

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 775/2019**

Sumário: Declara a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas constantes dos artigos 2.º, n.º 1, 4.º, n.º 2, e 5.º, n.º 1, do Regulamento da Taxa Municipal de Proteção Civil de Aveiro.

Processo n.º 818/2019

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 dos artigos 2.º, n.º 1, 4.º, n.º 2, e 5.º, n.º 1, do Regulamento da Taxa Municipal de Proteção Civil de Aveiro (RTMPCA).

Indica o Ministério Público que tais normas foram julgadas inconstitucionais pelo Acórdão n.º 366/2019 e pelas Decisões Sumárias n.ºs 226/2019, 253/2019, 272/2019, 295/2019, 330/2019, 332/2019, 349/2019 e 485/2019, 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 Aveiro não se pronunciou sobre o pedido do Ministério Público.

1.2 — As decisões acima referidas 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 mais de três casos concretos relativamente às normas constantes dos artigos 2.º, n.º 1, 4.º, n.º 2, e 5.º, n.º 1, do RTMPCA [sendo que a circunstância de ter sido, entretanto, revogada, pela Assembleia Municipal de Aveiro, em 21/11/2014 (cf. documento de fls. 6 e ss.), não afasta, só por si, o funcionamento do mecanismo processual previsto no artigo 82.º da LTC (cf. Acórdão n.º 367/2018, item 2 da fundamentação)].

2.1 — As normas em causa foram objeto de um juízo de inconstitucionalidade no Acórdão n.º 366/2019, no qual foi ponderado o seguinte:

«[...]»

7 — O objeto do presente recurso é integrado pelas normas constantes do Regulamento da Taxa Municipal de Proteção Civil de Aveiro que estão na base da criação da Taxa Municipal de Proteção Civil de Aveiro (doravante, 'TMPCA').

Com referência expressa à Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, que aprovou a Lei de Bases da Proteção Civil, bem como 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, aquele regulamento começa por descrever a atividade de proteção civil tanto em geral, como no âmbito municipal, acentuando a vertente relativa aos mecanismos de precaução e às atividades de prevenção.



No que diz respeito à arquitetura da TMPCA, os artigos 2.º, 4.º e 5.º do aludido Regulamento dispõem o seguinte:

‘Artigo 2.º

Objeto

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

2 — A TMPC de Aveiro é devida pela prestação de serviços por parte do Município de Aveiro nos domínios da prevenção de riscos e da proteção civil.

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

- a) Prestação de serviços 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 municipal de emergência (social);
- 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.

4 — A TMPC de Aveiro tem, igualmente, por objeto apoiar financeiramente a Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Aveiro — Bombeiros Velhos e Associação Humanitária Guilherme Gomes Fernandes — Bombeiros Novos e respetivas corporações, cuja missão e serviços estão previstos no n.º 2 do artigo 3.º do presente regulamento.

[...]

Artigo 4.º

Âmbito de aplicação

1 — A presente taxa aplica-se às pessoas singulares que residam na área do Município de Aveiro e às pessoas coletivas que aí tenham sede, agência, sucursal, filial, delegação ou representação ou aí desenvolvam atividade profissional e industrial.

2 — A TMPC de Aveiro aplica-se, de igual forma, às entidades proprietárias/gestoras das infraestruturas instaladas, total ou parcialmente, no Município de Aveiro, nomeadamente as rodoviárias, ferroviárias, de gás, de eletricidade, de telecomunicações, de abastecimento de combustíveis e antenas de radiocomunicação.

3 — Consideram-se abrangidos pelo n.º 1 do presente artigo todos os que tenham celebrado com a ADRA — Águas da Região de Aveiro um contrato de execução continuada, designadamente um contrato de fornecimento de água.

Artigo 5.º

Liquidação da taxa

1 — A TMPC de Aveiro a cobrar pelo Município é anual e consta do Anexo I do presente regulamento.

2 — A liquidação da TMPC consiste na determinação do montante a cobrar ao sujeito passivo, resulta dos critérios económico-financeiros constantes do Anexo II do presente regulamento.

