

A APCOR e algumas das associações sindicais signatárias requereram a extensão das alterações do contrato coletivo na mesma área e setor de atividade aos empregadores não filiados na associação de empregadores outorgantes e trabalhadores ao seu serviço, das profissões e categorias nelas previstas, não representados pelas associações sindicais outorgantes.

Considerando o disposto no n.º 2 do artigo 514.º do Código do Trabalho, nomeadamente a identidade ou semelhança económica e social das situações previstas no âmbito da convenção com as que se pretende abranger com a presente extensão foi ainda efetuado o estudo de avaliação dos indicadores previstos nas alíneas *ae*) do n.º 1 da Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 82/2017, de 9 de junho de 2017. Segundo o apuramento dos Quadros de Pessoal (anexo A do Relatório Único) de 2016 estão abrangidos pelos instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho aplicáveis, direta ou indiretamente, excluindo os praticantes e aprendizes e o residual, 1 149 trabalhadores por contra de outrem a tempo completo (TCO), dos quais 67 % são homens e 33 % são mulheres. De acordo com os dados da amostra, o estudo indica que para 450 TCO (39 % do total) as remunerações devidas são iguais ou superiores às remunerações convencionais enquanto para 699 TCO (61 % do total) as remunerações são inferiores às convencionais. Quanto ao impacto salarial da extensão, a atualização das remunerações representa um acréscimo de 1 % na massa salarial do total dos trabalhadores e de 1,9 % para os trabalhadores cujas remunerações devidas serão alteradas. Na perspetiva da promoção de melhores níveis de coesão e igualdade social o estudo indica uma ligeira diminuição no leque salarial entre 2017 e 2018.

Nos termos da alínea *c*) do n.º 1 do artigo 478.º do Código do Trabalho e dos n.ºs 2 e 4 da RCM, na fixação da eficácia das cláusulas de natureza pecuniária foi tido em conta a data do depósito da convenção e o termo do prazo para a emissão da portaria de extensão, com produção de efeitos a partir do primeiro dia do mês em causa.

Embora a convenção tenha área nacional, a extensão de convenções coletivas nas Regiões Autónomas compete aos respetivos Governos Regionais, pelo que a presente extensão apenas é aplicável no território do continente.

Foi publicado o aviso relativo ao projeto da presente extensão no *Boletim do Trabalho e Emprego*, Separata, n.º 40, de 17 de setembro de 2018, ao qual não foi deduzida oposição por parte dos interessados.

Ponderadas as circunstâncias sociais e económicas justificativas da extensão de acordo com o n.º 2 do artigo 514.º do Código do Trabalho promove-se a extensão das alterações do contrato coletivo em causa.

Assim, manda o Governo, pelo Secretário de Estado do Emprego, no uso da competência delegada por Despacho n.º 1300/2016, de 13 de janeiro de 2016, do Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 18, de 27 de janeiro de 2016, ao abrigo do artigo 514.º e do n.º 1 do artigo 516.º do Código do Trabalho e da Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2017, publicada no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 112, de 9 de junho de 2017, o seguinte:

Artigo 1.º

As condições de trabalho constantes das alterações do contrato coletivo entre a APCOR — Associação Portuguesa da Cortiça e a Federação Portuguesa dos Sindicatos da Construção, Cerâmica e Vidro — FEVICOM e outros

(pessoal fabril), publicadas no *Boletim do Trabalho e Emprego*, n.º 34, de 15 de setembro de 2018, são estendidas no território do continente:

a) Às relações de trabalho entre empregadores não filiados na associação de empregadores outorgante que se dediquem à atividade corticeira e trabalhadores ao seu serviço, das profissões e categorias profissionais previstas na convenção;

b) Às relações de trabalho entre empregadores filiados na associação de empregadores outorgante e trabalhadores ao seu serviço, das profissões e categorias profissionais na convenção, não representados pelas associações sindicais outorgantes.

Artigo 2.º

1 — A presente portaria entra em vigor no quinto dia após a sua publicação no *Diário da República*.

2 — A tabela salarial e cláusulas de natureza pecuniária previstas na convenção produzem efeitos a partir de 1 de outubro de 2018.

O Secretário de Estado do Emprego, *Miguel Filipe Pardal Cabrita*, em 12 de outubro de 2018.

111727775

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 367/2018

Processo n.º 106/2018

Acordam, em Plenário, no Tribunal Constitucional:

I — A Causa

1 — O representante do Ministério Público junto do Tribunal Constitucional requereu, nos termos do artigo 82.º da Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional (Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, na redação que lhe foi conferida pela Lei Orgânica n.º 11/2015 de 28 de agosto, doravante LTC), a organização de um processo, a tramitar nos termos do processo de fiscalização abstrata e sucessiva da constitucionalidade, com vista à apreciação, pelo Plenário, da constitucionalidade das normas constantes do n.º 1 do artigo 2.º, n.º 2 do artigo 3.º e n.º 2 do artigo 4.º do Regulamento da Taxa Municipal de Proteção Civil de Vila Nova de Gaia (RTMPC), aprovado por regulamento aprovado pela Assembleia Municipal de Vila Nova de Gaia em 15 de junho de 2011.

Indica o Ministério Público que tais normas foram julgadas inconstitucionais em três casos concretos, subjacentes aos Acórdãos n.º 418/2017, n.º 611/2017 e n.º 17/2018, e que o mesmo juízo de inconstitucionalidade foi retomado nas Decisões Sumárias n.ºs 14/2018 e 15/2018, tendo todas as referidas decisões transitado em julgado.

1.1 — Notificado nos termos e para os efeitos previstos nos artigos 54.º e 55.º, n.º 3, da LTC, o Presidente da Assembleia Municipal de Vila Nova de Gaia não se pronunciou sobre o pedido do Ministério Público.

1.2 — Os Acórdãos n.º 418/2017, n.º 611/2017 e n.º 17/2018 pronunciaram-se no sentido da inconstitucionalidade das normas supracitadas e transitaram em julgado, pelo que se têm por verificadas as condições previstas no artigo 82.º da LTC.

O Requerente tem legitimidade para deduzir o pedido.

Assim, discutido o memorando, apresentado pelo Presidente do Tribunal, a que se refere o artigo 63.º, n.º 1, da LTC, cumpre elaborar o acórdão em conformidade com o entendimento alcançado em Plenário.

II — Fundamentação

2 — Trata-se, nos presentes autos, de apreciar um pedido de generalização do juízo de inconstitucionalidade que o Tribunal afirmou em três casos concretos relativamente às normas constantes dos artigos 2.º, n.º 1, 3.º, n.º 2, e 4.º, n.º 2, do Regulamento da Taxa Municipal de Proteção Civil de Vila Nova de Gaia (sendo que a circunstância de ter sido, entretanto, revogada, pela Assembleia Municipal de Vila Nova de Gaia, em 07/12/2017 [cf. Regulamento n.º 15/2018, DR, 2.ª série, de 09/01/2018], não afasta, só por si, o funcionamento do mecanismo processual previsto no artigo 82.º da LTC).

