurar que quando os mesmos possuem crematórios, estes encontram-se concessionados, como são os casos de, salvo erro

de, Lisboa, Almada, Sintra, Viseu e Eivas.

5. Nestes casos, embora os referidos regulamentos municipais consagrem diversas normas sobre a cremação, os mesmos não incluem as respetivas taxas a praticar, sendo as concessionárias a fixar os preços para as cremações.

6. Ora, sendo o Município de a explorar diretamente o crematório, a dúvida que se coloca é se estamos perante a fixação de taxas municipais ou preços, aliás o artº 6º da Lei Geral das Taxas das Autarquias Locais na sua interpretação deixa algumas dúvidas nesta matéria.

7. Do esclarecimento desta dúvida muito vai depender o respetivo processo de aprovação. Se se tiver a pensar num precário ou num tarifário, a competência para a sua aprovação será do Órgão Executivo. Caso se considerem taxas, logicamente terá que se iniciar todo um processo de consulta pública, cabendo ao Órgão Deliberativo a respetiva aprovação.

8. Por outro lado, sabendo-se que o Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais estipula que as taxas assentam na prestação concreta de um serviço público local na utilização privada de bens do domínio público e privado e que o valor das mesmas é fixado com o princípio da proporcionalidade, o qual não deve ultrapassar o custo da atividade pública local ou benefício auferido pelo particular, ou seja, o respetivo conceito sendo uma correlação entre a prestação administrativa e taxa, desta decorrem a especificidade, a individualização, a proporcionalidade e a exigibilidade.

9. Aliás, estas características estão também presentes, salvo melhor opinião, na formação dos preços cujo Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais determina no seu artigo 21º - Preços, que estes e demais instrumentos de remuneração fixados pelos Municípios relativos aos serviços prestados e aos bens fornecidos em gestão direta pelas unidades orgânicas municipais, não devem ser inferiores aos custos direta e indiretamente suportados com a prestação desses serviços e com o fornecimento desses bens.

10. Já o nº 3 do mesmo artigo salienta que os preços e demais instrumentos de remuneração a cobrar pelos Municípios respeitam, nomeadamente às atividades de exploração de sistema municipais ou intermunicipais, o qual, salvo melhor opinião, pode também incluir um sistema municipal de cremação.

11. O ofício circulado 48470, de 22/12/1986 do SIVA que se vem aplicando às Autarquias Locais, incluiu a inumação, cremação e exumação na venda de bens e serviços - ponto 1.2 e não no ponto 1.1 - licenças e taxas, embora ambas sejam atividades não sujeitas a IVA, nos termos do nº 2 do artigo 2º do IVA, por serem exercidas no uso dos poderes de autoridade, deixando assim antever que aquelas vendas de bens e serviços, configuram a fixação dos respetivos preços.

12. Em face das dúvidas suscitadas, sou de opinião que deve ser solicitado parecer jurídico à CCDRC.

APRECIANDO

1. DO PEDIDO

Resumidamente, pretende a Câmara Municipal peticionante saber se o montante a pagar pela utilização de um forno crematório funerário, instalado junto ao cemitério municipal, construído e a explorar directamente pela edilidade, deve ser considerado uma taxa ou, antes, um preço – consideração essa com directo reflexo no âmbito aprobatório, quer no que toca à questão competencial quer à procedimental.

2. CONTEXTO

2.1. OS *RESTOS MORTAIS* E A REGULAÇÃO PÚBLICA DO SEU DESTINO

2.1.1. É prática de todas as civilizações, historicamente ancestral, deixar ao cuidado da(s) religião(ões) a tarefa dos ritos do fim da vida, cabendo-lhe não só cuidar do espírito mas também tratar do destino do corpo.

No domínio da civilização ocidental, de matriz cristã, coube sempre à igreja cuidar da alma ao mesmo tempo que dava destino aos restos mortais dos seus crentes. E uma coisa era incindível da outra - pelo que orando pela alma enterrava os seus mortos no perímetro dos espaços sagrados, quer nos templos (catedrais, igrejas e capelas) quer nos espaços a eles adjacentes (claustros, jardins e adros).

Mas até mesmo fora destes espaços, em campo aberto, eram realizados enterramentos, designadamente daqueles que por alguma razão (ou pecado) não queriam (ou podiam) ser acolhidos no seio da Igreja.

