Respondendo, depois, aos argumentos invocados para justificar o julgamento de inconstitucionalidade da norma, afirma-se no referido Acórdão n.º 207/2004:

«6 — Note-se, a este propósito, que a Lei n.º 18/2001, de 3 de Julho, aditou ao regime jurídico da cessação do contrato individual de trabalho e da celebração e caducidade do contrato de trabalho a termo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 64-A/89, a norma do artigo 41.º-A, que impede «a celebração sucessiva ou intervalada de contratos a termo entre as mesmas partes, para o exercício das mesmas funções ou para satisfação das mesmas necessidades do empregador», determinando que, em tal hipótese, ocorre a «conversão automática da relação jurídica em contrato sem termo».

Uma segunda linha de argumentação constante da sentença recorrida consiste em afirmar que não há razão, no caso dos autos, «para chamar à colação os conceitos consagrados nos diplomas relativos às políticas de emprego». E, na verdade, em tais diplomas os trabalhadores à procura do primeiro emprego surgem persistentemente definidos como aqueles que nunca prestaram a sua actividade mediante a celebração de contratos de trabalho sem termo (cf., por exemplo, os diplomas referidos nas alegações apresentadas pelo Ministério Público: o artigo 3.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 257/86, de 27 de Agosto, entretanto revogado, o artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 89/95, de 6 de Maio, ou o artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 34/96, de 18 de Abril, que o n.º 1 do n.º 33.º da Portaria n.º 196-A/2001, de 10 de Março, afirma revogar). De resto, o próprio artigo 41.º, n.º 1, alínea *h*), efectua uma remissão para «legislação especial de política de emprego». Ora, se esta norma consubstancia uma medida de emprego, e se o Tribunal Constitucional a considerou legítima, não se vê por que razão não há-de o conceito de trabalhadores à procura do primeiro emprego ser interpretado uniformemente, no segmento desaplicado da norma do artigo 41.º, n.º 1, alínea *h*), e nos diplomas relativos à política de emprego.»

É esta jurisprudência que, por não se descortinarem razões para a afastar e por ser inteiramente transponível para os presentes autos, aqui plenamente se reafirma.

3 — Pelo exposto, decide-se:

a) Não julgar inconstitucional a norma da alínea *h*) do n.º 1 do artigo 41.º do regime jurídico da cessação do contrato individual de trabalho e da celebração e caducidade do contrato de trabalho a termo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 64-A/89, de 27 de Fevereiro, interpretada no sentido de que se consideram trabalhadores à procura do primeiro emprego os que não tenham sido anteriormente contratados por tempo indeterminado;

b) Consequentemente, conceder provimento ao recurso, devendo a decisão recorrida ser reformada de acordo com o presente juízo de não inconstitucionalidade.

Lisboa, 20 de Abril de 2004. — *Carlos Pamplona de Oliveira — Artur Maurício — Rui Manuel Moura Ramos — Maria Helena Brito* (vencida, nos termos da declaração de voto junta) — *Luís Nunes de Almeida.*

Declaração de voto. — Votei vencida o presente acórdão e pronunciei-me no sentido da inconstitucionalidade da norma constante da alínea *h*) do n.º 1 do artigo 41.º do regime jurídico da cessação do contrato individual de trabalho e da celebração e caducidade do contrato de trabalho a termo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 64-A/89, de 27 de Fevereiro, «interpretada no sentido de que se consideram trabalhadores à procura de primeiro emprego os que não tenham sido anteriormente contratados por tempo indeterminado», pelas razões que a seguir enuncio.

Como se recorda no n.º 2 deste acórdão, o Tribunal Constitucional apreciou, em processo de fiscalização abstracta sucessiva, no Acórdão n.º 581/95, a conformidade constitucional de algumas das normas que admitem o contrato de trabalho a termo, contidas no n.º 1 do artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 64-A/89, de 27 de Fevereiro.

Nesse acórdão o Tribunal observou que o método utilizado no referido artigo 41.º — o método de enumeração taxativa dos casos em é admitida a celebração de contrato de trabalho a termo se liga «à ideia de excepcionalidade da contratação a termo, ideia que, em boa verdade, constitui um desiderato da garantia constitucional da segurança no emprego».

Reconheceu-se então que «a garantia constitucional da segurança no emprego significa, pois, que a relação de trabalho temporalmente indeterminada é a regra e o contrato a termo a excepção», pelo que a celebração do contrato a termo há-de ter uma «razão de ser objectiva», um «motivo justificado».

Concretamente, em relação à norma da alínea *h*) do n.º 1 do artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 64-A/89, que admite a celebração de contrato de trabalho a termo no caso de «contratação de trabalhadores à procura de primeiro emprego ou de desempregados de longa duração ou noutras situações previstas em legislação especial de política de emprego», o Tribunal afirmou que, diferentemente dos casos enunciados nas anteriores alíneas do mesmo artigo, «não está em causa a natureza do trabalho a prestar, mas uma 'causa subjectiva' do contrato a termo» e que tal norma «tem uma lógica própria, no sentido de que ela se radica numa *ratio* que tem em conta a qualidade dos trabalhadores destinatários».

A partir destas considerações, o Tribunal Constitucional entendeu que com a norma da alínea *h*) do n.º 1 do artigo 41.º se pretende «estimular a celebração de contratos de trabalho pela convicção de inexistência de riscos para a entidade empregadora», assente numa «pressuposta 'menos-valia' da experiência profissional daqueles candidatos ao emprego», consagrando-se assim uma «opção de alargamento dos casos de contratação a termo».

O Tribunal Constitucional admitiu portanto como legítima uma «ponderação que sopesa a alternativa de limitá-lo no tempo [criando na entidade empregadora a convicção de inexistência de riscos] ou de o não proporcionar aos próprios interessados [mantendo aquela convicção do risco e as consequências da liberdade de não contratar]», concluindo que no caso não foram ultrapassados os limites de conformação impostos ao legislador.

Mesmo aceitando que a fundamentação invocada no Acórdão n.º 581/95 possa conduzir à não inconstitucionalidade da norma contida na alínea *h*) do n.º 1 do artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 64-A/89, entendo que tal fundamentação não pode justificar a conformidade constitucional da interpretação normativa questionada no presente recurso.

Na verdade, se a não inconstitucionalidade da norma que admite a celebração de contrato de trabalho a termo no caso de «contratação de trabalhadores à procura de primeiro emprego» encontra a sua justificação constitucional na eliminação do risco decorrente da «menos-valia» da experiência profissional do trabalhador que se encontre em tal situação, essa razão não existe se o trabalhador já prestou a sua actividade a outrem, através de um contrato de trabalho, independentemente de se tratar de contrato com ou sem termo.

O acórdão a que esta declaração se encontra anexa não invoca qualquer outra razão que possa justificar, do ponto de vista da sua conformidade constitucional, a interpretação normativa em análise.

O direito à segurança no emprego «não consiste apenas no direito a não ser despedido sem justa causa ou por motivos políticos ou ideológicos»; o seu âmbito de protecção «abrange todas as situações que se traduzam em *precariedade da relação de trabalho*» (Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada,* 3.ª ed., Coimbra, 1993, anotação ao artigo 53.º, p. 289).

O trabalho a termo é, por natureza, precário, contrário à ideia de segurança. Por isso a Constituição exige — e a jurisprudência deste Tribunal tem exigido — um *motivo justificado* para a contratação a termo: a relação de trabalho só pode ficar sujeita a prazo quando houver razões que o justifiquem.

Ora, a norma contida na alínea *h*) do n.º 1 do artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 64-A/89, de 27 de Fevereiro, interpretada no sentido de que «se consideram trabalhadores à procura de primeiro emprego os que não tenham sido anteriormente contratados por tempo indeterminado», ao consentir a contratação a termo de trabalhadores que já antes prestaram trabalho por tempo determinado, permite que um trabalhador seja durante toda a sua vida contratado com vínculo precário, num encadeamento de sucessivos contratos de trabalho a termo, por entidades patronais diferentes. Em suma, tal interpretação é susceptível de conduzir, na prática, a uma admissibilidade da contratação a termo *indefinidamente e sem motivo justificado.*

Concluo assim que a interpretação normativa em análise contraria o princípio da segurança no emprego, consagrado no artigo 53.º da Constituição da República Portuguesa. — *Maria Helena Brito.*

Acórdão n.º 274/2004/T. Const. — Processo n.º 295/2003. — Acordam na 3.ª Secção do Tribunal Constitucional:

1 — PREDITÂMEGA — Compra e Venda de Propriedades, S. A., impugnou judicialmente «a liquidação e cobrança da 'taxa municipal de infra-estruturas' operada pela Câmara Municipal de Baião» (petição a fl. 2), no montante de 27 960 018$ (cf. guia junta a fl. 36), exigida, conjuntamente com a taxa correspondente à «concessão de alvará de loteamento» (cf. referida guia), como condição do licenciamento do loteamento do prédio rústico inscrito na matriz predial da freguesia de Campelo, do concelho de Baião, com o n.º 1827, e respectivas obras de urbanização, e da emissão do correspondente alvará n.º 3/1998, com fundamento na sua ilegalidade.