2.1 — As normas em causa foram objeto de um juízo de inconstitucionalidade no Acórdão n.º 418/2017, no qual foi ponderado o seguinte:

“[...]”

A este respeito, deveremos atender ao que consta do “Regulamento da Taxa Municipal de Proteção Civil de Vila Nova de Gaia” (doravante, RTMPC).

2.2.1 — Este Regulamento começa por descrever a atividade de proteção civil em geral e no âmbito municipal (por referência à Lei n.º 27/2006, de 3 de julho — Lei de Bases da Proteção Civil —, e à 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), acentuando a vertente das atividades de prevenção. Com efeito, no preâmbulo do RTMPC a justificação genérica da imposição da taxa surge-nos afirmada nos termos seguintes:

“[...]”

A proteção civil [constitui] um dever repartido entre o Estado, as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais, por um lado, e de todos os cidadãos e entidades públicas e privadas por outro.

O cidadão tem o direito de ter à sua disposição informações concretas sobre os riscos coletivos e como os prevenir e minimizar os seus efeitos, caso ocorram. Tem, também, direito a ser prontamente socorrido sempre que aconteça um acidente ou catástrofe.

A este direito corresponde, todavia, um dever de participar na despesa pública local gerada com a proteção civil na área do seu Município de forma a tornar o sistema de proteção civil municipal sustentável do ponto de vista financeiro.

O artigo 5.º, n.º 2 Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, prevê a possibilidade de as autarquias locais criarem 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, estipulando a alínea j) do n.º 1 do seu artigo 6.º que as taxas das autarquias locais 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.

No âmbito da proteção civil, o Município atua nos mais diversos domínios, como sejam o levantamento, previsão, avaliação e prevenção dos riscos coletivos; a análise permanente das vulnerabilidades perante situações de risco; a informação e formação das populações, visando a sua sensibilização em matéria de autoproteção e colaboração com as autoridades; o planeamento de soluções de emergência, visando a busca, o salvamento, a prestação do socorro e de assistência, bem como a evacuação, alojamento e abastecimento das populações; a inventariação dos recursos e meios disponíveis e dos mais facilmente mobilizáveis; o estudo e divulgação de formas adequadas de proteção de edifícios em geral, de monumentos e de outros bens culturais, de infraestruturas, de instalações de serviços essenciais, do ambiente e dos recursos naturais.

O Município de Vila Nova de Gaia tem vindo, desta forma, ao longo dos anos: a investir acentuadamente na área da proteção civil e da prevenção de riscos. Para além do Corpo de Sapadores Bombeiros, tem em permanente funcionamento a Comissão Municipal de Proteção Civil e a Comissão Municipal de Defesa da Floresta Contra incêndios, promovendo de forma regular e continuada atividades de formação cívica com especial incidência nos domínios da prevenção contra o risco de incêndio, acidentes químicos, ventos ciclónicos, cheias e outras catástrofes, merecendo especial destaque as ações de formação junto das escolas.

Nesta conformidade, e em cumprimento do novo enquadramento legal, o presente Regulamento vem fixar as condições de criação, lançamento, liquidação e cobrança da taxa municipal de prevenção de riscos e proteção civil, doravante designada abreviadamente por TMPC.

“[...]”.

Destacam-se, na “construção” desta taxa, as seguintes normas do RTMPC (que incluem as normas objeto de recusa pelo Tribunal a quo):

Artigo 2.º

Objeto

1 — O presente Regulamento estabelece as disposições respeitantes à liquidação, cobrança e pagamento da taxa municipal de proteção civil devida pela prestação de serviços no domínio da prevenção de riscos e da proteção civil, doravante designada abreviadamente por TMPC.

2 — A TMPC tem por objeto compensar financeiramente o Município pela despesa pública local, realizada no âmbito da prevenção de riscos e da proteção civil e constitui a contrapartida do Município por:

- a) Prestação de serviços de bombeiros e de proteção civil;*
- b) Funcionamento da comissão municipal de proteção civil;*
- c) Funcionamento da comissão municipal de defesa da floresta contra incêndios;*
- d) Cumprimento e execução do plano de emergência municipal;*
- e) Prevenção e reação a acidentes graves e catástrofes, de proteção e socorro de populações; e*
- f) Promoção de ações de proteção civil e de sensibilização para prevenção de riscos.*

Artigo 3.º

Âmbito de aplicação

1 — A TMPC aplica-se às pessoas singulares ou coletivas proprietárias de prédios urbanos ou rústicos sítos na área do Município de Vila Nova de Gaia.

2 — A TMPC aplica-se, de igual forma, às entidades gestoras das infraestruturas instaladas, total ou parcialmente, no Município de Vila Nova de Gaia, designadamente as rodoviárias e ferroviárias, de gás, de eletricidade, televisão, telecomunicações, portuárias e de abastecimento.

3 — Para efeitos do n.º 1 do presente artigo, considera-se proprietário o sujeito passivo de Imposto Municipal sobre Imóveis.

Artigo 4.º

Taxa

1 — O montante da TMPC a pagar pelo sujeito passivo resulta da aplicação dos critérios económico-financeiros constantes do Anexo I ao presente Regulamento.

2 — A taxa a cobrar pelo Município é anual e consta do Anexo II do presente Regulamento.

3 — A liquidação da taxa consta de documento de cobrança próprio que será enviado aos proprietários de imóveis sítos no Concelho e será efetuada em simultâneo com a cobrança do IMI.

4 — No caso das entidades gestoras das infraestruturas a liquidação da taxa será efetuada por carta registada.

5 — Caso os sujeitos passivos referidos no número três se encontrem isentos do pagamento de IMI nos termos da legislação em vigor, durante o período em que a isenção vigorar a liquidação da taxa será efetuada por carta registada.

Em anexo ao RTMPC encontra-se uma exposição designada “fundamentação económico-financeira” do valor da TMPC que, no que ora importa reter (ou seja, quanto às “entidades gestoras das infraestruturas instaladas”, como sucede com a Impugnante), estabelece o seguinte:

“[...]”

2 — *Pressupostos e condicionantes*

Para a elaboração do presente estudo foram tidas em consideração os seguintes pressupostos e condicionantes:

-- O Município de Vila Nova de Gaia ainda não tem implementada a contabilidade de custos que permita identificar com rigor os custos de funcionamento das diversas unidades orgânicas, assim como o valor dos equipamentos municipais utilizados nos processos onde são cobradas taxas;

-- No cálculo dos custos foram atendidos princípios de eficiência organizacional e da razoabilidade dos valores apresentados pelo Serviço;

-- No cálculo do valor das taxas foi respeitado o princípio da proporcionalidade;

-- Foi ainda considerado um custo social suportado pelo Município, funcionando como uma comparticipação ao custo real de determinados serviços.