2.1.2. Porém e não obstante a sua ritualização ou sacralização, a morte trouxe também sempre associada a si a ideia de *acção deletéria sobre os vivos*¹. As pestes medievais foram exemplo do efeito que a morte poderia ter sobre os (ainda) vivos.

2.1.2.1. Foi, pois, por via da pressão trazida por razões de *salubridade pública* que o Decreto de 21 de Setembro de 1835 veio determinar que *em todas as Povoações serão estabelecidos Cemiterios Publicos para nelles se enterrarem os mortos*², *fóra dos limites das Povoações*³, para o que *as Camaras Municipaes designarão os terrenos nas requeridas circumstancias para nelles se estabelecerem os Cemiterios*⁴, sendo que *os Cemiterios ora existentes, deverão ser removidos para sitio conveniente, se, (...) a sua conservação se torna causa de insalubridade*⁵.

Para este efeito, *as despesas de primeiro estabelecimento dos Cemiterios ficam a cargo dos Concelhos ou das Povoações que os fundarem para uso particular dos seus habitantes; e bem assim as da sua manutenção, as quais entrarão no orçamento ordinário*⁶; e *á autoridade administrativa local compete a policia dos Cemiterios, e*

¹ Vd. ponto 2 do Preâmbulo do Decreto n.º 44220, de 3de Março de 1962.

² Artigo 1.º do Decreto de 21 de Setembro de 1835.

³ Artigo 3.º do Decreto de 21 de Setembro de 1835.

⁴ Artigo 6.º do Decreto de 21 de Setembro de 1835.

⁵ Artigo 7.º do Decreto de 21 de Setembro de 1835.

⁶ Artigo 12.º do Decreto de 21 de Setembro de 1835.

*vigiar que se cumpram as leis, regulamentos, e usos relativos a esta materia*⁷.

O *Regulamento dos Cemiterios* aprovado por Decreto de 8 de Outubro de 1835 clarificou alguns aspectos desta nova disciplina. Nele ficou assente que *a conservação, reparos, e serviço profano dos Cemiterios ficam ao cuidado das Municipalidades, e Juntas de Parochia*⁸. *Se a condução, e enterramento dos mendigos, soldados, e de todas as pessoas, que não tivessem cem mil réis de renda, e como taes não houvessem sido considerados no recenseamento eleitoral, terão enterramento gratuito*⁹, já os demais individuos serão sujeitos a uma retribuição arbitrada pelas Camaras, ou Juntas de Parochia na proporção de seus haveres e rendimentos (...) ¹⁰. Para além disso, *as familias que formarem jazigos dentro dos Cemiterios pagarão além do Covato, a retribuição que a Camara ou Junta de Parochia lhes arbitrar*¹¹.

Cuidando destes pagamentos dispõe o mesmo Regulamento que *o Secretario da Municipalidade ou Junta de Parochia passará os bilhetes com a quota que os herdeiros do enterrado devem pagar pelo Covato, segundo a sua cathegoria, a lançarão em carga ao Thesoureiro*¹²; e em matéria de polícia administrativa diz o mesmo diploma que *incumbe aos Administradores de Concelho por si, e por seus Delegados vigiar em que a Policia dos Cemiterios se observe rigorosamente (...)*¹³.

2.1.2.2. Razões várias, não sendo a menor delas a falta de suficientes cabedais financeiros para uma *empresa* nacional de tal dimensão, à qual se aliava a resistência popular a uma alteração de tal calibre nos costumes e tradições, levaram a uma reiterada resistência, desobediência ou passividade das populações e entidades oficiais e eclesiásticas às novas regras e a uma constante insistência real, através de múltiplas determinações em decretos e portarias, na imperiosidade da instalação dos cemitérios públicos bem como na realização de enterramentos apenas nesses cemitérios, ordem

⁷ Artigo 14.º do Decreto de 21 de Setembro de 1835.

⁸ Artigo 1.º do Regulamento aprovado pelo Decreto de 8 de Outubro de 1835.

⁹ Artigo 3.º do Regulamento aprovado pelo Decreto de 8 de Outubro de 1835.

¹⁰ Artigo 4.º do Regulamento aprovado pelo Decreto de 8 de Outubro de 1835.

¹¹ Artigo 6.º do Regulamento aprovado pelo Decreto de 8 de Outubro de 1835.

¹² Artigo 8.º do Regulamento aprovado pelo Decreto de 8 de Outubro de 1835.

