

- e) Redactores de 2.ª classe, de entre indivíduos habilitados com o 11.º ano de escolaridade ou equivalente, mediante concurso de prestação de provas práticas.

Artigo 17.º-C

Carreira de operador de som e reprografia

O recrutamento para as categorias da carreira de operador de som e reprografia obedece às seguintes regras:

- a) Operadores de som e reprografia principais, de entre operadores de som e reprografia de 1.ª classe com, pelo menos, três anos na categoria, classificados de *Bom*;
- b) Operadores de som e reprografia de 1.ª classe, de entre operadores de som e reprografia de 2.ª classe com, pelo menos, três anos na categoria, classificados de *Bom*;
- c) Operadores de som e reprografia de 2.ª classe, de entre operadores de som e reprografia de 3.ª classe com, pelo menos, três anos na categoria, classificados de *Bom*;
- d) Operadores de som e reprografia de 3.ª classe, de entre indivíduos habilitados com a escolaridade obrigatória, mediante concurso de prestação de provas práticas.

Artigo 17.º-D

Carreira de compositor gráfico

O recrutamento para as categoria da carreira de compositor gráfico obedece às seguintes regras:

- a) Compositores gráficos principais, de entre compositores gráficos de 1.ª classe com, pelo menos, três anos na categoria, classificados de *Bom*;
- b) Compositores gráficos de 1.ª classe, de entre compositores gráficos de 2.ª classe com, pelo menos, três anos na categoria, classificados de *Bom*;
- c) Compositores gráficos de 2.ª classe, de entre compositores gráficos de 3.ª classe com, pelo menos, três anos na categoria, classificados de *Bom*;
- d) Compositores gráficos de 3.ª classe, de entre indivíduos habilitados com a escolaridade obrigatória, mediante concurso de prestação de provas práticas.

Artigo 17.º-E

Carreira de operador de *offset*

O recrutamento para as categorias da carreira de operador de *offset* obedece às seguintes regras:

- a) Operadores de *offset* principais, de entre operadores de *offset* de 1.ª classe com, pelo menos, três anos na categoria, classificados de *Bom*;
- b) Operadores de *offset* de 1.ª classe, de entre operadores de *offset* de 2.ª classe com, pelo menos, três anos na categoria, classificados de *Bom*;

- c) Operadores de *offset* de 2.ª classe, de entre operadores de *offset* de 3.ª classe com, pelo menos, três anos na categoria, classificados de *Bom*;

- d) Operadores de *offset* de 3.ª classe, de entre indivíduos habilitados com a escolaridade obrigatória, mediante concurso de prestação de provas práticas.

Art. 5.º Ao artigo 30.º do Decreto Legislativo Regional n.º 9/86/A, de 20 de Março, é feito o seguinte aditamento:

Artigo 30.º

Reclassificação e provimento

- 1 —
- 2 —
- 3 — O pessoal que tenha a qualidade de agente, desempenhando em regime de tempo completo as funções de escriturário-dactilógrafo de 2.ª classe, com sujeição à disciplina, hierarquia e horário dos serviços da Assembleia Regional, possuindo as habilitações literárias legalmente exigidas para o desempenho do cargo, e conte três anos de serviço, classificados de *Bom*, será integrado directamente em lugares de escriturário-dactilógrafo do quadro de pessoal da Assembleia Regional.

Aprovado pela Assembleia Regional dos Açores, na Horta, em 9 de Março de 1988.

O Presidente da Assembleia Regional, *José Guilherme Reis Leite*.

Assinado em Angra do Heroísmo em 31 de Março de 1988.

Publique-se.

O Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores, *Vasco Joaquim Rocha Vieira*.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão n.º 76/88 — Processo n.º 2/87

Acordam no Tribunal Constitucional (T. Const.):

I

Introdução

1 — Ao abrigo do disposto nos artigos 281.º, n.º 1, alínea a), da Constituição da República Portuguesa (CRP) e 51.º, n.º 1, da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, requereu o Provedor de Justiça a declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da deliberação n.º 17/CM/85, de 18 de Março, da Câmara Municipal de Lisboa, publicada no *Diário Municipal*, n.ºs 14 605, de 1 de Abril de 1985, e 14 615, de 16 de Abril de 1985.

Alega o Provedor de Justiça:

a) Através da deliberação n.º 17/CM/85, de 18 de Março, a Câmara Municipal de Lisboa decidiu o lançamento de uma tarifa de saneamento relativa à prestação de serviços pelo Município no âmbito dos «sistemas de resíduos sólidos, líquidos e águas residuais»,

que seria devida por todos os consumidores de água da Empresa Pública das Águas Livres no concelho de Lisboa a partir do dia 1 de Maio de 1985;

b) A União de Associações da Indústria Hoteleira e Similares do Centro/Sul de Portugal solicitou a intervenção dele, Provedor de Justiça, no sentido de pedir ao T. Const. a declaração de inconstitucionalidade dessa deliberação n.º 17/CM/85;

c) A União peticionante alicerçara então a tese de inconstitucionalidade da deliberação em causa na seguinte argumentação:

- 1.º A tarifa de saneamento criada é ilegal, porquanto o serviço cuja prestação se destinaria a retribuir não está previsto nos artigos 9.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de Março, e 51.º do Decreto-Lei n.º 100/84, da mesma data;
- 2.º Ainda que tal tarifa fosse uma taxa, a sua criação pela Câmara Municipal de Lisboa era ilegal, uma vez que só as assembleias municipais tinham competência para estabelecer taxas;
- 3.º A nova espécie tributária — tarifa de saneamento — não constitui taxa, mas antes imposto, já que a sujeição ao seu pagamento não depende de qualquer prestação individualizada de um serviço público;
- 4.º Tratando-se de um imposto, é inconstitucional a tarifa de saneamento criada pela Câmara Municipal de Lisboa, por violação do disposto nos artigos 106.º, n.º 2, e 168.º, n.º 1, alínea i), da CRP;

d) Ouvidos por ele, Provedor de Justiça, sobre tal pedido, quer a Câmara Municipal de Lisboa, quer o Ministério do Plano e da Administração do Território se pronunciaram — este último através da Direcção-Geral da Administração Autárquica — pela constitucionalidade da deliberação n.º 17/CM/85, justificando nos seguintes termos esse posicionamento:

- 1.º O lançamento da tarifa de saneamento respeitou à prestação de serviços aos municípios nas áreas de tratamento de lixos e de conservação de esgotos;
- 2.º Tal tarifa, por ser contrapartida de serviços prestados pelo Município, tem apoio no disposto nos artigos 3.º, n.º 1, alínea e), e 9.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 99/84 e, ainda, no disposto no artigo 51.º, n.º 1, alínea p), do Decreto-Lei n.º 100/84.