Por sentença do Tribunal Tributário de 1.ª Instância do Porto de 17 de Maio de 1999, a fls. 445 e seguintes, a impugnação judicial foi julgada procedente.

Entendeu o Tribunal Tributário de 1.ª Instância que «a taxa municipal liquidada à impugnante (e por esta paga) é uma verdadeira taxa (e não um imposto ou contribuição especial)». No entanto, tendo ficado provado que a Câmara Municipal de Baião «não realizou quaisquer obras de infra-estruturas, nem de beneficiação, respeitantes ao

loteamento *sub judice»,* afirmou-se na sentença mencionada que «não foi respeitada, nesta hipótese, a natureza bilateral ou sinalagmática daquela figura jurídica». Assim, conclui-se na mesma sentença, «na hipótese vertente, em que todas as obras indispensáveis ao licenciamento do loteamento ficaram a cargo da impugnante, a sua pretensão tem de ser atendida pese embora a constitucionalidade da taxa em análise».

Quanto à questão de constitucionalidade, a sentença havia considerado que a impugnante carecia de razão quando sustentava a inconstitucionalidade decorrente «da inexistência de norma ou normas habilitantes expressamente referidas no falado regulamento. [...]

É que naquele regulamento consta, de forma explícita, 'no uso de competência que está cometida às câmaras municipais nos termos da alínea *a*) do n.º 3 do artigo 51.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 28 de Março, com a redacção que lhe foi introduzida pela Lei n.º 18/91, de 17 de Junho, elabora-se o presente regulamento que vai ser submetido à Assembleia Municipal para aprovação, nos termos das alíneas *a*) e *l*) do n.º 2 do artigo 39.º do Decreto-Lei n.º 100/84 [...]'

E no n.º 1 daquele regulamento pode ler-se:

'É aprovada a nova tabela de taxas e licenças municipais a cobrar pela Câmara Municipal de Baião, bem como o respectivo regulamento [...] e têm o seu suporte legal na Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro, e legislação complementar'.

Assim sendo parece-nos óbvio que não foi violado o n.º 7 do artigo 115.º da Constituição da República Portuguesa, já que se mostra mencionada expressamente quer a respectiva lei habilitante quer a lei que se pretende regulamentar. Está, pois, afastada a alegada inconstitucionalidade formal.

E o que dizer da apontada inconstitucionalidade decorrente do facto de as taxas municipais devidas pela realização de infra-estruturas urbanísticas terem de ser criadas por lei, nos termos do n.º 2 do artigo 103.º da CRP, atenta a sua natureza de imposto?

Aqui, neste domínio, existe lei a autorizar os municípios a cobrar taxas pela realização de infra-estruturas urbanísticas ou pela concessão de licenças de loteamento — cf. o artigo 11.º da Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro —, do mesmo modo que a liquidação e a cobrança das ditas taxas estão autorizadas pelo artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 448/91, de 4 de Novembro, na redacção que lhe foi dada pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 334/95, de 28 de Dezembro.

Nestes termos, é também infundada esta argumentação da impugnante.

Posto isto, importa enfrentar a questão de saber se os municípios, neste caso o de Baião, poderão cobrar taxas nos termos do regulamento aprovado, nas situações em que não há lugar à realização de quaisquer infra-estruturas.

Na hipótese em apreço ficou provado que aquela edilidade não realizou quaisquer obras de infra-estruturas, nem de beneficiação, respeitantes ao loteamento *sub judice.*

Além disso defendemos que a taxa municipal liquidada à impugnante (e por esta paga) é uma verdadeira taxa (e não um imposto ou contribuição especial).

Assim sendo, não foi respeitada, nesta hipótese, a natureza bilateral ou sinalagmática daquela figura jurídica.

E, como já se deixou dito nos termos do artigo 47.º do regulamento do município de Baião, a TMI é devida quando há contraprestação aos particulares, isto é, aquela constitui a contraprestação pelas utilidades prestadas pelo município na realização ou beneficiação das infra-estruturas urbanísticas relativas a operações de loteamento, mormente arruamentos, pavimentações [...]

Tal equivale a dizer que, na hipótese vertente, em que todas as obras indispensáveis ao licenciamento do loteamento ficaram a cargo da impugnante, a sua pretensão tem de ser atendida, pese embora a constitucionalidade da taxa em análise.

Efectivamente a CM, que não realizou nem estabeleceu a obrigação de realizar quaisquer obras de infra-estruturas ou de beneficiação, não podia exigir à aqui impugnante quaisquer taxas referentes à denominada TMI.

E, na falta de suporte jurídico para a liquidação da TMI no montante de 27 960 010$, a mesma é ilegal.

Nestes termos, impõe-se anular o acto impugnado, naturalmente, censurável.»

Inconformada, a Câmara Municipal de Baião recorreu para o Tribunal Central Administrativo. Por Acórdão de 14 de Novembro de 2000, a fl. 492, foi concedido provimento ao recurso, revogada a sentença recorrida e julgada improcedente a impugnação deduzida, mantendo-se, em consequência, a liquidação da taxa impugnada. O Tribunal Central Administrativo entendeu que, «constituindo a quantia impugnada, devida pelo licenciamento de uma operação de loteamento e das respectivas obras de urbanização, titulado pelo competente alvará emitido pela recorrente a favor da recorrida, uma taxa, que não um imposto ou contribuição especial, e não sendo inconstitucionais as normas regulamentares que a fixaram, não padece de ilegalidade a liquidação impugnada», nos seguintes termos:

«Começa a recorrente por alegar que a decisão recorrida não teve em consideração toda a matéria de facto carreada para os autos.

Tal alegação não colhe [...]

Levar-se ao probatório que a recorrente já teve de efectuar determinados trabalhos, substituir vários materiais e terá ainda de suportar as despesas do agravamento das circunstâncias criadas pela aprovação e implementação do loteamento era irrelevante para a questão controvertida — a recorrente poderia exigir o pagamento de uma taxa numa situação em que as obras de infra-estruturas ficaram a cargo do loteador?

[...] A quantia impugnada foi exigida à ora recorrida, a título de taxa municipal de infra-estruturas, como condição do licenciamento de um loteamento e respectivas obras de urbanização e da emissão do correspondente alvará.

Ora, preceituava na altura o artigo 11.º da Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro, nas suas alíneas *a*) e *b*), que os municípios podiam cobrar taxas quer pela realização de infra-estruturas urbanísticas quer pela concessão de licenças de loteamento.

Por sua vez, no artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro, que aprova o regime jurídico dos loteamentos urbanos, estabelece-se que a realização de infra-estruturas urbanísticas e a concessão do licenciamento da operação de loteamento estão sujeitas ao pagamento das taxas a que se referem as alíneas *a*) e *b*) do artigo 11.º da Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro, não havendo lugar ao pagamento de quaisquer mais-valias ou compensações, com excepção das previstas no artigo 16.º do mesmo decreto-lei.

Eram três os argumentos aduzidos pela ora recorrida na impugnação deduzida contra a liquidação de tal taxa pela recorrente: a inconstitucionalidade do regulamento municipal e da tabela de taxas e licenças municipais, ao abrigo dos quais foi a quantia em causa liquidada, a natureza jurídica de tal imposição tributária (contribuição especial ou imposto) e a falta duma contraprestação por parte da recorrente uma vez que foi a impugnante quem ficou de realizar as infra-estruturas necessárias à operação de loteamento requerida.

Quanto à apontada inconstitucionalidade, nenhuma censura nos merece a decisão recorrida ao considerar que a mesma se não verificava, razão por que para os fundamentos nela enunciados a esse propósito se remete, nos termos do n.º 5 do artigo 713.º do CPC.

Já no que se refere à natureza jurídica da quantia exigida à recorrida, não obstante na sentença recorrida se ter qualificado a mesma como uma verdadeira taxa, e não um imposto ou contribuição especial, concluiu-se que, no caso em apreço, por não se mostrar respeitada a natureza bilateral ou sinalagmática daquela figura jurídica, não poderia aquela ser exigida.