¹³ Artigo 11.º do Regulamento aprovado pelo Decreto de 8 de Outubro de 1835.

esta para cuja violação eram cominadas sanções várias.

Foi pois neste sentido que o Decreto de 16 de Setembro de 1844, que veio organizar a *Repartição da Saude Publica, e Estações suas dependentes*, reconfirmou que *em cada Concelho haverá pelo menos um Cemiterio, segundo as disposições do Decreto de 21 de Setembro de 1835*¹⁴, os quais devem ser *estabelecidos em terrenos dos Concelhos*¹⁵, para além dos *Cemiterios, que são obrigadas a ter as Freguezias ruraes distantes da Cabeça do Concelho*¹⁶. Como consequência desta mudança de práticas, passava a ser *expressamente prohibido enterrar os mortos dentro de qualquer Igreja, ou Capella da Freguezia, ou Concelho, onde houver Cemiterio publico*, como passava a ser *igualmente prohibido fazer o enterramento de cadaveres fóra do Cemiterio publico depois de estabelecido e benzido, salvas as excepções previstas no decreto*¹⁷.

Nesta matéria, constituía obrigação do *Commissario de Saude em cada Parochia* [que] *é o Regedor della*¹⁸, (...) *oppôr-se ao enterramento de cadaveres nas Igrejas, ou em qualquer logar, que não seja o Cemiterio, salvas as previstas excepções*¹⁹, *conferir bilhetes de enterramento á vista do attestado mortuário* (...) ²⁰ *e arrecadar o preço dos bilhetes de enterramento, e remetter mensalmente o seu producto ao Vice-Provedor de Saude* (...) ²¹. Foram precisamente estas novas e extremes proibições que acabaram por desencadear a Revolta da Maria da Fonte e, na sua sequência, a Guerra da Patuleia.

2.1.2.3. Vistos que ficam os primórdios desta regulação, adiantemo-nos agora no tempo.

Diz-se no Decreto n.º 44.220, de 3 de Março de 1962, diploma (ainda vigente)

¹⁴ Artigo 66.º do Decreto de 18 de Setembro de 1844.

¹⁵ Artigo 68.º do Decreto de 18 de Setembro de 1844.

¹⁶ Artigo 71.º do Decreto de 18 de Setembro de 1844. Eram porém permitidos os cemitérios privados das *Casas Religiosas de Educação ou Piedade* a que aludia a Portaria (Decreto da Regência) de 9 de Agosto de 1814, além de poder *permittir-se, precedendo licença do Governo, jazigo, ou carneiro privativo em propriedades ruraes distantes do povoado ao menos 800 passos* (artigo 72.º).

¹⁷ Artigo 73.º do Decreto de 18 de Setembro de 1844.

¹⁸ Artigo 23.º do Decreto de 18 de Setembro de 1844.

¹⁹ Artigo 24.º, § 1.º, do Decreto de 18 de Setembro de 1844.

²⁰ Artigo 24.º, § 2.º, do Decreto de 18 de Setembro de 1844.

²¹ Artigo 24.º, § 3.º, do Decreto de 18 de Setembro de 1844.

definidor das normas para a construção e polícia dos cemitérios, que devem as câmaras municipais e as juntas de freguesia, (...), elaborar os seus regulamentos sobre a polícia dos cemitérios, discriminando os preceitos a observar quanto ao regime de serviço, à recepção de cadáveres, inumação em sepulturas temporárias, perpétuas e jazigos, depósito em ossários, transladações, concessões de terrenos para sepulturas perpétuas e jazigos particulares, construções funerárias, uso e fruição de sepulturas perpétuas e jazigos, destino das sepulturas perpétuas e jazigos abandonados, taxas, licenças e outras disposições julgadas convenientes²².

E no modelo de regulamento dos cemitérios municipais e dos cemitérios paroquiais aprovado pelo Decreto n.º 48.770 de 18 de Dezembro de 1968, para servir, precisamente, de modelo aos regulamentos a aprovar para o efeito pelas câmaras municipais e juntas de freguesia, diz-se que *as taxas devidas pela prestação e serviços relativos ao cemitério ou pela concessão de terrenos para jazigos ou sepulturas perpétuas constarão de tabela a aprovada pela Câmara Municipal²³ ou pela Junta de Freguesia²⁴*, consoante se trate de cemitério municipal ou paroquial.