E prossegue o Provedor de Justiça:

e) Determina o artigo 3.º, n.º 1, alínea e), do Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de Março, que, entre outras, constitui receita dos municípios «o produto da cobrança de taxas ou tarifas resultantes da prestação de serviços pelos municípios»;

f) Por seu turno, o artigo 9.º do mesmo diploma enumera as actividades que podem dar lugar ao estabelecimento de tarifas, fazendo-o de forma taxativa e do seguinte modo:

Abastecimento de água;

Recolha, depósito e tratamento de lixos, bem como ligação, conservação e tratamento de esgotos; Transportes;

g) Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 100/84, no seu artigo 51.º, n.º 1, alínea p), ao definir a competência das câmaras municipais, limita-se a reproduzir o já referido artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 98/84, consagrando, pois, o direito à fixação de tarifas dentro do âmbito taxativo do mesmo preceito;

h) Ainda de interesse para o caso em análise é o artigo 38.º, n.º 2, alínea e), do Decreto-Lei n.º 100/84, que atribui às assembleias municipais competência para criar taxas concelhias;

i) É sobejamente conhecida a distinção doutrinal entre imposto, taxa e tarifa;

j) Assim, no imposto, e fundamentalmente, não há lugar a qualquer contraprestação por parte da pessoa jurídica de direito público tributante;

l) Ao contrário, existirá taxa sempre que com ela se vise retribuir uma actividade específica, isto é, um serviço prestado a certa pessoa por uma entidade colectiva de direito público;

m) Por seu turno, a tarifa é inequivocamente o *quantum* da taxa a pagar pelos potenciais beneficiários do serviço prestado;

n) Dúvidas, pois, não existem de que a Câmara Municipal de Lisboa não podia estabelecer a taxa de saneamento em questão, já que a sua criação era da competência da Assembleia Municipal;

o) E nem se diga que o executivo da autarquia se limitou a fixar a tarifa de uma taxa previamente estabelecida;

p) É que, e como resulta da deliberação em questão, visou-se antes *lançar* uma tarifa de saneamento relativa à prestação de certo serviço;

q) Assim, e tendo em conta o mais que consta da deliberação, facilmente se conclui que a contraprestação do serviço prestado, isto é, a taxa, impropriamente chamada «tarifa», teve carácter inovador, não tendo sido jamais criada pelo órgão deliberativo da autarquia, a Assembleia Municipal de Lisboa;

r) Consequentemente, se a taxa tivesse sido criada pela Assembleia Municipal de Lisboa, dissesse respeito a um serviço efectivamente prestado pela autarquia, e uma vez que ao serviço de saneamento se refere efectivamente a alínea b) do n.º 1 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 98/84, nada haveria a dizer, em matéria de ilegalidades, quanto à actuação da Câmara Municipal de Lisboa;

s) Não foi, porém, esse, como se viu, o caminho prosseguido pela autarquia e, assim, numa primeira análise, a deliberação em questão será ilegal por invasão da esfera da competência da Assembleia Municipal de Lisboa;

t) Por outro lado, e apesar de se estar perante uma deliberação autárquica, parece não existirem obstáculos à fiscalização da sua constitucionalidade, pois que ela é constituída indubitavelmente por um conjunto de normas jurídicas;

u) Assim, será inquestionável que tais normas, resultantes do exercício da função administrativa, formam um autêntico regulamento e são susceptíveis de controle de constitucionalidade;

v) Tal regulamento, impropriamente designado «deliberação», não é um acto administrativo, mas antes um verdadeiro acto normativo secundário;

x) É, por isso, indicutível que com a deliberação em exame, longe de se ter aplicado a lei a um caso concreto, dentro da esfera da competência da Câmara

Municipal de Lisboa, se criaram antes comandos ou padrões de comportamento a que estão subjacentes os conceitos da generalidade e da abstracção, caracteres basilares de toda e qualquer norma jurídica;

z) Nada impede, pois, que essa deliberação seja objecto de pedido de fiscalização sucessiva de constitucionalidade;

a') Ultrapassada esta questão, cabe agora apurar se a matéria da deliberação ofende algum princípio constitucional;

b') Já se viu que as autoridades podem criar taxas para se auto-retribuírem de serviços efectivamente prestados;

c') E nada haveria aqui a censurar se o serviço denominado «novo sistema interceptor de esgotos» estivesse a ser útil à população de Lisboa, caso em que se justificaria que os habitantes do concelho da capital tivessem de pagar a contrapartida do serviço de que beneficiavam;

d') Como nota Joaquim Castro Aguiar, *Regime Jurídico das Taxas Municipais*, pp. 94 e seguintes, para que a taxa possa ser cobrada é preciso que o município preste o respectivo serviço;

e') Há que haver, portanto, prestação efectiva de um serviço;

f') Sem que o serviço seja posto à disposição do contribuinte não pode haver taxa;

g') Mais, e por maioria de razão, se está montado o serviço, mas não funciona, a cobrança da taxa que lhe respeita é inviável;

h') Ora, como resulta dos estudos e propostas que levaram à criação da taxa de saneamento, a Câmara Municipal de Lisboa outra coisa não visou com ela que não fosse financiar os custos de investimento e exploração do projecto relativo ao «sistema interceptor de esgotos da cidade de Lisboa»;

i') De resto, que a tarifa criada visou financiar o investimento desse projecto resulta claramente do n.º 7 da deliberação n.º 47/CM/84, de 30 de Maio, publicada no *Diário Municipal*, n.º 14 406, de 12 de Junho de 1984, deliberação essa que, em boa verdade, foi a mãe da deliberação n.º 17/CM/85;

j') Não está ainda a funcionar o serviço de saneamento denominado «sistema interceptor de esgotos»;

l') Não havendo serviço com rede montada e pronto a prestar um serviço útil à comunidade lisboeta, não é legítimo fixarem-se taxas e, muito menos, estabelecer-se o seu quantitativo (a tarifa);

m') Assim, com tal medida, o município lisboeta visou arrecadar fundos, impondo unilateralmente aos cidadãos a prestação de uma certa quantia em dinheiro;

n') Tratou-se, deste modo, da criação *ex novo* de uma espécie tributária, que não pode deixar de ser um imposto;

o') Ora, a criação de impostos só pode efectuar-se através de lei da Assembleia da República, como resulta do disposto no artigo 168.º, n.º 1, alínea i), da CRP;

p') Por conseguinte, a deliberação n.º 17/CM/85 é manifestamente inconstitucional.

2 — Observado o estatuido no artigo 54.º da Lei n.º 28/82, não apresentou, no entanto, o presidente da Câmara Municipal de Lisboa qualquer resposta ao pedido do Provedor de Justiça.

3 — Cumpre agora apreciar e decidir se a deliberação n.º 17/CM/85, ou melhor, se as normas jurídicas que a integram são ou não inconstitucionais por infracção ao disposto nos artigos 106.º, n.º 2, e 168.º, n.º 1,

alínea i), da CRP (como sustenta o Provedor de Justiça) ou por infracção ainda a outro referente constitucional (como é permitido pelo artigo 51.º, n.º 5, da Lei n.º 28/82).

Isto significa antes de mais — importa sublinhá-lo — que não se irá conhecer da eventual ilegalidade daquela deliberação camarária: por um lado, porque tal não é solicitado pelo Provedor de Justiça, apesar de este — é um facto — fazer alusão, por diversas vezes, no seu requerimento, a esse hipotético vício da deliberação, e, por outro lado, porque, de qualquer maneira, sempre o T. Const. seria incompetente para dele conhecer, já que só em duas situações muito precisas a CRP — cf. artigo 281.º, n.º 1, alíneas b) e c) — lhe consente que fiscalize abstractamente a ilegalidade de normas jurídicas:

- 1) Quando se trate de normas constantes de diploma regional e o fundamento invocado seja o da violação do estatuto da região ou de lei geral da República;
- 2) E quando se trate de normas constantes de diploma emanado dos órgãos de soberania e o fundamento invocado seja o da violação dos direitos de uma região consagrados no seu estatuto.

II

Delimitação das normas sujeitas a juízo de (in)constitucionalidade

4 — A deliberação n.º 17/CM/85 é, verdadeiramente, um conjunto de deliberações: uma de carácter normativo, duas outras sem tal carácter.

É o seguinte o sentido dessas deliberações não normativas:

Uma determina «a apresentação de um plano de reorganização do sistema de recolha de lixos, manutenção de viaturas e funcionamento dos serviços»;

Outra mandata «o presidente da Câmara para, apoiado pelo vereador das finanças e pela comissão de vereadores para acompanhamento do projecto do sistema interceptor, prosseguir a negociação de apoio financeiro a conceder pelo Estado ao projecto do sistema interceptor de esgotos da cidade de Lisboa».