É neste ponto que não podemos acompanhar, porém, a decisão sob recurso.

Na verdade, se se entende que falta a natureza bilateral ou sinalagmática característica da taxa à quantia impugnada então não poderá classificar-se esta como uma verdadeira taxa mas sim como um imposto.

Com efeito, o Tribunal Constitucional, na esteira de alguma doutrina (v. Teixeira Ribeiro, in *Revista de Legislação e Jurisprudência,* n.º 117, p. 289, e Sousa Franco, in *Finanças Públicas e Direito Financeiro,* t. 1, p. 33), tem entendido que, quando em causa se encontra uma situação de remoção de um obstáculo jurídico ao exercício de determinada actividade por parte dos particulares, relativamente proibida, a prestação que acompanha a licença só poderá configurar-se como taxa se com a dita remoção se vier a possibilitar a utilização de um bem semippúblico (ou colectivo), pois, de contrário, haverá imposto somente dimanável de lei formal, a cujas características não respondem os regulamentos municipais (v. Acórdãos n.ºs 558/98, de 29 de Setembro, in *Diário da República,* 2.ª série, n.º 261, de 11 de Novembro de 1998, p. 16 046, e 63/99, de 2 de Fevereiro, in *Diário da República,* 2.ª série, n.º 76, de 31 de Março de 1999, p. 4769).

Todavia, tal entendimento não corresponde à distinção entre taxa e imposto preponderante na doutrina especializada em direito fiscal (v. Alberto Xavier, in *Manual de Direito Fiscal,* t. 1, pp. 42 e 52, e Sá Gomes, in *Manual de Direito Fiscal,* pp. 73, 85 e 91, entre outros) *e na jurisprudência (*v. *Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 15 de Janeiro de 1997, in Acórdãos Doutrinais,* n.º 428/429, p. 1001, de 2 de Julho de 1997, in *Acórdãos Doutrinais,* n.º 437, p. 620, e de 28 de Janeiro de 1998, in *Acórdãos Doutrinais,* n.º 447, p. 331) segundo a qual o tributo que decorre da remoção de um limite jurídico à actividade dos particulares relativamente proibida é qualificável como taxa por ser a licença concedida a contrapartida da actividade da verificação das condições indispensáveis àquela remoção (aí residindo o carácter sinalagmático próprio da taxa), independentemente da disponibilização cumulativa de bens da provisão pública.

Entendimento esse que, aliás, veio a ser consagrado no artigo 4.º, n.º 2, da LGT, entrada em vigor em 1 de Janeiro de 1999, cujo texto dispõe: '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.'

A este propósito, veja-se o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 26 de Maio de 1999, *in* recurso n.º 23 555, que neste sentido decidiu.

Assim, constituindo a quantia impugnada, devida pelo licenciamento de uma operação de loteamento e das respectivas obras de urbanização, titulado pelo competente alvará emitido pela recorrente a favor da recorrida, uma taxa, que não um imposto ou contribuição especial, e não sendo inconstitucionais as normas regulamentares que a fixaram, não padece de ilegalidade a liquidação impugnada.

Termos em que, face ao exposto, acordam os juízes deste Tribunal em conceder provimento ao recurso, revogando a sentença recorrida, e julgar improcedente a impugnação deduzida, mantendo, em consequência, a liquidação da taxa impugnada.

Custas a cargo da impugnante em ambas as instâncias, fixando-se a taxa de justiça devida nesta em 5 UC.»

2 — Veio então PREDITÂMEGA — Compra e Venda de Propriedades, S. A., na sequência de recurso por oposição de julgados interposto para o Supremo Tribunal Administrativo, oposição essa que o Supremo Tribunal Administrativo julgou não verificada, recorrer para o Tribunal Constitucional do Acórdão de 14 de Novembro de 2000 do Tribunal Central Administrativo.

No recurso, interposto ao abrigo «do disposto na alínea *b*) do artigo 70.º da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro», a recorrente, considerando violadas «as normas ínsitas no n.º 8 do artigo 112.º, no n.º 2 do artigo 103.º e na alínea *i*) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP», pretende que «o Tribunal Constitucional aprecie a inconstitucionalidade:

2.1 — Do regulamento e da tabela de taxas e licenças municipais em vigor no município de Baião, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 302, de 31 de Dezembro de 1996, que serviu de suporte à liquidação impugnada;

2.2 — Dos artigos 47.º a 50.º do referido regulamento e do artigo 19.º da referida tabela de taxas e licenças».

Já neste Tribunal, a recorrente foi notificada do despacho a fl. 551, com o seguinte teor:

«Nos termos do disposto nos n.ºs 1, 5 e 6 do artigo 75.º-A da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, convido a recorrente a completar o requerimento de interposição de recurso, nos seguintes termos:

Esclarecendo se a alegação de inconstitucionalidade atinge todos os preceitos do regulamento referido no n.º 2.1, como resulta deste ponto, ou apenas as normas contidas nos preceitos indicados no n.º 2.2;

Em particular quanto a estes preceitos indicados no n.º 2.2, definido as normas, neles contidas, cuja inconstitucionalidade pretende que o Tribunal Constitucional aprecie, uma vez que é à recorrente que incumbe o ónus de definir o objecto do recurso que interpôs;

Esclarecendo se os fundamentos apontados no n.º 3 valem quer para o n.º 2.1 quer para o n.º 2.2, fazendo as distinções que eventualmente caibam.»

Em resposta, a recorrente veio dizer o seguinte:

«1 — Inconstitucionalidade formal:

1.1 — Com o requerimento de interposição de recurso pretende-se deste ponto de vista que o Tribunal Constitucional aprecie a inconstitucionalidade formal de todo o regulamento, por falta de indicação de lei habilitante.

1.2 — Considera-se que o regulamento em causa, ao não indicar de forma suficiente a lei habilitante, viola o princípio da primariedade ou precedência de lei afirmado no n.º 8 do artigo 112.º da Constituição da República Portuguesa.

2 — Inconstitucionalidade orgânica:

2.1 — No tocante ao n.º 2.2 do requerimento de interposição de recurso, a recorrente pretende que o Tribunal Constitucional aprecie apenas a inconstitucionalidade das normas contidas nos artigos 47.º, 48.º e 49.º do regulamento e do artigo 19.º da tabela de taxas e licenças que lhe está anexa.

2.2 — A recorrente considera que as normas regulamentares indicadas no número anterior violam o disposto no n.º 2 do artigo 103.º e na alínea *i*) do n.º 1 do artigo 165.º, ambos da CRP.»

3 — Notificadas para o efeito, as partes apresentaram alegações.

A recorrente formulou as seguintes conclusões:

«1.ª Os regulamentos externos emanados das autarquias locais 'devem indicar expressamente as leis que visam regulamentar ou que definem a competência objectiva e subjectiva para a sua emissão' — n.º 7 do artigo 115.º da CRP.

2.ª O regulamento em causa nestes autos invoca como leis habilitantes o artigo 4.º da Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro, bem como a alínea *a*) do n.º 3 do artigo 51.º e as alíneas *a*) e *l*) do n.º 2 do artigo 39.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março.

3.ª Ou seja: o regulamento invoca as normas que definem a competência dos órgãos municipais para cobrar taxas.

4.ª Mas não invoca a norma que objectivamente atribui a competência ao município para cobrar a taxa municipal de infra-estruturas que é a alínea *a*) do artigo 11.º da Lei n.º 1/87.

5.ª Acresce que o artigo 48.º, alínea *b*), do regulamento estabelece que a TMI incide sobre 'a concessão do licenciamento de operações de loteamento'.

6.ª Mas a taxa devida pela concessão de licença de loteamento está prevista na alínea *b*) do artigo 11.º da Lei n.º 1/87.

7.ª Segundo a alínea *b*) do artigo 48.º do regulamento, o facto gerador da cobrança da taxa consiste na 'concessão do licenciamento da operação de loteamento' e não na realização de infra-estruturas ou na utilidade por elas proporcionada.

8.ª A referência no artigo 1.º do regulamento de uma forma genérica à 'Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro, e legislação complementar' também não satisfaz os requisitos contidos no n.º 7 do artigo 115.º da CRP.

9.ª De uma ou outra forma, o regulamento em causa é formalmente inconstitucional por não invocar as normas legais habilitantes da competência objectiva do município para cobrar a taxa municipal de infra-estruturas, por violação do n.º 7 do artigo 115.º da CRP.