2.1.2.4. Do exposto pode-se desde já assentar em que, a partir de 1835 o destino final dos *restos mortais* deixou de ser tarefa a cargo da Igreja (para os crentes) ou das comunidades (para os [poucos] não crentes) à luz dos seus ancestrais ritos e práticas costumeiras, e passou a ser merecedor de atenção pública, estabelecendo-se legislativamente a obrigação municipal (e nunca estadual) da criação, manutenção e operacionalização de cemitérios públicos, utilizáveis por todos sem excepção, destino único e exclusivo para os despojos do corpo - através do seu enterramento ou deposição em jazigo - com proibição expressa de qualquer outro destino.

Assim, por razões de salubridade pública, a tarefa de assegurar e disponibilizar os meios necessários para a sepultação dos cadáveres passou a constituir tarefa pública, a

²² Artigo 29.º, do Decreto n.º 44.220, de 3 de Março de 1962.

²³ Artigo 63.º, do *Modelo de Regulamento dos Cemitérios Municipais*, aprovado pelo Decreto n.º 48.770, de 18 de Dezembro de 1968.

²⁴ Artigo 64.º, do *Modelo de Regulamento dos Cemitérios Paroquiais*, aprovado pelo Decreto n.º 48.770, de 18 de Dezembro de 1968.

cargo dos municípios e das povoações (juntas de paróquia), que haveriam de concorrer para o seu custeio, podendo, para isso, cobrar certas quantias (a quem tivesse *meios de vida*) pela obrigatoria inumação dos espaços nos cemitérios públicos. Por outro lado passou a caber às entidades administrativas, designadamente à câmara municipal, a *polícia administrativa* relativamente a estas matérias, com poderes sancionatórios em caso de infracção.

2.2. DA NATUREZA JURÍDICA DA ACTIVIDADE DE CREMAÇÃO FUNERÁRIA E DO SEU CUSTO

2.2.1. A regulamentação actual destas matérias encontra-se contida, inicialmente, no Decreto-Lei n.º 274/82²⁵ e, presentemente, no Decreto-Lei n.º 411/98²⁶, que revogou aquele.

2.2.1.1. No seguimento do adoptado princípio, a que se vem de aludir, de que a sepultação apenas pode ser efectuada em (específico) espaço *público*, o Decreto-Lei n.º 274/82 continuou a adoptar a regra de que *o enterramento não pode ter lugar fora dos cemitérios públicos estabelecidos nos termos da lei*²⁷.

Já no que toca à cremação, este diploma, admitindo-a, impunha contudo que *a cremação ou incineração de restos mortais de cidadãos só [pudesse] ser feita em cemitérios que disponham de condições técnicas adequadas, como tal reconhecidas através de despacho conjunto do Ministro da Administração Interna e do membro do Governo que tiver ao seu cargo a saúde pública*.

Era a adopção do princípio de que, tal como quanto ao enterramento ou sepultação, a cremação constituía (igualmente) tarefa eminentemente pública e que, por isso, se deveria encontrar exclusivamente a cargo dos cemitérios - ou seja dependente das

²⁵ O Decreto-Lei n.º 274/82, de 14 de Julho, foi alterado pelos Decreto-Lei n.º 62/83, de 2 de Fevereiro, e pelo Decreto-Lei n.º 43/97, de 7 de Fevereiro, e interpretado pelos Despachos Normativos n.ºs 171/82, de 16 de Agosto, e 28/83, de 27 de Janeiro.

²⁶ O Decreto-Lei n.º DL n.º 411/98, de 30 de Dezembro, que estabelece o *regime jurídico da remoção, transporte, inumação, exumação, trasladação e cremação de cadáveres*, foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 5/2000, de 29 de Janeiro, Decreto-Lei n.º 138/2000, de 13 de Julho, Lei n.º 30/2006, de 11 de Julho, Decreto-Lei n.º 109/2010, de 14 de Outubro, e Lei n.º 14/2016, de 9 de Junho.

²⁷ Artigo 17.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 274/82.

entidades públicas às quais competia a sua administração e polícia administrativa.

2.2.1.2. A actual disciplina do Decreto-Lei n.º 411/98, diploma que rege actualmente a matéria, continuado a reger-se pelo princípio básico na matéria – qual seja, o da sepultação unicamente em cemitério público – apresenta agora algumas *nuances* em matéria de destino dos restos mortais.

Em primeiro lugar e como forma de destino final dos cadáveres, este diploma considera, lada a lado, a *inumação*²⁸ e a *cremação*.