Como se vê do seu teor, são estas duas deliberações da Câmara Municipal de Lisboa, afinal, simples actos administrativos internos, ou seja, «actos cujos efeitos se produzem apenas nas relações interorgânicas» (Marcelo Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 9.ª ed., t. 1, p. 423).

Tais deliberações não normativas não estão compreendidas, é evidente, no pedido do Provedor de Justiça. É certo que, ao peticionar a declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da deliberação n.º 17/CM/85, não faz o Provedor de Justiça, expressamente, pelo menos, qualquer ressalva. No entanto, interpretado o pedido como síntese final da argumentação que o precede, deverá o mesmo ser lido restritamente, ou seja, como tendo por objecto apenas a deliberação de índole normativa contida na deliberação n.º 17/CM/85, *rectius* as normas que a informam.

Assim, por via do disposto no n.º 5 do artigo 51.º da Lei n.º 28/82, haverá o T. Const. de se limitar a decidir da validade constitucional de tais normas. Aliás, ainda que se quisesse dar ao pedido do Provedor de

Justiça um sentido omnicompreensivo (como dirigido à inconstitucionalização de *toda* a deliberação n.º 17/CM/85), ainda assim outra não poderia ser a solução a dar à questão (caracterização do *thema decidendum*), já que o T. Const. é competente apenas para apreciar e declarar a inconstitucionalidade de normas jurídicas e não de meros actos da Administração ou do poder jurisdicional sem carácter normativo (neste sentido, v. os Acórdãos do T. Const. n.ºs 26/85, 90/85, 150/86, 130/86 e 75/87, publicados no *Diário da República*, n.ºs 96, 157, 170, 299 e 100, respectivamente de 26 de Abril de 1985, 11 de Julho de 1985, 26 de Julho de 1986, 30 de Dezembro de 1986 e 2 de Maio de 1987, e Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., 2.º vol., p. 479).

III

A questão de inconstitucionalidade orgânica proposta pelo Provedor de Justiça [artigos 106.º, n.º 2, e 168.º, n.º 1, alínea i), da CRP] e outras questões de inconstitucionalidade que, de certo modo, lhe estarão associadas: uma de tipo orgânico [artigos 168.º, n.º 1, alínea r), 240.º e 255.º] e outra de classificação discutível [artigos 106.º, n.º 2, 168.º, n.º 1, alíneas l) e r), e 240.º, n.º 2].

5 — Definidos, pois, os contornos do caso a apreciar, impõe-se agora a transcrição das normas que constituem a «deliberação de tipo normativo» contida na deliberação n.º 17/CM/85, e a respeito das quais o T. Const., em último termo, terá de formular um juízo de (in)constitucionalidade.

É o seguinte o texto dessa parte da deliberação n.º 17/CM/85 (com um acrescento relativo à numeração das normas):

A Câmara Municipal de Lisboa, em reunião extraordinária de 18 de Março de 1985, deliberou por maioria:

1.ª norma. — Lançar uma tarifa de saneamento relativa à prestação de serviços pelo Município no âmbito dos sistemas de resíduos sólidos e águas residuais, que será devida por todos os consumidores de água da Empresa Pública das Águas Livres, no concelho de Lisboa, a partir do dia 1 de Maio de 1985.

2.ª norma. — Fixar a tarifa de saneamento para o tipo consumidores da EPAL, não domésticos (comerciais e industriais), Estado e outras pessoas colectivas de direito público [alíneas b) e d) do n.º 1 do anexo da Portaria n.º 31-P/85]:

a) 250\$ por mês;

b) 37\$ por metro cúbico de águas facturadas pela EPAL.

3.ª norma. — Que a liquidação e cobrança da tarifa de saneamento se processe através da EPAL e em conjunto com a sua facturação, nos termos e condições a acordar com esta Empresa.

Deliberou também por unanimidade:

4.ª norma. — Isentar da tarifa de saneamento as freguesias e as instituições e agremiações privadas de beneficência, culturais, desportivas, de solidariedade social e de interesse público, consideradas na alínea c) do n.º 1 do anexo da Portaria n.º 31-P/85.

Alude-se, e repetidamente, nas quatro normas desta deliberação a «tarifa de saneamento». A nomenclatura aqui utilizada suscita, desde logo, uma pequena interrogação: que deverá entender-se, no domínio das finanças locais, e em rigor, por *tarifa*?

A este respeito, em termos conceituais abstractos, e sem qualquer referência ao universo das finanças locais, escreve Alberto Xavier, *Manual de Direito Fiscal*, p. 59:

A prestação de serviços públicos pode efectuar-se em contrapartida de preços ou taxas. Num ou noutro caso as normas regulamentares que fixam a referida contraprestação e regem a sua aplicação denominam-se *tarifas* expressão que muitas vezes se utiliza para designar os próprios preços ou taxas que são objecto do aludido regulamento.

O Provedor de Justiça, como se viu, adoptou, no petítório, esta segunda significação de tarifa. De facto, para ele, «a tarifa é inequivocamente o *quantum* da taxa a pagar pelos potenciais beneficiários do serviço prestado».

Mas, volve-se a perguntar, qual será o exacto sentido do termo *tarifa* no plano do direito financeiro local?

O artigo 51.º, n.º 1, alínea p), do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, dispõe que compete à câmara municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços, bem como no da gestão corrente, «fixar tarifas pela prestação de serviços ao público pelos serviços municipais ou municipalizados, no âmbito do abastecimento de água, recolha, depósito e tratamento de lixos, ligação, conservação e tratamento de esgotos e transportes colectivos de pessoas e mercadorias».

Paralelamente, a Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro, depois de no artigo 4.º, n.º 1, alínea h), especificar que constitui receita dos municípios «o produto da cobrança de taxas ou tarifas resultantes da prestação de serviços pelo município», vem reafirmar, no n.º 1 do artigo 12.º, a competência tarifária já anteriormente atribuída às câmaras municipais pelo artigo 51.º, n.º 1, alínea p), do Decreto-Lei n.º 100/84.

Face a este quadro, impõe-se afirmar, e sem delongas, que a tarifa, no campo das finanças locais, se não delinea como uma figura tributária em absoluto nova, ou seja, como uma espécie de *tertium genus* entre a taxa e o imposto. Ela, de facto, e sob todos os aspectos, apresenta-se como uma simples taxa, embora taxa *sui generis*, cuja especial configuração lhe advém apenas da particular natureza dos serviços a que se encontra ligada. Como, a propósito, se nota em *La Nuova Enciclopedia del Diritto e dell' Economia Garzanti*, 2.ª ed., p. 1265, a taxa «diferencia-se da tarifa pública na medida em que o serviço a que corresponde o pagamento da taxa é efectuado pela administração do Estado no desempenho das suas funções institucionais fundamentais e em ordem à realização de fins estaduais primários. Trata-se, assim, de serviços administrativos, judiciários ou de utilidade pública que o Estado presta na sua qualidade de ente soberano, dotado do poder impositivo».

A tarifa, se ao nível da lei ordinária pode ter significação própria, não releva, porém, numa perspectiva constitucional, como categoria tributária autónoma. Nesta óptica, ela constitui apenas uma modalidade especial de taxa, e nada mais.