3 — *Taxas Municipais de Proteção Civil Propostas e sua Justificação*

De acordo com a Lei de Bases da Proteção Civil, a proteção civil é a atividade desenvolvida 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.

As taxas previstas no regulamento de Taxa Municipal de Proteção Civil do Município de Vila Nova de Gaia referem-se ao serviço público prestado pela Direção Municipal de Bombeiros e Proteção Civil no âmbito dos serviços de:

a) Prevenção dos riscos coletivos e a ocorrência de acidente grave ou de catástrofe deles resultantes;

b) Atenuação dos riscos coletivos e limitação dos seus efeitos no caso de ocorrência de acidente grave ou de catástrofe;

c) Socorro e assistência a pessoas e outros seres vivos em perigo e proteção de bens e valores culturais, ambientais e de elevado interesse público;

d) Reposição da normalidade da vida das pessoas em áreas afetadas por acidente grave ou catástrofe.

3.1 — *Metodologia Utilizada*

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

Foram inicialmente identificados os processos que conduzem a serviços prestados pelo Município de Vila Nova de Gaia aos particulares, empresas e demais entidades e pelos quais os mesmos têm de pagar taxas, tendo sido definidos que intervenções, no âmbito das funções e competências da Direção Municipal de Bombeiros e Proteção Civil são passíveis de ocorrerem nas seguintes situações/tipologias:

* Em Prédios Urbanos e Rústicos;

* Em Vias Rodoviárias;

* Em Vias Ferroviárias;

* Em outras infraestruturas, nomeadamente, Redes de Gás, Eletricidade e Telecomunicações.

Depois de identificadas todas as situações objeto de intervenção por parte daquela Direção Municipal, procedeu-se a sua desagregação atendendo a critérios relacionados com a natureza de riscos associados e tipo de ocorrência que necessariamente terão diferentes taxas aplicáveis, a saber:

* Para os prédios urbanos e rústicos pelo valor patrimonial tributável;

* Por tipo de vias, rodoviárias e ferroviárias ao custo;

* Por outras infraestruturas, nomeadamente, redes de gás, eletricidade e telecomunicações ao custo.

A metodologia seguida para o apuramento do valor das taxas teve em consideração apenas o referencial de base do custo da contrapartida (perspetiva objetiva) e de uma perspetiva subjetiva, para os prédios urbanos

e rústicos, com um custo social a ser suportado pelo Município.

Assim, o valor das taxas foi calculado com base nos custos suportados pelo Município para a prestação do serviço [...].

Quanto às taxas aplicáveis as entidades gestoras de infraestruturas o valor previsto corresponde ao valor do custo da contrapartida.

[...]

[V]erifica-se que a determinação do valor das taxas de proteção civil a fixar pelo Município de Vila Nova de Gaia teve em consideração 2 vertentes: económica (custo direto da atividade económica) e social (custo social suportado pelo Município).

Assim, no apuramento do custo das operações relacionadas com a proteção civil seguiu-se o critério de tentar ser o mais objetivo possível na definição de cada uma das tarefas inerentes as operações praticadas que dão lugar ao pagamento das taxas, no estrito cumprimento do princípio já referido anteriormente da proporcionalidade.

As taxas traduzem o custo da atividade pública e incidem sobre as utilidades prestadas ou geradas pela atividade do Município, como na prestação concreta de um serviço público local, na utilização privada de bens do domínio público e do domínio privado do Município.

3.2 — Método de Cálculo

Foram extraídos da contabilidade os custos diretos relacionados com o exercício da atividade da Direção Municipal de Bombeiros e Proteção Civil correspondentes ao exercício económico de 2009, bem como as aquisições de bens e serviços, pessoal e custos com os investimentos programados e a realizar no curto prazo pelo Município de Vila Nova de Gaia no âmbito da proteção civil. As rubricas de custos relevantes no orçamento desta Direção Municipal e que serviram de base ao cálculo das taxas são as seguintes:

- * Custos Com Pessoal;
- * Aquisição de Bens e Serviços;
- * Amortizações;
- * Transferências Correntes e de Capital para Corporações de Bombeiros;
- * Formação e Ações de Sensibilização;
- * Rendas.

Atendendo a que não está implementada a contabilidade de custos que permite identificar com maior rigor os custos de funcionamento das diversas unidades orgânicas, particularmente da Direção Municipal de Bombeiros e Proteção Civil, e, na falta de critério mais consistente e fiável, a imputação de custos foi realizada com base numa relação direta do total de custos, adaptando um critério que tem por base o pressuposto da utilização de recursos comuns a todas as atividades e feita de forma proporcional ao dispêndio de recursos com o ato ou operação específica.

Assim, depois de apurados os custos totais diretos, desagregados pelas rubricas anteriores, relacionados com a atividade dos bombeiros e proteção civil nessa Direção Municipal, bem como a estimativa de custos futuros com o mesmo nível de desagregação, foram imputados os referidos custos do universo de cada tipologia (total de prédios urbanos e rústicos, metros lineares de redes e infraestruturas), com base na percentagem do

contributo de cada tipologia nos custos com a Direção Municipal de Bombeiros e Proteção Civil.

A fórmula de cálculo para calcular o custo total de cada taxa a cobrar foi a seguinte:

$$\text{Valor da Taxa} = Y * (\text{CMOD} + \text{CABS} + \text{Amort} + \text{OC}) / \text{Univ}$$

sendo:

Y: Percentagem Considerada em Função do Total de Custos

CMOD: Custo Com Pessoal

CABS: Custo Com Aquisição de Bens e Serviços

Amort: Amortizações

OC: Outros Custos

Univ: Universo

3.2.1 — Método de Cálculo — Prédios Urbanos e Rústicos

[...]

3.2.2 — Método de Cálculo — Entidades Gestoras de Infraestruturas

No que às entidades gestoras de infraestruturas, o valor das taxas diz apenas respeito ao valor do custo da contrapartida, sendo o Município ressarcido do custo com a prestação do serviço, atento o universo de metros lineares de rede rodoviária, ferroviária e de outras infraestruturas existentes no Concelho de Vila Nova de Gaia.

Tendo sido apurado o universo das redes existentes no Concelho de Vila Nova de Gaia, foram acoplados a cada uma delas os custos diretos relacionados com a atividade da Direção Municipal de Bombeiros e Proteção Civil e que formam as variáveis do modelo, apurando uma taxa para as redes por metro linear, sendo que no caso das redes rodoviárias essa taxa incide por cada duas faixas de rodagem.

3 — Conclusão

A presente fundamentação económico-financeira das taxas de proteção civil a adotar pelo Município de Vila Nova de Gaia baseia-se na legislação atualmente em vigor, nomeadamente, na verificação dos princípios da proporcionalidade e da equivalência jurídica previstas no RGTAL, tendo ainda por base critérios sociais e políticos ao nível da concessão de um benefício sob a forma de custo social suportado pelo Município.

