

## Legislação

### Diploma - Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 848/2017, de 22 de janeiro

Estado: vigente

**Resumo:** Declara a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas constantes dos n.ºs 1 e 2 do artigo 59.º, dos n.ºs 1 e 2 do artigo 60.º, da primeira parte do artigo 61.º, dos n.ºs 1 e 2 do artigo 63.º e do n.º 1 do artigo 64.º, todos do Regulamento Geral de Taxas, Preços e outras Receitas do Município de Lisboa, republicado pelo Aviso n.º 2926/2016, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 45, de 4 de março de 2016 - normas essas respeitantes à Taxa Municipal de Proteção Civil.

**Publicação:** Diário da República n.º 15/2018, Série I de 2018-01-22, páginas 473 - 490

**Legislação associada:** -

**Histórico de alterações:** -

**Ver - original do DR**

---

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 848/2017, de 22 de janeiro

Processo n.º 281/2017

Plenário

Relator: Cons. José António Teles Pereira

Acordam, em Plenário, no Tribunal Constitucional:

I - A Causa

1 - O Provedor de Justiça (o Requerente) veio, ao abrigo do disposto no artigo 281.º, n.º 2, alínea d), da Constituição da República Portuguesa (CRP) e no artigo 20.º, n.º 3, da [Lei n.º 9/91](#), de 9 de abril, solicitar a apreciação e declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade das normas constantes dos n.ºs 1 e 2 do artigo 59.º, dos n.ºs 1 e 2 do artigo 60.º e da primeira parte do artigo 61.º, bem como, consequencialmente, dos n.ºs 1 e 2 do artigo 63.º e do n.º 1 do artigo 64.º, todos do Regulamento Geral de Taxas, Preços e outras Receitas do Município de Lisboa (RGTPRML), tal como resulta da republicação efetuada pelo Aviso n.º 2926/2016, no Diário da República, 2.ª série, n.º 45, de 4 de março de 2016.

Considera o Requerente que estas normas - todas respeitantes à Taxa Municipal de Proteção Civil de Lisboa (doravante referida como TMPC) - violam o disposto no n.º 2 do artigo 103.º e na alínea i) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP.

1.1 - Esta inconstitucionalidade foi invocada com base nos seguintes fundamentos:

"[...]

2.º

De acordo com a [Lei n.º 27/2006](#), de 03 de julho, a proteção civil é a atividade «permanente, multidisciplinar e plurisectorial» (n.º 2 do artigo 1.º), desenvolvida em todo o território nacional «pelo Estado, regiões autónomas e autarquias locais, pelos cidadãos e por todas as entidades públicas e privadas com a finalidade de prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave ou

catástrofe, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorram» (n.º 1 do artigo 1.º).

3.º

No que diz respeito à esfera local, as bases desenhadas naquele corpo normativo são densificadas pela [Lei n.º 65/2007](#), de 12 de novembro, que define o enquadramento institucional e operacional da proteção civil no âmbito municipal, estabelece a organização dos serviços municipais de proteção civil e determina as competências do comandante operacional municipal.

4.º

Relativamente ao suporte financeiro da intervenção naquele setor, vem a [Lei n.º 53-E/2006](#), de 29 de dezembro, enunciar, nos termos da alínea, do n.º 1, do artigo 6.º, que «as taxas municipais incidem sobre utilidades prestadas aos particulares ou geradas pela atividade dos municípios, designadamente (...) pela prestação de serviços no domínio da prevenção de riscos e da proteção civil».

5.º

É neste horizonte que o Regulamento Geral de Taxas, Preços e outras Receitas do Município de Lisboa (na sua primeira versão, publicado como Regulamento n.º 569-A/2014, no Diário da República, 2.ª série, n.º 251, de 30 de dezembro), alterado e republicado pelo Aviso n.º 2926/2016, cria a taxa municipal de proteção civil, de modo expresso, no seu artigo 58.º, que o novo tributo «visa, em particular, remunerar os serviços assegurados pelo Serviço Municipal de Proteção Civil nos domínios da proteção civil, do combate aos incêndios e da garantia da segurança de pessoas e bens».

6.º

De acordo com o Regulamento, a TMPC opera em dois horizontes distintos. O primeiro deles toca os prédios urbanos, sendo o seu devedor o sujeito passivo do respetivo imposto municipal sobre imóveis (IMI). O segundo tem em vista o exercício de determinadas atividades com risco acrescido, consoante o n.º 3, do artigo 59.º, e o n.º 3, do artigo 60.º, daquele mesmo diploma. Enquanto esta última vertente de tributação parece não suscitar maiores problemas de legitimidade constitucional, o mesmo não se pode dizer a propósito daquela outra via.

7.º

Isso vale tanto na dimensão formal (na perspetiva do princípio da reserva de lei) quanto no aspeto material (referente ao princípio da equivalência). Com efeito, relativamente às pessoas singulares ou coletivas que exerçam, no concelho de Lisboa, as atividades ou usos de risco acrescido identificadas no anexo do regulamento, será possível vislumbrar, embora com algum esforço hermenêutico, por certo, um nexo de correspondência (jurídica) entre a prestação administrativa e o sujeito passivo do tributo, seja em termos de aproveitamento das utilidades, seja em termos de provocação dos serviços, ainda que aquela relação se alicerce em uma simples presunção de aproveitamento ou de causação de grupo, configurando, nesta hipótese, uma taxa coletiva, rectius, uma contribuição financeira a favor de entidade pública.

8.º

As exigências constitucionais parecem encontrar satisfação nos preceitos da [Lei n.º 53-E/2006](#), de 29 de dezembro: em matéria de tributação local, esta norma funciona como regime geral aplicável nos termos da alínea i), do n.º 1, do artigo 165.º da Lei fundamental.

[Segue-se a transcrição das normas impugnadas]

10.º

Na parte em que se refere aos prédios urbanos ou frações destes, o Regulamento suscita perplexidades, consagrando um esquema de tributação que muito dificilmente estará em harmonia com o que estabelece a Constituição da República Portuguesa. A validade desta afirmação convoca o exame da natureza jurídica da TMPC.

11.º

Cabe desde logo sublinhar, como premissa, que a jurisprudência do Tribunal Constitucional tem sido constante em asseverar (cf., entre outros, os Acórdãos n.ºs 29/83 e 365/2008) que a caracterização de um tributo, na linha do que se lê no Acórdão n.º 539/2015, «há de resultar do regime jurídico concreto que se encontre legalmente definido, tornando-se irrelevante o nomenjuris atribuído pelo legislador ou a qualificação expressa do tributo como constituindo uma contrapartida de uma prestação provocada ou utilizada pelo sujeito passivo».

12.º

Sem prejuízo da superação, por força da revisão constitucional de 1997, do tradicional paradigma dualista das espécies de tributo, em favor de um modelo que hoje abraça, como tertiumgenus ou modalidade intermédia (Canotilho, J. J. Gomes/Moreira, Vital, Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol. I, 4.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 1095), as denominadas «contribuições financeiras a favor das entidades públicas» (a propósito desta modificação, vejam-se, por exemplo, os Acórdãos n.º 613/2008 c 152/2013 do Tribunal Constitucional), pode dizer-se (que a distinção entre imposto e taxa segue como o primeiro e mais importante pilar da construção do sistema tributário balizado pela Constituição da República Portuguesa e densificado pela atuação legislativa ordinária.

13.º

O critério de distinção entre aquelas duas figuras dogmáticas continua a ser a unilateralidade ou bilateralidade do tributo: enquanto os impostos têm uma natureza unilateral (não sinalagmática), na medida em que atendem unicamente a necessidades genéricas de obtenção de receitas públicas que revertem em benefício indiferenciado da comunidade como um todo, as taxas assumem um caráter bilateral (sinalagmático), pois a sua cobrança depende da existência de uma pontual mas efetiva relação de correspondência (jurídica) com uma prestação específica e concreta da Administração, que pode consistir em um determinado serviço público, no uso de um determinado bem de domínio público ou ainda no afastamento de um determinado estorvo jurídico (pars pro toto, embora argumentando à luz do modelo dicotómico: Nabais, José Casalta, O dever fundamental de pagar impostos, Coimbra: Almedina, 1988, p. 256 ss.).

14.º

Deste modo, se «a taxa constitui um tributo exigido em contrapartida de prestações administrativas efetivamente provocadas ou aproveitadas pelo sujeito passivo» (Vasques, Sérgio, O princípio da equivalência como critério de igualdade tributária, Coimbra: Almedina, 2008, p. 248), as manifestações tributárias orientadas para o financiamento de atividades gerais e indivisíveis - defesa nacional, atuação legislativa, serviço diplomático, iluminação pública, sinalização de trânsito, acessibilidade urbana, etc. - não podem ser subsumidas ao conceito jurídico de taxa, na exata medida em que não permitem a individualização da utilidade recebida ou da conduta de causação relevante na perspetiva de quem tem o dever de pagar.

15.º

Esta fórmula vem trilhando um caminho sólido e seguro, não só na doutrina, mas também no direito positivo. Basta reparar como o legislador faz questão de enfatizar, sempre que julga necessário ou conveniente, o aspeto da contraprestação divisível e individualizada como elemento constitutivo daquela espécie tributária.

16.º

Não será por acaso que o n.º 2, do artigo 4.º, do [Decreto-Lei n.º 398/98](#), de 17 de dezembro, enuncia que «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». O mesmo pode ser dito relativamente ao artigo 3.º da [Lei n.º 53-E/2006](#), de 29 de dezembro, onde se lê que «as taxas das autarquias locais são tributos que assentam na prestação concreta de um serviço público local, na utilização privada de bens do domínio público e privado das autarquias locais ou na remoção de um

obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares, quando tal seja atribuição das autarquias locais, nos termos da lei».

17.º

Ora, em nenhum destes casos estamos diante de um mero golpe do acaso ou de uma simples opção de técnica legislativa. Bem ao contrário: na base daquelas normas está a vontade de realizar o conteúdo de sentido útil embutido na clivagem formal e materialmente imposta pelos termos ora vertidos na alínea i), do n.º 1, do artigo 165.º da Constituição da República Portuguesa.

18.º

Vai igualmente nesta direção a jurisprudência pacífica do Tribunal Constitucional, ao sublinhar o perfil remuneratório ou compensatório das taxas, por contraposição ao significado meramente arrecadatório dos impostos. A título de exemplo, o Acórdão n.º 152/2013 vem acentuar o seguinte:

«é sobejamente reconhecido que a diferenciação entre imposto e taxa reside na unilateralidade ou bilateralidade dos tributos: o imposto tem uma estrutura unilateral, enquanto a taxa apresenta uma estrutura bilateral ou sinalagmática. (...) É pois fundamentalmente o facto de as taxas não visarem a satisfação de necessidades financeiras gerais do Estado, em função da capacidade contributiva dos sujeitos passivos e no cumprimento de um dever de solidariedade, que explica que a concreta criação destes tributos não esteja subordinada ao princípio da reserva de lei formal e, logo, não tenha de ocorrer através de lei em sentido formal (cf. artigo 165.º, n.º 1, alínea i), da CRP). Em função da visão dicotómica tradicional, abundam os casos em que o Tribunal Constitucional, em face da não verificação desse carácter bilateral ou sinalagmático, concluiu que as receitas coativas em causa, apesar de formalmente designadas por taxas ou tarifas, deveriam na realidade reconduzir-se à categoria dos impostos, gerando a inconstitucionalidade orgânica das normas que as criaram (cf., entre outros, os Acórdãos n.ºs 369/99, 558/98, 437/03, 63/99, 127/04, 247/04, disponíveis em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)). Cumpre, no entanto, sublinhar que a jurisprudência constitucional tem reservado esta conclusão para aqueles casos em que exista uma desproporção intolerável entre o montante pago pelo sujeito passivo a título de taxa e o custo do bem ou serviço prestado (cf., entre outros, os Acórdãos n.ºs 369/99, 140/96, 22/00, 227/01, 68/07 e 410/10, todos disponíveis em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt))».

19.º

Ainda que o regime geral das taxas das autarquias locais (RTL) seja excessivamente aberto, a ponto de expressamente agasalhar a possibilidade de criação de taxas sobre serviços ou utilidades públicas indivisíveis, ou seja, sobre atividades cujo aproveitamento ou provocação não é suscetível de individualização, e por mais que esta permissibilidade seja eventualmente censurável do ponto de vista da conformação legal do princípio da equivalência (jurídica), hipótese cuja análise, nesta oportunidade, seria de todo o modo desinteressante, é razoável concluir que, nos termos em que aparece configurada, sobretudo por se referir indistintamente a prestações gerais e difusas, a TMPC, quando lançada sobre imóveis urbanos, não pode ser juridicamente diferenciada de um imposto.

20.º

Na esteira do que já foi aqui destacado, o categorial desencontro entre nome e realidade não é algo incomum nesta matéria. Na verdade, a distinção entre as espécies tributárias, «ainda que não raras vezes de complexa execução, tem vindo a tornar-se um exercício cuja necessidade se assevera recorrente, com a criação, nos últimos anos, de figuras cuja designação como taxas ou contribuições não impede que as mesmas revelem ser, afinal, outro tipo de tributos» (Soares. Sara, «A parafiscalidade e as garantias dos contribuintes: algumas reflexões», *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 9 (2016), p. 102).

21.º

Se mal se não vê, a TMPC pode muito bem ser inserida no rol das «taxas locais que assentam sobre presunções de tal modo frágeis que não podemos dizer seguro nem sequer provável mas apenas possível o aproveitamento de uma prestação autárquica, como sucede quando um município lança taxas sobre anúncios luminosos destinadas a compensar o putativo aproveitamento do meio ambiente local

para o qual contribuirá a intervenção das autarquias», sendo que, nestes casos, «o tributo em questão deve ser qualificado como um imposto, estando sujeito ao princípio da capacidade contributiva e à reserva de lei parlamentar» (Vasques, Sérgio, Regime das taxas locais - Introdução e Comentário, Coimbra: Almedina, 2008, p. 88). Foi esta aliás, a perspetiva assumida no Acórdão n.º 437/2003 do Tribunal Constitucional, a propósito das taxas de publicidade.