10.ª A diferença entre taxa e imposto reside no facto de na primeira existir um nexo de signalagmaticidade entre a prestação do obrigado e a contraprestação do credor do tributo, nexo esse que inexiste no segundo.

11.ª Ora, no caso dos autos, a CMB não realizou qualquer nova infra-estrutura urbanística, não ampliou, melhorou ou reforçou as preexistentes, nem teve necessidade de construir de novo ou de melhorar no futuro, em consequência directa ou indirecta da aprovação do loteamento, qualquer infra-estrutura. Vale dizer: nenhuma utilidade prestou o município ao sujeito passivo pagador desta concreta quantia a título de TMI.

12.ª Sendo as coisas assim, no caso dos autos inexiste aquela sinalagmaticidade, correspectividade ou proporcionalidade entre a quantia paga a título de taxa e uma (inexistente) prestação municipal específica dirigida individualmente ao particular seu pagador.

13.ª Por isso, a quantia de 27 960 018$ paga a título de TMI deve ser qualificada não como uma taxa, mas como uma contribuição especial, na modalidade de contribuição para maiores despesas, isto é, como um imposto.

14.ª Mesmo para aquela corrente jurisprudencial e doutrinária que se basta com o chamado 'sinalagma difuso', aquela quantia deve ser qualificada como imposto, atento até o facto de inexistir, em absoluto, qualquer sinalagma.

15.ª De resto, o pensamento legislativo que resulta da leitura conjugada do artigo 4.º, alínea *g*), da Lei n.º 19/83, de 6 de Outubro, dos artigos 3.º, n.º 1, alínea *i*), e 8.º, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de Março, com o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 334/95, de 28 de Dezembro, e com o artigo 2.º, n.º 2, alínea *e*), da Lei n.º 90/95, de 1 de Setembro, e ainda com o n.º 5 do artigo 116.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, aponta afoitamente para a ideia de que as câmaras municipais só podem aplicar a taxa nas situações em que a operação de loteamento implique a efectiva execução, a cargo do município, das referidas infra-estruturas urbanísticas.

16.ª Isto é: o pensamento da lei aponta para a exigência de um sinalagma concreto e específico (e não meramente difuso ou eventual) entre a taxa paga e a contraprestação municipal.

17.ª Se nenhuma infra-estrutura for executada e paga pelo município em ligação com o loteamento por o loteador as ter executado e pago na totalidade — não pode cobrar-se taxa.

18.ª No caso presente, o custo da 'taxa' é completamente alheio ao custo do serviço prestado pelo município, até porque esta nenhum serviço prestou.

19.ª As quantias exigidas a título de taxa, em tais circunstâncias, constituem um verdadeiro imposto cuja criação está vedada aos municípios, por força do disposto na alínea *i*) do n.º 1 do artigo 168.º da CRP.

20.ª Ademais, o valor da TMI nos termos do artigo 19.º da tabela não tem rigorosamente nada a ver nem está dependente do custo efectivo de qualquer eventual infra-estrutura executada ou a executar pelo município.

21.ª E nem sequer do uso ou intensidade do uso que se faça de cada lote.

22.ª Antes está simplesmente dependente do número de lotes e da área de construção permitida em cada lote.

23.ª Sem esquecer que as utilidades vão ser prestadas aos usuários dos lotes e não ao sujeito passivo.

24.ª Por outro lado, o critério fixado na alínea *b*) do n.º 2 do artigo 19.º constitui uma impossibilidade jurídica pois que se não conhece uma área calculada ou expressa em metros lineares e nem

sequer uma área bruta, mesmo que expressa em metros quadrados, pode exceder uma largura medida, como não pode deixar de ser, em metros lineares.

25.ª Finalmente, a acentuar a falta absoluta de qualquer correspectividade entre o montante da taxa e o valor do serviço ou utilidade prestada pelo município, temos que o montante do custo das infra-estruturas suportado pelo sujeito passivo a deduzir ao valor da TMI nunca poderá exceder o limite de 60 % desse valor.

26.ª Por último, ao cobrar a taxa o município não se vinculou a realizar no futuro qualquer infra-estrutura e nem indicou sequer que alguma fosse necessário efectuar por causa do loteamento, pelo que o pagamento de taxa não constitui o município no dever de construir qualquer infra-estrutura nem confere ao particular o direito de exigir essa construção.

27.ª As normas dos artigos 47.º a 50.º do regulamento e do artigo 19.º da tabela são organicamente inconstitucionais, em geral, e especialmente pelo menos quando interpretadas no sentido de que a CMB pode cobrar taxa municipal de infra-estruturas mesmo no caso de nenhuma infra-estrutura realizar à custa do erário municipal por causa e em consequência directa ou indirecta da aprovação do loteamento e, nessa medida, nenhuma utilidade concreta e individualizada prestar ao particular pagador da taxa, por violação do artigo 168.º, n.º 1, alínea *i*), da CRP por, em tal hipótese, a quantia em causa dever classificar-se como imposto e a respectiva criação ser da competência exclusiva da Assembleia da República ou Governo, devidamente autorizado.»

A recorrida apresentou igualmente alegações, sustentando a improcedência do recurso e invocando que ambas as partes «aceitaram a parte dispositiva da sentença (do Tribunal Tributário de 1.ª Instância) onde se decidira que estávamos em presença de uma taxa e não de um imposto, bem como a parte que julgou infundada, e portanto improcedente por não provada, a alegação de inconstitucionalidade formal e material deduzida pela recorrente».

Por esse motivo, entende a recorrida, a aludida sentença transitou «nessa dupla vertente de decisão, impedindo, assim, a recorrente face ao caso julgado formal, previsto no artigo 672.º do Código de Processo Civil — de voltar à questão em que, precisamente, soçobrou, pretendendo agora repristiná-la quando se vê a olho nu que deixou precludir o direito de o voltar a fazer, ainda que de forma hábil e douta, mas sem a menor parcela de razão». Não pode, pois, em seu entender, ser conhecido o objecto do presente recurso.

4 — Cumpre começar por fixar o objecto do recurso.

É o seguinte o texto das normas especificamente impugnadas: Artigos 47.º, 48.º e 49.º do regulamento de taxas, tarifas e licenças municipais, aprovado pela Assembleia Municipal de Baião em 7 de Dezembro de 1996 e publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 302, de 31 de Dezembro de 1996 (o artigo 50.º foi eliminado pela recorrente na resposta a fl. 553):

«Artigo 47.º

Âmbito

Constitui taxa municipal de infra-estruturas (TMI) a contraprestação devida pelos particulares pelas utilidades prestadas pelo município na realização ou beneficiação das infra-estruturas urbanísticas relativas a operações de loteamento, nomeadamente arruamentos viários, pedonais, redes de abastecimento de água, de esgotos, de electricidade, de gás e telecomunicações, a espaços verdes e ainda a outros espaços de utilização colectiva.

Artigo 48.º

Incidência

A TMI prevista no artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro, incide sobre:

a) A realização de infra-estruturas urbanísticas;
b) A concessão do licenciamento de operações de loteamento.

Artigo 49.º

Cálculo da taxa municipal de infra-estruturas

Para cálculo da TMI serão tidos em consideração os valores e as regras constantes da tabela anexa ao presente regulamento.»

Artigo 19.º da tabela de taxas, tarifas e licenças municipais, publicada no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 302, de 31 de Dezembro de 1996:

«Artigo 19.º

1 — A TMI é do valor de 25 000$ por cada lote.

2 — Ao montante indicado no número anterior acrescerão os seguintes valores:

a) A quantia de 1000$ por cada metro quadrado de área bruta de construção (incluindo anexos) que exceda a área de 150 m^2;
b) A quantia de 25 000 por cada 2 m que exceda a largura de 20 m de frente do lote.

3 — À TMI, calculada nos termos dos números anteriores, será deduzido o custo das infra-estruturas urbanísticas a suportar pelo promotor do loteamento, até ao limite de 60 % do valor daquela.»

A recorrente, em síntese, considera que, para além de se verificar a referida inconstitucionalidade formal, estas normas são «organicamente inconstitucionais em geral e especialmente pelo menos quando interpretadas no sentido de que a CMB pode cobrar taxa municipal de infra-estruturas mesmo no caso de nenhuma infra-estrutura realizar à custa do erário municipal por causa e em consequência directa ou indirecta da aprovação do loteamento e, nessa medida, nenhuma utilidade concreta e individualizada prestar ao particular pagador da taxa, por violação do artigo 168.º, n.º 1, alínea *i*), da CRP por, em tal hipótese, a quantia em causa dever classificar-se como imposto e a respectiva criação ser da competência exclusiva da Assembleia da República ou Governo, devidamente autorizado.» (Conclusão 27.ª das alegações.)