Apesar da limitação resultante da inexistência de uma contabilidade de custos, o presente estudo permite suportar, numa ótica economicista, as taxas de proteção civil cobradas pelo Município de Vila Nova de Gaia, sendo, contudo, necessário um maior aprofundamento na matriz de custos, indexado a formação do custeio das taxas cobradas pelo Município que a implementação de uma contabilidade de custos permitiria aferir.

A metodologia de valorização das taxas de proteção civil resultou da aplicação da seguinte fórmula:

$$\text{TAXAS} \gggg \text{ VERTENTE ECONÓMICA} + \\ + \text{ VERTENTE POLÍTICA}$$

[...]” (sublinhados acrescentados).

Por fim, 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 €4.151.755,00, são imputados aos proprietários de prédios urbanos e rústicos e às entidades gestoras de infraestruturas (cf. quadro constante da página 11 do anexo ao RTMPC), concluindo-se por uma “taxa” de €0,02 a cargo das entidades gestoras de redes de telecomunicações, por metro linear e por ano, para fazer face a um custo de €41.517,56 que é imputado a estas entidades.

2.3 — Exposta a arquitetura fundamental da TMPC de Vila Nova de Gaia e tendo presente que está em causa, no essencial, a qualificação jurídico-constitucional de um tributo, importa recordar o caminho que a jurisprudência do Tribunal tem percorrido sobre esta matéria, sendo certo que, como se referiu 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 nomen juris atribuído pelo legislador ou a qualificação expressa do tributo como constituindo uma contrapartida de uma prestação provocada ou utilizada pelo sujeito passivo [...]” (disponível, como todos os que venham a ser citados neste texto, em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>). Precisamente neste Acórdão, pode ler-se, acerca das classificações bipartida e tripartida dos tributos:

[...]

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 tertium genus 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 homogêneo 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.ª 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 parafiscais 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 o Tribunal Constitucional n.º 152/2013).

[...].

[...]

2.5 — Sustenta o Município de Vila Nova de Gaia que a TMPC se encontra prevista no Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (aprovado pela Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro — doravante, 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 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.

2.5.1 — 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, de 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”.

[...].

2.5.2 — As circunstâncias, já assinaladas (itens 2.2.1. e 2.4., supra), 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 sinalagmática deste tributo, ainda que se adote o conceito mais amplo de taxa que se traçou no Acórdão n.º 177/2010. Dúvidas que, de resto, não têm escapado à atenção da doutrina. Com efeito, em comentário ao artigo 6.º RGTAL, refere Sérgio Vasques (Regime das Taxas Locais: Introdução e Comentário, Coimbra, 2008, pp. 109 e ss.):

[...]

A primeira perplexidade que a leitura do artigo 6.º nos suscita está no apelo que legislador faz à noção económica das ‘utilidades’, empregando-a aí onde a ciência jurídico-tributária se costuma referir antes a prestações. Com efeito, é pacífica entre a doutrina a ideia de que as taxas constituem tributos comutativos que se dirigem ao financiamento de prestações públicas determinadas, mal se compreendendo a razão pela qual o legislador nos vem dizer neste artigo 6.º que as taxas locais incidem sobre as utilidades prestadas aos particulares ou geradas pela atividade dos municípios e freguesias, como no artigo 5.º nos diz já que as taxas locais podem visar o financiamento de ‘utilidades geradas pela realização de despesa pública’. O recurso à noção económica das ‘utilidades’ mostra-se neste contexto de alcance impreciso, parecendo sugerir-se que a base objetiva de incidência das taxas locais está além das concretas prestações que a administração local dirige ao contribuinte, seja na forma da utilização de bens, seja na forma da prestação de serviços.

[...]

A segunda perplexidade que a leitura do artigo 6.º nos traz está na sugestão de que as autarquias locais possam criar taxas que não incidem sobre prestações públicas concretas, de que o sujeito passivo seja o efetivo causador ou beneficiário. Essa sugestão, que encontramos já presente no n.º 2 do artigo 5.º, remetendo de modo obliquo para as contribuições especiais de melhoria, vemo-la retomada no n.º 2 do artigo 6.º, remetendo agora para a tributação ambiental, assim como nas referências muito incertas [...] a ‘prestação de serviços no domínio da prevenção de riscos e da proteção civil’ [...]. Como sublinhámos [...], a qualificação de um tributo local como taxa exige por princípio que este incida sobre prestações efetivamente provocadas ou aproveitadas pelo sujeito passivo e não apenas sobre prestações de que o sujeito passivo seja o presumível causador ou beneficiário. Sempre que um tributo local assente sobre prestações presumidas com um grau de força relativo, em termos tais que o aproveitamento da prestação pública não se possa dizer certo, mas apenas provável, estaremos perante contribuições cuja criação está vedada às autarquias locais em virtude da reserva de lei parlamentar constante do artigo 165.º, n.º 1, alínea i), da Constituição da República.

[...]

Precisamente porque os tributos ambientais tomam prototipicamente a forma de contribuições, a meio caminho entre as taxas e os impostos, é preocupante a sugestão que o legislador faz no artigo 6.º, n.º 2, convidando as autarquias locais à criação de taxas ambientais que se expõem facilmente à invalidação por inconstitucionalidade orgânica. Problema semelhante,

se não mais grave ainda, suscitam as referências deste artigo às taxas devidas em contrapartida dos serviços [...] da proteção civil [...], pois que estas são áreas de atividade das autarquias relativamente às quais é muitas vezes impossível detetar prestações concretas das quais os particulares sejam efetivos causadores ou beneficiários, essas ‘utilidades divisíveis’ a que o legislador se refere no artigo 5.º, n.º 2 [...]. Naturalmente que não podemos admitir tão pouco que a coberto do RTL as autarquias locais portuguesas venham a cobrar as contribuições ou impostos que a Constituição da República lhes veda, instituindo taxas [...] para financiamento dos serviços de proteção civil que se aproximam de genuínas capitações, reproduzindo os antigos impostos municipais para o serviço de incêndios. O perigo que há na sugestão feita pelos artigos 5.º e 6.º do RTL está no encorajar dos municípios à produção de tributos com uma bilateralidade difusa ou sem bilateralidade alguma, em particular dos municípios com menores recursos técnicos, alimentando desse modo a litigância dos contribuintes com a administração local.

[...]

