

Excelentíssimo Senhor Juiz Conselheiro
Presidente do Tribunal Constitucional

Q/6273/2015

O Provedor de Justiça, no uso da competência prevista na alínea *d*), do n.º 2, do artigo 281.º da Constituição da República Portuguesa e no n.º 3, do artigo 20.º, da Lei n.º 9/91, de 9 de abril, vem requerer ao Tribunal Constitucional a fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade das normas constantes dos n.ºs 1 e 2 do artigo 59.º, dos n.ºs 1 e 2 do artigo 60.º e da primeira parte do artigo 61.º, bem como, consequencialmente, dos n.ºs 1 e 2 do artigo 63.º, e do n.º 1 do artigo 64.º, todos do Regulamento Geral de Taxas, Preços e outras Receitas do Município de Lisboa, tal como resulta da republicação efetuada pelo Aviso n.º 2926/2016, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 45, de 4 de março de 2016.

Considera o Provedor de Justiça que as referidas determinações violam o n.º 2, do artigo 103.º e a alínea *i*), do n.º 1, do artigo 165.º, ambos da Constituição da República Portuguesa, nos termos e com base na fundamentação a seguir aduzidos.

1.º

Está em causa a taxa municipal de proteção civil (TMPC) criada pelo Município de Lisboa.

2.º

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

finalidade de prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorram» (n.º 1 do artigo 1.º).

3.º

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

4.º

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

5.º

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

6.º

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

7.º

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

8.º

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

9.º

Por razões de clareza do discurso, transcrevo aqui as determinações normativas pertinentes:

«Artigo 59.º

Incidência objetiva da taxa municipal de proteção civil

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

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

(...).

Artigo 60.º

Incidência subjetiva da taxa municipal de proteção civil

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

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

(...).

Artigo 61.º

Facto gerador e periodicidade da taxa municipal de proteção civil

O facto gerador da taxa municipal de proteção civil reside na titularidade dos prédios tributáveis, tal como resultante do artigo anterior, a 31 de dezembro de cada ano, ou no exercício a essa data dos usos ou das atividades tributáveis.

Artigo 63.º

Valor da taxa municipal de proteção civil

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

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

(...)

Artigo 64.º

Liquidação da taxa municipal de proteção civil

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

(...).»

10.º

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

11.º

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

12.º

Sem prejuízo da superação, por força da revisão constitucional de 1997, do tradicional paradigma dualista das espécies de tributo, em favor de um modelo que hoje abraça, como *tertium genus* ou modalidade intermédia (Canotilho, J. J. Gomes/Moreira, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.ª ed.,

Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 1095), as denominadas «contribuições financeiras a favor das entidades públicas» (a propósito desta modificação, vejam-se, por exemplo, os Acórdãos n.ºs 613/2008 e 152/2013 do Tribunal Constitucional), pode dizer-se que a distinção entre imposto e taxa segue como o primeiro e mais importante pilar da construção do sistema tributário balizado pela Constituição da República Portuguesa e densificado pela atuação legislativa ordinária.

13.º

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

14.º

Deste modo, se «a taxa constitui um tributo exigido em contrapartida de prestações administrativas efectivamente provocadas ou aproveitadas pelo sujeito passivo» (Vasques, Sérgio, *O princípio da equivalência como critério de igualdade tributária*, Coimbra: Almedina, 2008, p. 248), as manifestações tributárias orientadas para o financiamento de atividades gerais e indivisíveis — defesa nacional, atuação legislativa, serviço diplomático, iluminação pública, sinalização de trânsito, acessibilidade urbana, etc. — não podem ser subsumidas ao conceito jurídico de

taxa, na exata medida em que não permitem a individualização da utilidade recebida ou da conduta de causação relevante na perspetiva de quem tem o dever de pagar.

15.º

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

16.º

Não será por acaso que o n.º 2, do artigo 4.º, do Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro, enuncia que «as taxas assentam na prestação concreta de um serviço público, na utilização de um bem do domínio público ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares». O mesmo pode ser dito relativamente ao artigo 3.º da Lei n.º 53-E/2006, de 29 dezembro, onde se lê que «as taxas das autarquias locais são tributos que assentam na prestação concreta de um serviço público local, na utilização privada de bens do domínio público e privado das autarquias locais ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares, quando tal seja atribuição das autarquias locais, nos termos da lei».

17.º

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

18.º

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

«é sobejamente reconhecido que a diferenciação entre imposto e taxa reside na unilateralidade ou bilateralidade dos tributos: o imposto tem uma estrutura unilateral, enquanto a taxa apresenta uma estrutura bilateral ou sinalagmática. (...) É pois fundamentalmente o facto de as taxas não visarem a satisfação de necessidades financeiras gerais do Estado, em função da capacidade contributiva dos sujeitos passivos e no cumprimento de um dever de solidariedade, que explica que a concreta criação destes tributos não esteja subordinada ao princípio da reserva de lei formal e, logo, não tenha de ocorrer através de lei em sentido formal (cfr. artigo 165.º, n.º 1, alínea *i*), da CRP). Em função da visão dicotómica tradicional, abundam os casos em que o Tribunal Constitucional, em face da não verificação desse carácter bilateral ou sinalagmático, concluiu que as receitas coativas em causa, apesar de formalmente designadas por ‘taxas’ ou ‘tarifas’, deveriam na realidade reconduzir-se à categoria dos impostos, gerando a inconstitucionalidade orgânica das normas que as criaram (cfr., entre outros, os Acórdão n.ºs 369/99, 558/98, 437/03, 63/99, 127/04, 247/04, disponíveis em www.tribunalconstitucional.pt). Cumpre, no entanto, sublinhar que a jurisprudência constitucional tem reservado esta conclusão para aqueles casos em que exista uma ‘desproporção intolerável’ entre o montante pago pelo sujeito passivo a título de taxa e o custo do bem ou serviço prestado (cfr., entre outros, os Acórdãos n.ºs 369/99, 1140/96, 22/00, 227/01, 68/07 e 410/10, todos disponíveis em www.tribunalconstitucional.pt)».