3 — Os valores previstos no Anexo I referentes às pessoas coletivas são majorados em 50 % relativamente a entidades que exerçam uma atividade de acrescido risco, designadamente, as atividades económicas com as seguintes CAE — Classificação Portuguesa das Atividades Económicas, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 197/2003, de 27 de agosto:

- a) 1591 — Fabricação de bebidas alcoólicas destiladas;
- b) 2411 — Fabricação de gases industriais;
- c) 2420 — Fabricação de pesticidas e de outros produtos agroquímicos;

- d) 2430 — Fabricação de tintas, vernizes e produtos similares; mástiques; tintas de impressão;
- e) 2461 — Fabricação de explosivos e artigo de pirotecnia;
- f) 2960 — Fabricação de armas e munições;
- g) 5050 — Comércio a retalho de combustível para veículos a motor;
- h) 5155 — Comércio por grosso de produtos químicos’.

O aludido regulamento fez-se ainda acompanhar, como anexo, de uma exposição designada ‘fundamentação económico-financeira do valor da Taxa Municipal Civil’, a qual, no que diz respeito às entidades gestora de infraestruturas integrantes da rede ferroviária nacional — categoria em que se inscreve a aqui recorrida —, estabelece o seguinte:

‘2 — Taxa Municipal de Proteção Civil (TMPC) — Justificação

De acordo com a Lei de Bases da Proteção Civil (Lei n.º 27/2006, de 3 de julho) a proteção civil é uma 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 Anexo I do Regulamento da TMPC do Município de Aveiro referem-se ao serviço público prestado pelos Bombeiros e pela Proteção Civil Municipal, 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) Socorrer e assistir as pessoas e outros seres vivos em perigo e proteger 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 — Metodologia Utilizada

3.1 — Enquadramento

O estudo procurou 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.

Inicialmente, foram identificados os processos que conduzem a serviços prestados pelo Município de Aveiro 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 Proteção Civil Municipal, são passíveis de ocorrerem nas seguintes situações/tipologias:

- a) Em prédios urbanos;
- b) Em prédios com atividade comercial/serviços/industrial;
- c) Em vias rodoviárias;
- d) Em vias ferroviárias;
- e) Em outras infraestruturas, nomeadamente redes de gás, eletricidade, telecomunicações, unidades públicas de abastecimento de combustível, entre outras.

A determinação do valor do custo das taxas alicerçou-se, sobretudo, nos custos diretos envolvidos.

Contudo, convém referir que, na maioria das situações, existem significativos custos indiretos que concorrem para a sua efetivação.

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, 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, sendo que:

a) No caso do valor da taxa prevista para os prédios urbanos, o Município assume parte dos custos da atividade pública de Proteção Civil, para que o particular não tenha que suportar o valor real da taxa, atendendo ao dever de serviço público, ao facto de se tratar de uma nova taxa e à sua própria especificidade, bem como à conjuntura económica de crise global que se verifica;

b) Quanto às taxas aplicáveis às empresas com atividade industrial, de comércio e serviços e às entidades gestoras de infraestruturas, o valor previsto da taxa aplicável corresponde ao custo da atividade pública de Proteção Civil;

c) Dado o elevado risco de ocorrência de eventos graves na área da proteção civil, o Município, mediante deliberação da Assembleia da Municipal, sob proposta da Câmara Municipal, pode definir uma majoração até 50 %, para os prédios devolutos.

O fluxograma seguinte representa a metodologia utilizada no presente estudo que esteve na base da fixação da TMPC:

[...]

Através do fluxograma anterior, que demonstra graficamente as componentes a que o apuramento da TMPC obedeceu, verifica-se que a determinação do valor da taxa a fixar pelo Município de Aveiro teve em consideração duas vertentes: económica (custo direto da atividade económica) e social (custo social suportado pelo Município).

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

Em suma, a TMPC, traduz-se no custo da atividade pública e incide sobre as utilidades prestadas ou geradas pela atividade do Município, na prestação concreta de um serviço público local, na utilização privada de bens dos domínios público e privado do Município.

3.2 — Método de Cálculo

O método de cálculo foi suportado nos dados contabilísticos relativos aos custos diretos relacionados com o exercício da atividade de Proteção Civil, referentes ao exercício económico de 2011, bem como as aquisições de bens e serviços, pessoal e custos com os investimentos futuros.