22.º

Se por um lado é certo que o n.º 2, do artigo 5.º, da [Lei n.º 53-E/2006](#), de 29 de dezembro, ao dispor que «as autarquias locais podem criar taxas para financiamento de utilidades geradas pela realização de despesa pública local, quando desta resultem utilidades divisíveis que beneficiem um grupo certo e determinado de sujeitos, independentemente da sua vontade», parece autorizar a criação de taxas sobre vantagens difusas (não individualizáveis), das quais seria exemplo, nos termos da alínea f), do n.º 1, do artigo 6.º daquele mesmo corpo normativo, a prestação de serviços no domínio da proteção civil, por outro lado, «uma vez que o RTL não pode, evidentemente, prevalecer sobre a Constituição da República, comprimindo o legislador ordinário a reserva de lei parlamentar, só haveremos de admitir que as autarquias lancem tributos em contrapartida destas utilidades, atividades ou serviços, quando nele se descubra uma prestação concreta de que os sujeitos passivos sejam efetivos causadores ou beneficiários.» (Vasques, Sérgio, Regime das taxas locais - Introdução e Comentário (cit), p. 89).

23.º

Tal como hoje configurada, seja no que diz respeito à natureza jurídica, seja no que se prende com o âmbito objetivo e subjetivo de incidência, a TMPC confunde-se, quase por ponto, com o IMI, havendo boas razões para dizer-se, sem nenhuma franja de exagero hermenêutico, que a pretendida tributação sobre os serviços de proteção civil representa, na verdade, um simples adicional do imposto municipal sobre imóveis.

24.º

Afirmção que ganha ainda mais força se atentarmos nas regras do anexo I, do [Decreto-Lei n.º 287/2003](#), de 12 de novembro, em especial nos seus artigos 1.º, 8.º, 112.º e 113.º Desta maneira, ao menos na parte em que se refere aos prédios urbanos, a taxa municipal de proteção civil do Município de Lisboa acaba por refletir não o princípio da equivalência (jurídica), mas o princípio da capacidade contributiva.

25.º

Sendo de todo o modo certo que, neste caso, verificando-se uma hipótese de dupla tributação, deparamo-nos com uma situação de «intolerável desproporção» - para empregar a linguagem do citado Acórdão n.º 152/2013 do Tribunal Constitucional - entre aquilo que a autarquia local cobra a título de TMPC e as prestações que ela garante no âmbito da atividade em questão: no seu núcleo essencial, a proteção civil resume-se ao exercício genérico de poderes de polícia, envolvendo serviços de interesse difuso que já são devidamente custeados pela participação financeira dos proprietários de imóveis, em cumprimento de um dever fundamental de cidadania (solidariedade). Convém recordar que, na esfera nacional, o serviço de bombeiros, um dos principais segmentos da atividade de proteção civil, também é financiado, nos termos do [Decreto-Lei n.º 97/91](#), de 2 de março, pelo chamado «Imposto para o Serviço Nacional de Bombeiros», que hoje reverte em favor da Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC).

26.º

Assim, a proteção civil só poderá render ensejo à tributação ali onde ela se materializar não em serviços gerais, mas em serviços individualizados, ou seja, em utilidades suscetíveis de serem apreciadas à luz do princípio do utilizador-pagador ou do princípio do beneficiário-pagador. Permito-me reproduzir aqui, pela sua limpidez, o arrazoado que segue:

«Afiguram-se-nos, assim, inconstitucionais as taxas municipais de proteção civil instituída por diversos municípios para financiamento das despesas públicas locais realizadas no âmbito da proteção civil. Em primeiro lugar, porque estamos no domínio de uma atividade típica das funções do Estado de polícia,

entre as quais se destacam atividades de prevenção de riscos e programação da ação, que se repartem entre os níveis europeu, nacional e municipal e são financiadas por instrumentos europeus, sobretudo em matérias de estudo e ações de formação e educação, e nacionais, quer através de transferências do orçamento do Estado, quer com tributos próprios, como o já mencionado Imposto para o Serviço Nacional de Bombeiros. A instituição de taxas municipais de proteção civil é juridicamente inaceitável, pois inexistente qualquer contraprestação específica para os sujeitos passivos do tributo (os quais não são, sequer, em muitos casos, beneficiários de qualquer atividade prestada por estes serviços) e não se pode sequer afirmar que este serviço - de proteção civil - tenha sido instituído com o propósito de dar satisfação a uma necessidade por eles gerada. Trata-se de um serviço de interesse geral, que, nessa medida, deve ser financiado com impostos» (Silva, Suzana Tavares da, As taxas e a coerência do sistema tributário, 2.<sup>a</sup> ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2013, p. 139-140).»

27.º

Portanto, ao menos no que diz respeito à vertente dos imóveis urbanos, não se compreende como o tributo em análise pode ser associado à lógica de sinalagmaticidade que caracteriza o conceito de taxa, em uma perplexidade que aumenta exponencialmente quando observamos os objetivos e os domínios de atuação da proteção civil.

28.º

De facto, uma parcela significativa das utilidades em questão beneficia indistintamente a todos os habitantes do município. Isso fica claro, por exemplo, quando a lei enuncia que a proteção civil busca «prevenir os riscos coletivos e a ocorrência de acidente grave ou de catástrofe deles resultante» e «proteger bens e valores culturais, ambientais e de elevado interesse público» (vejam-se as alíneas a) e c), do n.º 1, do artigo 4.º, da [Lei n.º 27/2006](#), de 03 de julho, bem como as alíneas a) e c), do n.º 1, do artigo 2.º, da [Lei n.º 65/2007](#), de 12 de novembro).

29.º

O mesmo pode ser dito, a depender das circunstâncias, em especial da dimensão do acontecimento relevante, quando se trata de «atenuar os riscos coletivos e limitar os seus efeitos no caso das ocorrências descritas (...)» e de «apoiar a reposição da normalidade da vida das pessoas em áreas afetadas por acidente grave ou catástrofe» (cf. as alíneas b) e d), do n.º 1, do artigo 4.º, da [Lei n.º 27/2006](#), de 03 de julho, bem como as alíneas b) e d), do n.º 1, do artigo 2.º, da [Lei n.º 65/2007](#), de 12 de novembro).

30.º

Tal vocação prospetiva (ex ante facto) é confirmada ali onde o legislador decompõe a proteção civil em segmentos que abrangem as seguintes medidas (segundo as alíneas do n.º 2, do artigo 4.º, da [Lei n.º 27/2006](#), de 03 de julho, bem como as alíneas do n.º 2, do artigo 2.º, da [Lei n.º 65/2007](#), de 12 de novembro): (i) «levantamento, previsão, avaliação e prevenção dos riscos coletivos»; (ii) «análise permanente das vulnerabilidades perante situações de risco»; (iii) «informação e formação das populações, visando a sua sensibilização em matéria de autoproteção e de colaboração com as autoridades»; (iv) «planeamento de soluções de emergência, visando a busca, o salvamento, a prestação de socorro e de assistência, bem como a evacuação, alojamento e abastecimento das populações»; (v) «inventariação dos recursos e meios disponíveis e dos mais facilmente mobilizáveis, ao nível local, regional e nacional»; (vi) «estudo e divulgação de formas adequadas de proteção dos edifícios em geral, de monumentos e de outros bens culturais, de infraestruturas, do património arquivístico, de instalações de serviços essenciais, bem como do ambiente e dos recursos naturais»; (vii) «previsão e planeamento de ações atinentes à eventualidade de isolamento de áreas afetadas por riscos».

31.º

Por detrás desta disciplina estão, de acordo com as alíneas b) e c), do artigo 5.º da lei de bases da proteção civil, não só o princípio da prevenção, «por força do qual os riscos de acidente grave ou de catástrofe devem ser considerados de forma antecipada, de modo a eliminar as próprias causas, ou

reduzir as suas consequências, quando tal não seja possível», mas também o princípio da precaução, «de acordo com o qual devem ser adotadas as medidas de diminuição do risco de acidente grave ou catástrofe inerente a cada atividade, associando a presunção de imputação de eventuais danos à mera violação daquele dever de cuidado».

32.º

Posto isto, não será desaconselhado concluir que aquela lógica de prevenção e de precaução - necessariamente fluida e indeterminada em termos geográficos e populacionais - é bastante avessa à pretensão de qualquer individualização do proveito realmente percebido pelo sujeito passivo ou do comportamento particular que ocasionou a cobrança do tributo. Aliás, de um certo modo, esta conclusão encontra apoio na própria natureza das coisas, tanto mais quanto, na sua essência, a proteção civil nada mais é do que um braço daquilo que a doutrina chama de «defesa estatal contra perigos».

33.º

Admitir o contrário significa descaracterizar o conceito de taxa, enfraquecendo aquilo que constitui a sua marca-d'água, a exigibilidade da prestação administrativa:

«se a utilidade ou as utilidades proporcionadas são individualizadas em si mesmas e por beneficiarem diretamente o administrado sobre o qual impende o dever de pagar a taxa, então esse administrado dispõe do direito de exigir que a entidade pública em questão atue por forma a proporcionar-lhe aquela utilidade ou aquelas utilidades. Sob pena de indemnização por lesão de interesse legalmente protegido» (Sousa, Marcelo Rebelo, Parecer acerca da constitucionalidade de taxas de criação municipal respeitantes a dícticos e anúncios implantados ou afixados nas fachadas dos estabelecimentos de propriedade privada, e que se destinem a indicar ou tornar público os nomes de estabelecimentos ou das respetivas firmas ou marcas, p. 7, texto disponibilizado pela Associação Empresarial do Concelho de Matosinhos em [http://www.aecm.pt/uploads\\_newsletters/Parecer%20sobre%20taxas.pdf](http://www.aecm.pt/uploads_newsletters/Parecer%20sobre%20taxas.pdf)-acesso em 27 de março de 2017).»

34.º

Deste modo, sendo o tributo chamado de «taxa municipal de proteção civil» um verdadeiro imposto, a sua criação está sujeita à reserva de lei formal (parlamentar ou com a sua autorização), consoante o disposto no n.º 2, do artigo 103.º, e na alínea i), do n.º 1, do artigo 165.º, ambos da Constituição da República Portuguesa, o que, na parte em que fazem a tributação incidir sobre prédios urbanos, configura como organicamente inconstitucionais as determinações que aqui se impugnaram, contidas na Secção V, do Capítulo III, do Título II, do Regulamento Geral de Taxas, Preços e Outras Receitas do Município de Lisboa.

35.º

Essa conclusão não implica excluir de jeito absoluto e automático a legitimidade da criação de taxas no domínio da proteção civil. O que, segundo o nosso modo de ver e de valorar as coisas, nunca poderá ser admitido, à luz dos preceitos constitucionais aplicáveis, é a criação de taxas cujo facto gerador corresponda exclusivamente ou ao menos de maneira preponderante à prestação de serviços gerais ou difusos naquele setor de atividade. Dito de outro modo, para que dúvidas não restem: não há nenhuma razão jurídica que impeça a criação de taxas voltadas para a retribuição ou remuneração da prestação de serviços individualizáveis no campo da proteção civil, bastando pensar naqueles casos em que o SMPC atua, *ex post facto*, para minorar as consequências de um determinado acidente grave ou de uma específica catástrofe, socorrendo pessoas e outros seres vivos em perigo ou protegendo o património privado, hipótese na qual já se afigurará como possível e praticável a identificação do círculo de beneficiários da atuação administrativa concreta, ainda que o tributo seja calculado, por exemplo, com base no número e na categoria de profissionais, veículos e outros aparatos técnicos mobilizados aquando da particular situação de sinistro ou tragédia.

36.º

Caminhará nesse sentido o próprio Tribunal Constitucional, como sugere o já citado Acórdão n.º 539/2015, ainda que a propósito de outro tributo, a chamada «taxa de segurança alimentar mais». Com efeito, a decisão vem esclarecer:

«a taxa de segurança alimentar mais não constitui uma verdadeira taxa porque não incide sobre uma qualquer prestação administrativa de que o sujeito passivo seja efetivo causador ou beneficiário, sendo antes tida como contrapartida de todo um conjunto de atividades levadas a cabo por diversas entidades públicas que visam garantir a segurança e qualidade alimentar. E também porque o facto gerador do tributo não é a prestação individualizada de um serviço público mas a mera titularidade de um estabelecimento de comércio alimentar, sendo o valor da taxa calculado, com base na área de venda do estabelecimento e não com base no custo ou encargo que a atividade de controlo da segurança e qualidade alimentar poderia gerar».

37.º

Todavia, a recusa da qualificação da TMPC como verdadeira taxa não significará - ao contrário do que se afirmou relativamente ao caso objeto daquela decisão - que estamos diante de uma contribuição financeira a favor de entidade pública. Afinal, como destaca aquele mesmo Acórdão, uma característica essencial desta última categoria tributária é o financiamento de despesas associadas a certos serviços públicos cuja execução pertence à esfera de responsabilidade de determinados entes dotados de autonomia administrativa e financeira: «desse ponto de vista o que interessa considerar é o grau de autonomia da entidade que presta o serviço público e à qual se encontra consignada a receita resultante da contribuição financeira, de modo a poder afirmar-se que a receita não será canalizada para a administração geral do Estado ou de outras pessoas coletivas territoriais».

38.º

Assim, diferentemente das receitas obtidas com a taxa de segurança alimentar mais, que são consignadas a um fundo dotado de autonomia administrativa e financeira, com atribuições específicas na área da segurança alimentar e da saúde dos consumidores (veja-se o artigo 6.º do [Decreto-Lei n.º 119/2012](#), de 15 de junho), as receitas obtidas com a TMPC não são consignadas a nenhuma entidade com semelhante independência: elas servem para cobrir, indistintamente, as despesas gerais do Município.