Isto é assim, realce-se, em pura teoria. Resta, porém, ver que realidade se esconde sob a «tarifa de saneamento» que, nos termos da segunda norma da deliberação n.º 17/CM/85, era de início unicamente cobrada

dos consumidores não domésticos da EPAL (comerciais e industriais), Estado e outras pessoas colectivas de direito público e passou, mais tarde, por força de deliberação da Câmara Municipal de Lisboa publicitada pelo edital n.º 37/86 (*Diário Municipal*, n.º 14 914, de 3 de Julho de 1986), a ser cobrada também dos consumidores domésticos.

A solução da questão de (in)constitucionalidade orgânica das quatro normas da deliberação n.º 17/CM/85 — as únicas que aqui estão em causa — depende fundamentalmente da qualificação da «tarifa de saneamento» por elas criada como imposto ou como taxa.

No primeiro caso, concluindo-se pela sua inclusão na categoria dos impostos, tal implicará necessariamente a inconstitucionalidade orgânica da primeira, segunda e quarta normas da deliberação n.º 17/CM/85 pelas razões aventadas pelo Provedor de Justiça e da terceira norma por razões consequenciais. No segundo caso, extraindo-se a conclusão de que a «tarifa de saneamento» é, na realidade, uma taxa, tal postulará, numa óptica organicista, a conformidade à CRP de todas essas normas.

No entanto, antes de prosseguir com a investigação neste sentido (ou seja, no sentido de apurar se se trata de um imposto ou de uma taxa), impõe-se demonstrar que assim haverá de ser, no plano da (in)constitucionalidade orgânica, conforme se verifique uma ou outra dessas alternativas.

6 — Dispõe o artigo 168.º, n.º 1, alínea *i*), da CRP que é da exclusiva competência da Assembleia da República, salvo autorização ao Governo, legislar sobre criação de impostos e sistema fiscal. Da conjugação deste artigo 168.º, n.º 1, alínea *i*), com o artigo 106.º, n.º 2, da CRP resulta que a reserva relativa da Assembleia da República, nesta frequência, abrange, não só a criação de impostos, como a determinação da incidência, taxa, benefícios fiscais e garantias dos contribuintes.

De igual modo, o artigo 168.º, n.º 1, alínea *r*), da CRP, estatuiu que é da exclusiva competência parlamentar, salvo autorização ao Executivo, legislar sobre o regime das finanças locais, reserva para a Assembleia da República, algo similarmente, e entre outras sub-matérias, a da definição de impostos locais que constituam receita dos municípios (v. artigos 240.º e 255.º da CRP).

Por conseguinte, se vier a ter-se por certo que em causa na deliberação n.º 17/CM/85 está, ao cabo e ao resto, um imposto, a primeira norma (criação e incidência), a segunda (determinação da taxa) e a quarta (isenções) situar-se-ão nas áreas de reserva legislativa parlamentar, respectivamente definidas nas alíneas *i*) e *r*) do n.º 1 do artigo 168.º da CRP, sendo inevitável, assim, concluir-se pela sua inconstitucionalidade orgânica.

Por outro lado, nessa situação conjuntural, e por derivação, seria de concluir ainda pela inconstitucionalidade da terceira norma daquela deliberação (liquidação e cobrança). De facto, a subsistência de tal norma — uma vez «caídas» as outras por inconstitucionalidade orgânica — não teria então, na economia da deliberação n.º 17/CM/85, qualquer sentido.

Precise-se, a propósito, embora um pouco à margem da exposição antecedente, que nesta hipótese a primeira, segunda e quarta normas da deliberação (e com idênticos efeitos consequenciais sobre a terceira norma) enfermiariam ainda de uma outra inconstitucionalidade, esta de discutível caracterização. Na realidade, nos artigos 168.º, n.º 1, alínea *i*), e 106.º, n.º 2, de uma ban-

da, e 168.º, n.º 1, alínea *r*), e 240.º, n.º 2, de outra banda, estabelece a CRP que as matérias relativas à criação de impostos e às finanças locais estão sujeitas ao princípio da reserva de lei, princípio que nessa hipótese (na hipótese de ser um imposto aquela tarifa cambiária) não teria sido respeitado pela deliberação n.º 17/CM/85. Daqui, essa outra inconstitucionalidade.

Ao invés, sendo a «tarifa de saneamento» em questão, por hipótese, simples taxa, não se registaria nem a apontada inconstitucionalidade orgânica, nem a inconstitucionalidade ora referida em segundo lugar. Com efeito, considerada a densificação constitucional do conceito de autonomia local (artigo 237.º da CRP), muito particularmente no domínio financeiro (artigo 240.º), e tido em conta o poder regulamentar próprio que é constitucionalmente reconhecido às autarquias locais (artigo 240.º), de imediatato uma conclusão se impõe: a CRP não proíbe que as autarquias criem, elas mesmas, sob a forma de regulamento local, as taxas devidas pela utilização dos seus serviços, taxas que, segundo o n.º 3, *in fine*, do artigo 240.º, fazem parte até do grupo de receitas obrigatórias dessas pessoas colectivas públicas territoriais.

E assim — na sequência, aliás, de uma certa tradição histórica, que sempre considerou tal faculdade como manifestação típica da autonomia local — tem vindo o legislador ordinário, sem qualquer contestação, a «ler» nesses termos a CRP [v. artigos 17.º, n.º 1, alínea *j*), e 48.º, n.º 1, alínea *p*), da Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro, 15.º, n.º 1, alínea *m*), e 39.º, n.º 2, alínea *l*), do Decreto-Lei n.º 100/84, 3.º, alínea *a*), 4.º, alínea *b*), e 13.º da Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro, 3.º, n.º 1, alínea *e*), 8.º, 9.º, 14.º, alínea *b*), e 15.º do Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de Março, e 4.º, n.º 1, alínea *g*), 11.º, 12.º, 18.º, alínea *b*), e 19.º da Lei n.º 1/87].

Esclarecidos estes aspectos da questão, cabe agora retomar a análise no ponto em que fora interrompida e decididamente investigar se a «tarifa de saneamento» em causa deve ser considerada como imposto ou antes como simples taxa.

7 — Diversas vezes se debruçou o T. Const. sobre a diferenciação destas figuras tributárias, e muito particularmente no Acórdão n.º 348/86, publicado no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 7, de 9 de Janeiro de 1987, sempre atendendo a que a distinção entre elas residia no carácter *unilateral* do imposto e *bilateral* da taxa (neste sentido, v. ainda Teixeira Ribeiro, *Lições de Finanças Públicas*, p. 267; Cardoso da Costa, *Curso de Direito Fiscal*, 2.ª ed., pp. 11 e 12; Braz Teixeira, *Princípios de Direito Fiscal*, pp. 43 e 44, e Alberto Xavier, *ob. cit.*, pp. 43 e 44).

Muito concretamente, a este respeito, escreveu Alberto Xavier, obra referida, pp. 43 e 44:

A prestação patrimonial em que o imposto consiste é uma prestação *unilateral*, no sentido de não sinalagmática, pois a obrigação de que resulta não se encontra entrelaçada com qualquer outra obrigação recíproca com o mesmo fundamento a cargo do titular do imposto, que seja a contrapartida da atribuição patrimonial que através dela se obtém. Com efeito, a situação que dá origem ao imposto não gera para o credor qualquer dever específico de efectuar uma contraprestação: o exercício das funções públicas é um dever funcional dos entes a que respeitam e que não pode deixar de ser individualmente cumprido com o fundamento na falta de prestação de um imposto por um sujeito determinado.

Não assim nas taxas. Aqui o fundamento do tributo é a prestação da actividade pública, a utilização do domínio e a remoção do limite jurídico, e, por isso, estas realidades e a taxa que lhes corresponde encontram-se entre si ligadas por um nexó sinalagmático, em termos de uma se apresentar como contraprestação da outra.