5 — Antes de mais, cabe verificar que improcede a questão prévia do não conhecimento do recurso, suscitada pela recorrida.

Com efeito, a recorrente, nas alegações apresentadas no âmbito do recurso interposto pela Câmara Municipal de Baião para o Tribunal Central Administrativo, requereu que esse tribunal, ao abrigo do disposto no artigo 684.º-A do Código de Processo Civil, conhecesse das questões de inconstitucionalidade suscitadas na impugnação deduzida perante o Tribunal Tributário de 1.ª Instância do Porto.

6 — Outra questão se poderia, porém, colocar.

Como se viu, a recorrente considera que as normas atrás transcritas são «organicamente inconstitucionais em geral e especialmente pelo menos quando interpretadas no sentido de que a CMB pode cobrar taxa municipal de infra-estruturas mesmo no caso de nenhuma infra-estrutura realizar à custa do erário municipal por causa e em consequência directa ou indirecta da aprovação do loteamento e, nessa medida, nenhuma utilidade concreta e individualizada prestar ao particular pagador da taxa, por violação do artigo 168.º, n.º 1, alínea *i*), da CRP por, em tal hipótese, a quantia em causa dever classificar-se como imposto e a respectiva criação ser da competência exclusiva da Assembleia da República ou Governo, devidamente autorizado».

Diferentemente, a decisão recorrida considerou que o tributo previsto nas normas impugnadas tinha a natureza de taxa, não relevando para o efeito saber se visava ou não ser contrapartida da realização de obras de infra-estruturas de urbanização por parte da Câmara, porque era a «contrapartida da actividade da verificação das condições indispensáveis» à remoção «de um limite jurídico à actividade dos particulares relativamente proibida», ou seja, a realização do loteamento e das respectivas obras de urbanização.

Coloca-se, assim, a questão de saber se as normas com a interpretação definida pela recorrente foram ou não aplicadas pela decisão recorrida, condição indispensável para que o Tribunal possa conhecer da alegada inconstitucionalidade orgânica.

Ora, da leitura do acórdão recorrido parece resultar que o mesmo não tomou em consideração que só estava em causa na impugnação da liquidação — e, portanto, no recurso que lhe coube julgar — a parte relativa às «obras de infra-estruturas urbanísticas», no montante de 27 960 018$, calculada de acordo com o artigo 19.º da tabela atrás transcrita; e que a liquidação não foi impugnada na parte respeitante à «concessão de alvará de loteamento» (no valor de 526 000$), como decorre do requerimento de impugnação (a fl. 2), da «guia de receita» junta e já referida e, naturalmente, da sentença da 1.ª instância.

Nunca esteve, assim, em causa, neste processo, a parte da «taxa municipal de infra-estruturas» respeitante à «concessão do licenciamento de operações de loteamento» [alínea *b*) do artigo 48.º do regulamento].

Ora o acórdão do Tribunal Central Administrativo, com a argumentação que apresenta, parece tratar a quantia exigida à recorrente como se englobasse as duas parcelas expressamente discriminadas na referida «guia de receita», tal como são discriminadas no citado artigo 48.º, a correspondente às «obras de infra-estruturas urbanísticas» (impugnada) e à «concessão de alvará de loteamento» (não impugnada). Em rigor, aliás, parece que considera decisiva a parte relativa a esta concessão.

O Tribunal entende, todavia, que, nessa apreciação, o Tribunal Central Administrativo aplicou implicitamente as normas impugnadas pela recorrente com a interpretação que ela acusa de ser inconstitucional, uma vez que, referindo-se também à possibilidade de cobrar uma taxa por realização de obras de infra-estruturas urbanísticas, considerou irrelevante saber se correspondia ou não a obras que a Câmara

tivesse realizado ou devesse vir a realizar, o que só é compatível com o entendimento de que pode ainda ser qualificado como taxa o tributo em causa, ainda que «de nenhuma infra-estrutura realizar à custa do erário municipal por causa e em consequência directa ou indirecta da aprovação do loteamento», como afirma a recorrente.

7 — Começando por analisar a questão da alegada inconstitucionalidade formal, cumpre recordar que o Tribunal Constitucional já por diversas vezes observou qual a razão de ser e o alcance da exigência constitucional de que os regulamentos indiquem expressamente a lei que habilita a sua aprovação, actualmente constante do n.º 8 do artigo 112.º, contida no n.º 7 do artigo 115.º da anterior versão da Constituição, aqui a relevante.

Assim, nomeadamente no seu Acórdão n.º 410/2000 (*Diário da República,* 2.ª série, de 22 de Novembro de 2000), relativo também a taxas municipais de urbanização, o Tribunal disse o seguinte:

«Nos termos do n.º 7 do artigo 115.º da Constituição — na versão resultante da revisão constitucional de 1989, à qual corresponde hoje o n.º 8 do artigo 112.º — 'os regulamentos devem indicar expressamente as leis que visam regulamentar ou que definem a competência subjectiva e objectiva para a sua emissão'.

A norma constitucional exprime, assim, o princípio da precedência ou da primariedade da lei, que Gomes Canotilho considera um dos instrumentos utilizados pela Constituição 'para restringir o amplo grau de liberdade de conformação normativa da administração, pouco compatível com um Estado de direito democrático' (cf. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição,* 1.ª ed., Coimbra, 1998, p. 734).

A exigência de indicação da lei habilitante visa não só disciplinar o uso do poder regulamentar, obrigando o Governo e a Administração a controlarem, em cada caso, se podem ou não emitir determinado regulamento, mas também, como observam Gomes Canotilho e Vital Moreira, a garantir 'a segurança e a transparência jurídicas, sobretudo relevantes à luz da principiologia do Estado de direito democrático' (cf. *Constituição da República Portuguesa Anotada,* 3.ª ed., Coimbra, 1993, p. 516).

Este dever de citação deve ser observado por todos os regulamentos, sejam eles emanados do Governo, dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas ou — como é o caso — dos órgãos próprios das autarquias locais, pois de um ou de outro modo todos estão ligados à lei que necessariamente precede cada um deles, uma vez que inexiste poder regulamentar sem fundamento em lei anterior (cf. Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 184/89 e 110/95, publicados, respectivamente, no *Diário da República,* 1.ª série, de 9 de Março de 1989, e 2.ª série, de 21 de Abril de 1995). O papel da lei precedente é que não é sempre o mesmo, como se observou, por seu lado, no Acórdão n.º 76/88, publicado na 2.ª série daquele jornal oficial de 21 de Abril de 1988: umas vezes a lei a referir é aquela que o diploma visa regulamentar — é o caso dos regulamentos de execução *stricto sensu* ou dos regulamentos complementares —, outras vezes a lei a indicar é a que define a competência subjectiva e objectiva para a sua emissão (como é o caso dos chamados regulamentos independentes, onde o poder regulamentar se reveste de mais dilatada margem de conformação).

Colhe-se do exposto que a violação do dever de citação da lei habilitante gera o vício de inconstitucionalidade formal.

A menção do suporte habilitante, convocando a lei definidora da competência subjectiva e objectiva do regulamento, há-de ocorrer, para que não se frustre o seu próprio objectivo, no próprio texto do diploma ou, pelo menos, no entendimento de certa jurisprudência, no edital destinado a dar publicidade ao regulamento, como se ponderou no Acórdão n.º 1140/96, publicado no citado *Diário,* 2.ª série, de 10 de Fevereiro de 1997.»

Diz-se o seguinte no preâmbulo do regulamento e tabela de taxas e licenças municipais:

«Nos termos do artigo 4.º da Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro, constitui-se receita do município o produto da cobrança de taxas ou tarifas por licenças concedidas ou serviços prestados.

Assim, no uso da competência que está cometida às câmaras municipais nos termos da alínea *a*) do n.º 3 do artigo 51.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, com a redacção que lhe foi introduzida pela Lei n.º 18/91, de 17 de Junho, elabora-se o presente regulamento, que vai ser submetido à Assembleia Municipal para aprovação, nos termos das alíneas *a*) e *l*) do n.º 2 do artigo 39.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, após terem sido cumpridas as formalidades previstas no artigo 118.º do Código do Procedimento Administrativo.»