39.º

Todavia, nem mesmo a eventual consignação ao Serviço Municipal de Proteção Civil teria o condão de transformar o tributo em uma genuína contribuição financeira a favor de entidade pública, pois a [Lei n.º 65/2007](#), de 12 de novembro, em momento algum deixa entrever que o SMPC goza daquela capacidade de autogestão (diversamente do que se passa, nos termos do [Decreto-Lei n.º 73/2013](#), de 31 de maio, com a Autoridade Nacional de Proteção Civil, enquanto «serviço central, da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio» (artigo 1.º).

[...]"

1.2 - Notificada para se pronunciar, querendo, sobre o pedido formulado neste processo, a Senhora Presidente da Assembleia Municipal de Lisboa apresentou a sua Pronúncia, informando que a criação da Taxa Municipal de Proteção Civil de Lisboa e a sua inclusão no RGTPRML resultaram da Deliberação n.º 346/2014, através da qual a Assembleia Municipal de Lisboa aprovou, em 16 de dezembro de 2014, a Proposta 742/CM/2014, da Câmara Municipal - tendo o Regulamento, com esta taxa incluída, sido publicado no Diário da República n.º 251/2014, 2.º Suplemento, Série II, 30.12.2014, como Regulamento n.º 569-A/2014.

De qualquer forma, por considerar que a notificação do Tribunal Constitucional "[deveria] merecer a competente pronúncia por parte do Município de Lisboa, representado [pela] Assembleia Municipal" determinou ser necessária uma decisão da Assembleia e não apenas da sua Presidente. Informou, assim, ter solicitado "[...] ao Departamento Jurídico da Câmara Municipal que preparasse a fundamentação da resposta ao Tribunal Constitucional", tendo, entretanto, recebido o respetivo documento. Perante este circunstancialismo, a Senhora Presidente da Assembleia Municipal de Lisboa

propôs que a Assembleia a que preside deliberasse autorizá-la a responder à notificação do Tribunal Constitucional com base na resposta do Departamento Jurídico da Câmara, autorização que foi concedida.

Nesta sequência, foram juntos 5 anexos ao documento designado "Proposta 001/PAM/2017 - Taxa Municipal de Proteção Civil - Resposta à notificação do Tribunal Constitucional", a saber: anexo 1 - notificação do Tribunal Constitucional, com o pedido do Provedor de Justiça; anexo 2 - deliberação 346/AM/2014, de 16 de dezembro, contendo a alteração ao Regulamento Geral de Taxas, Preços, e Outras Receitas do Município de Lisboa, consubstanciada no aditamento da "Secção V - Taxa Municipal de Proteção Civil" a tal Regulamento, incluindo um "Relatório de fundamentação económica e financeira" de várias taxas e tarifas do Município de Lisboa, nomeadamente a Taxa Municipal de Proteção Civil; anexo 3 - Regulamento Geral de Taxas, Preços e Outras Receitas do Município de Lisboa aprovado em 2014 (Regulamento n.º 569-A/2014, DR n.º 251/2014, 2.º Suplemento, Série II, de 30.12.2014), com o texto integral do Regulamento em questão, tal como foi publicado no Diário da República; anexo 4 - versão vigente do Regulamento Geral de Taxas, Preços e Outras Receitas do Município de Lisboa; e anexo 5 - Fundamentação da resposta do Município de Lisboa ao Tribunal Constitucional no âmbito do Processo n.º 281/2017 de fiscalização abstrata sucessiva.

1.2.1 - O referido "anexo 5" - que contém o alinhamento dos argumentos de sinal contrário ao pedido do Requerente - encontra-se dividido em seis pontos.

1.2.1.1 - No ponto 1.da "Fundamentação da resposta do Município" é analisada a "Origem, finalidade e estrutura da TMPC". Para além dos trâmites procedimentais, é dito que a TMPC "[...] tem por finalidade remunerar os serviços assegurados pelo Serviço Municipal de Proteção Civil nos domínios da proteção civil, do combate aos incêndios e da garantia da segurança de pessoas e bens", bem como que, em face do quadro legal instituído pela [Lei n.º 27/2006](#), de 3 de julho (Lei de Bases da Proteção Civil) e pela [Lei n.º 65/2007](#), de 12 de novembro, relativa ao enquadramento institucional e operacional da proteção civil no âmbito municipal, foram confiadas responsabilidades reforçadas aos municípios neste domínio, o que justificará, no entender do Município de Lisboa que, com a TMPC, "[...] os particulares custeiem, ao menos em parte, as utilidades que lhes aproveitam".

A estrutura da TMPC é explicada, em relação aos seus elementos essenciais, nos termos seguintes (deixando de fora do exame a taxa quando incidente sobre "as atividades e usos de risco acrescido em edifícios, recintos ou equipamentos, situados no concelho de Lisboa [...] - n.º 3 do artigo 59.º do RGTPRML - , cuja incidência subjetiva é definida no n.º 3 do artigo 60.º, o facto gerador descrito na 2.ª parte do artigo 61.º e o valor determinado segundo as regras previstas no n.º 3 do artigo 63.º, uma vez que estas normas estão fora do pedido do Senhor Provedor de Justiça, não devendo a sua (in)constitucionalidade ser averiguada pelo Tribunal Constitucional):

- em termos de incidência objetiva, e na parte que nos interessa, ela recai sobre duas realidades essenciais: a titularidade de prédios urbanos ou suas frações e a titularidade de prédios com risco acrescido em virtude do seu estado degradado, devoluto ou em ruína - em qualquer dos casos, prédios, edifícios ou equipamentos situados no concelho de Lisboa;

- no que respeita à sua incidência subjetiva, a TMPC é devida pelos sujeitos passivos do IMI correspondente - em princípio, os proprietários;

- em relação ao facto gerador ele é constituído pela titularidade dos prédios urbanos tributáveis a 31 de dezembro de cada ano;

- no que tange à determinação do seu valor, ela "é calculada por aplicação da taxa anual" (naturalmente que a taxa que está aqui em causa é aquilo que a doutrina e legislação brasileira normalmente designam por alíquota, que corresponde à percentagem do valor sobre o qual recai o tributo, isto é, o "quinhão" da matéria tributável ou coletável que é exigido a título do tributo respetivo, seja ele uma taxa ou um imposto) "de 0,0375 % sobre o respetivo valor patrimonial tributário, taxa essa agravada para 0,3 % no tocante aos prédios degradados e para 0,6 % no que respeita aos prédios devolutos ou em ruína, tal como os define o Código do IMI (artigo 63.º, n.ºs 1 e 2)".

1.2.1.2 - No ponto 2., são examinados os "argumentos do Provedor de Justiça". Apesar de tal pedido estar integralmente transcrito (cf. supra, 1.1.) afigura-se útil transcrever parte da análise feita, especialmente pelo esforço sintético que foi realizado. Assim, no documento agora em análise, e avançando já aquele que será incontornavelmente o aspeto central deste Acórdão - saber se a TMPC é uma taxa ou um imposto - , considera-se que:

"[...]

[O]s argumentos que levam o Provedor de Justiça a qualificar esta parte da TMPC como imposto podem resumir-se assim:

- A TMPC refere-se a prestações públicas difusas, ligadas à prevenção e precaução de riscos coletivos, que não podem facilmente ser objeto de imputação individual (n.º 32);
- A titularidade dos imóveis sujeitos à TMPC não permite presumir a provocação ou aproveitamento das prestações municipais associadas à proteção civil (n.º 21);
- A TMPC, na parte em que incide sobre os prédios urbanos, não apresenta por isso o sinalagma que a doutrina entende ser característico das taxas (n.º 27);
- A TMPC, na parte em que incide sobre os prédios urbanos, deve em consequência ser qualificada como imposto, representando mero adicional ao IMI (n.ºs 19 e 23)

[...]".

Os pressupostos em que assenta a argumentação desenvolvida pelo Provedor de Justiça a propósito da TMPC são sintetizados da seguinte forma: primeiro, "[...] o Provedor de Justiça adere a uma representação dicotómica dos tributos públicos, tudo centrando na distinção entre as taxas e os impostos", marginalizando ostensivamente (no entender do autor da norma, claro está) as contribuições enquanto categoria intermédia de tributos públicos; segundo, a contestação que o Provedor de Justiça faz da TMPC dirige-se exclusivamente "[...] à parte em que esta incide sobre a titularidade de prédios urbanos, não contestando a parte da TMPC incidente sobre atividades e usos de risco, que o Provedor reconhece "não suscitar maiores problemas de legitimidade constitucional". A qualificação que faz da TMPC enquanto imposto assenta, portanto, na desagregação do tributo público em componentes que o Provedor de Justiça julga merecerem qualificação diversa para efeitos da reserva de lei parlamentar [...]". Em suma, no entender do Município de Lisboa, "[...] o Provedor de Justiça só chega à conclusão a que chega porque se socorre de uma representação dos tributos públicos que a doutrina e os tribunais ultrapassaram há muito e porque desagrega artificialmente a estrutura da TMPC de modo capaz de sugerir a sua unilateralidade".

1.2.1.3 - No ponto 3. da "Fundamentação da resposta do Município" é escrutinada, em termos genéricos, "A delimitação de Taxas, Contribuições e Impostos" - depois de identificar as três grandes categorias de tributos públicos previstas no artigo 165.º da CRP (as taxas, as contribuições e os impostos), cada uma delas é examinada.

Apoiando-se na jurisprudência do Tribunal Constitucional, conclui o Município de Lisboa, a este respeito (após uma caracterização genérica de cada um dos tributos) que os impostos se caracterizam por serem receitas que visam "[...] custear o financiamento em geral das despesas públicas» e que por isso não de ser «repartidas pela generalidade dos contribuintes», ao passo que as taxas (e as contribuições) «têm por finalidade o financiamento de despesas públicas determinadas e que devem, por conseguinte, ser suportadas pelos causadores ou beneficiários dessas prestações 2 (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 497/89).

Refere-se, ainda, a "[...] categoria intermédia das contribuições, autonomizada pelo legislador constituinte desde a Revisão Constitucional de 1997", a qual está "[...] a meio caminho entre a taxa e o imposto", sendo as contribuições "[...] definidas pela doutrina como prestações pecuniárias e coativas exigidas por uma entidade pública em contrapartida de uma prestação administrativa presumivelmente provocada ou aproveitada pelo sujeito passivo". Ao passo que as taxas "[...] visam compensar prestações efetivamente provocadas ou aproveitadas pelo sujeito passivo, constituindo por isso tributos

rigorosamente comutativos», «as contribuições dirigem-se à compensação de prestações que só presumivelmente são provocadas ou aproveitadas pelo sujeito passivo, constituindo por isso tributos apenas paracomutativos; os impostos, enfim, são alheios a qualquer prestação administrativa ou propósito compensatório, constituindo tributos rigorosamente unilaterais". Por esta razão se diz que as contribuições "[...] não visam dar corpo a uma troca entre o sujeito passivo e a administração mas entre a administração e o grupo em que o sujeito passivo se integra".

Com base nesta argumentação são formuladas algumas conclusões, referidas como relevantes para a análise da TMPC: a de que o universo dos tributos previstos pela CRP não se esgota na dicotomia taxas/impostos; e uma outra, nos termos da qual a distinção entre taxas, contribuições e impostos não se faz por meio de um qualquer corte brusco que vá sugerido na Constituição da República, fazendo-se através de uma longa escala graduada. Compreensão das coisas que terá vindo a ser sufragada pelo Tribunal Constitucional que, a propósito da taxa de segurança alimentar, reconheceu no Acórdão n.º 539/2015 que, "[...] por via da nova redação dada à norma do artigo 165.º, n.º 1, alínea i), a Constituição autonomizou uma terceira categoria de tributos, para efeitos de reserva de lei parlamentar, relativizando as diferenças entre os tributos unilaterais e os tributos comutativos".

1.2.1.4 - No ponto 4. da "Fundamentação", a análise do Município de Lisboa centra-se em três Acórdãos do Tribunal Constitucional: o Acórdão n.º 177/2010, relativo às taxas de publicidade instituídas pelo Município de Guimarães, tributo incidente sobre a afixação de publicidade em propriedade privada, no qual o Tribunal Constitucional concluiu que lhe estava subjacente uma atividade pública capaz de corporizar uma verdadeira relação sinalagmática entre o Município e o contribuinte; o Acórdão n.º 316/2014, reportado à taxa sobre postos de abastecimento de combustíveis (situados em propriedade privada) instituída pelo Município de Sintra, que o Tribunal Constitucional concluiu igualmente tratar-se de uma verdadeira taxa, porque as razões que determinaram a sua criação (os condicionamentos no plano do tráfego e acessibilidades, o impacto ambiental da atividade em questão e a atividade de fiscalização desenvolvida pelos serviços municipais competentes) dão corpo a uma relação verdadeiramente sinalagmática; e o Acórdão n.º 179/2015, relativo à taxa de extração de inertes instituída pelo Município de Vila Pouca de Aguiar, no qual o Tribunal Constitucional reafirmou a doutrina do Acórdão n.º 316/2014, concluindo igualmente tratar-se de uma taxa, como tal constitucionalmente admissível.

Nos três casos tratados discutiu-se se se estaria ou não perante verdadeiras taxas, nomeadamente tendo em conta a alegada indivisibilidade das prestações, a incerteza das intervenções públicas e a natureza unilateral da relação estabelecida com os contribuintes. Alega o autor da norma que o Tribunal Constitucional considerou, nos referidos Acórdãos, "[...] que, para efeitos da reserva de lei parlamentar, a categoria das taxas é capaz de acomodar tributos cobrados em virtude do exercício de competências ligadas à prevenção de riscos e ao ordenamento do território e do ambiente, uma parte essencial do trabalho que os Municípios hoje em dia levam a cabo".