Na perspectiva do Provedor de Justiça — por ausência de qualquer contraprestação no domínio da relação jurídico-tributária, mais exactamente por a «tarifa de saneamento» se destinar a financiar os custos de investimento e exploração do projecto do «sistema interceptor de esgotos da cidade de Lisboa», serviço ainda não posto à disposição dos contribuintes — seria tal «tarifa», criada pela Câmara Municipal de Lisboa através da deliberação n.º 17/CM/85, pura e simplesmente um imposto.

Como decorre da exposição antecedente, o T. Const. aceita o ponto de partida do Provedor de Justiça. Ou seja, aceita que, se a prestação patrimonial correspondente à «tarifa de saneamento» tiver carácter não sinalagmático, será então, e indiscutivelmente, um verdadeiro imposto.

Interessa, pois, averiguar se, *in casu*, é isso que realmente sucede, apurando, em suma, se, em contrapartida da «tarifa de saneamento», a Câmara Municipal de Lisboa nenhum serviço está, na realidade, a prestar aos sujeitos passivos da relação jurídico-tributária.

8 — Na deliberação n.º 17/CM/85 diz-se *expressis verbis* que a tarifa de saneamento é «relativa à prestação de serviços pelo Município no âmbito dos sistemas de resíduos sólidos e águas residuais» (itálico nosso).

O Provedor de Justiça interpretou esta referência aos «sistemas de resíduos sólidos e águas residuais» como abrangendo unicamente o «sistema interceptor de esgotos da cidade de Lisboa», ao tempo ainda por implementar. Para tanto baseou-se, por um lado, na deliberação n.º 47/CM/84 (que considerou mãe da deliberação n.º 17/CM/85) e, por outro lado, nos estudos e propostas que levaram à criação da «tarifa de saneamento» (estudos e propostas de que juntou fotocópias). No entanto, face a estes dados (por ele, Provedor de Justiça, declaradamente invocados, e dos quais arrancou para chegar a tal conclusão), a inferência a extrair deles, numa análise objectiva da situação, terá afinal de ser bem diversa. É o que, de seguida, se vai procurar demonstrar.

Na referida deliberação n.º 47/CM/84 — através da qual a Câmara Municipal de Lisboa adjudicou provisoriamente ao grupo Construções Técnicas parte dos trabalhos objecto do «concurso público internacional de concepção, financiamento e construção do sistema interceptor de esgotos da cidade de Lisboa, seu tratamento e destino final» — foi deliberado ainda, muito particularmente no item 7, «que a Câmara, em conformidade com o exposto no capítulo 3, se pronunciou no sentido de solicitar ao Gabinete de Estudos a preparação de uma proposta para o eventual lançamento de uma tarifa de saneamento para financiamento, em especial, dos investimentos e custos de exploração do presente projecto, *mas também de outros encargos inerentes aos sistemas de águas residuais e resíduos sólidos da cidade*, lançamento que seria efectivado em condições a estabelecer pela Câmara na sequência de estudos e propostas a apreciar e aprovar até ao momento da adjudicação definitiva» (itálico aditado).

Regista-se, pois, que já nessa deliberação n.º 47/CM/84 se apontava para a criação de uma «tarifa de sanea-

mento», destinada ao financiamento, é certo, dos investimentos e custos de exploração do «sistema interceptor de esgotos da cidade de Lisboa», mas destinada também ao financiamento de «outros encargos inerentes aos sistemas de águas residuais e resíduos sólidos da cidade».

Na sequência da determinação contida no item 7 dessa mesma deliberação n.º 47/CM/84, o Gabinete de Estudos e Planeamento da Câmara Municipal de Lisboa elaborou, em Novembro de 1984, o estudo relativo ao lançamento da «tarifa de saneamento», estudo de que se respingam as seguintes passagens:

De acordo com o n.º 7 da deliberação da Câmara n.º 47/CM/84, de 30 de Maio do ano em curso, foi o Gabinete de Estudos e Planeamento encarregado de estudar e propor o lançamento de uma tarifa de saneamento para financiamento dos custos de investimento e exploração do projecto relativo ao «sistema interceptor de esgotos da cidade de Lisboa, seu tratamento e destino final» e de outros encargos relativos aos sistemas de águas residuais e resíduos sólidos.

[...]

E o que está agora em causa é, por um lado, a possibilidade de realização de um projecto indispensável à defesa do estuário do Tejo — cuja utilidade é mais do que reconhecida — e, por outro, assegurar a manutenção do sistema de resíduos sólidos cujos custos (de investimento e funcionamento) ultrapassam actualmente 2 milhões de contos anuais.

[...]

Conforme atrás se referiu, as tarifas a fixar pelos municípios devem financiar os encargos de exploração e de administração respectivos, acrescidos do montante necessário à reintegração do equipamento, nesse caso relativo aos serviços de recolha, depósito e tratamento de lixos, bem como ligação, conservação e tratamento de esgotos.

Convirá, assim, perspectivar os encargos dos dois sistemas em causa — resíduos sólidos e águas residuais — tendo em vista fundamentar a fixação pela Câmara da tarifa a lançar pelo Município de acordo com a legislação aplicável.

[...]

No âmbito deste sistema [sistema de águas residuais] encontramos à partida duas parcelas: a relativa aos encargos de manutenção, conservação e reconstrução da rede de esgotos e a referente aos encargos com o projecto «interceptor e de tratamento de esgotos», a iniciar no princípio de 1985.

Quanto à primeira, considera-se que os seus custos deverão ser suportados pelas actuais taxas de conservação e ligação, cuja receita se situa, presentemente, na ordem dos 270 000 contos anuais, e que serão mantidas, até porque a sua incidência é diversa da da tarifa agora em estudo, uma vez que aquelas são liquidadas aos proprietários de imóveis e estas serão devidas pelos consumidores de água. Trata-se de uma simplificação sem grandes prejuízos de análise, que nos permite, deste modo, não entrar em conta no presente estudo com estas duas variáveis, até pela dificuldade de prever os encargos relativos à manutenção, conservação e reconstrução da rede de águas residuais.

Assim, resta-nos estimar os encargos relativos ao projecto do «sistema interceptor e de tratamento de esgotos».

9 — Deste estudo, elaborado, repete-se, na sequência da determinação constante do item 7 da deliberação n.º 47/CM/84, decorre que a «tarifa de saneamento» se destinaria a um duplo financiamento:

- a) Ao financiamento dos custos do sistema de resíduos sólidos (incluindo, de uma parte, os encargos de exploração e administração do serviço de recolha, depósito e tratamento de lixos e, de outra parte, os quantitativos precisos para a reintegração do equipamento de tais serviços);
- b) E ao financiamento dos custos de parte do sistema de águas residuais (isto é, ao financiamento dos custos de implementação do «sistema interceptor de esgotos da cidade de Lisboa», a integrar futuramente no sistema de águas residuais já existente).

E foi nesta dupla dimensão que tal tarifa veio a ser efectivamente instituída pela deliberação n.º 17/CM/85, onde, reitera-se, se especificou que a mesma era «relativa à prestação de serviços pelo Município no âmbito dos sistemas de resíduos sólidos e águas residuais».

A leitura feita pelo Provedor de Justiça do real alcance desta «tarifa de saneamento», tal como ela veio a ser delineada na deliberação em causa, não foi, pois, inteiramente correcta. Além de se referir ao «sistema interceptor de esgotos da cidade de Lisboa», a dita tarifa abarcou também o sistema de resíduos sólidos da cidade.