A alínea *a*) do n.º 3 do artigo 51.º do Decreto-Lei n.º 100/84 (vigente à data da aprovação do regulamento em apreciação), na redacção da Lei n.º 18/91, estabelecia que competia à câmara municipal elaborar e apresentar à assembleia municipal propostas e pedidos de autorização relativos às matérias constantes do n.º 2 do artigo 39.º do mesmo diploma.

Por seu turno, o artigo 39.º, n.º 2, alíneas *a*) e *l*), do mesmo Decreto-Lei n.º 100/84 preceituava que competia à assembleia municipal, sob proposta ou pedido de autorização da câmara, aprovar regulamentos e estabelecer, nos termos da lei, taxas municipais e fixar os respectivos quantitativos.

Estas referências, conjugadas com a menção da Lei n.º 1/87, também então vigente, contida no preâmbulo atrás citado e no artigo 1.º do regulamento e tabela de taxas e licenças municipais, aprovada pelo município de Baião, permitiriam, por si só, dar por minimamente verificado o princípio da primariedade da lei, a informação da lei habilitante e, como tal, a garantia dos valores de segurança e transparência que se pretendem acautelar.

Neste mesmo sentido se pronunciou, aliás, o Tribunal Constitucional no seu Acórdão n.º 110/95 (publicado nos *Acórdãos do Tribunal Constitucional,* vol. 30, pp. 627 e segs., e no *Diário da República,* 2.ª série, de 21 de Abril de 1995), bem como nos seus Acórdãos n.ºs 1139/96, publicado nos *Acórdãos do Tribunal Constitucional,* vol. 35, pp. 307 e segs., e no *Diário da República,* 2.ª série, de 10 de Fevereiro de 1997, 1140/96, publicado nos *Acórdãos do Tribunal Constitucional,* vol. 35, pp. 317 e segs., e no mesmo *Diário da República,* 2.ª série, de 10 de Fevereiro de 1997, 1141/96, disponível, tal como os demais, em www.tribconstitucional.pt, 1223/96, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 14 de Fevereiro de 1997, ou 394/2002, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 29 de Novembro de 2002.

Cumpre, no entanto, salientar que o regulamento agora em causa contém ainda, no seu artigo 48.º, uma referência ao artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro, então também em vigor. Através dessa referência se alcança, de forma inequívoca, que a incidência da taxa municipal de infra-estruturas sobre a realização de infra-estruturas urbanísticas e sobre a concessão do licenciamento de operações de loteamento, como se prevê nas alíneas *a*) e *b*) do citado artigo 48.º, corresponde às taxas previstas nas alíneas *a*) e *b*) do n.º 1 do aludido artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 448/91. Ora, as alíneas *a*) e *b*) do n.º 1 do artigo 32.º remetem expressamente, por seu turno, para as taxas previstas nas alíneas *a*) e *b*) do artigo 11.º da Lei n.º 1/87, isto é, as taxas por realização de infra-estruturas urbanísticas e por concessão de licenças de loteamento.

Conclui-se assim ter sido respeitada, no caso dos autos, a exigência decorrente do artigo 115.º, n.º 7, da Constituição, na redacção anterior à actual e em vigor quando o regulamento foi aprovado, uma vez que o mesmo regulamento contém indicação suficiente da lei habilitante.

8 — Passando à análise da questão da inconstitucionalidade orgânica, cumpre recordar que o Tribunal Constitucional foi já por diversas vezes chamado a pronunciar-se sobre o problema do relevo constitucional da distinção entre imposto e taxa, quer em geral (cf., nomeadamente, o Acórdão n.º 115/2002, *Diário da República,* 2.ª série, de 28 de Maio de 2002) quer, justamente, a propósito de tributos semelhantes àquele de que nos ocupamos.

O critério básico de diferenciação com que tem operado consiste na unilateralidade ou bilateralidade dos tributos: enquanto o imposto tem estrutura unilateral a taxa caracteriza-se pelo seu carácter bilateral e sinalagmático.

Assim, no já citado Acórdão n.º 410/2000, aprovado em plenário, no qual se apreciaram normas que previam a imposição de «taxas de urbanização» por «realização de infra-estruturas» pelo município da Póvoa de Varzim, o Tribunal Constitucional, adoptando o critério traçado pelo Acórdão n.º 357/99 (*Diário da República,* 2.ª série, de 2 de Março de 2000), pronunciou-se nos seguintes termos:

«3.2 — O Tribunal Constitucional, ao distinguir o imposto da taxa, tem surpreendido unilateralidade naquele e, nesta, carácter bilateral ou sinalagmático (assim, v. g., nos Acórdãos n.ºs 348/86, 76/88, 1140/96 ou 558/98, publicados no *Diário* citado, 1.ª série, de 9 de Janeiro de 1987 e de 21 de Abril de 1988, e 2.ª série, de 10 de Fevereiro de 1997 e de 11 de Novembro de 1998, respectivamente).

No entanto, e recorrendo às características doutrinariamente assinaladas na figura da taxa, como sejam a sinalagmaticidade e a correspectividade das prestações, também já se observou, no Acórdão n.º 1108/96 — publicado no citado jornal oficial, 2.ª série, de 20 de Dezembro de 1996 —, não serem estas invocáveis como critérios com o mero objectivo de subsunção conceptual quando está em causa um juízo de constitucionalidade.

De acordo com o então ponderado — que aqui se segue de perto — independentemente da resposta da doutrina fiscal, o arquétipo do raciocínio jurídico naquele plano de constitucionalidade deverá ser, no essencial, uma distinção funcional, determinada pelos fundamentos e objectivos constitucionais da reserva de lei.

A subordinação do imposto à reserva de lei exprime (sempre nesse plano) a exigência de um controlo democrático que tem a ver com o respeito da igualdade e da justiça tributárias, aferidas em função da capacidade contributiva de cada cidadão. Já a taxa se insere numa outra lógica, não necessariamente justificada pelo exacto custo da

prestação ou do benefício, se bem que 'juridicamente estruturada através da sinalagmaticidade e correspectividade da prestação, tendo como causa uma prestação de que é beneficiário o cidadão vinculado ao seu pagamento'.

Assim, para a função da taxa pode ser menos relevante o custo e, por exemplo, mais relevante a contenção da utilização de um serviço — o que significa (e a jurisprudência constitucional tem-se comprometido nesse sentido) que o carácter sinalagmático da taxa não exige a correspondência do seu montante ao custo do bem ou serviço prestado: a bilateralidade que a caracteriza mantém-se, mesmo na parte excedente ao custo (cf., v. g., o Acórdão n.º 205/87, publicado no *Diário da República,* 1.ª série, de 3 de Julho de 1987); não é, por si só, de qualificar a taxa como imposto, ou de lhe conceder tratamento constitucional de imposto, se o respectivo montante exceder o custo dos bens e serviços prestados ao utente (cf., v. g., o Acórdão n.º 640/95, publicado naquele jornal oficial, 2.ª série, de 20 de Janeiro de 1996).

Já se o valor da taxa for manifestamente desproporcionado, 'completamente alheio ao custo do serviço prestado', então pode duvidar-se se a taxa não há-de ser encarada, de um ponto de vista jurídico-constitucional, como verdadeiro imposto (citado Acórdão n.º 640/95), porque desse modo, e nessa medida, se afectaria a correspectividade. Assim, a desproporcionalidade, desvirtuante da correspectividade, lesaria o critério legitimante da taxa, enquanto a adequação à capacidade contributiva é característica do imposto (cf. Acórdão n.º 1108/96).

Ou seja — e para acompanhar mais uma vez este último aresto — '[a] base funcional da distinção entre taxa e imposto não impõe [. . .] uma sinalagmaticidade pré-jurídica, mas sim uma sinalagmaticidade construída juridicamente e um sentido de correspectividade susceptível de ser entendido e aceite como tal pelos cidadãos atingidos'.

[. . .]

Encontram-se, assim, por um lado, especificadas as situações susceptíveis de originarem a cobrança da taxa, individualizando-se, inclusivamente, as operações em que são percebidas pelos particulares as utilidades inerentes às infra-estruturas urbanísticas. São as mesmas expressão da iniciativa autárquica na realização daquelas infra-estruturas e na execução dos equipamentos públicos necessários à utilização colectiva dos munícipes.

4.2 — O objectivo da taxa municipal de urbanização em análise não traduz, por conseguinte, uma mera afectação financeira das receitas provenientes da sua cobrança, mas a compensação das despesas efectuadas, ou a efectuar, pela autarquia, directa ou indirectamente causadas pelas obras sobre que incide esse tributo. Se essas obras determinam a necessidade, actual ou futura, da realização de infra-estruturas urbanísticas, estas constituem a contraprestação da autarquia, 'o serviço prestado pela autarquia conexionado com o pagamento da taxa', como refere o Acórdão n.º 357/99, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 2 de Março de 2000.