Este experimentalismo fiscal deixa ver os perigos que há na sugestão feita pelo legislador e a necessidade de fazer destas disposições dos artigos 5.º e 6.º do RTL uma interpretação não apenas inteligente, mas conforme à Constituição da República. A proteção do ambiente, a proteção civil ou a promoção do desenvolvimento local podem servir de base de incidência às taxas locais, mas apenas quando essas atividades de materializem em prestações públicas concretas, de que os respetivos sujeitos passivos sejam os efetivos causadores ou beneficiários e nunca quando elas tomem a forma de prestações públicas difusas, de que os sujeitos passivos apenas se podem dizer, quando se podem sequer dizer, os presumíveis causadores ou beneficiários. Dito de outro modo, [...] se a criação de uma taxa local devida por todos os residentes destinada a custear os serviços de proteção civil encerra uma violação da lei parlamentar, por representar um genuíno imposto, podemos admitir que se exijam taxas locais por concretas intervenções que esses serviços realizem.

[...]

Estas dúvidas foram ampliadas e aprofundadas, concretamente quanto às taxas municipais por serviços de proteção civil, por Conceição Gamito e Teresa Teixeira Mota (“O Setor das Utilities e a Taxa de Proteção Civil”, in *Taxas e Contribuições sectoriais*, Coimbra, 2013, pp. 41 e ss.):

[...]

No que à incidência objetiva da TMPC diz respeito, assinalam-se duas notas que, desde logo, permitem identificar na TMPC elementos que põem em crise a sua qualificação como taxa e que possibilitam aos particulares que vêm a assumir-se como sujeitos passivos da mesma questionar a legalidade da TMPC e, mesmo, a sua conformidade com a Constituição.

Assim, começa por verificar-se que, no que tange à delimitação dos serviços putativamente prestados pelos municípios e que justificariam a cobrança da TMPC, todos os regulamentos municipais seguem o elenco do regulamento-tipo, prevendo que a TMPC constitui a contrapartida do município: (i) pela prestação de serviço de bombeiros e de proteção civil; (ii)

pelo funcionamento da comissão municipal de proteção civil; (iii) pelo cumprimento e execução do plano de emergência municipal; (iv) pela prevenção e reação a acidentes graves e catástrofes, de proteção e socorro das populações; e (v) pela promoção de ações de proteção civil e de sensibilização para prevenção de riscos. [cf. artigo 2.º do RTMPC, supra transcrito]

Deste elenco ressalta uma primeira perplexidade, consubstanciada na circunstância de ser impossível divisar serviços concretamente prestados pelos municípios aos particulares e de que estes sejam efetivos causadores ou beneficiários. Por outra banda, ainda que pudesse, num exercício puramente teórico e sem qualquer aproximação à realidade, considerar-se algum dos serviços que integram o elenco da norma atinente à incidência objetiva como sendo prestado pelos municípios e efetivamente aproveitados ou causados pelos particulares, sempre se diria que se trata de serviços que, por natureza, são incumbências do Estado enquanto garante da segurança dos cidadãos.

Curiosamente, porém, o ‘pecado original’ não está no regulamento-tipo, mas no próprio RGTAL, que prevê que as taxas municipais incidem sobre ‘utilidades’ prestadas aos particulares ou geradas pelos municípios pela prestação de serviços no domínio da prevenção de riscos e da proteção civil. Com efeito, da previsão da possibilidade de serem criadas taxas de índole municipal devidas pela prestação de serviços de proteção civil emerge, ipso facto, a faculdade de os municípios criarem regulamentos que instituem taxas incidentes sobre as referidas “utilidades”.

Atendendo ao circunstancialismo enunciado, é patente em todos os regulamentos da TMPC a impossibilidade de descortinar as prestações concretamente aproveitadas ou provocadas pelos particulares que permitam a identificação de uma contraprestação traduzida na taxa a cobrar. Ao invés, o que é possível discernir naquele elenco são prestações efetuadas (ou que, pelo menos, constituem incumbência dos municípios) que aproveitam à generalidade da coletividade, sem ser possível individualizar a prestação concreta de um serviço público, como constitui imperativo legal.

Mercê da identificada impossibilidade, outra conclusão não pode retirar-se senão a de que a TMPC há-se ser qualificada como imposto (e não como taxa, como parece fazer crer o *nomen iuris*). Assim, a TMPC encontra-se *prima facie* ferida de inconstitucionalidade orgânica porquanto, sendo jurídica e materialmente qualificada como imposto, não poderia ser criada através de regulamento da Assembleia Municipal, devendo outrossim ter sido submetida ao crivo da Assembleia da República. Tal representa, inelutavelmente, uma violação do princípio da legalidade tributária no sentido de reserva de lei formal, insito nos artigos 165.º, n.º 1, alínea i) e 103.º, n.º 2 da CRP e plasmado também no artigo 8.º da LGT.

[...]

A segunda nota a apontar em matéria de incidência objetiva traduz-se no facto de, tendo por base o elenco de putativas prestações de serviços, uma análise cuidada, por um lado às concretas atividades desenvolvidas pelos municípios e, por outro, àquelas que são incumbência legal ou estatutária dos sujeitos passivos pessoas coletivas, conduzir à conclusão de que não só as prestações efetuadas pelos municípios não são pro-

vocadas por todos ou, no mínimo, por grande parte dos seus sujeitos passivos, nem estes beneficiam de qualquer concreta e efetiva prestação municipal no domínio da prevenção de riscos e da proteção civil.

O conhecimento, ainda que meramente superficial, das atividades compreendidas nas atribuições legais ou estatutárias das empresas que são sujeitos passivos da TMPC permite compreender com clareza que estas empresas asseguram muitas das vezes todas ou a esmagadora maioria das tarefas neste domínio que o desenvolvimento da sua atividade exige, quer através de recursos próprios, quer através de protocolos celebrados com as corporações de bombeiros locais, no âmbito dos quais, naturalmente, é acordado o pagamento das correspondentes contrapartidas e preços a essas corporações.

Quer isto significar que, se por um lado não conseguimos discernir prestações individualizadas e específicas dos municípios em favor das empresas neste domínio, por outro verificamos que as empresas são duplamente oneradas, na medida em que suportam, simultaneamente, os custos inerentes às tarefas nos domínios da prevenção de riscos e da proteção civil que elas próprias asseguram e ainda a TMPC que pagam e que, na realidade, visa fazer face a prestações indivisíveis dos municípios em benefício de toda a coletividade ou, na melhor das hipóteses, prestações dos municípios que aproveitam a outros particulares, mas certamente não aproveitam a estas empresas [...].

2.6 — Estas críticas são pertinentes e espelham inultrapassáveis dificuldades, perante a taxa prevista no RTMPC, no reconhecimento de uma verdadeira relação de troca suscetível de suportar a ideia de uma relação comutativa — individual ou de grupo — imprescindível para que o tributo se possa qualificar, legitimamente, como taxa.

2.6.1 — Para tal construção, não releva imediatamente o alargamento do conceito de taxa levado a cabo no Acórdão n.º 177/2010, uma vez que, manifestamente, não poderá estar em causa, aqui, a remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares (nem, claro está, a utilização de um bem do domínio público), mas apenas a prestação concreta de um serviço público.