1.2.1.5 - No ponto 5. da "Fundamentação da resposta do Município", é tratado "O conceito de Taxa na Lei", procurando evidenciar-se que a construção sustentada pelo autor da norma tem correspondência na lei, em particular no Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (RGTA), aprovado pela [Lei n.º 53-E/2006](#), de 29 de dezembro (por lapso alude-se à Lei n.º 56-E/2006): no seu artigo 6.º, sobre a incidência objetiva das taxas, são mencionadas "[...] diversas prestações que correspondem ao que o Provedor de Justiça representa como 'serviços gerais ou difusos', dos quais se desprendem benefícios que vão além do universo dos sujeitos passivos", incluindo uma referência expressa à "[...] prestação de serviços no domínio da prevenção de riscos e da proteção civil» (al. f) do n.º 1), mostrando que "[...] a circunstância de uma taxa servir ao financiamento de 'serviços de interesse geral' não é por si só decisiva na respetiva qualificação".

1.2.1.6 - Por fim, o ponto 6. (por lapso, numerado no documento junto como um segundo ponto "5.") da "Fundamentação da resposta do Município" e subordinado ao título "A TMPC enquanto Taxa", ali se sustentando que "[...] a Taxa Municipal de Proteção Civil instituída pelo Município de Lisboa reveste as características necessárias à sua qualificação como taxa".

Começando por analisar a "Função da TMPC" (6.1.), o Município acentua o facto de o fazer em relação à taxa no seu todo, aludindo ao reforço das atribuições dos municípios no domínio da proteção civil - e ao

correspondente "redobrado esforço financeiro" - em face das disposições contidas nas citadas [Lei n.º 27/2006](#) (Lei de Bases da Proteção Civil) e na [Lei n.º 65/2007](#), de 12 de novembro. Assim, a TMPC serve para obrigar os particulares a custear, "ao menos em parte", as utilidades que lhes aproveitam: no artigo 58.º do RGTPRML dispõe-se que esta taxa é o respetivo "dos serviços assegurados pelo Serviço Municipal de Proteção Civil nos domínios da proteção civil, do combate aos incêndios e de garantia da segurança das pessoas e bens". Nesta linha, o Município critica o entendimento do Provedor de Justiça segundo o qual está em causa o exercício genérico de poderes de polícia e a prestação de serviços de interesse difuso defendendo, pelo contrário, que "[...] a concreta atividade de proteção civil levada a cabo pela Câmara Municipal de Lisboa seguramente não pode dizer-se mero 'serviço de interesse difuso'" - apresentando, para justificar tal entendimento, o elevado número de intervenções concretas dos serviços da Câmara Municipal, de incêndios e de outras ocorrências verificadas. A taxa em apreço serve para "[...] cobrir parte importante do elevado custo que o Município tem com a manutenção, existência e investimentos a realizar com estes serviços". O Município estabelece um paralelo rigoroso entre o modo como a atividade de proteção civil se impõe aos municípios e a fiscalização dos postos de abastecimento de combustíveis ou o controlo da extração de inertes, em análise nos citados acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 316/2014 e 179/2015 - na medida em que também no circunstancialismo que envolve a TMPC a imposição legal do dever respetivo é "[...] causa de uma atividade de vigilância e de ações de prevenção" por parte dos municípios. Em todo o caso, o Município não deixa de reconhecer que "[...] nem toda a atividade de prevenção de riscos e prestação de socorros levada a cabo pelo Município de Lisboa aproveita em exclusivo aos proprietários dos prédios sujeitos à TMPC".

Em suma, e no entender do Município de Lisboa, "o fundamento para a instituição da TMPC está na compensação de prestações que se sabe à partida não beneficiarem em exclusivo os proprietários de imóveis no concelho de Lisboa, mas que têm nesses proprietários os seus beneficiários principais [...]". Na medida em que "[...] a atividade da proteção civil do Município de Lisboa está em larga medida ligada ao património edificado, traduz-se ela em operações de socorro a incêndios, em intervenções por ocasião de inundações, em ações de proteção ditadas pelo estado degradado ou em ruína de imóveis [...]", sendo por isso "[...] normal' e mesmo 'expectável' que a Câmara Municipal de Lisboa, em face das atribuições que lhe são cometidas por lei, desenvolva um conjunto de ações concretas de proteção civil de que são principais beneficiários os proprietários de prédios urbanos situados no concelho", conclui o Município a este respeito: "[ser] inquestionável que a TMPC dá corpo àquela relação comutativa que o Tribunal Constitucional entende conformadora das verdadeiras taxas".

Segue-se a análise da Estrutura da TMPC (6.2.), sendo a dita relação comutativa que está subjacente à TMPC que, no entender do Município de Lisboa, explica toda a sua estrutura. É considerado que os três universos de destinatários da taxa (proprietários de prédios urbanos, proprietários de prédios urbanos degradados, devolutos ou em ruína e entidades que desenvolvam atividades ou usos de risco no território do concelho) abrangem "[...] três universos de pessoas que se distinguem com clareza do conjunto da coletividade pela intensidade dos riscos que geram e pela intensidade do benefício que a atividade da proteção civil lhes traz", sendo "[...] esta razão que justifica que parte dos custos inerentes aos serviços de proteção civil lhes seja imputada através da TMPC". Como tal, e sempre no entender do Município, o que se pretende com a taxa é "[...] fazer com que um conjunto bem determinado de pessoas concorra para o custeamento de uma atividade de que são os principais causadores ou beneficiários".

É, assim, posto em evidência o facto de este tributo manifestar a bilateralidade característica das taxas, resultando "a função comutativa da TMPC" ainda mais clara da escolha quanto à sua base tributável, ao fazer-se "[...] variar a taxa incidente sobre os prédios urbanos em função do seu valor patrimonial tributário [...]". E afirma-se, quanto à "[...] circunstância de uma taxa se servir de base 'ad valorem' ou de tomar por empréstimo a base tributável do Imposto Municipal sobre Imóveis", "[...] não lhe subverte[r] a natureza nem a transforma[r] em mero 'adicional' deste imposto, como sugere o Provedor de Justiça", procurando reforçar-se o paralelo entre a TMPC e um outro tributo julgado como taxa pelo Tribunal Constitucional: a taxa de conservação de esgotos do Município de Lisboa (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 65/2007).

Por estas razões, sustenta e conclui o Município de Lisboa que a TMPC reúne a característica da bilateralidade que define um tributo como taxa, razão pela qual "[falecerá] o argumento da

inconstitucionalidade orgânica com que o Provedor de Justiça contesta a TMPC, na parte em que esta se aplica aos prédios urbanos". Por se tratar de uma taxa - com a função de compensar prestações municipais associadas à prevenção de riscos determinados, manifestando o valor patrimonial tributário dos prédios urbanos sujeitos à TMPC uma "tendencial ligação" com a intensidade do aproveitamento feito das prestações municipais associadas à proteção civil - , com caráter sinalagmático, as normas do RGTPRML visadas pelo pedido de fiscalização do Provedor de Justiça "[...] não se encontram por isso em violação da reserva de lei parlamentar estabelecida pela alínea i), do n.º 1, do artigo 165.º, e pelo n.º 2 do artigo 103.º da Constituição da República Portuguesa".

Antes da conclusão, o documento em apreciação invoca, ainda, que "[...] a semelhante conclusão se chegaria caso se entendesse não prefigurar a TMPC uma taxa, mas em vez disso uma contribuição", contestando a representação dicotómica dos tributos públicos que terá sido há muito ultrapassada pela doutrina. O Município procura apenas afastar a tese de que só podem ser qualificados como contribuições os tributos cuja receita esteja consignada a "entes dotados de autonomia administrativa e financeira", afirmando que a consignação da receita é apenas um de entre vários elementos que indiciam o caráter comutativo de um tributo, não se podendo todavia extrair da jurisprudência do Tribunal Constitucional "a tese de que a consignação da receita é elemento essencial das contribuições financeiras» e defendendo «que o Tribunal Constitucional não exige tal requisito para qualificar um tributo como taxa".

Todavia, não liga efeitos a tal compreensão das coisas, limitando-se a reafirmar a já sustentada compreensão de que a TMPC constitui uma verdadeira e própria taxa e que "[...] se, por hipótese académica, não se aceitasse tal qualificação, então seria com certeza necessário ponderar a sua qualificação como contribuição antes de qualificá-la apressadamente como imposto - e seria necessário ter presente que, de acordo com a jurisprudência do Tribunal Constitucional, as contribuições não estão abrangidas pela reserva de lei parlamentar estabelecida pelo artigo 165.º da Constituição da República".

1.2.2 - A posição afirmada nos autos pelo Município de Lisboa converge, pois, nas seguintes conclusões:

"[...]

1 - A Taxa Municipal de Proteção Civil do Município de Lisboa tem por função compensar prestações municipais associadas à prevenção de riscos determinados.

2 - A titularidade dos prédios urbanos sujeitos à Taxa Municipal de Proteção Civil do Município de Lisboa permite presumir o 'natural' e 'expectável' aproveitamento das prestações associadas à proteção civil que o Município continuamente realiza.

3 - O valor patrimonial tributário dos prédios urbanos sujeitos à Taxa Municipal de Proteção Civil do Município de Lisboa manifesta 'tendencial ligação' com a intensidade do aproveitamento que é feito das prestações municipais associadas à proteção civil.

4 - A Taxa Municipal de Proteção Civil do Município de Lisboa, também na parte em que incide sobre os prédios urbanos, apresenta por isso o caráter sinalagmático que a jurisprudência do Tribunal Constitucional entende ser característico das taxas.

5 - As normas do Regulamento Geral de Taxas, Preços e Outras Receitas do Município de Lisboa visadas pelo Pedido de Fiscalização do Provedor de Justiça não se encontram por isso em violação da reserva de lei parlamentar estabelecida pela alínea i), do n.º 1, do artigo 165.º, e pelo n.º 2 do artigo 103.º da Constituição da República Portuguesa.

[...]".

1.3 - Discutido em Plenário o memorando apresentado pelo Presidente do Tribunal Constitucional, nos termos do artigo 63.º, n.º 1, da Lei Orgânica do Tribunal Constitucional (LTC - [Lei n.º 28/82](#), de 15 de novembro), e fixada a orientação do Tribunal, foi designado relator, nos termos do trecho final do artigo 63.º, n.º 2 da LTC. Cumpre agora decidir em harmonia com o que então se estabeleceu.

II - Fundamentação

2 - Descrita a dinâmica que conduziu o processo ao momento decisório do qual emerge o presente Acórdão, consideremos as normas sub judicio, não só na sua expressão literal, mas tendo igualmente presente a sua génese, que, no caso, nos permitirá compreender diversos aspetos com relevo na apreciação do pedido formulado pelo Requerente.

2.1 - As normas em causa tiveram origem na "Proposta n.º 742/2014", subscrita pelo senhor Vice-Presidente da Câmara Municipal de Lisboa, que se encontra a pp. 2300-(410) e ss. do 2.º Suplemento ao Boletim Municipal de Lisboa, n.º 1088, de 23/12/2014 (disponível em <http://www.cm-lisboa.pt/municipio/boletim-municipal>).

Importa atentar, desde já, em alguns dos seus considerandos introdutórios:

"[...]

1 - A Lei de Bases da Proteção Civil, [Lei n.º 27/2006](#), de 3 de julho, trouxe consigo um novo enquadramento à atividade da proteção civil levada a cabo pelo Estado, Regiões Autónomas e Autarquias Locais, entendida como a atividade que visa prevenir os riscos coletivos inerentes às situações de acidente grave ou de catástrofe, atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorram;

2 - A Proteção Civil é uma atividade que exige uma participação ativa e um esforço financeiro da administração pública a vários níveis, bem como a cooperação dos cidadãos, agentes económicos e demais entidades privadas. Assenta ainda num princípio de prevenção, exigindo a mobilização de recursos importantes, de modo continuado, com o propósito de eliminar a própria causa das situações de acidente ou catástrofe que se quer evitar;

3 - Todos os cidadãos têm o direito de ter à sua disposição informações concretas sobre os riscos coletivos e como prevenir e minimizar os seus efeitos, caso ocorram e têm também, o direito a ser prontamente socorridos sempre que aconteça um acidente ou uma catástrofe, competindo aos municípios, dentro da sua circunscrição territorial, assegurar a prestação desse serviço, no âmbito das competências que lhes estão atribuídas na matéria;

4 - O Município de Lisboa tem vindo, ao longo dos anos, a investir de forma significativa na área da proteção civil e da prevenção de riscos. Para além do Regimento de Sapadores Bombeiros, tem em permanente funcionamento o Serviço Municipal de Proteção Civil, promovendo de forma regular e continuada atividades de formação cívica com especial incidência nos domínios da prevenção contra os riscos de génese natural, tecnológicos ou misto, suscetíveis de afetar o território do município, designadamente: sismos, galgamentos costeiros, acidentes ferroviários, acidentes aéreos, incêndios urbanos, entre outros, merecendo especial destaque as ações de formação junto das escolas e da população;

5 - O Departamento de Proteção Civil registou em 2013, 1.281 ocorrências de vários tipos (incêndios, queda de estruturas, inundações, queda de revestimento, intervenção social no apoio às populações vítimas de acidentes, etc.) e realizou 21 exercícios de simulacro, envolvendo mais de 7.000 participantes, esteve envolvido na preparação de planos de contingência para os sem-abrigo perante vagas de frio, e na pela integração de dispositivos de segurança nas grandes festas e eventos da cidade. Por seu lado, o Regimento de Sapadores Bombeiros, organizado em Companhias Operacionais de intervenção diferenciada, desenvolve intensa atividade, atendendo a mais de 18.000 ocorrências por ano, incluindo aproximadamente 1.800 incêndios, 1.000 acidentes, 1.900 urgências médicas e 3.200 ocorrências relativas a estruturas e vias de comunicação;

[...]