As rubricas de custos relevantes no orçamento e que serviram de base ao cálculo da TMPC são as seguintes:

- Custos com pessoal — CP;
- Aquisição de bens e serviços — ABS;
- Amortizações — AMORT;
- Transferências correntes e de capital para terceiros — TRANSF;
- Formação e ações de sensibilização — FAF;
- Outros custos — OC;

Atendendo a que não está implementada na integralidade a contabilidade de custos que permite identificar com maior rigor os custos de funcionamento das diversas unidades orgânicas, particularmente do Serviço Municipal de Proteção Civil, a imputação de custos foi realizada com base numa relação direta do total de custos, adotando 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 da proteção civil'.

Da referida exposição cabe destacar ainda que os custos globais assacados ao serviço municipal de proteção civil (custos com pessoal, aquisição de bens e serviços, transferências correntes/capital, equipamentos transporte e outras reparações e seguros), contabilizados em € 647.460,05, são imputados aos proprietários de prédios urbanos, de prédios com atividade comercial/serviços/industrial, bem como às entidades gestoras de vias rodoviárias, de vias ferroviárias e outras

infraestruturas, nomeadamente redes de gás, eletricidade, telecomunicações, unidades públicas de abastecimento de combustível, entre outras, (cf. Quadro II anexo ao Regulamento).

Em resultado de tal imputação e de acordo com a metodologia para o efeito seguida, alcança-se a taxa no valor anual de € 39.931,00 a cargo da entidade aqui recorrida, sem que se encontre especificado o valor dos custos a suportar com as atividades de proteção civil provocadas por tal entidade ou de que a mesma seja beneficiária.

8 — Conforme notado pelo recorrente, a questão de constitucionalidade que integra o objeto do presente recurso não difere daquela que deu origem à prolação do Acórdão n.º 418/2017, que se pronunciou no sentido da inconstitucionalidade 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 de Municipal de Proteção Civil de Vila Nova de Gaia (estando em causa a obrigação de pagamento da taxa por entidades gestoras de infraestruturas de telecomunicações), juízo esse retomado nos Acórdãos n.ºs 611/2017 e 17/2018 (estando em causa a obrigação de pagamento da taxa por entidades gestoras das infraestruturas das redes de gás).

A fundamentação sufragada em tais arestos acabou por ser acolhida, no essencial, pelo Plenário do Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 367/2018, que declarou a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas constantes dos mencionados preceitos regulamentares.

Partindo do entendimento, desde há muito firmado na jurisprudência constitucional, segundo o qual 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’, o Tribunal concluiu, neste último aresto, que a Taxa de Municipal de Proteção Civil de Vila Nova de Gaia não reunia as propriedades de uma taxa, revelando-se o ato do seu lançamento incompatível, por isso, com a reserva relativa de competência da Assembleia da República constante da alínea i) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição.

Secundando, em larga medida, a argumentação expendida no Acórdão n.º 418/2017, escreveu-se no Acórdão n.º 367/2018 o seguinte:

“[...]”

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:

[...]

‘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 presta-

ção 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*, p. 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 uma atividade administrativa) (Gomes Canotilho/Vital Moreira, em *Constituição da República Portuguesa Anotada*, I vol., p. 1095, 4.ª ed., Coimbra Editora).

[...]

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'."

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.

[...]

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 RGTA 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. Dúvidas que, de resto, não têm escapado à atenção da doutrina.

[...]

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]

[...]

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.

[...]

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: en-

quanto 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 inexiste 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» consa-

grado no citado RGTA, 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.

[...]

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 de Municipal de Proteção Civil de Vila Nova de Gaia".

Os fundamentos constantes quer do aresto acima transcrito, quer de todos aqueles que sucessivamente se têm vindo a pronunciar pela inconstitucionalidade das normas que suportam a criação de taxas municipais de proteção civil ao nível de outros municípios — como Odemira, Setúbal e Lisboa — justificam que ao mesmo juízo sejam submetidas as normas regulamentares que suportam a TMPCA. Isso mesmo foi reconhecido já por este Tribunal que, nas Decisões Sumárias n.ºs 226/2019, 253/2019, 262/2019, 272/2019, 272/2019 e 295/2019, se pronunciou pela inconstitucionalidade orgânica das normas do Regulamento da Taxa Municipal de Proteção Civil de Aveiro, aqui em causa, 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, ainda que numa situação em que em causa estava em causa a aplicação do tributo a entidades gestoras de estruturas inseridas em outros ramos de atividade.