Assim sucede quando os particulares retiram benefícios da utilização dos equipamentos públicos disponibilizados pelas autarquias, inseridos na actividade pública de prestação de serviços destas últimas, sem que, no entanto, seja indispensável correspondência económica absoluta entre as prestações do ente público e do utente, nem contemporaneidade entre a cobrança do tributo e a fruição da vantagem ou benefício — que, de resto, pode até nem ocorrer.

4.3 — Na verdade, o carácter sinalagmático do nexo entre o pagamento desse tributo e a prestação da actividade pelo ente público não é descaracterizado se não existir equivalência económica, bastando, essencialmente, a correspondência jurídica. Até porque, como observa Alberto Xavier, do ponto de vista económico só casualmente se verifica equivalência precisa entre prestação e contraprestação, entre o quantitativo da taxa e o custo da actividade pública ou o benefício auferido pelo particular (cf. *Manual de Direito Fiscal,* Lisboa, 1974, I, pp. 43-44).

Não é que a função perequativa dos benefícios e encargos possa ser descurada na taxa, de modo a estabelecer-se a garantia de uma relação proporcionada entre o seu montante, o fim proposto e os meios utilizados na realização da contraprestação [assim se dirá que, contrariamente aos impostos, a que não correspondem quaisquer contraprestações específicas, as taxas suportam os testes da proporcionalidade relativamente a estas: cf. José Casalta Nabais, *Contratos Fiscais (Reflexões acerca da Sua Admissibilidade),* Coimbra, 1994, p. 238]. Por outro lado, a natureza fundamentalmente colectiva inerente à utilização dos equipamentos urbanísticos não prejudica a existência de uma contraprestação directa e específica à prestação do particular, apesar de não ser forçoso que a utilidade proporcionada pelo serviço utilizado reverta, exclusivamente, em benefício de quem pagar a taxa. O que se exige — e lhe retira a unilateralidade típica do imposto — é que ocorram vantagens ou utilidades correspectivas, de modo que os munícipes tenham a possibilidade jurídica de exigir a realização, em prazo razoável, das infra-estruturas urbanísticas, para além de poderem utilizar os equipamentos públicos que a autarquia disponibiliza. Ou seja, como se afirma no Acórdão n.º 357/99, já citado, a circunstância das obras de infra-estruturas urbanísticas 'poderem gerar utilidade para a generalidade da população não contende com o facto de elas serem efectuadas *no interesse* do onerado (cf. parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 59/86, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 15 de Abril de 1987) que delas retira, ou pode retirar, uma utilidade própria (o serviço prestado é, nesta dimensão, específico e divisível)'.

De resto, como escreveu Teixeira Ribeiro, a exigência das taxas está exclusivamente relacionada com a utilização dos bens, mas as conveniências da cobrança fazem com que elas sejam devidas pela simples possibilidade dessa utilização (cf. 'Noção jurídica de taxa', in *Revista de Legislação e de Jurisprudência,* ano 117, p. 243).

4.4 — A realização de infra-estruturas urbanísticas ocorre, por via de regra, na fase das operações de loteamento, nomeadamente quando os municípios assumem uma função de estímulo à iniciativa de urbanização e de construção (proporcionando a abertura de arruamentos, construindo infra-estruturas de abastecimento de água e de saneamento, por exemplo). O que se compreende: o loteamento urbano constitui um instrumento típico de transformação urbanística do solo, fazendo-se acompanhar, como tal, e normalmente, das operações materiais necessárias e implícitas à iniciativa.

No entanto, o apontado nexo de conexão justificativo da taxa não tem de funcionar sincronicamente — designadamente quando, como é o concreto caso, se está perante uma operação de reconstrução ou ampliação de edifícios, e, como parece suceder no concelho em causa, a ajuizar pelo pequeno exórdio do regulamento, quando a pressão da iniciativa privada da construção se depara com as dificuldades financeiras municipais para custear as respectivas obras de urbanização.

Digamos que ainda aqui funciona a lógica de interacção em que a taxa se insere (e a que o Acórdão n.º 1108/96 alude), bastando-se com a sinalagmaticidade construída juridicamente, já anteriormente mencionada.

Não se surpreende, assim, vício de inconstitucionalidade orgânica no regulamento em apreço.»

9 — No caso dos autos, o Tribunal Tributário de 1.ª Instância deu como assente que não teria sido respeitada, em concreto, «a natureza bilateral ou sinalagmática» característica de uma taxa porque «todas as obras indispensáveis ao licenciamento do loteamento ficaram a cargo» do loteador, não havendo «lugar à realização de quaisquer infra-estruturas» por parte da Câmara de Baião.

A verdade, todavia, é que, ao recorrer para o Tribunal Central Administrativo, a Câmara Municipal de Baião contestou o acerto de tais conclusões, como se viu; e que o Tribunal Central Administrativo considerou irrelevante, para o efeito, saber se a Câmara «poderia exigir o pagamento de uma taxa numa situação em que as obras de infra-estruturas fica[ssem] a cargo do loteador».

Com efeito e como igualmente se viu, o Tribunal Central Administrativo julgou determinante para a qualificação do tributo exigido ao loteador como taxa a «actividade da verificação das condições indispensáveis» à «remoção de um limite jurídico à actividade dos particulares relativamente proibida [. . .], independentemente da disponibilização cumulativa de bens da provisão pública».

Ora o Tribunal Constitucional também já teve a oportunidade de, por diversas vezes, se debruçar sobre esta possibilidade, a propósito de diversos regulamentos municipais que impõem o pagamento de «taxas» exigidas como condição de licenciamento do exercício da actividade de publicidade industrial ou comercial, pronunciando-se uniformemente no sentido de que «só pode considerar-se como 'taxa' se com essa remoção se vier a possibilitar a utilização de um bem semippúblico» (cf. Acórdãos n.ºs 558/98 e 63/99, in *Diário da República,* 2.ª série, respectivamente, de 11 de Novembro de 1998 e de 31 de Março de 1999).

Assim, escreveu-se no Acórdão n.º 558/98:

«2.2 — Simplesmente, não será do simples facto de o licenciamento da actividade publicitária competir, na área dos respectivos municípios, às câmaras municipais que decorre, desde logo e sem mais, que o tributo cobrado pelas edilidades aos responsáveis pela afixação e inscrição das mensagens de propaganda, haja de ser considerado como uma 'taxa'.

Efectivamente, não passa este Tribunal em claro que, como se disse no citado Acórdão n.º 313/92, "mesmo nas hipóteses em que a actividade dos particulares sofre uma limitação, aqueloutra actividade estadual, consistente na retirada do obstáculo à mencionada limitação mediante o pagamento de um tributo, é vista pela doutrina como a imposição de uma 'taxa' somente desde que tal retirada se traduza na dação de possibilidade de utilização de um bem público ou semippúblico (cf., sobre o ponto, Teixeira Ribeiro na citada *Revista*)", acrescentando-se que, "[s]e este último condicionalismo não ocorrer, deparar-se-á uma situação subsumível à existência de um encargo ou de uma compensação tributo que se aproximará da figura do 'imposto' nos termos que a seguir se verão, sem que com isto se queira significar

que a imposição de contributo só é recondutível à dicotomia de 'taxas' ou 'impostos'".

Na realidade, assente uma relação sinalagmática característica da 'taxa', o que, como é claro, implica uma contrapartida de diferentes naturezas por parte do ente público impositor do tributo, tem a doutrina entendido que são essencialmente três os tipos de situações em que essa contrapartida se verifica e que se consubstanciam na utilização de um serviço público de que beneficiará o tributado, na utilização, pelo mesmo, de um bem público ou semippúblico ou de um bem do domínio público e, finalmente, na remoção de um obstáculo jurídico ao exercício de determinadas actividades por parte dos particulares (cf. Teixeira Ribeiro, ob. e loc. cits., Pitta e Cunha, Xavier de Basto e Lobo Xavier, também ob. e loc. cits.). Ora, quando em causa se encontra a terceira daquelas situações (rememore-se, a que consiste no levantamento do obstáculo jurídico ao exercício de determinada actividade por parte do tributado), defende a doutrina que o encargo pela remoção — *in casu,* a concessão de licenciamento para a afixação ou inscrição de publicidade — só pode configurar-se como 'taxa' se com essa remoção se vier a possibilitar a utilização de um bem semippúblico (v. autores por último citados e Sousa Franco in *Finanças Públicas e Direito Financeiro,* 4.ª ed., vol. 1, p. 33, que, em vez de bens semipúblicos, fala de bens colectivos, quer públicos ou privados de uma perspectiva de provisão pública quer de bens colectivos impuros).