7 - No quadro de referência técnico-jurídico usado na fundamentação da taxa de proteção civil se destaca a Avaliação Nacional de Risco, elaborada de acordo com as «RiskAssessmentandMappingGuidelines for disaster Management» emitidas pela Comissão (documento SEC (2010) 1626 final, de 2010/12/21 e adotada pela Comissão Nacional de Proteção Civil, e ainda o regime jurídico da segurança contra incêndios em edifícios consagrado no [Decreto-Lei n.º 220/2008](#), de 12 de novembro;

8 - Desta avaliação resulta, em primeiro lugar, a identificação e caracterização dos perigos de génese natural suscetíveis de afetar o território do município, designadamente sismos, galgamentos costeiros, acidentes graves de tráfego, incêndios urbanos, rotura de infraestruturas estratégicas, acidentes com substâncias perigosas ou concentrações humanas; em segundo lugar, uma identificação mais precisa dos riscos de natureza tecnológica, potenciados pela utilização humana, a que o município de Lisboa pelas suas características está mais exposto. Destacam-se, por exemplo, os riscos de incêndio e colapso de estruturas, os acidentes de tráfego ferroviário, marítimo e aéreo ou os acidentes em infraestruturas de serviços urbanos (gás, eletricidade e água); em terceiro lugar, a identificação de fatores de agravamento de risco associados a atividades ou usos de edifícios, equipamentos ou recintos, nomeadamente os decorrentes das suas características específicas, da intensidade dos seus usos, bem como do nível de adoção de estratégias de mitigação de riscos por parte das entidades gestoras dos mesmos;

[...]

10 - Um segundo universo decorre de se ter considerado que nos prédios urbanos há especial risco associado ao património degradado, devoluto ou em estado de ruína, que deve ser imputado aos respetivos proprietários, sendo aqui aplicável uma taxa agravada sobre o valor patrimonial dos prédios respetivos;

11 - Se demarcaram, por fim, num terceiro universo tributável, utilizações associadas a equipamentos, recintos ou edifícios identificados como geradores de risco acrescido impondo o princípio da equivalência a aplicação de taxas específicas que estarão a cargo das entidades exploradoras ou gestoras das atividades em causa;

12 - A [Lei n.º 53-E/2006](#), de 29 de dezembro, aprovou o regime geral das taxas das autarquias locais. Este diploma, que estabelece um regime geral respeitante às relações jurídico-tributárias geradoras de obrigação de pagamento de taxas às autarquias locais, introduziu um conjunto de novos requisitos a cumprir pelos municípios, designadamente quanto à fundamentação económica-financeira do valor das taxas cobradas;

[...]

15 - Importa dar sequência ao procedimento de apreciação da taxa.

Tenho a honra de propor, nos termos do artigo 8.º da [Lei n.º 53-E/2006](#), de 29 de dezembro, alterada pelas Leis n.ºs [64-A/2008](#), de 31 de dezembro, e [117/2009](#), de 29 de dezembro, o artigo 21.º da [Lei n.º 73/2013](#), de 3 de setembro, as alíneas c) e g) do n.º 1 do artigo 25.º, e as alíneas e) e k) do n.º 1 do artigo 33.º, todas da [Lei n.º 75/2013](#), de 12 de setembro, que a Câmara Municipal delibere aprovar e submeter à Assembleia Municipal a taxa municipal de proteção civil que constitui, respetivamente, a Secção V do Regulamento Geral de Taxas, Preços e Outras Receitas do Município de Lisboa, que fazem parte integrante desta Proposta, que integra, como anexos, o Relatório de Fundamentação Económica e Financeira, os valores da Taxa de Proteção Civil e Atividades/usos de risco e a fundamentação das isenções, que se juntam e aqui se dão por integralmente reproduzidos.

[...] (sublinhados acrescentados).

A estes considerandos seguiu-se a proposta de articulado - artigos 58.º a 67.º do RGTPRML - , a pp. 2300-(412 a 415), e o "relatório de fundamentação económica e financeira" (elemento obrigatório, nos termos do artigo 8.º, n.º 2, alínea c), do RGTA), que, quanto à TMPC, prevê o seguinte a pp. 2300-(444 a 451), no que ora releva (e para além de outros aspetos já realçados nos considerandos transcritos):

"[...]

#### 4 - TAXA MUNICIPAL DE PROTEÇÃO CIVIL (TMPC)

##### 4.1 - Enquadramento Geral

A [Lei n.º 27/2006](#), de 3 de julho, Lei de Bases da Proteção Civil, trouxe consigo um novo enquadramento a esta atividade levada a cabo pelo Estado, Regiões Autónomas e autarquias locais que exige a

participação ativa e o esforço financeiro da administração pública nos seus vários níveis, bem como a cooperação dos cidadãos, agentes económicos e demais entidades privadas.

[...]

A [Lei n.º 65/2007](#), de 12 de novembro, ao fixar novo enquadramento institucional e operacional da proteção civil no âmbito municipal, reconhece a importância que os municípios têm na gestão destes riscos, em virtude da sua proximidade ao território e às populações.

As atribuições que assim se confiam aos municípios não podem ser desvalorizadas e tão pouco o esforço financeiro que estas funções acarretam, pela quantidade, qualidade e prontidão dos meios a afetar a estas atribuições, a somar a proteção de pessoas e bens perante acidentes e ocorrências de menor gravidade, pelo que é criada a Taxa Municipal de Proteção Civil, justificando-se que os particulares custeiem, ao menos em parte, as utilidades que assim lhes aproveitam.

[...]

A par com a configuração dos riscos, procedeu-se à avaliação dos custos que concorrem para a disponibilização de infraestruturas, equipamentos, de meios materiais e humanos que constituem a capacidade instalada do Município ao nível da prevenção do risco e da capacidade operacional de resposta em sede da proteção civil. Destacam-se, entre esses meios, o Regimento de Sapadores Bombeiros de Lisboa, meios próprios do município, com largo historial de intervenção e atividade, indispensáveis num concelho com a ocupação do território e a densidade populacional que tem Lisboa.

[...]

A Proteção Civil é assim uma atividade que exige uma participação ativa e um esforço Financeiro da administração pública a vários níveis, bem como a cooperação dos cidadãos, agentes económicos e demais entidades privadas. É uma atividade que assenta num princípio de prevenção, exigindo a mobilização de recursos importantes, de modo continuado, com o propósito de eliminar a própria causa das situações de acidente ou catástrofe que se quer evitar.

Na modelação da taxa há que considerar que sempre que levada a cabo pelos municípios, a proteção civil constitui uma atividade que tem por fito proteger pessoas e bens, justificando-se que os particulares custeiem, ao menos em parte, as utilidades que assim lhes aproveitam. Se os riscos associados à vida das pessoas são mais difusos e quanto a eles se justifica levar mais longe a assunção do custo da proteção pelos municípios, já os riscos associados ao património são mais concretos e quanto a estes justifica-se exigir que os particulares participem os meios que são postos ao serviço da sua proteção.

A Taxa Municipal de Proteção Civil que se visa criar é uma taxa que tem funções idênticas às de um prémio de seguro, servindo para custear os meios que o Município de Lisboa coloca diariamente à disposição dos munícipes na proteção da sua pessoa e bens, em especial na proteção do seu património imobiliário, ao qual tanta da atividade das autarquias está ligada. Este constitui o primeiro universo de repercussão dos custos incorridos, configurando-se a taxa por relação com o valor patrimonial dos prédios urbanos sites no concelho, que se toma como uma base de cálculo adequada a este fim, na medida em que, desde logo, pondera a área dos prédios. A Taxa Municipal de Proteção Civil assenta, assim, num princípio manifesto de equivalência, tendo como objetivo exigir dos titulares dos imóveis o correspondente do serviço de proteção que aos seus bens é garantido pelo Município.

No que se pode configurar como um segundo universo, ou um segmento específico do antes explicitado, foi considerado que nos prédios urbanos há especial risco associado ao património degradado, devoluto ou em estado de ruína, que deve ser imputado aos respetivos proprietários. sendo aqui aplicável uma taxa agravada sobre o valor patrimonial dos prédios respetivos.

[...]

#### 4.2 - Fundamentação económico-financeira da taxa

##### 4.2.1 - Enquadramento da atividade e do custeio

A Taxa Municipal de Proteção Civil (doravante designada de forma abreviada de TMPC) prevista na alteração do regulamento de taxas, preços e outras receitas do Município de Lisboa (projeto) refere-se ao serviço público prestado pelos diversos agentes de proteção civil, no âmbito dos serviços de:

- prevenção dos riscos coletivos e a ocorrência de acidente grave ou de catástrofe deles resultantes;
- atenuação dos riscos coletivos a limitação dos seus efeitos no caso de ocorrência de acidente grave ou de catástrofe;
- socorro e assistência às pessoas e outros seres vivos em perigo e proteção de bens e valores culturais, ambientais e de elevado interesse público;
- reposição da normalidade da vida das pessoas em áreas afetadas por acidente grave ou catástrofe.

[...]

O estudo procurou demonstrar os critérios de determinação dos custos da atividade pública na área da proteção civil para a fixação da taxa, tendo em conta os aspetos inerentes aos mesmos de forma a garantir uma maior equidade na sua aplicação.

Inicialmente, foram identificados os processos que conduzem a serviços prestados na área da Proteção Civil pelo Município de Lisboa aos particulares, empresas e demais entidades e pelos quais os mesmos têm de pagar taxa, tendo sido definido que intervenções, no âmbito das funções e competências da Proteção Civil Municipal, são passíveis de ocorrerem nas seguintes situações/tipologias:

- em prédios urbanos;
- em outras infraestruturas e equipamentos, nomeadamente redes de gás, água, eletricidade e ferroviária, entre outras;
- as atividades económicas e aos usos específicos de risco acrescido de equipamentos, edifícios e recintos.

O valor da taxa foi calculado com base nos custos suportados pelo Município para a prestação do serviço, sendo que:

- no caso do valor da taxa prevista para os prédios urbanos, o valor da taxa incidirá sobre o valor patrimonial tributário;
- quanto aos prédios degradados, devolutos e em ruínas, o Município aplica um agravamento dado o elevado risco de ocorrência de eventos graves na área da proteção civil;
- relativamente a prédios, recintos e equipamentos (redes e outros), com usos considerados de risco acrescido para o Município, o valor previsto da taxa corresponde ao custo da atividade pública de proteção civil.

Salienta-se que os custos que o município incorre com o serviço de proteção civil não são repercutidos na sua totalidade aos beneficiários, assumindo o município de Lisboa parte destes custos (custo social), funcionando como uma comparticipação ao custo real da prestação de serviço associado à TMPC, decorrente da proteção e segurança dos municípios.

Na modelação a taxa foi atendida a legislação que vem sendo citada e, desde logo, os princípios da proporcionalidade e da equivalência jurídica previstas na [Lei.º 53-E/2006](#), de 29 de dezembro, patenteando ainda critérios sociais e políticos expressos na existência de uma subvenção municipal da atividade (não repercussão integral dos custos incorridos).

#### 4.2.2 - Metodologia de custeio

O método de cálculo foi suportado nos dados contabilísticos relativos aos custos diretos (pessoal, aquisições de bens e serviços, transferências, amortizações e investimentos futuros) relacionados com o exercício da atividade de Proteção Civil (Regimento Sapadores de Bombeiros e Departamento de

Proteção Civil), referentes ao exercício económico de 2013. Não foi editada a componente de custos indiretos dada a premissa de partida quanto à não repercussão de todos os custos suportados na taxa (subvenção municipal da atividade).

Foram consideradas as seguintes categorias de custeio:

- custos com pessoal;
- aquisição de bens e serviços;
- amortizações;
- transferências correntes e de capital para terceiros;
- investimentos futuros.

A imputação de custos foi realizada com base numa relação direta, sendo, pois, premissa uma utilização de recursos comum a todas as atividades efetivada de forma proporcional ao dispêndio de recursos com o ato ou operação específica da proteção civil.

Com base neste racional, obteve-se um custo total associado a Proteção Civil de 25,2 milhões de euros, conforme tabela infra:

#### 1 - Custos (Diretos) da Proteção Civil

[\(ver documento original\)](#)

#### 2. Taxas a aplicar (valores anuais)

Considerando os universos de aplicação da taxa temos os seguintes valores unitários:

i. O valor anual da Taxa Municipal de Proteção Civil relativamente aos prédios urbanos é de 0,0375 % do valor patrimonial tributário.

ii. O valor anual da Taxa Municipal de Proteção Civil para os prédios degradados e para os devolutos ou em ruínas, como tal considerados para efeitos do Imposto Municipal sobre Imóveis, é de respetivamente, 0,3 % e de 0,6 % do valor patrimonial tributário.

iii. O valor anual da Taxa Municipal de Proteção Civil relativamente aos prédios, equipamentos e usos de risco acrescido são os seguintes: [...]

[...]

Foi também considerada a isenção de TMPC para os proprietários de prédios urbanos inferiores a 20.000 euros, com vista a minimizar os custos sociais a proprietários com património de valor muito baixo e de reduzir encargos administrativos com cobranças de valor muito reduzido.

#### 3 - Receita estimada

Atentos os universos considerados a os valores unitários previstos, estima-se uma receita associada à Taxa de Proteção Civil:

[\(ver documento original\)](#)

#### 4.3 - Conclusão

O presente capítulo do Relatório de fundamentação económica e financeira que acompanha o regulamento Geral de Taxas, Preços e Outras Receitas do Município de Lisboa ponto sistematiza a fundamentação das taxas a adotar pelo Município de Lisboa relativamente à relativamente a Taxa Municipal de Proteção Civil e aos correspondentes valores unitários.

[...]" (sublinhados acrescentados).

Nestes pressupostos assentam, pois, as normas questionadas nos autos, a saber:

Artigo 59.º

**Incidência objetiva da taxa municipal de proteção civil**

1 - A taxa municipal de proteção civil incide sobre o valor patrimonial tributário dos prédios urbanos ou frações destes, situados no concelho de Lisboa, tal como esse valor é determinado para efeitos do Imposto Municipal sobre Imóveis.

2 - A taxa municipal de proteção civil incide também sobre o valor patrimonial tributário dos prédios urbanos ou frações destes, situados no concelho de Lisboa, com risco acrescido por relação com a condição de degradado, devoluto ou em estado de ruína.