E esclarecido este ponto, surge agora, com toda a naturalidade, a interrogação: no âmbito de cada um desses sistemas, a Câmara Municipal de Lisboa tem prestado, de facto, um serviço determinado aos contribuintes?

E faz-se a pergunta nestes termos porque o que releva para definição da relação sinalagmática, característica da taxa, não é propriamente a destinação financeira das receitas obtidas, mas antes a prestação, aos sujeitos tributados, de um serviço.

10 — Pelo que se refere ao sistema de resíduos sólidos, a resposta é simples e fácil. Neste domínio, a Câmara Municipal de Lisboa vem efectivamente proporcionando à população em geral o serviço, específico e divisível, de recolha, depósito e tratamento de lixos.

Poderia eventualmente discutir-se o modo como é feita a determinação dos utentes desse serviço: todos os consumidores de água da EPAL (cf. a deliberação camarária publicitada pelo edital n.º 37/86), excepção feita aos consumidores referidos na 4.ª norma da deliberação n.º 17/CM/85, que beneficiem da isenção aí estabelecida.

No entanto, é de ter em atenção que, pela própria natureza do serviço em questão, é verdadeiramente impossível uma determinação rigorosa do universo dos utentes. A isto acresce que o esquema de identificação previsto naquela deliberação não se configura como ilógico e irrealista. Na verdade, o índice escolhido para esse efeito envolve uma presunção muito forte de que os sujeitos tributados realmente utilizam o serviço de recolha, depósito e tratamento de lixos, pois que, por via de regra, todo o consumidor de água é também «produtor de lixo».

Por outro lado, importa salientar que em nada impressiona o facto de todos os consumidores de água terem forçosamente, neste caso, de pagar a «tarifa de saneamento». Como ensina Teixeira Ribeiro, «Não jurídica de taxa», *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 117.º, p. 292, «as taxas são sempre receitas coactivas, pois não é negocialmente assumida a obrigação de as pagar; mas as utilizações dos bens por que se pagam taxas, essas podem ser voluntárias ou obrigatórias. E as utilizações obrigatórias, por seu turno, ainda podem ser ou não solicitadas».

Nestas circunstâncias, é de concluir que o segmento da «tarifa de saneamento» respeitante ao sistema de resíduos sólidos, em que se regista diariamente a correspondente contraprestação por parte da Câmara Municipal de Lisboa ao nível do serviço de recolha, depósito e tratamento de lixos, é, de facto, uma taxa. Nem inválida esta conclusão o facto de a parcela em causa da «tarifa de saneamento» — como resulta, aliás, do estudo anteriormente citado do Gabinete de Estudos e Planeamento — se destinar a financiar os encargos de exploração e de administração dos respectivos serviços, acrescidos do montante necessário à reintegração do equipamento. De um lado, porque, como atrás se notou, o decisivo, neste campo, não é o destino financeiro da receita, mas a prestação ou não de um serviço. E, de outro lado, porque, se tal destinação tivesse ainda aqui algum relevo; então sempre se observaria que o custo da reintegração do equipamento é ainda custo do serviço, como, aliás, era reconhecido expressamente pelo artigo 9.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 98/84, e continua a sê-lo pelo artigo 12.º, n.º 2, da Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro, que praticamente o reproduz (neste sentido, v. ainda Marcelo Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 9.ª ed., t. II, p. 1060, que, significativamente, e a este respeito, escreve: «Os preços das prestações dos serviços públicos são calculados a partir do custo de produção, mas acrescentando a este os encargos gerais e administrativos, de maneira a cobrir os gastos de exploração e de equipamento do serviço»). De todo o modo, neste domínio, como salienta Alberto Xavier, *ob. cit.*, pp. 43 e 44, «do ponto de vista económico, só casualmente se verificará uma equivalência precisa entre prestação e contraprestação, entre o quantitativo da taxa e o custo da actividade pública ou benefício auferido pelo particular — aliás muitas vezes indetermináveis por não existir um mercado que os permita exprimir objectivamente. Mas ao conceito de sinalagma não importa a equivalência económica, mas a *equivalência jurídica*».

11 — Há que ver agora o que se passa com o sistema de águas residuais. Neste terreno, tem também a Câmara Municipal de Lisboa vindo a prestar aos munícipes, desde há muito, através da rede geral de esgotos existente na cidade, um serviço de escoamento, não só das águas residuais domésticas ou industriais, como das pluviais caídas nas coberturas, terraços e logradouros dos prédios urbanos.

Quanto a este sistema de águas residuais, e sempre segundo o mencionado estudo do Gabinete de Estudos e Planeamento, há, todavia, que distinguir «à partida duas parcelas: a relativa aos encargos de manutenção, conservação e reconstrução da rede de esgotos e a referente aos encargos com o projecto 'interceptor e de tratamento de esgotos', a integrar, mais tarde, na rede existente.

Relativamente à primeira parcela, escreve-se ainda nesse estudo que «os seus custos deverão ser suportados pelas actuais taxas de conservação e ligação», da responsabilidade dos proprietários dos imóveis. Na realidade, e segundo os artigos 75.º, 76.º e 77.º do Regulamento Geral das Canalizações de Esgoto da Cidade de Lisboa, publicitado através do edital n.º 145/60, de 17 de Setembro, a respectiva Câmara Municipal, com vista a fazer face aos encargos com a instalação e conservação da rede geral de esgotos da capital, tem direito a cobrar, por cada prédio, e do respectivo proprietário, uma taxa de ligação (devida uma vez) e uma taxa de conservação (devida anualmente).

No que toca à segunda parcela, e ainda segundo o mesmo estudo, os seus encargos, referentes ao financiamento do «novo sistema interceptor de esgotos», deveriam ser suportados pelos consumidores de água. E assim veio a suceder, já que o segmento restante da «tarifa de saneamento» criada pela deliberação n.º 17/CM/85 foi destinado, e tão-somente, a cobrir os encargos com a construção desse «sistema interceptor de esgotos da cidade de Lisboa», até hoje não construído.

Poderá, nestas circunstâncias, este segundo segmento da «tarifa de saneamento» ser ainda considerado como taxa?

12 — O Provedor de Justiça — estendendo, embora, o juízo a toda a «tarifa de saneamento» — dá resposta negativa à interrogação com o argumento de que, não estando a funcionar ainda o serviço de saneamento denominado «sistema interceptor de esgotos», não há prestação útil de um serviço à comunidade lisboeta, não há, bem vistas as coisas, qualquer contrapartida, pelo que o que ocorre é a criação de uma espécie tributária nova que, pela sua unilateralidade, não pode deixar de ser tida como imposto.

Esta visão da situação, à primeira vista impressionante, não resiste, contudo, a uma análise mais detalhada.

Primeiro que tudo, é conveniente não esquecer que o «novo sistema interceptor de esgotos da cidade de Lisboa» virá a ser, no futuro, uma estrutura associada à estrutura do sistema de águas residuais, há muitos anos implementada na capital. Será então, sem dúvida, uma peça da maior importância desse sistema (especialmente vocacionada para a recuperação ecológica do estuário do Tejo), mas não constituirá, de modo algum, um sistema em si.

Dessa maneira, e uma vez implantado no terreno, funcionará unicamente como subsistema dentro de um sistema mais vasto, o sistema de águas residuais da cidade de Lisboa; e só a este sistema, tal como aliás hoje sucede, corresponderá a prestação efectiva de um serviço público: serviço de drenagem de águas sujas e pluviais, tanto a nível doméstico, como industrial.

