

que a Constituição consagra os princípios básicos relativos à ‘aplicação da lei criminal’ (artigo 29.º). Entre eles, contam-se o princípio da legalidade, o princípio da irretroatividade da lei incriminadora, o princípio da aplicação retroactiva da lei penal mais favorável, o princípio *ne bis in idem* e o direito à revisão da sentença e à indemnização em caso de condenação injusta».

Não se torna necessário averiguar se e em que medida tais princípios são constitucionalmente impostos no âmbito do direito de mera ordenação social, como se sustentou na sentença, já que, em qualquer caso, não seriam ofendidos pela norma de que nos ocupamos.

Assim, e em primeiro lugar, porque o n.º 1 do artigo 20.º da Lei n.º 25/2006 não eliminou nem a ilicitude nem a responsabilidade pela conduta prevista na base LI das bases de concessão aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 248-A/99 (o não pagamento das taxas de portagem ali previstas); limitou-se a proceder à sua «desgradação» ou «desvalorização» para a zona do ilícito de mera ordenação social.

Como escreve Figueiredo Dias (*Direito Penal*, parte geral, t. I, Coimbra, 2004, p. 188), salientando aliás que a transformação em contra-ordenação de uma conduta que constituía crime «é um problema de direito contra-ordenacional e não penal — pois, com a descriminalização, a conduta deixou de ter relevância penal», observa que «o que deve perguntar-se é se a protecção do cidadão perante o poder punitivo estadual e a tutela das suas expectativas, que conferem também razão de ser ao princípio da legalidade contra-ordenacional, são substancialmente postas em causa com uma eventual punição contra-ordenacional nestas circunstâncias. E a resposta não pode deixar de ser negativa, pois no momento da prática do facto não existiam razões para que o agente pudesse esperar ficar impune; acabando, isso sim, com a aplicação da sanção contra-ordenacional, por beneficiar de um regime que lhe é concretamente mais favorável».

No mesmo sentido, Maria Fernanda Palma, «A aplicação da lei no tempo: A proibição da retroactividade *in peius*», *Jornadas sobre a Revisão do Código Penal*, Lisboa, 1998, pp. 413 e segs., p. 425, sustentando tratar-se apenas da «substituição de uma forma mais grave de responsabilidade por uma outra menos grave e a correspondente substituição de uma pena por uma coima», solução que se impõe «por uma compreensão valorativa da substituição de regimes». Para além disso, e salientando não se lhe afigurar correcto concluir pela extinção de responsabilidade jurídica pelos factos passados sem uma manifestação de vontade explícita do legislador nesse sentido, chama a atenção para o aspecto fundamental de que «nestas situações existe, na realidade, um comportamento humano referente essencialmente idêntico, que assegura a unidade do facto e a continuidade normativa».

Também Rui Pereira, «A Discriminação do consumo da droga», in *Liber Discipulorum*, Jorge de Figueiredo Dias, pp. 1159 e segs., pp. 1180 e segs., em especial, que observa «estarem em causa dois ramos do direito público sancionatório contíguos», sustenta que «na sucessão de leis criminais e contra-ordenacionais se deve aplicar sempre o regime de mera ordenação social», o que aliás respeita «em absoluto os princípios constitucionais de direito penal que aqui estão em causa: legalidade, necessidade das penas e das medidas de segurança e igualdade».

Em segundo lugar, porque, ao operar a transformação em ilícito de mera ordenação social, a lei procedeu de acordo com o princípio da aplicação retroactiva da lei mais favorável, mandando aplicar o regime menos gravoso para o arguido, nomeadamente quanto «à medida das sanções aplicáveis».

Não podemos, pois, dizer, desde logo, que tenham sido afectados os valores que a Constituição garante quando consagra a regra de que «ninguém pode ser sentenciado criminalmente» — contra-ordenacionalmente, no caso, «senão em virtude de lei anterior que declare punível a acção ou a omissão» (n.º 1 do artigo 29.º da Constituição).

Mas igualmente se não pode dizer que a manutenção da punição da conduta viole a regra que manda aplicar «retroactivamente as leis penais de conteúdo mais favorável ao arguido» (n.º 4 do artigo 29.º da Constituição). É manifestamente contrário, quer à letra quer ao espírito do n.º 1 do artigo 20.º em especial, quer à Lei n.º 25/2006 globalmente considerada, admitir que o legislador quis eliminar a ilicitude — e a punição — do não pagamento das portagens devidas.