Artigo 60.º

**Incidência subjetiva da taxa municipal de proteção civil**

1 - É sujeito passivo da taxa municipal de proteção civil prevista no n.º 1 do artigo anterior o sujeito passivo do correspondente Imposto Municipal sobre Imóveis.

2 - É sujeito passivo da taxa municipal de proteção civil prevista no n.º 2 do artigo anterior, o sujeito passivo do correspondente Imposto Municipal sobre Imóveis.

Artigo 61.º

**Facto gerador e periodicidade da taxa municipal de proteção civil**

O facto gerador da taxa municipal de proteção civil reside na titularidade dos prédios tributáveis, tal como resultante do artigo anterior, a 31 de dezembro de cada ano [...].

Artigo 63.º

**Valor da taxa municipal de proteção civil**

1 - O valor anual da taxa municipal de proteção civil relativamente aos prédios a que se refere o n.º 1 do artigo 60.º é de 0,0375 % do valor patrimonial tributário.

2 - O valor anual da taxa municipal de proteção civil relativamente aos prédios a que se refere o n.º 2 do artigo 60.º é de 0,3 % no tocante aos prédios degradados e de 0,6 % no caso dos prédios devolutos ou em ruína, como tal considerados para efeitos do Imposto Municipal sobre Imóveis.

Artigo 64.º

**Liquidação da taxa municipal de proteção civil**

1 - A liquidação da taxa municipal de proteção civil será feita por relação com o cadastro do valor patrimonial dos prédios relativos a 31 de dezembro do ano anterior àquele a que respeita, no caso do n.º 1 e 2 do artigo 60.º, e de acordo com o cadastro de atividades de risco e respetivos titulares reportado ao mesmo momento, no caso do n.º 3 do mesmo artigo.

Conhecidas as normas e os fundamentos afirmados aquando da sua criação, importa averiguar da sua conformidade à lei fundamental.

2.2 - Não é a primeira vez que o Tribunal Constitucional se pronuncia sobre uma taxa municipal "de proteção civil".

No passado mês de julho, através do Acórdão n.º 418/2017 (1.ª Secção), decidiu-se julgar inconstitucionais as normas constantes dos artigos 2.º, n.º 1, 3.º, n.º 2, e 4.º, n.º 2, do "Regulamento da Taxa de Municipal de Proteção Civil de Vila Nova de Gaia". A evidente proximidade das questões de constitucionalidade aí tratadas com as que ora nos ocupam justifica que se (re)visite o essencial dos fundamentos dessa decisão, para compreender se o juízo de inconstitucionalidade ali afirmado terá cabimento face às (diferentes) normas agora em apreciação.

Tal como nesse tributo, também a disciplina da TMPC agora em análise prevê que os custos globais assinalados ao serviço municipal de proteção civil (todos os custos com pessoal, aquisição de bens e

serviços, amortizações, transferências correntes e de capital para corporações de bombeiros, formação e ações de sensibilização e rendas), contabilizados em €25.204.000,00, são imputados a um universo limitado de sujeitos passivos, nomeadamente aos proprietários de prédios urbanos e às entidades que exerçam certas atividades ou usos de risco acrescido (artigo 60.º, n.ºs 1, 2 e 3, do RTMPC).

Segundo o requerente, está em causa um imposto; já para a requerida, a TMPC deve ser qualificada como uma taxa, ou, quando muito, como contribuição financeira.

Conforme foi salientado no Acórdão n.º 539/2015, "[...] a caracterização de um tributo, quando releve para efeito da determinação das regras aplicáveis de competência legislativa, há de resultar do regime jurídico concreto que se encontre legalmente definido, tornando-se irrelevante o 'nomenjuris' atribuído pelo legislador ou a qualificação expressa do tributo como constituindo uma contrapartida de uma prestação provocada ou utilizada pelo sujeito passivo".

2.2.1 - Assim, vale a pena recordar o travejamento fundamental acerca das classificações dos tributos na jurisprudência do Tribunal, tomando como referência - tal como o fez o Acórdão n.º 418/2017 - o citado Acórdão n.º 539/2015:

"[...]

É conhecida e tem sido frequentemente sublinhada, mesmo na jurisprudência constitucional, a distinção entre taxa e imposto.

O imposto constitui uma prestação pecuniária, coativa e unilateral, exigida com o propósito de angariação de receitas que se destinam à satisfação das necessidades financeiras do Estado e de outras entidades públicas, e que, por isso, tem apenas a contrapartida genérica do funcionamento dos serviços estaduais. O que permite compreender que os impostos assentem essencialmente na capacidade contributiva dos sujeitos passivos, revelada através do rendimento ou da sua utilização e do património (artigo 4.º, n.º 1, da Lei Geral Tributária). A taxa constitui uma prestação pecuniária e coativa, exigida por uma entidade pública, em contrapartida de prestação administrativa efetivamente provocada ou aproveitada pelo sujeito passivo, assumindo uma natureza sinalagmática. A taxa pressupõe a realização de uma contraprestação específica resultante de uma relação concreta entre o contribuinte e a Administração e que poderá traduzir-se na prestação de um serviço público, na utilização de um bem do domínio público ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares (artigo 4.º, n.º 2, da Lei Geral Tributária).

A taxa tem igualmente a finalidade de angariação de receita. Mas enquanto que nos impostos esse propósito fiscal está dissociado de qualquer prestação pública, na medida em que as receitas se destinam a prover indistintamente às necessidades financeiras da comunidade, em cumprimento de um dever geral de solidariedade, nas taxas surge relacionado com a compensação de um custo ou valor das prestações de que o sujeito passivo é causador ou beneficiário. Assim, 'a bilateralidade das taxas não passa apenas pelo seu pressuposto, constituído por dada prestação administrativa, mas também pela sua finalidade, que consiste na compensação dessa mesma prestação. Se a taxa constitui um tributo comutativo não é simplesmente porque seja exigida pela ocasião de uma prestação pública mas porque é exigida em função dessa prestação, dando corpo a uma relação de troca com o contribuinte' (Sérgio Vasques, em 'Manual de Direito Fiscal', pág. 207, ed. de 2011, Almedina).

Entretanto, a revisão constitucional de 1997 introduziu, a propósito da delimitação da reserva parlamentar, a categoria tributária das contribuições financeiras a favor das entidades públicas, dando cobertura constitucional a um conjunto de tributos parafiscais que se situam num ponto intermédio entre a taxa e o imposto (artigo 165.º, n.º 1, alínea i)). As contribuições financeiras constituem um tertiumgenus de receitas fiscais, que poderão ser qualificadas como taxas coletivas, na medida em que compartilham em parte da natureza dos impostos (porque não têm necessariamente uma contrapartida individualizada para cada contribuinte) e em parte da natureza das taxas (porque visam retribuir o serviço prestado por uma instituição pública a certo círculo ou certa categoria de pessoas ou entidades que beneficiam coletivamente de um atividade administrativa) (Gomes Canotilho/Vital Moreira, em 'Constituição da República Portuguesa Anotada', I vol., pág. 1095, 4.ª ed., Coimbra Editora).

As contribuições distinguem-se especialmente das taxas porque não se dirigem à compensação de prestações efetivamente provocadas ou aproveitadas pelo sujeito passivo, mas à compensação de prestações que apenas presumivelmente são provocadas ou aproveitadas pelo sujeito passivo, correspondendo a uma relação de bilateralidade genérica. Preenchem esse requisito as situações em que a prestação poderá beneficiar potencialmente um grupo homogéneo ou um conjunto diferenciável de destinatários e aquelas em que a responsabilidade pelo financiamento de uma tarefa administrativa é imputável a um determinado grupo que mantém alguma proximidade com as finalidades que através dessa atividade se pretendem atingir (sobre estes aspetos, Sérgio Vasques, ob. cit., pág. 221, e Suzana Tavares da Silva, em 'As taxas e a coerência do sistema tributário', pág. 89-91, 2.<sup>a</sup> edição, Coimbra Editora).

Por via da nova redação dada à norma do artigo 165.º, n.º 1, alínea i), a Constituição autonomizou uma terceira categoria de tributos, para efeitos de reserva de lei parlamentar, relativizando as diferenças entre os tributos unilaterais e os tributos comutativos e obrigando a uma reformulação da discussão sobre a exigência da reserva de lei, relativamente às contribuições especiais que não se pudessem enquadrar no preciso conceito de taxa.

Como sublinha Cardoso da Costa, a este propósito, por via dessa autonomização, o teste da bilateralidade, no sentido preciso que lhe era atribuído como característica essencial do conceito de taxa, deixou de poder ser sempre decisivo para resolver os casos duvidosos ou ambíguos quanto à natureza do tributo; e deixou de poder manter-se, também, a orientação jurisprudencial que tendia a qualificar como imposto, mormente para efeito da aplicação do correspondente regime de reserva parlamentar, as receitas paraíscais que não pudessem ser qualificadas tipicamente como taxas (em 'Sobre o Princípio da Legalidade das Taxas e das demais Contribuições Financeiras', in «Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcelo Caetano», vol. I, pág. 806-807, ed. de 2006, Coimbra Editora; sobre a jurisprudência mencionada, cf. o acórdão do Tribunal Constitucional n.º 152/2013).

[...].

2.3 - O Município de Lisboa assinala que a TMPC se encontra prevista no RGTAL. Na verdade, o artigo 6.º, n.º 1, alínea f), do RGTAL prevê que "[a]s taxas municipais incidem sobre utilidades prestadas aos particulares ou geradas pela atividade dos municípios, designadamente, [...] f) [p]ela prestação de serviços no domínio da prevenção de riscos e da proteção civil". Sucede que, como se sublinhou no Acórdão n.º 418/2017, tal previsão não permite dar como resolvida a questão central do presente recurso, uma vez que, por um lado, não cabe ao legislador ordinário a palavra definitiva quanto à qualificação de um tributo à luz das normas constitucionais e, por outro lado, o modo genérico como a referida "taxa" se encontra prevista no RGTAL não dispensa a análise de cada específico tributo estabelecido invocando essa legitimação, para aferir se nele se encontram efetivamente as características que permitem reconduzi-lo a uma verdadeira taxa.

2.3.1 - Como assinala José Manuel M. Cardoso da Costa ("Ainda a distinção entre «taxa» e «imposto» na jurisprudência constitucional", in Homenagem a José Guilherme Xavier de Basto, org. J. L. Saldanha Sanches e António Martins, Coimbra, 2006, pp. 547/573.):

"[...]

A orientação que, relativamente à distinção entre «imposto» e «taxa», se foi sedimentando na jurisprudência constitucional considerada no escrito antes referido [trata-se de "O enquadramento constitucional do direito dos impostos em Portugal: a jurisprudência do Tribunal Constitucional", in Perspetivas Constitucionais - Nos 20 anos da Constituição de 1976, Vol. II, Coimbra, 1997, do mesmo autor] pode recapitular-se nos seguintes tópicos:

- o critério básico em que essa distinção, segundo o Tribunal Constitucional, há de assentar é o que se reconduz à ideia da «unilateralidade» dos impostos e da «bilateralidade» ou «sinalagmaticidade» das taxas, ou seja, e como bem se sabe, a que atende ao facto de ao pagamento destas últimas haver de corresponder uma contraprestação «específica», por parte do ente público seu titular, a qual justificará esse pagamento - o que não acontecerá no caso dos impostos. O Tribunal começa por acolher, pois, o

clássico critério «estrutural» que a doutrina fiscalista, na esteira da ciência das Finanças, vem há muito adotando (designadamente entre nós) para o efeito;

- no contexto de tal critério, entende ainda o Tribunal, em consonância com a doutrina comum e inquestionada, que não tem de haver, porém, (rigorosa) «equivalência» económica entre o montante da taxa e o valor da respetiva contraprestação - bem podendo tal montante, pois, ser designadamente superior ao custo daquela contraprestação. Trata-se, portanto, de uma bilateralidade ou sinalagmaticidade essencialmente «jurídica»;

- todavia, não deixava já o Tribunal de admitir que um certo nível de «proporcionalidade» do montante da taxa fosse exigível, de todo o modo, para que ela não se desvirtuasse num imposto. Ou seja: não deixou o Tribunal de admitir que o critério «estrutural» de base de que partia não devesse ser tomado em termos puramente «formais» e sempre houvesse de conhecer ou receber uma certa dimensão «material».

[...]" (pp. 548/549).

Deve notar-se, ainda, que a jurisprudência constitucional procedeu a um alargamento do conceito de taxa, modificando um pouco o sentido traçado em decisões anteriores (por exemplo nos Acórdãos n.ºs 436 e 437/2003), no Acórdão n.º 177/2010 (taxa camarária pela afixação de painéis publicitários em prédio pertencente a particular), onde podemos ler:

"[...]

[E]ssa situação [alterou-se] com a promulgação da lei geral tributária (aprovada pelo [Decreto-Lei n.º 398/98](#), de 17 de dezembro). Na verdade, o artigo 4.º, n.º 1, desse diploma veio explicitar que «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». De igual modo, a [Lei n.º 53-E/2006](#), de 29 de dezembro (alterada pela [Lei n.º 64-A/2008](#), de 31 de dezembro, e pela [Lei n.º 117/2009](#), de 29 de dezembro), que aprova o regime geral das taxas das autarquias locais, consagra, no artigo 3.º, idêntica categorização.

Perante esta enumeração tripartida das categorias de prestação pública que dão causa e servem de contrapartida à prestação exigível a título de taxa, é incontroverso que o legislador não acolheu aquela conceção restritiva, tendo antes considerado a remoção de um obstáculo jurídico como pressuposto autossuficiente da figura. A própria formulação utilizada sugere isso mesmo, pois a disjuntiva que antecede a referência final corta toda a ligação conectiva com os dois tipos de contraprestação antes expressos. E não faria, na verdade, qualquer sentido que o enunciado legal previsse um terceiro grupo de situações, em alternativa às duas outras anteriormente previstas, para se concluir que não se chega, afinal, a ultrapassar o âmbito da "utilização de um bem do domínio público", pois só conta a remoção que a ela conduza.