Também a hipótese subjacente ao Acórdão n.º 316/2014, do Plenário, se apresenta decididamente distinta daquela que agora se nos coloca. Estava em causa, neste Acórdão, o pagamento de uma taxa municipal como contrapartida da implantação de instalações de abastecimento de combustíveis líquidos inteiramente em terrenos de particulares, ou seja, não ocupando, nem utilizando, para o seu funcionamento, quaisquer terrenos do domínio público. Deixando de parte os fundamentos do Acórdão n.º 316/2014 que se prendem com a vertente do licenciamento (que não está em causa nos presentes autos), começou o Tribunal por salientar que o caráter difuso da relação comutativa implica uma análise mais fina de cada espécie tributária, sem perder de vista que, para que exista uma verdadeira taxa, é necessário que a atividade prestada pelo município “[...] se materialize em prestações públicas concretas de que os sujeitos passivos sejam os efetivos causadores ou beneficiários [...]” (citando o comentário de Sérgio

Vasques, referido supra no item 2.5.2.). Faz-se, também, notar que “[...] a natureza jurídica dos tributos, em especial no respeitante às «taxas» e às «demais contribuições», é função da maior ou menor intensidade das relações jurídicas entre o sujeito tributário ativo e o sujeito tributário passivo, da maior ou menor proximidade entre a Administração tributária e os particulares. Em não raros casos estará em causa apenas uma subtil diferença de grau”. A conclusão tirada no Acórdão (n.º 316/2014), no sentido da não inconstitucionalidade assentou, essencialmente, na existência de deveres legais de fiscalização a assegurar pelas autarquias:

[...]

[É] a existência deste dever legal de fiscalização especificamente imposto às câmaras municipais com referência aos postos de abastecimento de combustíveis, para mais pautado por requisitos técnicos especiais previstos em legislação própria, que torna menos plausível — para não dizer completamente implausível — a inexistência de atividades de fiscalização e a adaptação das estruturas e serviços municipais nos planos da proteção civil e da defesa do ambiente.

[...]

Atento o dever legal permanente e específico de fiscalização dos postos de abastecimento de combustíveis [...] imposto às câmaras municipais, não se afigura razoável exigir que estas, para poderem cobrar uma taxa, tenham de fazer prova de todas e de cada uma das ações realizadas em cumprimento de tal dever.

[...]

O dever legal de fiscalização dos postos de abastecimento de combustíveis por parte das câmaras municipais cria uma presunção suficientemente forte no sentido de que a simples localização daqueles postos em determinada circunscrição concelhia é causa de uma atividade de vigilância e de ações de prevenção por parte do município correspondente. O que releva é o tipo de instalação e não a natureza privada ou pública onde a mesma se encontra implantada. Mais: essa atividade de vigilância é, pela peculiaridade dos requisitos técnicos que visa controlar, exclusivamente imputável às ditas instalações. Nos municípios em que não se localizem tais postos de abastecimento, não há lugar a tal ação de vigilância.

[...].

Se é certo que, neste Acórdão, o Tribunal recorreu a índices ou presunções (que vão implícitos na norma de incidência) para estabelecer os termos fundamentais da relação comutativa em que assentava a taxa, não é menos certo que o fez, por um lado, por referência a um específico grupo de destinatários (aqueles que exploram postos de combustíveis) que (diretamente) dá causa a uma atividade ou dela beneficia (a fiscalização desses mesmos postos), e, por outro lado, fê-lo respeitando os limites dentro dos quais é possível o recurso a tal presunção. A este respeito, como observa José Manuel M. Cardoso da Costa (“Ainda a distinção entre «taxa» e «imposto» ...”, cit., pp. 552 e 553):

[...]

Ponto, porém, é que os índices escolhidos e as presunções estabelecidas pelo «legislador», para definir a incidência da taxa e o seu montante, não sejam então «ilógico[s] e irrealista[s]» (usando as palavras ainda

do Acórdão n.º 76/88) — isto é, arbitrários — mas antes, segundo um critério de razoabilidade, e atentas as regras ou os dados da experiência da vida e da prática social, sejam aptos a denotar, sem artificialismo, a ocorrência da prestação do serviço e (se a taxa se pretender variável) o correspondente volume. Eis a exigência que claramente decorre da mesma jurisprudência constitucional [...].

[...]

Em conclusão e em jeito de balanço: poderá dizer-se que o Tribunal Constitucional, ao e para admitir que a «bilateralidade» das taxas possa operar através de índices ou presunções, se guia por um princípio de «conformação à realidade» (que há de inspirar todo o direito e, muito particularmente, o direito público) e pelo princípio jurídico da adequação. Mas na aplicação de tais princípios — poderá e deverá dizer-se ainda — o Tribunal não deixa de proceder a um escrutínio rigoroso das soluções em cada caso adotadas pelo «legislador» e de submetê-las a um controlo «intrínseco» da sua consistência, à luz dos mesmos princípios, em especial do segundo, para o efeito tido em vista.

[...].

A preocupação de estabelecer, em termos minimamente rigorosos, uma relação comutativa decorre da circunstância de o sujeito passivo só se poder “[...] dizer efetivo causador ou beneficiário de uma prestação quando ela se mostre determinada e se lhe refira de modo individual, sendo de excluir que uma taxa se dirija à compensação de prestações indeterminadas ou que se refiram a um grupo amplo de pessoas, menos ainda ao todo da comunidade” (Sérgio Vasques, *O princípio da equivalência como critério de igualdade tributária*, Coimbra, 2008, p. 159).

Olhando o caso dos presentes autos, forçoso é concluir não encontrarem aqui qualquer espaço de viabilidade os fundamentos do Acórdão n.º 316/2014, desde logo 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, pode dizer-se, genericamente, que todos os sujeitos que residam, estejam estabelecidos ou se desloquem na área daquele 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 determinar o seu conteúdo — ou delas “beneficiam”, pelo menos potencialmente. Mas, 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.

Decorre do exposto que a determinação dos sujeitos passivos em tais condições não pode deixar de ser arbitrária. Impor a taxa aos proprietários ou (mais central para o presente recurso) às entidades que gerem infraestruturas 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 com a atividade a que se refere a taxa.

Por outro lado, a agregação de toda a atividade municipal de proteção civil a título de prestação não pode esconder que, desse modo, se ficciona uma prestação concreta com base num conjunto indiferenciado de atos sem destinatários individualizados que se reconduzem a uma atividade abstrata. Tal exercício — que passa, no fundo, por separar uma determinada área de atividade de uma pessoa coletiva pública, calcular os seus custos (ainda que, no caso, o município ainda não tenha “implementada a contabilidade de custos que permita identificar com rigor os custos de funcionamento das diversas unidades orgânicas”) e fazê-los refletir sobre um conjunto maior ou menor de sujeitos — pode fazer-se para qualquer outro serviço público local ou estadual (educação, justiça, saúde, defesa, negócios estrangeiros, 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 forte de uma relação de troca.