Solução eventualmente contrária levaria ao absurdo de, uma vez incriminada uma conduta, o legislador ficar impedido de a «desgraduar» em contra-ordenação, restando-lhe a opção entre manter uma incriminação que considera excessiva ou conceder (não intencionalmente, como é manifesto) uma «amnistia» generalizada a condutas anteriores que continua a querer considerar ilícitas. Poderia desagravar um crime, passando a puni-lo de forma menos severa (cf. o n.º 4 do artigo 2.º do Código Penal); mas não transformá-lo em contra-ordenação.

9 — Nestes termos, decide-se:

a) Não julgar inconstitucional a norma constante do n.º 1 do artigo 20.º da Lei n.º 25/2006, de 30 de Junho, segundo a qual são

sancionadas como contra-ordenações infracções resultantes de falta de pagamento de taxas de portagem previstas na base LI das bases de concessão aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 248-A/99, de 6 de Julho, praticadas antes da entrada em vigor da Lei n.º 25/2006, sem prejuízo da aplicação do regime que concretamente se mostrar mais favorável ao agente, nomeadamente quanto à medida das sanções aplicáveis;

b) Consequentemente, conceder provimento ao recurso, determinando a reformulação da decisão recorrida em conformidade com este julgamento.

Lisboa, 28 de Março de 2007. — *Maria dos Prazeres Pizarro Beza — Vítor Gomes — Rui Manuel Moura Ramos — Benjamim Rodrigues Bravo Serra — Maria Fernanda Palma — Gil Galvão — Carlos Pamplona de Oliveira — Maria João Antunes — Paulo Mota Pinto — Maria Helena Brito — Mário José de Araújo Torres — Artur Maurício.*

## Acórdão n.º 227/2007

### Processo n.º 946/2005

Acordam na 2.ª Secção do Tribunal Constitucional:

#### I — Relatório

1 — O representante do Ministério Público junto do Tribunal de Comércio de Lisboa interpôs, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 70.º da lei de organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional (Lei do Tribunal Constitucional), recurso para este Tribunal da decisão proferida em 19 de Outubro de 2005 pelo Tribunal de Comércio de Lisboa, no âmbito do procedimento cautelar inominado intentado pelos Laboratórios Pfizer, L.<sup>da</sup>, e Pfizer, L.<sup>da</sup>, contra ALTER, S. A., que recusou a aplicação, com fundamento em inconstitucionalidade, da norma decorrente do preceituado nos artigos 13.º, n.º 1, e tabela anexa, 14.º, n.º 1, alínea n), e 18.º, n.º 2, todos do Código das Custas Judiciais, por violação dos artigos 20.º e 266.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa. Pode ler-se nessa decisão, no que ora importa:

«Por último alegam as reclamantes que os artigos 13.º, n.º 1, em conjugação com o anexo n.º 1 referido no mesmo preceito, 14.º, n.º 1, alínea n), e 18.º, n.º 2, todos do Código das Custas Judiciais, na medida em que não estabelecem um limite máximo para as custas a pagar, nomeadamente através de um limite para o valor da acção a considerar para efeito de cálculo da taxa de justiça, violam os princípios da proporcionalidade, da não discriminação e do acesso à justiça (artigos 2.º, 266.º, n.º 2, e 20.º da Constituição).

O princípio da *proporcionalidade*, também designado de princípio da “proibição do excesso”, surge como o corolário do princípio da confiança inerente à ideia de Estado de direito democrático (cf. o artigo 2.º da Constituição). Analisando este princípio enquanto pressuposto material para a restrição legítima de direitos, liberdades e garantias, Gomes Canotilho e Vital Moreira referem que o mesmo se desdobra em três subprincípios: da adequação, da exigibilidade e da proporcionalidade em sentido restrito.

Da adequação na medida em que qualquer restrição dos direitos, liberdades e garantias deve revelar-se como meio adequado para a prossecução dos fins visados pela lei (que passam pela salvaguarda de outros direitos ou bens constitucionalmente protegidos). Da exigibilidade porque tais medidas devem revelar-se necessárias, isto é, os fins visados pela lei não poderiam ser obtidos de forma menos onerosa para os direitos, liberdades e garantias. Da proporcionalidade em sentido estrito porque essas medidas e os fins obtidos devem situar-se numa “justa medida” (in *Constituição da República Anotada*, Coimbra Editora, 3.ª ed., p. 152).