Nesta perspectiva, o que é exigido pela deliberação n.º 17/CM/85, mais tarde completada pela deliberação camarária publicitada pelo edital n.º 37/86, é que os consumidores de água da EPAL (excepção feita aos consumidores referidos na 4.ª norma da deliberação n.º 17/CM/85) paguem o custo de um serviço que, com ressalva de um particular grupo de consumidores (aqueles cuja residência ou estabelecimento não esteja ligado à rede de esgotos), lhes é efectivamente proporcionado: o serviço de drenagem de águas residuais.

Nesta óptica, pouco importa — reitera-se uma vez mais — que os utentes estejam então a pagar apenas certa fracção do custo desse mesmo serviço, ou seja, o custo de determinada dimensão do seu reequipamento. Tudo isto, com efeito, está para lá da prestação do serviço, tem apenas a ver com a ulterior utilização financeira da receita.

Assim, também quanto a este outro segmento da «tarifa de saneamento» — e pondo de parte os consumidores de água da EPAL em cujas moradas ou estabelecimentos não exista qualquer conexão ao sistema de águas residuais — se observa o nexó sinalagmático, que permite, em última análise, considerá-lo como taxa. E o facto de a taxa, no caso, não pagar todos os custos do serviço prestado (serviço que está associado ao sistema de águas residuais), não é susceptível de lhe retirar tal natureza. A equivalência conceptualmente exige-

da, pelo que se refere às taxas, entre estes dois termos — já noutro passo do acórdão se pôs em relevo — é mais de carácter jurídico que de carácter económico.

Este serviço, convém precisá-lo, não se confunde, porém, com o serviço que, algo paralelamente, é prestado aos proprietários de imóveis e consistente na manutenção, em bom estado, da ligação dos seus prédios à rede geral de esgotos, e pelo qual eles pagam a devida taxa (artigos 75.º, 76.º e 77.º do Regulamento Geral das Canalizações de Esgoto da Cidade de Lisboa).

Prestado este esclarecimento, impõe-se, pois, concluir — quanto aos consumidores de água da EPAL que beneficiem *in loco* de ligação ao sistema de esgotos — que a parte ora em análise da prestação por eles devida, segundo a deliberação n.º 17/CM/85, é indiscutivelmente uma taxa.

De toda a exposição antecedente é, enfim, de tirar a ilação de que na «tarifa de saneamento», criada pela deliberação n.º 17/CM/85, são destacáveis dois segmentos: o primeiro, destinado a retribuir o serviço de recolha, depósito e tratamento de lixos, serviço efectivamente prestado a todos os consumidores de água da EPAL, e que, por isso, deve ser considerado como taxa em toda a sua extensão, e o segundo, destinado a retribuir o serviço de drenagem de águas sujas e pluviais, de procedência doméstica ou industrial, serviço só verdadeiramente prestado àqueles consumidores de água cujas casas ou estabelecimentos estejam ligados à rede de esgotos, e que, dessa maneira, só em relação a tais consumidores pode ser havido como taxa.

Deste modo, é forçoso concluir ainda, pelas razões anteriormente expostas, e no tocante à 1.ª, 2.ª e 4.ª normas daquela deliberação — e pelo menos enquanto elas se referem a consumidores de água da EPAL que têm as residências ou estabelecimentos conectados à rede geral de esgotos —, que não se regista nem o vício da inconstitucionalidade orgânica (por intromissão na área de reserva legislativa relativa da Assembleia da República), nem o outro vício da inconstitucionalidade referido (por infracção ao princípio da reserva de lei), e no tocante à 3.ª norma da deliberação, que, nessa mesma medida, se não verifica qualquer inconstitucionalidade consequencial.

13 — Ao invés, para aquelas mesmas normas — e enquanto elas se referem aos consumidores de água da EPAL que não gozem nos seus domicílios ou estabelecimentos de tal ligação ao sistema de esgotos — já a solução terá de ser diferente. Desde logo, porque a parte da «tarifa de saneamento» destinada a custear o serviço de drenagem de águas residuais, e já que, nesse campo, nenhum serviço lhes é realmente prestado, não pode deixar de ser tida, quanto a eles, como um verdadeiro imposto. De facto, é aqui patente o carácter da unilateralidade, isto é, da ausência de vantagens ou utilidades correspectivas, carácter que claramente distingue esta espécie tributária da taxa.

Logo, no que respeita a esses consumidores de água da EPAL, e quanto à parte da prestação ora em causa, são inconstitucionais, pelas razões anteriormente expostas, as normas 1.ª, 2.ª e 4.ª da deliberação n.º 17/CM/85, as quais, nesses segmentos, padecem, e cumulativamente, das inconstitucionalidades referidas no presente capítulo: 1) inconstitucionalidade orgânica, prevista quer no artigo 168.º, n.º 1, alínea i), da CRP, em articulação com o artigo 106.º, n.º 2, quer no arti-

go 168.º, n.º 1, alínea r), em conjugação com os artigos 240.º e 255.º; 2) e inconstitucionalidade, que se opôs por não classificar, contemplada nos artigos 106.º, n.º 2, 168.º, n.º 1, alíneas i) e r), e 240.º, n.º 2, da CRP.

Esta inconstitucionalidade normativa, como se vem de ver, é parcelar a dois níveis: a) a nível dos consumidores da EPAL; b) e a nível da «tarifa de saneamento».

Mas enquanto, e para o efeito de separar o sector inconstitucional das normas do seu sector conforme a CRP, é possível segmentá-las ao nível dos consumidores, já o mesmo não sucede ao nível da «tarifa de saneamento». É que esta «tarifa» se refere, em bloco e sem quaisquer especificações, aos quantitativos destinados a remunerar os serviços «prestados», seja no âmbito dos sistemas de resíduos sólidos, seja no âmbito do sistema de águas residuais.

Face a esta situação de indivisibilidade — e em relação aos consumidores da EPAL que não beneficiem de ligação à rede geral de esgotos em suas casas ou estabelecimentos —, não é mesmo possível salvar as normas 1.ª, 2.ª e 4.ª da deliberação n.º 17/CM/85 na parte em que se referem à fracção da «tarifa de saneamento» que paga o serviço de recolha, depósito e tratamento de lixos, serviço que aqueles consumidores, de facto, utilizam. É que aí, onde não exista divisibilidade possível, a inconstitucionalidade de um segmento envolve fatalmente a inconstitucionalidade do segmento restante, ainda que, no rigor dos princípios — e como, aliás, sucede no caso em exame —, este último devesse ser tido por conforme à CRP.

Nesta perspectiva, as normas 1.ª, 2.ª e 4.ª da deliberação n.º 17/CM/85 — e sempre e só na medida em que na sua previsão se compreendem os consumidores de água da EPAL que não têm à sua disposição o serviço público de drenagem de águas residuais — terão de ser julgadas inconstitucionais, embora até certo ponto só reflexamente, quanto a toda a «tarifa de saneamento».

Consequencialmente, e numa dimensão similar, será de julgar ainda inconstitucional a norma terceira daquela deliberação, cuja manutenção, mesmo nessa parte, seria absurda e incongruente face à queda (parcelar) das demais normas.

Este juízo de inconstitucionalidade parcial, e como decorrerá da argumentação desenvolvida ao longo do capítulo subsequente, terá, no entanto, de ser ampliado, quando perspectivada de outro ângulo a inconstitucionalidade da 1.ª, 2.ª, 3.ª e 4.ª normas da deliberação n.º 17/CM/85.