E se a *inumação não pode ter lugar fora de cemitério público*²⁹ – revestindo assim uma certa *natureza pública* ao ser exclusivamente aí permitida³⁰ – já a *cremação* deixou de ser exclusivo cemiterial³¹ e passou a poder realizar-se não só *em cemitério* mas também *em centro funerário*³² *que disponha de equipamento que obedeça às regras definidas* para o efeito³³. Por outro lado, se as cinzas resultantes de *cremação* ainda podem ter uma destino cemiterial, certo é porém que elas poderão também ser *entregues, dentro de recipiente apropriado, a quem tiver requerido a cremação, sendo livre o seu destino final*³⁴, desinteressando-se o Estado - *rectius*, a administração - desse destino por ele já não apresentar qualquer relevância *pública*.

2.2.2. A *despublicização* da actividade da *cremação* torna-se agora evidente quando a lei passa a permitir que ela (também) possa ter lugar em *centro funerário* equipado para o efeito, o qual – ao contrário dos cemitérios, cuja administração a lei continua a

²⁸ O Decreto-Lei n.º 411/98 considera como *inumação a colocação de cadáver em sepultura, jazigo ou local de consumpção aeróbia* (artigo 2.º, al. e)).

²⁹ Artigo 11.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 411/98.

³⁰ Descontadas que sejam as contadas excepções do n.º 2 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 411/98.

³¹ A *cremação* deixou de ser exclusivo cemiterial por via das alterações introduzidas ao Decreto-Lei n.º 411/98 e, concretamente, ao seu artigo 18.º, pelo Decreto-Lei n.º 109/2010, de 14 de Outubro.

³² Por *centro funerário* entende o Decreto-Lei n.º 411/98 *o edifício destinado exclusivamente à prestação integrada de serviços fúnebres, podendo incluir, a conservação temporária e preparação de cadáveres, a celebração de exéquias fúnebres e a cremação de restos mortais não inumados ou provenientes de exumação* (artigo 2.º, al. n)).

³³ Artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 411/98.

³⁴ Artigo 19.º, n.º 2, al. c), do Decreto-Lei n.º 411/98.

reservar às câmaras municipais e às juntas de freguesia³⁵ - pode ser detido, gerido e explorado por uma entidade privada que se dedique à actividade funerária³⁶, e onde esta exerça também a actividade de cremação³⁷.

2.2.3. Ora, tratando-se, como se trata, de uma actividade eminentemente *privada* - e já não de um *serviço público* cuja prestação, para poder ser exercida por privados, haja de lhes ser concessionada - temos então que o montante a pagar por tal actividade de *cremação funerária* realizada num *centro funerário* detido, gerido e explorado por uma entidade privada haverá de ser considerado um *preço*, porque formado de acordo com as regras de formação dos preços (*preço de venda/preço corrente*) - e nunca uma *taxa* (ou mesmo uma *tarifa*).

3. DO EXERCÍCIO DA ACTIVIDADE DE CREMAÇÃO FUNERÁRIA POR CÂMARA MUNICIPAL E SEU CUSTO

No caso em análise estamos perante a situação em que uma câmara municipal pretende explorar directamente um crematório funerário que construiu – questionado(-se) sobre se o montante a cobrar pela prestação desse serviço deverá ser considerado como uma *taxa* ou como um *preço* – distinção relevante tendo em conta o facto de se encontrarem atribuídas a diferentes órgãos municipais as competências para aprovação das *taxas* e dos *preços* municipais.

3.1. Como é sabido, de entre as receitas que as câmaras municipais auferem por direito próprio encontra-se *o produto da cobrança de taxas e preços resultantes da concessão de licenças e da prestação de serviços pelo município, de acordo com o disposto nos*

³⁵ Artigo 2.º, al. m), do Decreto-Lei n.º 274/82. Porém a lei já admite que os cemitérios públicos possam vir a *ser geridos, explorados e conservados em regime de concessão* (de serviço público). Nesse sentido, para além da norma antes referida, também o artigo 108.º, n.º 2, al. j) do *Regime Jurídico de Acesso e Exercício de Atividades de Comércio, Serviços e Restauração* (RJACSR) (vd. nota seguinte).

³⁶ Artigo 108.º, n.º 2, al. h), do *Regime Jurídico de Acesso e Exercício de Atividades de Comércio, Serviços e Restauração* (RJACSR), foi aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 10/2015, de 16 de Janeiro.