O caráter arbitrário desta construção resulta evidente, designadamente, do seguinte excerto do RTMPC:

[...]

Foram inicialmente identificados os processos que conduzem a serviços prestados pelo Município de Vila Nova de Gaia aos particulares, empresas e demais entidades e pelos quais os mesmos têm de pagar taxas, tendo sido definidos que intervenções, no âmbito das funções e competências da Direção Municipal de Bombeiros e Proteção Civil são passíveis de ocorrerem nas seguintes situações/tipologias:

- * Em Prédios Urbanos e Rústicos;
- * Em Vias Rodoviárias;
- * Em Vias Ferroviárias;
- * Em outras infraestruturas, nomeadamente, Redes de Gás, Eletricidade e Telecomunicações.

Depois de identificadas todas as situações objeto de intervenção por parte daquela Direção Municipal, procedeu-se a sua desagregação atendendo a critérios relacionados com a natureza de riscos associados e tipo de ocorrência que necessariamente terão diferentes taxas aplicáveis, a saber:

- * Para os prédios urbanos e rústicos pelo valor patrimonial tributável;
- * Por tipo de vias, rodoviárias e ferroviárias ao custo;
- * Por outras infraestruturas, nomeadamente, redes de gás, eletricidade e telecomunicações ao custo.

[...].

Fica, aqui, por compreender em que medida “os processos que conduzem a serviços prestados pelo Município de Vila Nova de Gaia aos particulares, empresas e demais entidades e pelos quais os mesmos têm de pagar taxas” refletem maior ou menor proximidade dos sujeitos à atividade municipal de proteção civil, ou quais os denominados “critérios relacionados com a natureza de riscos associados e tipo de ocorrência que necessariamente terão diferentes taxas aplicáveis”, ou porque

as entidades gestoras de redes de telecomunicações têm específico benefício da atividade de proteção civil ou a ela dão causa ou o motivo pelo qual lhe são imputáveis €41.517,56 daqueles custos globais ou, ainda, a razão pela qual o metro linear constitui índice ou presunção objetiva de uma relação com a referida atividade.

Forçoso é concluir, pois, que a relação comutativa que deveria estar pressuposta na TMPC não se encontra a partir de qualquer dos seus elementos objetivos, podendo dizer-se inexistente, pelo que o referido tributo não merece, manifestamente, a qualificação jurídica de taxa. Diferente poderia ser a conclusão se, em lugar da atividade global de proteção civil, nos encontrássemos perante uma prestação concreta do município no âmbito da proteção civil cujos destinatários pudessem ser circunscritos, o que não é o caso. Pelo contrário, a conjugação de toda a atividade abstrata acaba por acarretar que os seus destinatários se individualizem com suficiente segurança.

2.7 — Ora, afastada a qualificação jurídica como taxa, pressuposta pela TMPC, em causa nos presentes autos, forçoso é concluir que se trata verdadeiramente de um imposto, cuja aprovação é da exclusiva responsabilidade da Assembleia da República, nos termos do artigo 165.º, n.º 1, alínea i), da CRP, o que, inevitavelmente, acarreta a inconstitucionalidade orgânica do RTMPC, conforme ajuizou o tribunal recorrido.

[...].

2.1.1 — No Acórdão n.º 611/2017, o mesmo juízo foi retomado, com o mesmo objeto, remetendo para a fundamentação do Acórdão n.º 418/2017.

Posteriormente, no Acórdão n.º 17/2018, considerou-se irrelevante para a formulação do (mesmo) juízo de inconstitucionalidade a diferente categoria do sujeito passivo:

[...]

Estando em causa as mesmas normas regulamentares e o mesmo exato tributo, apenas a categoria em que se inscreve o sujeito passivo impugnante não é integralmente coincidente: enquanto no Acórdão n.º 418/2017 estava em causa a liquidação da TMPC a uma entidade gestora de redes de telecomunicações, o ato de liquidação impugnado no âmbito dos presentes autos teve por destinatária uma entidade gestora de redes de gás.

Tal aspeto é insuscetível, porém, de justificar qualquer desvio ao juízo formulado naquele aresto.

Com efeito, não permitindo as atividades municipais em matéria de proteção civil, que justificariam a TMPC, estabelecer uma qualquer conexão com específicas pessoas ou grupo que delas sejam causadores ou beneficiários, encontra-se aprioristicamente excluída a possibilidade de sedear aquele tributo no âmbito de uma relação diferenciada com certa categoria de agentes, bem como a de nele reconhecer a vinculação a uma contraprestação municipal singularizável, designadamente em virtude de um eventual risco acrescido que àqueles agentes pudesse ser objetivamente associado.

Conforme igualmente salientado no Acórdão n.º 418/2017, todos e quaisquer sujeitos que residam, estejam estabelecidos ou se desloquem na área do município em causa, ainda que de um modo muito difuso, «provocam» as atividades de proteção civil a cujo financiamento se destina a TMPC — porque a sua simples presença pode condicioná-las ou determinar o seu conteúdo — ou delas «beneficiam», pelo menos

potencialmente. E porque assim é, não é possível reconhecer na TMPC a conexão característica dos tributos comutativos, o que ocorre tanto do ponto de vista dos beneficiários — que não são suscetíveis de delimitação, uma vez que a «causa» da atividade e o «benefício» dela decorrente se diluem na generalidade da população —, como do prisma da própria prestação municipal — que não é individualizável, consubstanciando, ao invés, uma atividade de que todos são ou podem vir a ser indiferenciadamente beneficiários.

Sendo estas as propriedades evidenciadas pela TMPC, o acréscimo de risco que poderia eventualmente associar-se à atividade desenvolvida pelas entidades gestoras das infraestruturas das redes de gás não assume qualquer valor diferencial: a TMPC não só não surge e/ou se determina em função desse risco concreto, como este não exerceu, conforme se viu, qualquer influência na respetiva conformação.

Não denotando o objeto do presente recurso qualquer especificidade distintiva relevante em relação àquele que foi julgado nos Acórdãos n.º 418/2017 e n.º 611/2017, é de concluir, pois, também aqui, pela inconstitucionalidade orgânica das normas decorrentes dos artigos 2.º, n.º 1, 3.º, n.º 2, e 4.º, n.º 2, do RTMPC de Vila Nova de Gaia.

[...]

Também nas Decisões Sumárias n.ºs 14/2018 e 15/2018 o juízo de inconstitucionalidade operou por remissão para os fundamentos do Acórdão n.º 418/2017.

2.1.2 — O Acórdão n.º 848/2017 pronunciou-se no sentido da 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.