Neste contexto, e não olvidando que a norma *sub specie* se reporta a painéis publicitários afixados ou inscritos, não em quaisquer bens ou locais públicos ou semipúblicos mas sim em veículos de transporte colectivo ou em veículos particulares (e são desta última espécie os veículos da recorrente), não se lobriga, por um lado, que forma de utilização de um bem semippúblico esteja em causa e, por outro, que o ente tributador venha a ser constituído numa situação obrigacional de assunção de maiores encargos pelo levantamento do obstáculo jurídico.

Mas, mesmo que o tributo criado pela norma em análise possa ser visualizado como aquilo que certa doutrina (designadamente estrangeira) apelida de contribuições especiais ou tributos especiais (cf. Perez de Ayala e Eusebio Gonzalez, *Curso de Derecho Tributário,* 1.º t., p. 208), o que é certo é que a doutrina nacional, quase diríamos *sine discrepante,* tem sustentado que tais contribuições ou tributos não devem, do ponto de vista do seu tratamento, ser vistos diferenciadamente dos 'impostos'.

Em face do exposto, e porque se não vê, por um lado — perspectivando o tributo em causa como um encargo derivado pelo levantamento de obstáculos jurídicos ao exercício ou ao desenvolvimento de uma actividade por parte de um particular —, que haja da sua parte a utilização de um bem semippúblico (ou colectivo na linguagem de Sousa Franco) e, por outro, que, mesmo na óptica de nos situarmos perante uma contribuição ou um tributo especial, ele devesse ter um tratamento *sui generis* diferente do que deve ser conferido aos impostos, uma só solução se nos anteolha. É ela a de a respectiva imposição haver de obedecer aos ditames que pela lei fundamental são dirigidos aos 'impostos'.

E daí que a norma impositora do encargo em apreciação, porque criada por diploma não emanado pela Assembleia da República (ou pelo Governo devidamente credenciado por aquela), deva ser considerada como enfermando do vício de inconstitucionalidade orgânica.»

10 — Sucede que o acórdão recorrido considerou como taxa um tributo que é devido a título de «taxa municipal de infra-estruturas» como contrapartida não da realização (ainda que eventual e futura) de quaisquer obras de infra-estruturas por parte da Câmara Municipal de Baião ou, sequer, da possibilidade jurídica de as exigir mas sim como contrapartida da mera «remoção de um obstáculo jurídico» ao exercício de uma actividade relativamente proibida, ou seja, do licenciamento.

Como, todavia, se verifica que esse serviço prestado pela Câmara teve como contrapartida a parte da «taxa» não impugnada, nos termos já descritos, o Tribunal Constitucional tem de concluir que, interpretadas como foram pelo acórdão recorrido, as normas impugnadas pela ora recorrente são organicamente inconstitucionais porque criam um tributo ao qual falta o sinalagma identificador da taxa.

Assim, seja tal tributo de considerar como um imposto, seja de entender como uma contribuição especial sujeita ao respectivo regime, nos termos referidos no citado Acórdão n.º 558/98, sempre se há-se concluir pela inconstitucionalidade orgânica das normas constantes dos artigos 47.º, 48.º e 49.º do regulamento, conjugadas com o artigo 19.º da tabela — com a ressalva que a seguir se faz —, tal como foram interpretadas pelo acórdão recorrido, por, tratando-se de normas regulamentares, violar o disposto nos artigos 106.º, n.º 2, e 168.º, n.º 1, alínea *i*), da Constituição (em ambos os casos, da versão anterior à revisão constitucional de 1997).

Este julgamento de inconstitucionalidade, pelas razões atrás apontadas, apenas afecta, no entanto, parte do citado artigo 19.º da tabela.

Com efeito, e em aplicação da doutrina fixada em plenário no já citado Acórdão n.º 410/2000, no qual se decidiu que «o apontado nexo de conexão justificativo da taxa não tem de funcionar sincronicamente», tal juízo não afecta a parte do n.º 3 do artigo 19.º em que se não permite a dedução, no valor da TMI calculada nos termos dos n.ºs 1 e 2 do mesmo preceito, de 40 % desse montante.

Esses 40 %, a suportar necessária e antecipadamente, e em qualquer caso, pelo promotor do loteamento — ou seja, mesmo quando todas as obras de infra-estruturas *actualmente* necessárias tenham sido por ele custeadas —, têm a sua justificação, como se observou naquele acórdão, na «necessidade [. . .] futura da realização de obras de infra-estruturas urbanísticas».

Torna-se, assim, desnecessário analisar o critério de cálculo fixado pelo artigo 19.º da tabela, critério posto em causa pela recorrente nos termos atrás apontados.

Assim, decide-se:

a) Não julgar inconstitucional, por violação do disposto no artigo 115.º, n.º 7, da Constituição, na versão anterior à revisão constitucional de 1997, o regulamento e tabela de taxas e licenças municipais aprovado pela Assembleia Municipal de Baião em 7 de Dezembro de 1996 e publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 302, de 31 de Dezembro de 1996;

b) Julgar inconstitucionais, por violação do disposto nos artigos 106.º, n.º 2, e 168.º, n.º 1, alínea *i*), da Constituição, na mesma versão, as normas dos artigos 47.º, 48.º e 49.º do mesmo regulamento, conjugados com o artigo 19.º da tabela anexa, na parte em que o n.º 3 deste artigo 19.º não permite a dedução do montante custeado pelo promotor do loteamento até 60 % do valor encontrado, enquanto interpretados no sentido de que o tributo neles previsto pode ser cobrado ainda que não tenha como contrapartida a realização, ainda que futura, por parte da Câmara Municipal de Baião, de nenhuma obra de infra-estrutura que seja consequência directa ou indirecta da aprovação de uma operação de loteamento;

c) Nessa medida, conceder provimento ao recurso, devendo, em consequência, a decisão recorrida ser reformulada de acordo com o juízo de inconstitucionalidade.

Lisboa, 20 de Abril de 2004. — *Maria dos Prazeres Beleza — Vítor Gomes — Gil Galvão — Bravo Serra — Luís Nunes de Almeida.*

Secretaria-Geral

Despacho n.º 14 214/2004 (2.ª série). — Nos termos do n.º 1 do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 545/99, de 14 de Dezembro, e após prévia audição dos magistrados do Ministério Público em funções no Tribunal Constitucional, exonero, a seu pedido, a licenciada Margarida Maria Ornelas Menéres Pimentel, assessora do quadro de pessoal da Procuradoria-Geral da República, das funções de assessora do Gabinete do Ministério Público no Tribunal Constitucional, cargo que vinha exercendo em comissão de serviço desde 8 Maio de 1998.

O presente despacho produz efeitos a partir de 8 Julho de 2004, dando por finda a respectiva comissão de serviço.

8 de Julho de 2004. — O Presidente do Tribunal Constitucional, *Luís Manuel César Nunes de Almeida.*

Despacho n.º 14 215/2004 (2.ª série). — Por despacho do Presidente do Tribunal Constitucional de 6 de Julho de 2004 e por despacho do secretário da Procuradoria-Geral da República de 1 de Junho de 2004:

Margarida Maria Ornelas Menéres Pimentel, licenciada, assessora do quadro de pessoal da Procuradoria-Geral da República — transferida para o quadro do Núcleo de Apoio Documental e Informação Jurídica do Tribunal Constitucional para a mesma categoria e carreira, nos termos do disposto no artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, aplicável ao Tribunal Constitucional *ex vi* do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 545/99, de 14 de Dezembro, com efeitos a partir de 8 de Julho de 2004. (Não carece de fiscalização prévia do Tribunal de Contas.)

6 de Julho de 2004. — A Secretária-Geral, *Maria de Fátima Ribeiro Mendes.*

Despacho n.º 14 216/2004 (2.ª série). — Por despacho do presidente do Tribunal Constitucional de 30 de Junho de 2004 e do director-geral de Veterinária de 22 de Junho de 2004:

Maria da Conceição Barros Mimoso, operadora de reprografia, do quadro de pessoal da Direcção-Geral de Veterinária — transferida para lugar vago da carreira de telefonista do quadro de pessoal