³⁷ Artigo 108.º, n.º 2, al. i), do RJACSR.

artigos 20.º e 21.º do RFALEI³⁸.

3.1.1. À luz do artigo 20.º do RFALEI, que nos fala da criação de taxas pelas autarquias locais, esta deve ter lugar e ser efectuado nos termos e condições previstos no Regime Geral da Taxas das Autarquias Locais³⁹. Assim poderá haver lugar à criação de uma *taxa* autárquica – que é um *tributo* – quando se esteja perante a *prestação concreta de um serviço público local, [a] utilização privada de bens do domínio público e privado das autarquias locais ou [a] remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares, quando tal seja atribuição das autarquias locais, nos termos da lei*⁴⁰. Nestes casos, o valor da taxa – cuja criação *está subordinada aos princípios da equivalência jurídica [e] da justa repartição dos encargos públicos*⁴¹ - deve ser *fixado de acordo com o princípio da proporcionalidade e não deve ultrapassar o custo da actividade pública local ou o benefício auferido pelo particular*⁴².

3.1.2. Por seu lado os *preços municipais* - que dizem respeito *a serviços prestados e aos bens fornecidos em gestão direta pelas unidades orgânicas municipais, pelos serviços municipalizados e por empresas locais*⁴³ – devem ser fixados de modo a *não ser inferiores aos custos direta e indiretamente suportados com a prestação desses serviços e com o fornecimento desses bens*⁴⁴, sendo esses custos *medidos em situação de eficiência produtiva*⁴⁵. Trata-se aqui já não de uma *equivalência jurídica*, como

³⁸ Artigo 14.º, al. e), do *Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais* (RFALEI), aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro, rectificado pela Declaração de Retificação n.º 46-B/2013, de 1 de Novembro, e alterado pela Lei n.º 82-D/2014, de 31 de Dezembro, Lei n.º 69/2015, de 16 de Julho, Lei n.º 132/2015, de 4 de Setembro, Lei n.º 7-A/2016, de 30 de Março, rectificada pela Declaração de Retificação n.º 10/2016, de 25 de Maio, e Lei n.º 42/2016, de 28 de Dezembro.

³⁹ O *Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais* (RGTAL) foi aprovado pela Lei n.º 53-E/2006, de 29 de Dezembro, posteriormente alterada pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, e Lei n.º 117/2009, de 29 de Dezembro.

⁴⁰ Artigo 3.º do RGTAL.

⁴¹ Artigo 20.º, n.º 2, do RFALEI.

⁴² Artigo 4.º, n.º 1, do RGTAL.

⁴³ Artigo 21.º, n.º 1, do RFALEI.

⁴⁴ Artigo 21.º, n.º 1, do RFALEI.

⁴⁵ Artigo 21.º, n.º 2, do RFALEI. Em economia, *eficiência produtiva* é a situação na qual uma economia não é capaz de produzir mais de um bem sem reduzir a produção de outro bem, ou seja quando a

acontece com as taxas, mas sim de uma verdadeira *equivalência económica*⁴⁶.

3.2. Diz-nos a doutrina que os preços *correspondem a bens ou serviços que não são por essência da titularidade ao Estado, de acordo com a concepção política dominante, e que são objecto de oferta e procura, dada a sua susceptibilidade de avaliação nos termos que são próprios do regime de mercado; oferta e procura que se traduzem juridicamente num acordo de vontades que dá origem a uma obrigação voluntária*⁴⁷.

Contudo, *não quer isto dizer que o preço efectivo corresponda necessariamente ao preço que se formaria livremente no mercado: ele pode ser um preço dotado de elementos de rigidez decorrente da sua fixação por via de autoridade (preço público), como sucede com as tarifas dos serviços públicos; ou pode ser um preço que por razões políticas não chegue a cobrir o custo da produção, sendo o diferencial preenchido pelo imposto (preço político). Mas ao contrário do que sucede nas taxas os preços públicos e políticos não são independentes de um critério objectivo do mercado: este é sempre a base da sua formação, da qual se parte para as correcções que se julgam necessárias*⁴⁸.