Ora, também no caso vertente, é fácil de verificar que a agregação dos gastos municipais com o serviço de proteção civil, através de critérios não concretamente objetivados, seguida da sua imputação (também) à aqui recorrida, na qualidade de entidade gestora de infraestrutura integrante da rede ferroviária nacional, impedem que, a partir da estrutura do tributo, se consiga delimitar a

relação comutativa pressuposta por qualquer taxa. Tal como é fácil de concluir que a circunstância de o ato de liquidação impugnado no âmbito do processo-base ter tido por destinatária a entidade gestora da infraestrutura integrante da rede ferroviária nacional é insuscetível de justificar qualquer desvio ao juízo exposto.

De facto, como se decidiu no Acórdão n.º 34/2018, “uma vez que as atividades municipais em matéria de proteção civil, que justificariam a TMPC de Setúbal, não permitem 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. [...] Com efeito, todos e quaisquer sujeitos que residam, estejam estabelecidos ou se desloquem na área do município ainda que de um modo muito difuso, ‘provocam’ as atividades de proteção civil a cujo financiamento se destina a TMPC de Setúbal — 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 naquela ‘taxa’ 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 ponto de vista da própria prestação municipal — que não é individualizável, consubstanciando, ao invés, uma atividade de que todos são ou podem vir a ser indiferenciadamente beneficiários (neste sentido, a propósito da TMPC, cf. Acórdão n.º 848/2017)”.

Por assim ser, também aqui se impõe a conclusão de que a TMPCA não pode ser juridicamente qualificada como taxa; trata-se, ao invés, de um verdadeiro imposto, cuja aprovação é da exclusiva responsabilidade da Assembleia da República, nos termos da alínea i) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição.

Tanto basta para que, com base na fundamentação constante dos Acórdãos n.ºs 418/2017, 611/2017, 848/2017, 17/2018, 34/2018, 332/2018 e 367/2018, integralmente transponível para o caso vertente, se conclua pela inconstitucionalidade das normas objeto do recurso, por violação do disposto no artigo 165.º, n.º 1, alínea i), da Constituição, conforme ajuizou o tribunal recorrido. [...]».

2.1.1 — O juízo de censura jurídico-constitucional constante do Acórdão n.º 366/2019 corresponde ao que havia sido anteriormente afirmado nas Decisões Sumárias n.ºs 226/2019, 253/2019, 272/2019, 295/2019, 330/2019, 332/2019 e 349/2019, tendo sido retomado, por regra por remissão para os fundamentos do citado Acórdão n.º 366/2019, mas sempre com fundamentos idênticos, nos Acórdãos n.ºs 431/2019 e 533/2019 e nas Decisões Sumárias n.ºs 485/2019, 492/2019, 502/2019, 503/2019, 519/2019, 520/2019, 531/2019, 534/2019, 536/2019 e 546/2019.

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, bem como o Acórdão n.º 367/2018, para declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, de normas que regiam a Taxa Municipal de Proteção Civil de Vila Nova de Gaia).

É precisamente essa orientação que 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, 4.º, n.º 2, e 5.º, n.º 1, do RTMPCA.



III — Decisão

3 — Em face do exposto, decide-se declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas constantes dos artigos 2.º, n.º 1, 4.º, n.º 2, e 5.º, n.º 1, do Regulamento da Taxa Municipal de Proteção Civil de Aveiro, por violação do disposto na alínea i) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição da República Portuguesa.

Sem custas.

Lisboa, 17 de dezembro de 2019. — *José Teles Pereira — Maria de Fátima Mata-Mouros — Gonçalo Almeida Ribeiro — João Pedro Caupers — Maria José Rangel de Mesquita — Fernando Vaz Ventura — Mariana Canotilho — Claudio Monteiro — Joana Fernandes Costa — Lino Rodrigues Ribeiro — Pedro Machete — Manuel da Costa Andrade.*

112948097