[...]

Esta noção mais ampla de taxa não representa, aliás, uma inovação, por via legislativa, pois o legislador limitou-se a perfilhar uma orientação, contraposta à acima referida, já anteriormente presente num significativo setor da doutrina portuguesa. Na verdade, a classificação tripartida, sem qualquer restrição, das modalidades de taxas já era advogada por autores como Alberto Xavier, Manual de direito fiscal, I, Lisboa, 1974, 42-43 e 48-53 Braz Teixeira, Princípios de direito fiscal, I, Coimbra, 1985, 43, e Sousa Franco, Finanças públicas e direito financeiro, II, 4.ª ed., 1992, 64".

[...]".

2.4 - As circunstâncias, já assinaladas, de a TMPC englobar indiferenciadamente todos os custos do serviço municipal de proteção civil e de a previsão da referida taxa no RGTAL ser genérica são de molde a suscitar dúvidas muito consistentes quanto à necessária bilateralidade ou sinalagmaticidade deste tributo, ainda que se adote o conceito mais amplo de taxa que se traçou no Acórdão n.º 177/2010. De resto, foram tais dúvidas que conduziram ao juízo positivo de inconstitucionalidade emitido no Acórdão

n.º 418/2017 relativamente às normas do Regulamento da Taxa Municipal de Proteção Civil de Vila Nova de Gaia.

Contudo, a circunstância de se considerarem corretos os fundamentos que justificaram tal juízo de inconstitucionalidade não justificará, sem mais, um idêntico juízo quanto às normas do RGTPRML que introduziram a Taxa Municipal de Proteção Civil de Lisboa. Impõe-se, pois, que estas últimas sejam analisadas tendo em conta a sua específica estrutura. Tal análise deverá incidir, separadamente, sobre cada uma das (denominadas) "taxas" em causa no pedido do Requerente: (i) o tributo que incide sobre o valor patrimonial dos prédios em geral (n.º 1 do artigo 59.º do RGTPRML) e (ii) o tributo que incide sobre o valor patrimonial dos prédios "com risco acrescido por relação com a condição de degradado, devoluto ou em estado de ruína" (n.º 2 do artigo 59.º do RGTPRML).

2.5 - Centrando-nos, em primeiro lugar, na (denominada) "taxa" prevista n.º 1 do artigo 59.º do RGTPRML, encontram-se alguns pontos de contacto com o tributo sobre o qual incidiu o Acórdão n.º 418/2017.

2.5.1 - Em primeiro lugar, e também no caso dos presentes autos, deve sublinhar-se (sem prejuízo de outras razões, adiante referidas) que não tem aqui cabimento a convocação dos fundamentos do Acórdão n.º 316/2014, porquanto as atividades do município na área da proteção civil, a que se refere a TMPC, não permitem estabelecer uma relação - efetiva ou presumida - com específicas pessoas ou grupo que delas sejam causadores ou beneficiários. Pelo contrário, e como se observou no Acórdão n.º 418/2017, pode dizer-se, genericamente, que todos os sujeitos que residam, estejam estabelecidos ou se desloquem ocasionalmente na área do município, e ainda que de um modo muito difuso, "dão causa" às atividades de proteção civil - porque a sua simples presença pode condicioná-las ou moldá-las, determinando o seu conteúdo - ou delas "beneficiam", pelo menos potencialmente. E renova-se a conclusão então afirmada: se assim é, perde-se a conexão característica dos tributos comutativos, num duplo sentido: perde-se do lado dos beneficiários, que não são suscetíveis de delimitação, porquanto a "causa" da atividade e o "benefício" dela decorrente se diluem na generalidade da população; e perde-se do lado da prestação, por não ser individualizável, reconduzindo-se a uma atividade abstrata.

Justifica-se, ainda, assinalar que, também na hipótese ora apreciada, a determinação dos sujeitos passivos é arbitrária: impor o tributo aos proprietários é tão desprovido de sentido e justificação como escolher os arrendatários, alguns ou todos os empresários ou qualquer outra categoria de sujeitos, uma vez que nenhum deles tem maior ou menor proximidade objetiva com a atividade a que se refere a taxa.

No caso sub judicio, também podemos (re)afirmar que a "construção" justificativa consistente na agregação em bruto de toda a atividade municipal de proteção civil a título de prestação não pode esconder que, desse modo, se ficciona, artificialmente, uma prestação concreta com base num conjunto indiferenciado de atos sem destinatários individualizados que se reconduzem a uma atividade abstrata, sendo certo que o mesmo método - separar uma determinada área de atividade de uma pessoa coletiva pública, calcular os seus custos e fazê-los refletir (ainda que parcialmente, mas em bloco) sobre um conjunto maior ou menor de sujeitos - pode fazer-se para qualquer outro serviço público local ou estadual (educação, justiça, saúde, defesa, segurança, por exemplo), mas não traduz, manifestamente, um recorte suficientemente definido de prestações concretas da entidade pública e dos sujeitos que a elas dão causa ou delas beneficiam, nem existem elementos que suportem, neste âmbito, uma presunção suficientemente expressiva - forte - de uma relação de troca.

Em suma, na justificação económica da TMPC encontram-se elementos que, à semelhança do que ocorria com o tributo criado pelo município de Vila Nova de Gaia, são dificilmente compatibilizáveis com a estrutura bilateral da taxa - designadamente, a descrição muito genérica e abrangente do conjunto das atividades de proteção civil, a "identificação dos processos" que "conduzem a serviços" ligados à proteção civil como (alegada) expressão de umnexo entre prestações, a agregação indiscriminada dos custos da globalidade dos serviços de proteção civil e a distribuição praticamente arbitrária desses custos por categorias de sujeitos passivos.

Estes elementos estruturais do tributo - comuns às hipóteses dos presentes autos e à encarada pelo Tribunal no Acórdão n.º 418/2017 - representam um primeiro obstáculo à qualificação da TMPC como taxa.

2.5.2 - Às características apontadas da TMPC, que a aproximam do tributo equivalente de Vila Nova de Gaia, somam-se outras próprias daquela.

A incidência da TMPC revela uma estrutura análoga ao IMI, como justamente observou o Requerente. A sobreposição dos regimes é inegável - ambos os tributos incidem sobre o valor patrimonial tributário dos imóveis e o sujeito passivo da TMPC é determinado por remissão para as regras do IMI. Tal semelhança estrutural não é inócua. Ela revela que o tributo não assenta na correlação económica das prestações - e, nessa medida, prescinde do nexó característico dos tributos bilaterais, já que não pode guiar-se por uma ideia de proporcionalidade entre elas - , mas sim (e inequivocamente) na capacidade contributiva dos sujeitos passivos, revelada pela titularidade do direito sobre os prédios.

Não é possível reconstituir qualquer relação suficientemente definida, certa e objetiva entre o conteúdo e valor das prestações do serviço municipal de proteção civil, por um lado, e o valor a suportar pelos titulares dos prédios, por outro. O Município de Lisboa sustenta que os proprietários dos prédios são "[...] os [...] beneficiários principais" da TMPC, na medida em que "[...] a atividade da proteção civil do Município de Lisboa está em larga medida ligada ao património edificado, traduza-se ela em operações de socorro a incêndios, em intervenções por ocasião de inundações, em ações de proteção ditadas pelo estado degradado ou em ruína de imóveis [...]", sendo por isso "normal" e mesmo "expectável" que a Câmara Municipal de Lisboa, em face das atribuições que lhe são cometidas por lei, desenvolva um conjunto de ações concretas de proteção civil de que são principais beneficiários os proprietários de prédios urbanos situados no concelho", concluindo que "[...] é inquestionável que a TMPC dá corpo àquela relação comutativa que o Tribunal Constitucional entende conformadora das verdadeiras taxas". Por outras palavras, entende o Município de Lisboa que os proprietários integram um dos "[...] três universos de pessoas que se distinguem com clareza do conjunto da coletividade pela intensidade dos riscos que geram e pela intensidade do benefício que a atividade da proteção civil lhes traz", sendo "[...] esta razão que justifica que parte dos custos inerentes aos serviços de proteção civil lhes seja imputada através da TMPC". Como tal, e sempre no entender do Município, o que se pretende com a taxa é "[...] fazer com que um conjunto bem determinado de pessoas concorra para o custeamento de uma atividade de que são os principais causadores ou beneficiários".

Sucedem que estas relações assentam, em grande medida, em petições de princípio que não estão especificamente demonstradas e não encontram reflexos na fundamentação económica da TMPC (onde, como se viu, todos os custos são agregados indistintamente). Por outro lado, no que respeita especialmente à incidência prevista no n.º 1 do artigo 59.º do RGTPRML, tal relação - a existir - sempre se perderia, porque o tributo assenta na titularidade do património, o que, ademais, fornece um elemento de sinal contrário: tendencialmente, os prédios de maior valor são de construção mais recente, com recurso a técnicas mais avançadas e, por isso, mais seguros. A estrutura da TMPC não apresenta uma base objetiva para se poder afirmar que é a propriedade, por si, que determina ou potencia os gastos municipais.

Por outras palavras, ao partir de um pressuposto claramente revelador da capacidade contributiva genérica que é independente da dimensão, da natureza e do peso e valor relativos das prestações a assegurar no âmbito da proteção civil, o Município de Lisboa criou um tributo - qualificando-o como "taxa" - que se determina objetivamente sem a relevância daquelas prestações, a não ser na medida em que foram agregados os custos globais daqueles serviços (o que em nada favorece a ideia de bilateralidade, como vimos). Este desligamento das conexões entre prestações características dos tributos bilaterais decorre, inelutavelmente, de se escolher como (único) facto tributário a titularidade do direito real. E, sendo correto dizer-se que "é ponderada a área dos prédios" (como alegou o autor da norma), o certo é que essa ponderação é feita nos mesmos termos - e através - das regras do IMI, ou seja, com única utilidade de cálculo do valor do prédio para efeitos tributários, pelo que tal consideração não afasta as conclusões já afirmadas.

Não há, pois, como negar o carácter extremamente difuso (na verdade, impossível de traçar) da relação entre a titularidade dos prédios e as prestações no âmbito da proteção civil a que (alegadamente) dá causa, ou da relação entre tais prestações e o respetivo "benefício" para os titulares do património imobiliário. Como se sublinhou, não é a possibilidade de enumerar várias atividades de proteção civil - sem consideração do seu peso relativo e, em particular, da relação de cada uma com a titularidade dos prédios - que permite dar por estabelecida a necessária correlação entre prestações.

Consequentemente, não pode a TMPC afirmar-se como tributo bilateral, ou seja, não se trata de uma taxa, no sentido jurídico-constitucionalmente relevante que atrás foi assinalado.

2.5.3 - O Município de Lisboa apresentou, no debate gerado nos autos, alguns argumentos que, no seu entender, sustentam a viabilidade da TMPC enquanto tributo bilateral. Importa considerar as questões especificamente referidas nesse quadro.

2.5.3.1 - Na sua resposta, o autor da norma afirma que o Requerente "desagreg[ou] artificialmente a estrutura da TMPC de modo capaz de sugerir a sua unilateralidade". A "desagregação" a que se refere é a consideração (no seu entender parcial) da TMPC limitada aos números 1 e 2 do artigo 59.º do RGTPRML.

Sucede que, para efeitos de apreciação da inconstitucionalidade do tributo, aquela (dita) "desagregação" pode e deve fazer-se, na medida em que o tributo em causa não apresenta exatamente a mesma estrutura nem obedece, rigorosamente, aos mesmos pressupostos nos casos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 59.º do RGTPRML, por um lado, e nos casos do n.º 3 do mesmo artigo, por outro.

Ao contrário do que é sugerido, o tributo não se torna unilateral por ser considerado parcialmente. Na verdade, sob a designação genérica de TMPC escondem-se figuras estrutural e substancialmente muito diversas. A posição do titular do direito real (n.ºs 1 e 2 do artigo 59.º do RGTPRML) não se confunde com a daqueles que exercem atividades e usos de risco acrescido em edifícios, recintos ou equipamentos situados no concelho de Lisboa (n.º 3 do artigo 59.º do RGTPRML). Para os efeitos do juízo que importa afirmar nesta decisão, as dissemelhanças fundamentais levam a que, independentemente da sua designação comum (que é irrelevante e poderia ser diversa), devam considerar-se como duas taxas distintas. Basta pensar que, na perspetiva do proprietário onerado nos termos do n.º 1 ou do n.º 2 do artigo 59.º do RGTPRML, é irrelevante que sejam tributadas também as atividades nos termos do n.º 3, estabelecendo-se a relação tributária com base em pressupostos inteiramente distintos.

2.5.3.2 - O Município de Lisboa estabelece um paralelo entre o modo como a atividade de proteção civil se impõe aos municípios e a fiscalização dos postos de abastecimento de combustíveis ou o controlo da extração de inertes, em análise nos Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 316/2014 e 179/2015 - na medida em que também no circunstancialismo que envolve a TMPC a imposição legal do dever respetivo é (seria) "causa de uma atividade de vigilância e de ações de prevenção" por parte dos municípios. Sustenta, também, que a função comutativa da TMPC resulta "ainda mais clara" a partir da escolha quanto à sua base tributável, pois, ao "[...] variar a taxa incidente sobre os prédios urbanos em função do seu valor patrimonial tributário", pode reconhecer-se uma aproximação entre a TMPC e um outro tributo julgado como taxa pelo Tribunal Constitucional: a taxa de conservação de esgotos do Município de Lisboa (Acórdão n.º 65/2007).

Sucede que, nos casos citados, há uma evidente proximidade funcional que permite estreitar o universo dos beneficiários, possibilitando reconhecer uma presunção de benefício (que vai pressuposta na - e revelada pela - estrutura do tributo) suficientemente forte, o que, manifestamente, não sucede no caso da TMPC, em que a presunção é fraca, ou mesmo, eventualmente, vazia de conteúdo. O espectro dos supostos beneficiários é demasiado alargado, a invocada presunção não tem contornos definidos e, nessa medida, não pode afastar-se com segurança o seu caráter arbitrário, dado que a relação entre prestações é vaga e indireta, ao ponto de quebrar os nexos essenciais ao estabelecimento das correlações presumidas.