3.3. Perante tudo quanto antes ficou dito estamos em crer que contrariamente ao montante pago pelo sepultamento em cemitério municipal, que é uma *taxa*, o montante pago pela utilização de forno crematório funerário da propriedade da câmara municipal e por esta directamente explorado, se trata de um (verdadeiro) *preço* – ainda que possa apresentar laivos de *preço público* e de *preço político*, por ser fixado administrativamente e de forma unilateral e por, eventualmente, esse preço, por razões políticas, não cobrir totalmente o custo da produção. Mas, como vimos, nada disso lhe retira a natureza de *preço*.

economia está a utilizar todos os seus recursos de maneira eficiente, produzindo o máximo de bens com o mínimo de recursos. Este ponto atinge-se quando a economia consegue produzir um bem com o menor custo possível, sem afectar a produção de outro(s) bem(s).

⁴⁶ Vd. JOSÉ CASALTA NABAIS, *A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*, 2007, pág. 50.

⁴⁷ ALBERTO XAVIER, *Manual de Direito Fiscal*, I, 1974, pág. 54 e seg..

⁴⁸ ALBERTO XAVIER, *Manual de Direito Fiscal*, I, 1974, pág. 54 e seg..

Acrescente-se ainda que não se afigura ser de natureza a alterar este estado de coisas o facto de o forno crematório municipal se situar dentro ou fora de cemitério municipal - pois que, de todo o modo, a cremação, contrariamente à inumação (que nas sua três vertentes de sepultação, deposição em jazigo ou consumpção aeróbica, constitui actividade [ainda] de natureza exclusivamente pública, da responsabilidade de entidades públicas [municípios e freguesias] e apenas realizável em cemitérios públicos) deixou de ter natureza de actividade de carácter *público*, sendo actualmente susceptível de ser realizada por *entidades privadas*, em regime de livre acesso a essa prestação de serviços, reunidos que sejam os específicos requisitos, exigências e condições legais previstas para o efeito.

CONCLUINDO

- A. Desde o Decreto de 21 de Setembro de 1835 que, no nosso país, por razões de salubridade pública, a tarefa de assegurar e disponibilizar o espaço e meios necessários para a sepultação dos cadáveres passou a constituir tarefa pública, a cargo dos municípios e das povoações (juntas de paróquia), que haveriam de concorrer para o seu custeio, podendo, para isso, cobrar certas quantias (a quem tivesse *meios de vida*) pela obrigatória inumação nos cemitérios públicos. Por outro lado, passou a caber às entidades administrativas, designadamente à câmara municipal, a *polícia administrativa* relativamente a estas matérias, com poderes sancionatórios em caso de infracção.
- B. No seguimento do princípio de que a sepultação apenas pode ser efectuada em espaço público, o Decreto-Lei n.º 274/82 continuou a adoptar a regra de que *o enterramento não pode ter lugar fora dos cemitérios públicos estabelecidos nos termos da lei*.
 - a. Quanto à cremação, o Decreto-Lei n.º 274/82, admitindo-a, impunha contudo que *a cremação ou incineração de restos mortais de cidadãos*

só [pudesse] ser feita em cemitérios que disponham de condições técnicas adequadas, como tal reconhecidas através de despacho conjunto do Ministro da Administração Interna e do membro do Governo que tiver ao seu cargo a saúde pública.

- b. Esta regra representava a adopção do princípio de que, tal como o enterramento ou sepultação, a cremação constituía (igualmente) tarefa eminentemente pública e que, por isso, se deveria encontrar exclusivamente a cargo dos cemitérios - ou seja, dependente das entidades públicas às quais competia a sua administração e polícia administrativa.

C. A actual disciplina do Decreto-Lei n.º 411/98, diploma que presentemente rege a matéria, continua a adoptar o princípio-base da sepultação unicamente em cemitério público. Contudo,

- a. este diploma considera, lado a lado, como forma de destino final dos cadáveres, a *inumação* (sepultura, jazigo ou local de consumpção aeróbia) e a *cremação*;
- b. *a inumação não pode ter lugar fora de cemitério público* continuando, assim, a revestir-se de inegável *natureza pública*;
- c. a cremação deixou de ser exclusivo cemiterial e passou a poder realizar-se não só *em cemitério* mas também *em centro funerário que disponha de equipamento que obedeça às regras definidas* para o efeito.
- d. as cinzas resultantes de cremação, podendo ainda ter um destino cemiterial, certo é que podem também ser *entregues, dentro de recipiente apropriado, a quem tiver requerido a cremação, sendo livre o seu destino final*, prova do desinteresse do Estado-Administração nesse destino, decerto por ele já não apresentar qualquer relevância pública.