Nesta decisão, o Tribunal fez uso, em boa medida, do percurso argumentativo do Acórdão n.º 418/2017 (adaptado às diferentes circunstâncias do tributo em causa), para concluir, em suma, que não merece a qualificação jurídica de taxa o tributo relativamente ao qual “a relação comutativa que deveria estar pressuposta numa verdadeira taxa não se encontra a partir de qualquer dos seus elementos objetivos”. E, quanto à (eventual) qualificação do tributo como contribuição financeira, acrescentou-se:

[...]

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 RGTAL). 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 RGTAL, 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.

[...]

Trata-se, em toda a jurisprudência citada — é inequívoco — de um entendimento essencialmente uniforme relativamente à estrutura fundamental a que deve obedecer um tributo para que possa merecer a qualificação jurídica de “taxa”, centrando-se este entendimento em particulares exigências no que respeita à relação comutativa em que deve assentar.

2.2 — O presente pedido de generalização encontra-se alinhado com a orientação jurisprudencial que se indicou (iniciada com o Acórdão n.º 418/2017, a cujo sentido aderiram os Acórdãos n.ºs 611/2017 e 17/2018, orientação essa que o Acórdão n.º 848/2017 também adotou, no essencial, para concluir pela inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, de normas que regiam a Taxa Municipal de Proteção Civil de Lisboa), a qual deve ser retomada, não se prefigurando quaisquer razões para dela subtrair o juízo de generalização peticionado.

Deste modo, reiterando o sentido daquela jurisprudência, resta afirmar a declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas constantes dos artigos 2.º, n.º 1, 3.º, n.º 2, e 4.º, n.º 2, do Regulamento da Taxa Municipal de Proteção Civil de Vila Nova de Gaia.

III — Decisão

Em face do exposto, decide-se declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas constantes dos artigos 2.º, n.º 1, 3.º, n.º 2, e 4.º, n.º 2, do Regulamento da Taxa Municipal de Proteção Civil de Vila Nova de Gaia, 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.

Sem custas.

Lisboa, 3 de julho de 2018. — *José Teles Pereira — Fernando Vaz Ventura — Catarina Sarmiento e Castro — Lino Rodrigues Ribeiro — Joana Fernandes Costa — Cláudio Monteiro* (com a mesma declaração de voto que formulei no Acórdão 418/17) — *João Pedro Caupers — Maria Clara Sottomayor — Pedro Machete — Maria de Fátima Mata-Mouros — Gonçalo Almeida Ribeiro — Maria José Rangel de Mesquita — Manuel da Costa Andrade.*

111632753

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 420/2018

Processo n.º 731 2018

Plenário

Acordam, em Plenário, no Tribunal Constitucional:

I — Relatório

1 — O Representante da República para a Região Autónoma da Madeira, por requerimento entrado no Tribunal Constitucional em 19 de julho de 2018, vem, ao abrigo do disposto no artigo 278.º, n.ºs 2 e 3, da Constituição da República Portuguesa, submeter à apreciação do Tribunal Constitucional, em processo de fiscalização preventiva da constitucionalidade, a norma do artigo 2.º do decreto legislativo regional intitulado «Estatuto Social do Bombeiro da Região Autónoma da Madeira», na parte em que modifica a redação do artigo 6.º do Decreto Legislativo Regional n.º 21/2010/M, de 20 de agosto, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 12/2016/M, de 10 de março (doravante Decreto), aprovado pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira (ALRAM), em sessão plenária do dia 5 de julho de 2018, o qual lhe foi enviado para assinatura como decreto legislativo regional e recebido no dia 13 de julho de 2018.

2 — O preceito que o requerente submete à apreciação do Tribunal Constitucional — artigo 2.º do Decreto na parte em que modifica o artigo 6.º Decreto Legislativo Regional n.º 21/2010/M, de 20 de agosto, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 12/2016/M, de 10 de março — tem o seguinte teor:

«Artigo 2.º

Alterações

Os artigos 4.º e 6.º do Decreto Legislativo Regional n.º 21/2010/M, de 20 de agosto, alterado pelo De-

creto Legislativo Regional n.º 12/2016/M, de 10 de março, que adapta à Região Autónoma da Madeira o Decreto-Lei n.º 241/2007, de 21 de junho, alterado pela Lei n.º 48/2009, de 4 de agosto e pelo Decreto-Lei n.º 249/2012, de 21 de novembro, que define o regime jurídico aplicável aos bombeiros portugueses no território continental, passam a ter a seguinte redação:

“Artigo 4.º

[...]

Artigo 6.º

Benefício de tarifas sociais

Aos direitos definidos no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 241/2007, de 21 de junho, na sua atual redação, é aditado o direito às tarifas sociais na água e eletricidade, de forma direta e inegável, relativamente aos bombeiros do quadro de ativos.”»

3 — Segundo o requerente, o preceito em causa do Decreto, objeto do pedido, padece do vício de inconstitucionalidade orgânica por violação do disposto nos artigos 165.º, n.º 1, alínea q), 227.º, n.º 1, alínea b) e 228.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa (cf. pedido, II[I], em especial n.ºs 29-30, 36 e conclusão do pedido).

Os fundamentos apresentados no pedido para sustentar a inconstitucionalidade orgânica do artigo impugnado, por ausência de competência legislativa regional, em violação dos referidos artigos da Constituição, são os seguintes, articulados entre I — Enquadramento (n.ºs 1 a 17) e II[I] — Da inconstitucionalidade orgânica do artigo 2.º do Decreto, na parte em que altera a redação do artigo 6.º do Decreto Legislativo Regional n.º 21/2010/M, de 20 de agosto, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 12/2016/M, de 10 de agosto (n.ºs 18 a 36):

«[...]

I

Enquadramento

1 — O Decreto-Lei n.º 241/2007, de 21 de junho, alterado pela Lei n.º 48/2009, de 4 de agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 249/2012, de 21 de novembro, define o regime jurídico aplicável aos bombeiros portugueses no território continental.

2 — Com a alteração introduzida pela Lei n.º 48/2009, de 4 de agosto, foi alargado às Regiões Autónomas o âmbito de aplicação do Decreto-Lei n.º 241/2007, de 21 de junho, que passou a determinar, nos termos do artigo 1.º, o seguinte: “o presente decreto-lei define o regime jurídico aplicável aos bombeiros portugueses no território nacional, sem prejuízo das competências dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas.”

3 — A modificação introduzida pela Lei n.º 48/2009, de 4 de agosto salvaguardou também, através do seu artigo 1.º-A, a integração dos bombeiros das Regiões Autónomas no recenseamento nacional dos bombeiros portugueses, regulado pelo Decreto-Lei n.º 49/2008, de 14 de março.

4 — O regime jurídico aplicável aos bombeiros portugueses no território continental foi mais tarde adaptado à Região Autónoma da Madeira pelo Decreto Legislativo Regional n.º 21/2010/M, de 20 de agosto, alterado