2.5.3.3 - Sustenta, ainda, o autor da norma que a TMPC tem funções idênticas às de um prémio de seguro.

Este argumento - que parece pretender alicerçar a ideia de bilateralidade através de uma analogia com o sinalagma do contrato de seguro - não procede. É que, desde logo, não é possível assimilar a relação estabelecida entre o Município de Lisboa e os titulares do património imobiliário com a relação gerada no quadro de um contrato de seguro entre as partes envolvidas. Esta última pressupõe a referência a um risco (de ocorrência de factos desfavoráveis) apto a afetar a esfera do segurado em concreto. Ora, o mecanismo da TMPC, assentando na agregação de todos os custos do serviço, coloca os proprietários

(pelo menos em parte) a suportar riscos que não se repercutem na sua esfera, nem sequer potencialmente ou em abstrato.

De todo o modo, os riscos não estão, no âmbito da TMPC (como vimos), suficientemente recortados por referência à categoria de sujeitos (titulares do direito real), o que necessariamente dilui qualquer relação de troca imaginável neste contexto: o conjunto da atividade municipal de proteção civil não compensa ou corrige uma consequência económica desfavorável (decorrente de um facto) que seja própria dos proprietários do património imobiliário.

A TMPC não pode ver-se, assim, nem sequer aproximadamente, como um "prémio de seguro".

2.6 - À semelhança do que se concluiu a respeito do tributo apreciado no Acórdão n.º 418/2017, forçoso é concluir, perante a TMPC, que a relação comutativa que deveria estar pressuposta numa verdadeira taxa não se encontra a partir de qualquer dos seus elementos objetivos, pelo que o referido tributo não merece tal qualificação jurídica.

2.7 - As considerações que antecedem são transponíveis para a TMPC na modalidade prevista no n.º 2 do artigo 59.º do RGTPRML, ou seja, a norma respeitante aos prédios "com risco acrescido por relação com a condição de degradado, devoluto ou em estado de ruína".

Numa primeira leitura, a favor da não inconstitucionalidade da TMPC nesta vertente, poder-se-ia afirmar que, por natureza, os prédios degradados, devolutos ou em estado de ruína representam um risco acrescido de necessidade de intervenção dos serviços de proteção civil.

Todavia, sendo esta asserção verdadeira, não é menos certo que a TMPC não aparece nem se determina em função desse risco concreto. Ou seja, mantêm-se válidas, *mutatismutandis*, todas as considerações acima tecidas a respeito da "norma-base" do n.º 1 do artigo 59.º do RGTPRML.

Por outras palavras, a pretexto de uma situação de risco (abstrato) acrescido, o tributo é agravado. Todavia - e constitui a sua "mácula original", nunca dissipada -, continua a assentar apenas na capacidade contributiva revelada pela titularidade do direito real, ou seja, desliga-se (como vimos) de qualquer relação de troca configurável neste contexto, aliás, em paralelo com o IMI - cf. artigos 112.º, n.º 3 ("as taxas previstas nas alíneas b) e c) do n.º 1 são elevadas, anualmente, ao triplo nos casos de prédios urbanos que se encontrem devolutos há mais de um ano e de prédios em ruínas, considerando-se devolutos ou em ruínas, os prédios como tal definidos em diploma próprio") e 112.º, n.º 8 ("os municípios, mediante deliberação da assembleia municipal, podem majorar até 30 % a taxa aplicável a prédios urbanos degradados, considerando-se como tais os que, face ao seu estado de conservação, não cumpram satisfatoriamente a sua função ou façam perigar a segurança de pessoas e bens") do Código do IMI.

Consequentemente, e apesar de a TMPC prevista no n.º 2 do artigo 59.º do RGTPRML dizer respeito a uma hipótese eventualmente reconduzível a riscos acrescidos, estes não moldam a essência do tributo: o facto tributário (titularidade do direito real) e a incidência sobre o valor permanecem desvinculados de prestações determinadas do serviço de proteção civil. Ou seja, servindo de pretexto para a tributação agravada, os ditos riscos (não especificados) e as prestações (concretamente desconhecidas) que os mesmos determinam estão ausentes do mecanismo jurídico da TMPC.

Daí que, apesar da aparente diferença, esta norma mereça, pelas razões atrás apontadas e que aqui se dão por reproduzidas, o mesmo juízo no plano jurídico-constitucional.

Conclui-se, pois, e sem necessidade de outras considerações, pela inconstitucionalidade orgânica da norma contida no artigo 59.º, n.º 2, do RGTPRML e, ainda, das normas contidas nos artigos 60.º, n.º 2, e 63.º, n.º 2, do mesmo diploma (que respeitam à incidência subjetiva e ao valor da TMPC).

2.8 - O Município de Lisboa sustenta ainda que, se, "por hipótese académica, não se aceitasse tal qualificação, então seria com certeza necessário ponderar a sua qualificação como contribuição antes de qualificá-la apressadamente como imposto - e seria necessário ter presente que, de acordo com a jurisprudência do Tribunal Constitucional, as contribuições não estão abrangidas pela reserva de lei parlamentar estabelecida pelo artigo 165.º da Constituição da República".

Esta afirmação quanto à necessidade de ponderar a qualificação da TMPC como contribuição não é exata.

Na verdade, o tributo em apreço encontra-se previsto exclusivamente num regulamento municipal habilitado por uma lei que apenas prevê a aprovação de taxas (o RGAL). Deste modo, e tal como já afirmado no Acórdão n.º 581/2012, "[...] uma vez que inexistente qualquer outro diploma legal que contenha uma habilitação genérica para a aprovação pelos municípios de outro tipo de tributos, das duas uma: ou o tributo [em análise] se pode reconduzir ao conceito de «taxa» consagrado no citado RGAL, e, por conseguinte, aquele preceito regulamentar não é inconstitucional; ou, diversamente, correspondendo o [mesmo] tributo a um «imposto» ou a uma «outra contribuição tributária com contornos paracomutativos», o mesmo preceito não poderá deixar de ser tido como incompatível com o artigo 165.º, n.º 1, alínea i), da Constituição [...]", designadamente por violação da reserva de lei parlamentar.

É certo que, no Acórdão n.º 539/2015, o Tribunal afastou a existência de uma reserva de lei parlamentar relativamente a toda a matéria das contribuições ("[c]onfiguram-se assim dois tipos de reserva parlamentar: um relativo aos impostos, que abrange todos os seus elementos essenciais, incluindo a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes (artigo 103.º), outro restrito ao regime geral, que é aplicável às taxas e às contribuições financeiras, e relativamente às quais apenas se exige que o parlamento legisle ou autorize o governo a legislar sobre as regras e princípios gerais e, portanto, sobre um conjunto de diretrizes orientadoras da disciplina desses tributos que possa corresponder a um regime comum. Com esta alteração deixou de fazer qualquer sentido equiparar a figura das contribuições financeiras aos impostos para efeitos de considerá-las sujeitas à reserva da lei parlamentar, passando o regime destas a estar equiparado ao das taxas. O princípio da legalidade, relativamente às contribuições financeiras, tal como o das taxas, apenas exige que o parlamento legisle ou autorize o governo a legislar sobre as regras e princípios gerais comuns às diferentes contribuições financeiras, não necessitando de uma intervenção ou autorização parlamentar para a sua criação individualizada, enquanto que, relativamente a cada imposto, continua a exigir-se essa intervenção qualificada, a qual deve determinar a sua incidência, a sua taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes.").

Porém, o regime das finanças locais continua a ser reservado à competência legislativa da Assembleia da República (artigos 165.º, n.º 1, alínea q), e 238.º, n.ºs 2 e 4), verificando-se que o Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais ([Lei n.º 73/2013](#), de 3 de setembro) não prevê, sequer, as contribuições financeiras como receitas municipais - o que comprova, também por esta via, que o RGTPRML, na parte respeitante às normas em análise, e ainda que se pudesse entender que as mesmas contemplam uma contribuição financeira, teria invadido a reserva de competência da Assembleia da República.

2.9 - A inconstitucionalidade orgânica das normas dos artigos 59.º, n.º 1 e n.º 2, 60.º, n.º 1 e n.º 2, e 63.º, n.º 1 e n.º 2, do RGTPRML acarreta, consequencialmente, a inconstitucionalidade das normas que regulam os respetivos factos geradores (artigo 61.º, 1.ª parte, do RGTPRML) e liquidação (artigo 64.º, n.º 1).

Resta, pois, concluir pela inconstitucionalidade das normas constantes dos n.ºs 1 e 2 do artigo 59.º, dos n.ºs 1 e 2 do artigo 60.º, da primeira parte do artigo 61.º, dos n.ºs 1 e 2 do artigo 63.º e do n.º 1 do artigo 64.º, todos do Regulamento Geral de Taxas, Preços e outras Receitas do Município de Lisboa, republicado pelo Aviso n.º 2926/2016, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 45, de 4 de março de 2016, por violação do disposto no n.º 2 do artigo 103.º e na alínea i) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição da República Portuguesa, o que importa declarar com força obrigatória geral.

### III - Decisão

3 - Em face do exposto, o Tribunal Constitucional declara a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas constantes dos n.ºs 1 e 2 do artigo 59.º, dos n.ºs 1 e 2 do artigo 60.º, da primeira parte do artigo 61.º, dos n.ºs 1 e 2 do artigo 63.º e do n.º 1 do artigo 64.º, todos do Regulamento Geral de Taxas, Preços e outras Receitas do Município de Lisboa, republicado pelo Aviso n.º 2926/2016, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 45, de 4 de março de 2016 - normas essas respeitantes à

Taxa Municipal de Proteção Civil -, por violação do disposto no n.º 2 do artigo 103.º e na alínea i) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição da República Portuguesa.

Lisboa, 13 de dezembro de 2017. - José Teles Pereira - Maria de Fátima Mata-Mouros - Joana Fernandes Costa - Catarina Sarmiento e Castro - Pedro Machete - João Pedro Caupers - Lino Rodrigues Ribeiro - Fernando Vaz Ventura - Maria Clara Sottomayor - Gonçalo Almeida Ribeiro - Maria José Rangel de Mesquita - Claudio Monteiro (vencido, conforme declaração de voto anexa) - Manuel da Costa Andrade.

#### Declaração de voto

Votei vencido o presente acórdão, por considerar que as normas sindicadas do Regulamento Geral de Taxas, Preços e outras Receitas do Município de Lisboa, respeitantes à Taxa Municipal de Proteção Civil, não violam o disposto no n.º 2 do artigo 103.º e na alínea i) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição da República Portuguesa.

Discordo genericamente da conclusão nele contida de que no domínio da atividade de proteção civil não existe uma relação comutativa que permita a qualificação do tributo criado pelo Município de Lisboa como uma taxa. A jurisprudência deste Tribunal tem admitido que possa não existir um ato concreto de prestação a justificar a cobrança da taxa, desde que os índices ou presunções em que a mesma assenta sejam razoáveis e permitam identificar a ocorrência da prestação de um serviço provocado ou aproveitado pelo seu sujeito passivo. Nesta perspetiva, a natureza preventiva da atividade de proteção civil não é, a priori, incompatível com a bilateralidade da relação tributária pressuposta na criação de uma taxa municipal.

Foi nesse pressuposto que a alínea f) do n.º 1 do artigo 6.º do Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (RGTA) incluiu aquela atividade no âmbito de incidência objetiva das utilidades prestadas aos particulares ou geradas pelo município, norma que em minha opinião constitui base legal bastante para a criação de uma taxa de proteção civil. Aliás, essa disposição foi inserida no RGTA na sequência da entrada em vigor da Lei de Bases da Proteção Civil, aprovada pela [Lei n.º 27/2006](#), de 3 de julho, que reforçou substancialmente a responsabilidade dos municípios pelas atividades de proteção civil. O que explica porque é que o Município de Lisboa, como muitos outros, confiando naquele regime legal, e na jurisprudência expansiva deste Tribunal, criou uma taxa para remunerar as utilidades prestadas ou geradas por aqueles serviços.

Coisa diferente é reconhecer a legitimidade constitucional dos critérios utilizados no Regulamento Geral de Taxas, Preços e outras Receitas do Município de Lisboa para a tributação dos serviços de proteção civil; à luz dos critérios de racionalidade que a mesma jurisprudência tem identificado.

Se a base de incidência objetiva prevista no n.º 2 do artigo 59.º não me oferece dúvidas, nomeadamente por se justificar a tributação agravada dos prédios que oferecem um risco acrescido de segurança, já a prevista no n.º 1 do mesmo artigo me suscita as maiores reservas quanto à sua conformidade com o princípio da equivalência, por assentar numa tributação indiferenciada de todos os prédios a partir da respetiva base de incidência de IMI.

Ora, à luz das regras estabelecidas no respetivo código, os prédios que mais pagam IMI são precisamente os prédios que, pela sua idade, qualidade construtiva e localização, menores riscos de segurança oferecem, pelo que o critério adotado na fixação da base de incidência prevista no n.º 1 do artigo 59.º não é idóneo a assegurar plenamente que cada munícipe contribui na medida dos custos ou valor das utilidades prestadas ou geradas pelo Município no domínio da proteção civil, frustrando-se assim a ideia de equivalência que deve presidir à criação de uma taxa.

Neste sentido, ter-me-ia pronunciado pela inconstitucionalidade das normas constantes do n.º 1 do artigo 59.º, do n.º 1 do artigo 60.º e do n.º 1 do artigo 63.º do Regulamento Geral de Taxas, Preços e outras Receitas do Município de Lisboa, mas apenas dessas, e por violação do princípio da igualdade consagrado no artigo 13.º da Constituição, que constitui a base constitucional do princípio da equivalência tributária. - Claudio Monteiro.