- D.** A *despublicização* da actividade da cremação torna-se evidente quando a lei passa a permitir que ela (também) possa ter lugar em *centro funerário* equipado para o efeito, o qual – ao contrário dos cemitérios, cuja administração a lei continua a reservada às câmaras municipais e às juntas de freguesia - pode ser detido, gerido e explorado por uma entidade privada que se dedique à actividade funerária, e onde esta exerça também a actividade de cremação.
- E.** Tratando-se de uma actividade eminentemente *privada* - e já nem sequer de um *serviço [exclusivo] público*, mas cuja prestação possa ser concessionada a privados - temos então que o montante a pagar por tal actividade de *cremação funerária* realizada num *centro funerário* detido, gerido e explorado por uma entidade privada haverá de ser considerado um *preço*, porque formado de acordo com as regras de formação dos preços (*preço de venda/preço corrente*).
- F.** De entre as receitas que as câmaras municipais auferem por direito próprio encontra-se *o produto da cobrança de taxas e preços resultantes da concessão de licenças e da prestação de serviços pelo município, de acordo com o disposto nos artigos 20.º e 21.º do RFALEI*
- G.** Haverá lugar à criação de uma *taxa* autárquica – que é um *tributo* – quando se esteja perante a *prestação concreta de um serviço público local, a utilização privada de bens do domínio público e privado das autarquias locais ou a remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares, quando tal seja atribuição das autarquias locais, nos termos da lei.*
- a. Nestes casos, o valor da taxa – cuja criação *está subordinada aos princípios da equivalência jurídica e da justa repartição dos encargos públicos* - deve ser *fixado de acordo com o princípio da proporcionalidade e não deve ultrapassar o custo da actividade pública local ou o benefício auferido pelo particular*
- H.** Já os *preços municipais* - que dizem respeito *a serviços prestados e aos bens*

fornecidos em gestão direta pelas unidades orgânicas municipais, pelos serviços municipalizados e por empresas locais – devem ser fixados de modo a não ser inferiores aos custos direta e indiretamente suportados com a prestação desses serviços e com o fornecimento desses bens, sendo esses custos medidos em situação de eficiência produtiva. Trata-se aqui já não de uma equivalência jurídica, como acontece com as taxas, mas sim de uma verdadeira equivalência económica

- I.** Os preços *correspondem a bens ou serviços que não são por essência da titularidade ao Estado, de acordo com a concepção política dominante, e que são objecto de oferta e procura, dada a sua susceptibilidade de avaliação nos termos que são próprios do regime de mercado; oferta e procura que se traduzem juridicamente num acordo de vontades que dá origem a uma obrigação voluntária.*
- J.** *O preço efectivo não tem que necessariamente corresponder, ao preço que se formaria livremente no mercado, pois*
 - a. pode ser um preço dotado de elementos de rigidez decorrente da sua fixação por via de autoridade (preço público), ou*
 - b. pode ser um preço que por razões políticas não chega a cobrir o custo da produção, sendo o diferencial preenchido por outras fontes [dinheiros públicos] (preço político).*
- K.** *Contudo, ao contrário do que sucede nas taxas, os preços públicos e políticos não são independentes de um critério objectivo do mercado, que constitui sempre a base da sua formação, da qual se parte para as correcções que se julgam necessárias.*
- L.** *Contrariamente ao montante pago pelo sepultamento em cemitério municipal, que é uma taxa, o montante pago pela utilização de forno crematório funerário da propriedade da câmara municipal e por esta directamente explorado, trata-se*

de um (verdadeiro) *preço* – ainda que possa apresentar laivos de *preço público* e de *preço político*, por se fixado administrativamente e de forma unilateral e por, eventualmente, por razões políticas não cobrir totalmente o custo da produção.

M. Não é relevante para este entendimento, alterando-o, o facto de o forno crematório municipal se situar dentro ou fora de cemitério municipal - pois que, de todo o modo e contrariamente à inumação (actividade [ainda] de natureza exclusivamente pública, da responsabilidade de entidades públicas e apenas realizável em cemitérios públicos), a realização da cremação funerária deixou de ter carácter *público*, sendo actualmente susceptível de ser realizada por *entidades privadas*, em regime de livre prestação de serviços, reunidos que sejam os específicos requisitos, exigências e condições legais previstas para o efeito.

Salvo semper meliori judicio