19.º

Ainda que o regime geral das taxas das autarquias locais (RTL) seja excessivamente aberto, a ponto de expressamente agasalhar a possibilidade de criação de taxas sobre serviços ou utilidades públicas indivisíveis, ou seja, sobre atividades cujo aproveitamento ou provocação não é suscetível de individualização, e por mais que esta permissibilidade seja eventualmente censurável do ponto de

vista da conformação legal do princípio da equivalência (jurídica), hipótese cuja análise, nesta oportunidade, seria de todo o modo desinteressante, é razoável concluir que, nos termos em que aparece configurada, sobretudo por se referir indistintamente a prestações gerais e difusas, a TMPC, quando lançada sobre imóveis urbanos, não pode ser juridicamente diferenciada de um imposto.

20.º

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

21.º

Se mal se não vê, a TMPC pode muito bem ser inserida no rol das «taxas locais que assentam sobre presunções de tal modo frágeis que não podemos dizer seguro nem sequer provável mas apenas possível o aproveitamento de uma prestação autárquica, como sucede quando um município lança taxas sobre anúncios luminosos destinadas a compensar o putativo aproveitamento do ‘meio ambiente local’ para o qual contribuirá a intervenção das autarquias», sendo que, nestes casos, «o tributo em questão deve ser qualificado como um imposto, estando sujeito ao princípio da capacidade contributiva e à reserva de lei parlamentar» (Vasques, Sérgio, *Regime das taxas locais - Introdução e Comentário*, Coimbra: Almedina, 2008, p. 88). Foi esta aliás, a perspetiva assumida no Acórdão n.º 437/2003 do Tribunal Constitucional, a propósito das taxas de publicidade.

22.º

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

23.º

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

24.º

Afirmção que ganha ainda mais força se atentarmos nas regras do anexo I, do Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, em especial nos seus artigos 1.º, 8.º, 112.º e 113.º. Desta maneira, ao menos na parte em que se refere aos prédios urbanos, a taxa municipal de proteção civil do Município de Lisboa acaba por

refletir não o princípio da equivalência (jurídica), mas o princípio da capacidade contributiva.

25.º

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

26.º

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

«Afiguram-se-nos, assim, inconstitucionais as taxas municipais de proteção civil instituída por diversos municípios para financiamento das despesas públicas locais realizadas no âmbito da proteção civil. Em primeiro lugar, porque estamos no domínio de uma actividade típica das funções do Estado de polícia, entre as quais se destacam actividades de prevenção de riscos e programação da acção, que se repartem entre os níveis europeu, nacional e municipal e são financiadas por instrumentos europeus, sobretudo em matérias de estudo e acções de formação e educação, e nacionais, quer

através de transferências do orçamento do Estado, quer com tributos próprios, como o já mencionado Imposto para o Serviço Nacional de Bombeiros. A instituição de *taxas municipais de protecção civil* (...) é juridicamente inaceitável, pois inexistente qualquer contraprestação específica para os sujeitos passivos do tributo (os quais não são, sequer, em muitos casos, beneficiários de qualquer actividade prestada por estes serviços) e não se pode sequer afirmar que este serviço — de protecção civil — tenha sido instituído com o propósito de dar satisfação a uma necessidade por eles gerada. Trata-se de um serviço de interesse geral, que, nessa medida, deve ser financiado com impostos» (Silva, Suzana Tavares da, *As taxas e a coerência do sistema tributário*, 2.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2013, p. 139-140).

27.º

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

28.º

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

29.º

O mesmo pode ser dito, a depender das circunstâncias, em especial da dimensão do acontecimento relevante, quando se trata de «atenuar os riscos coletivos e limitar os seus efeitos no caso das ocorrências descritas (...)» e de «apoiar

a reposição da normalidade da vida das pessoas em áreas afetadas por acidente grave ou catástrofe» (cf. as alíneas *b*) e *d*), do n.º 1, do artigo 4.º, da Lei n.º 27/2006, de 03 de julho, bem como as alíneas *b*) e *d*), do n.º 1, do artigo 2.º, da Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro).

30.º

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

31.º

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

com o qual devem ser adotadas as medidas de diminuição do risco de acidente grave ou catástrofe inerente a cada atividade, associando a presunção de imputação de eventuais danos à mera violação daquele dever de cuidado».

32.º

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

33.º

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

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

34.º

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

35.º

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

36.º

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

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

37.º

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

38.º

Assim, diferentemente das receitas obtidas com a taxa de segurança alimentar mais, que são consignadas a um fundo dotado de autonomia

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

39.º

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

Nestes termos, requeiro ao Tribunal Constitucional que aprecie e declare, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade das normas constantes dos n.ºs 1 e 2 do artigo 59.º, dos n.ºs 1 e 2 do artigo 60.º e da primeira parte do artigo 61.º, bem como, consequencialmente, dos n.ºs 1 e 2 do artigo 63.º, e do n.º 1 do artigo 64.º, todos do Regulamento Geral de Taxas, Preços e outras Receitas do Município de Lisboa, tal como resulta da republicação efetuada pelo Aviso n.º 2926/2016, por violação do disposto no n.º 2, do artigo 103.º, e na alínea *i*), do n.º 1, do artigo 165.º, da Constituição da República Portuguesa.

O Provedor de Justiça,

(José de Faria Costa)