IV

Outra questão de inconstitucionalidade formal (artigo 115.º, n.º 7, da CRP)

14 — Dispõe o n.º 7 do artigo 115.º da CRP que «os regulamentos devem indicar expressamente as leis que visam regulamentar ou que definem a competência subjectiva e objectiva para a sua emissão». Para a perfeita compreensão do sentido e alcance do preceito, indispensável é estabelecer-se o confronto do n.º 7 com o n.º 6 do artigo 115.º

De facto, enquanto o n.º 6 do artigo 115.º da CRP estipula que «os regulamentos do Governo revestem a forma de decreto regulamentar quando tal seja determinado pela lei que regulamentam, bem como no caso de regulamentos independentes», limitando, por conseguinte, e de modo expresso, a determinação dele constante aos regulamentos do Executivo, já o n.º 7 do mesmo artigo se refere a regulamentos *tout court*,

sujeitando, assim, todo e qualquer regulamento, independentemente da consideração do órgão ou da autoridade donde tiverem emanado, à imposição de tipo alternativo nele prevista.

É, pois, claro, face a este simples cotejo normativo, que abrangidos pela regra bidireccional do n.º 7 do artigo 115.º da CRP estão todos os regulamentos, nomeadamente os que provenham do Governo [artigo 202.º, alínea c)], dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas [artigo 229.º, alínea b)] e dos órgãos próprios das autarquias locais (artigo 242.º da CRP). Todos esses regulamentos, de um ou de outro modo, estão umbilicalmente ligados a uma lei, à lei que necessariamente precede cada um deles, e que, por força do disposto no n.º 7 do artigo 115.º da CRP, tem de ser obrigatoriamente citada no próprio regulamento.

O papel dessa lei precedente — di-lo o n.º 7 do artigo 115.º — não é sempre o mesmo.

Um das vezes a lei a referir é aquela que o regulamento visa regulamentar. Será esse 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 omissão. De facto, no exercício do poder regulamentar têm de ser respeitados diversos parâmetros, e assim é que «cada autoridade ou órgão só pode elaborar os regulamentos para cuja feitura a lei lhe confira competência, não podendo invadir a de outras autoridades ou órgãos (competência subjectiva)» e nessa «feitura deverá visar-se o fim determinante da atribuição do poder regulamentar (competência objectiva)» — Afonso Rodrigues Queiró, «Teoria dos regulamentos», *Revista de Direito e Estudos Sociais*, ano XXVII, n.ºs 1-2-3-4, p. 19. A necessidade de citação dessa lei definidora da competência, subjectiva e objectiva da autoridade ou órgão que emite o regulamento, verificar-se-á designadamente no caso dos regulamentos autónomos.

15 — Ora, a deliberação n.º 17/CM/85, que na sua parte normativa constitui um verdadeiro regulamento, não se refere, nem directa, nem indirectamente, à lei que a suporta e que, no esquema do artigo 115.º, n.º 7, da CRP, teria de ser obrigatoriamente citada.

Deste modo, nem interessa averiguar se tal deliberação poderia ou não ser legalmente justificada. Na verdade, e em correcta análise do texto constitucional, escrevem, a esse propósito, Gomes Canotilho e Vital Moreira, *ob. cit.*, p. 66:

O princípio da primariedade ou precedência da lei é claramente afirmado no n.º 7 [do artigo 115.º], onde se estabelece: a) a *precedência* da lei relativamente a toda a actividade regulamentar; b) o *dever de citação* da lei habilitante por parte de todos os regulamentos. Esta dupla exigência torna ilegítimos, não só os regulamentos carecidos de habilitação legal, mas também os regulamentos que, embora com provável fundamento legal, não individualizam expressamente este fundamento.

Assim, é patente a inconstitucionalidade formal da 1.ª, 2.ª, 3.ª e 4.ª normas da deliberação n.º 17/CM/85, por violação do disposto no artigo 115.º, n.º 7, da CRP (neste sentido, v. o Acórdão n.º 92/85 do T. Const., in *Diário da República*, 1.ª série, n.º 168, de 24 de Julho de 1985).

V

Limitação de efeitos

16 — Por via de regra, a declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, tem efeitos *ex tunc*.

Pontualmente, porém, pode o T. Const., nos termos do artigo 282.º, n.º 4, da CRP, quando a segurança jurídica, razões de equidade ou interesse público de excepcional relevo, que deverá ser fundamentado, o exigirem, fixar os efeitos da inconstitucionalidade com alcance mais restrito.

A restrição de efeitos é susceptível de comportar uma mera referência temporal (durante o período de tempo ressalvado é mantido o influxo da norma inconstitucionalizada sobre *todas* as situações jurídicas com ela connexionadas), ou envolver ainda uma indicação categorizadora (a cristalização do influxo da norma, em tal período, abarcará só *algumas* dessas situações).

Com maior ou menor amplitude, a restrição de efeitos, nos quadros do artigo 282.º, n.º 4, da Constituição, dependerá da concorrência de um dos requisitos atrás apontados (segurança jurídica, equidade e interesse público de excepcional relevo).

No presente caso, a declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das quatro normas da deliberação n.º 17/CM/85 importariam a restituição das taxas ao abrigo delas cobradas pela Câmara Municipal de Lisboa.

Por razões de interesse público — e considerando muito em particular a perturbação que adviria para os serviços autárquicos se estes tivessem de restituir toda a «tarifa de saneamento» entretanto cobrada dos contribuintes — entende o T. Const. dever fazer uso da faculdade contida no n.º 4 do artigo 282.º da CRP, es-

pecificando que os efeitos derivados dessa mesma declaração de inconstitucionalidade, com ressalva no entanto dos contribuintes que ainda não houverem pago a tarifa, só haverão de produzir-se, e com valência *ex nunc*, a partir da data da publicação do presente aresto no jornal oficial.

Aliás, em situação algo semelhante a esta, já o T. Const. entendeu que era de decretar similar limitação de efeitos (v. Acórdão n.º 24/83, publicado no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 16, de 19 de Janeiro de 1984). E outra não poderá ser, pelas razões apontadas, a decisão a tomar neste caso.

VI

17 — Pelos motivos expostos:

- a) Declara-se a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da 1.ª, 2.ª, 3.ª e 4.ª normas da deliberação n.º 17/CM/85 da Câmara Municipal de Lisboa;
- b) E, nos termos do artigo 282.º, n.º 4, da CRP, com ressalva, porém, da situação dos contribuintes que não tiverem ainda pago, no todo ou em parte, a «tarifa de saneamento», restringem-se os efeitos da inconstitucionalidade de tal modo que eles só virão a produzir-se para o futuro, ou seja, a partir da data da publicação do presente acórdão no *Diário da República*.

Lisboa, 7 de Abril de 1988. — *Raul Mateus — Vital Moreira — Messias Bento — José Magalhães Godinho — Luís Nunes de Almeida — Mário de Brito — Antero Alves Monteiro Dinis — José Martins da Fonseca — José Manuel Cardoso da Costa — Armando Manuel Marques Guedes.*



DIÁRIO DA REPÚBLICA

Depósito legal n.º 8814/85

ISSN 0870-9963

IMPRESA NACIONAL-CASA DA MOEDA, E. P.

AVISO

Por ordem superior e para constar, comunica-se que não serão aceites quaisquer originais destinados ao *Diário da República* desde que não tragam aposta a competente ordem de publicação, assinada e autenticada com selo branco.



PORTE
PAGO

1 — Preço de página para venda avulso, 4\$50; preço por linha de anúncio, 93\$.

2 — Para os novos assinantes do *Diário da Assembleia da República*, o período da assinatura será compreendido de Janeiro a Dezembro de cada ano. Os números publicados em Novembro e Dezembro do ano anterior que completam a legislatura serão adquiridos ao preço de capa.

3 — Os prazos de reclamação de faltas do *Diário da República* para o continente e regiões autónomas e estrangeiro são, respectivamente, de 30 e 90 dias à data da sua publicação.

PREÇO DESTES NÚMERO 144\$00