

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

<b>Temáticas abordadas</b>	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*<sup>1</sup>. 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*<sup>2</sup>, *fóra dos limites das Povoações*<sup>3</sup>, para o que *as Camaras Municipaes designarão os terrenos nas requeridas circumstancias para nelles se estabelecerem os Cemiterios*<sup>4</sup>, sendo que *os Cemiterios ora existentes, deverão ser removidos para sitio conveniente, se, (...) a sua conservação se torna causa de insalubridade*<sup>5</sup>.

Para este efeito, *as despezas 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*<sup>6</sup>; e *á autoridade administrativa local compete a policia dos Cemiterios, e*

---

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

<sup>2</sup> Artigo 1.º do Decreto de 21 de Setembro de 1835.

<sup>3</sup> Artigo 3.º do Decreto de 21 de Setembro de 1835.

<sup>4</sup> Artigo 6.º do Decreto de 21 de Setembro de 1835.

<sup>5</sup> Artigo 7.º do Decreto de 21 de Setembro de 1835.

<sup>6</sup> Artigo 12.º do Decreto de 21 de Setembro de 1835.

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

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*<sup>8</sup>. *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*<sup>9</sup>, já os demais indivíduos serão sujeitos a uma retribuição arbitrada pelas Camaras, ou Juntas de Parochia na proporção de seus haveres e rendimentos (...) <sup>10</sup>. 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*<sup>11</sup>.

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*<sup>12</sup>; 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 (...)*<sup>13</sup>.

**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

<sup>7</sup> Artigo 14.º do Decreto de 21 de Setembro de 1835.

<sup>8</sup> Artigo 1.º do Regulamento aprovado pelo Decreto de 8 de Outubro de 1835.

<sup>9</sup> Artigo 3.º do Regulamento aprovado pelo Decreto de 8 de Outubro de 1835.

<sup>10</sup> Artigo 4.º do Regulamento aprovado pelo Decreto de 8 de Outubro de 1835.

<sup>11</sup> Artigo 6.º do Regulamento aprovado pelo Decreto de 8 de Outubro de 1835.

<sup>12</sup> Artigo 8.º do Regulamento aprovado pelo Decreto de 8 de Outubro de 1835.

<sup>13</sup> 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*<sup>14</sup>, os quais devem ser *estabelecidos em terrenos dos Concelhos*<sup>15</sup>, para além dos *Cemiterios, que são obrigadas a ter as Freguezias ruraes distantes da Cabeça do Concelho*<sup>16</sup>. 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*<sup>17</sup>.

Nesta matéria, constituía obrigação do *Commissario de Saude em cada Parochia [que] é o Regedor della*<sup>18</sup>, (...) *oppôr-se ao enterramento de cadaveres nas Igrejas, ou em qualquer lugar, que não seja o Cemiterio, salvas as previstas excepções*<sup>19</sup>, *conferir bilhetes de enterramento á vista do attestado mortuário (...)*<sup>20</sup> e *arrecadar o preço dos bilhetes de enterramento, e remetter mensalmente o seu producto ao Vice-Provedor de Saude (...)*<sup>21</sup>. 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)

---

<sup>14</sup> Artigo 66.º do Decreto de 18 de Setembro de 1844.

<sup>15</sup> Artigo 68.º do Decreto de 18 de Setembro de 1844.

<sup>16</sup> 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).

<sup>17</sup> Artigo 73.º do Decreto de 18 de Setembro de 1844.

<sup>18</sup> Artigo 23.º do Decreto de 18 de Setembro de 1844.

<sup>19</sup> Artigo 24.º, § 1.º, do Decreto de 18 de Setembro de 1844.

<sup>20</sup> Artigo 24.º, § 2.º, do Decreto de 18 de Setembro de 1844.

<sup>21</sup> 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 convenientes<sup>22</sup>.*

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 Municipal<sup>23</sup> ou pela Junta de Freguesia<sup>24</sup>*, 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

---

<sup>22</sup> Artigo 29.º, do Decreto n.º 44.220, de 3 de Março de 1962.

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

<sup>24</sup> 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 274/82<sup>25</sup> e, presentemente, no Decreto-Lei n.º 411/98<sup>26</sup>, 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*<sup>27</sup>.

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

---

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> 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*<sup>28</sup> e a *cremação*.

E se a *inumação não pode ter lugar fora de cemitério público*<sup>29</sup> – revestindo assim uma certa *natureza pública* ao ser exclusivamente aí permitida<sup>30</sup> – já a *cremação* deixou de ser exclusivo cemiterial<sup>31</sup> e passou a poder realizar-se não só *em cemitério* mas também *em centro funerário*<sup>32</sup> *que disponha de equipamento que obedeça às regras definidas* para o efeito<sup>33</sup>. 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*<sup>34</sup>, 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

---

<sup>28</sup> 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)).

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

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

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> 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)).

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

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

reservar às câmaras municipais e às juntas de freguesia<sup>35</sup> - pode ser detido, gerido e explorado por uma entidade privada que se dedique à actividade funerária<sup>36</sup>, e onde esta exerça também a actividade de cremação<sup>37</sup>.

**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*

---

<sup>35</sup> 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).

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> Artigo 108.º, n.º 2, al. i), do RJACSR.

artigos 20.º e 21.º do RFALEI<sup>38</sup>.

**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 Locais<sup>39</sup>. 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*<sup>40</sup>. Nestes casos, o valor da taxa – cuja criação *está subordinada aos princípios da equivalência jurídica [e] da justa repartição dos encargos públicos*<sup>41</sup> - 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*<sup>42</sup>.

**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*<sup>43</sup> – 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*<sup>44</sup>, sendo esses custos *medidos em situação de eficiência produtiva*<sup>45</sup>. Trata-se aqui já não de uma *equivalência jurídica*, como

---

<sup>38</sup> 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.

<sup>39</sup> O *Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais* (RGTL) 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.

<sup>40</sup> Artigo 3.º do RGTL.

<sup>41</sup> Artigo 20.º, n.º 2, do RFALEI.

<sup>42</sup> Artigo 4.º, n.º 1, do RGTL.

<sup>43</sup> Artigo 21.º, n.º 1, do RFALEI.

<sup>44</sup> Artigo 21.º, n.º 1, do RFALEI.

<sup>45</sup> 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*<sup>46</sup>.

**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*<sup>47</sup>.

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*<sup>48</sup>.

**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).

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

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

<sup>48</sup> 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 suas 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*