Sobre o princípio da proporcionalidade referido no artigo 266.º, n.º 2, da lei fundamental dizem os mesmos autores que a Administração “deve prosseguir os fins legais, os interesses públicos, primários e secundários, segundo o princípio da *justa medida*, adoptando, dentre as medidas necessárias e adequadas para atingir esses fins e prosseguir esses interesses, aquelas que impliquem menos gravames, sacrifícios ou perturbações à posição jurídica dos administrados” (*op. cit.*, p. 924).

Aplicado ao sistema de custas judiciais o princípio da proporcionalidade implica que a fixação da taxa de justiça tenha subjacente a actividade judicial desenvolvida, seja adequada ao serviço prestado (administração da justiça), seja a justa medida entre a exigência de pagamento da taxa e o serviço de administração da justiça.

Por sua vez, o princípio do acesso ao direito, consagrado no artigo 20.º, tem subjacente a ideia de que a todos assiste o direito à protecção jurídica. Trata-se de um direito que é em si mesmo

um instrumento da defesa dos direitos e interesses legítimos de qualquer pessoa, singular ou colectiva, e que é parte integrante do princípio da igualdade. O acesso ao direito inclui, obviamente, o direito que todos têm de recorrer ao tribunal para obter uma decisão jurídica destinada a resolver uma qualquer questão juridicamente relevante, direito esse que é universal, isto é, que a todos assiste sem qualquer excepção, designadamente de cariz económico.

Daí que, não impondo a Constituição a gratuidade da administração da justiça (cf. entre outros os Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 307/90, 467/91 617/99, 214/2000), ela já impõe, por via deste artigo 20.º, que a contrapartida pela prestação dos serviços de administração da justiça não impeça ou restrinja de modo intolável o direito de acesso aos tribunais.

“O asseguramento da garantia do acesso aos tribunais subentende uma programação racional e constitucionalmente adequada aos custos de justiça o legislador não pode adoptar soluções de tal modo onerosas que impeçam o cidadão médio de aceder à justiça. [...] Não sendo gratuita a justiça e instituindo a lei um sistema de apoio judiciário capaz de garantir o acesso aos tribunais dos cidadãos com insuficiência de meios económicos, há que ponderar se a solução legal sobre custas, aqui em apreço, realiza ou não, relativamente aos cidadãos com capacidade contributiva média, o imperativo da norma do artigo 20.º, n.º 1, da Constituição.” (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 248/94, de 22 de Março.)

É precisamente esta a questão que se coloca nestes autos: a de saber se, face às regras aplicáveis relativas à fixação da taxa de justiça, às requerentes, empresas que têm uma capacidade económica que não lhes permite beneficiar do instituto do apoio judiciário, está efectivamente vedado o acesso ao tribunal.

O artigo 13.º, n.º 1, do Código das Custas Judiciais (redacção aplicável) dispõe que “[s]em prejuízo do disposto nos artigos seguintes, a taxa de justiça é, para cada parte, a constante da tabela do anexo n.º 1, sendo calculada sobre o valor das acções, incidentes com a estrutura de acções, procedimentos cautelares ou recursos”.

O artigo 14.º, n.º 1, alínea *n*), do mesmo diploma estabelece que “[a] taxa de justiça é reduzida a metade, não sendo devida taxa de justiça subsequente, nos procedimentos cautelares e respectiva oposição”.

Por seu turno, o artigo 18.º, n.º 2, do referido Código estabelece que “[n]os recursos dirigidos aos tribunais da Relação a taxa de justiça é metade da constante da tabela do anexo n.º 1, não sendo devida taxa de justiça subsequente, não havendo lugar a reduções”.

Estes três preceitos estão directamente relacionados com a referida tabela do anexo n.º 1, tabela essa que fixa o montante da taxa de justiça inicial e subsequente em função do valor da acção, incidente ou recurso, em montante determinado até acções cujo valor ascenda a € 49 789,79 (redacção aplicável). De acordo com a mesma tabela, quando o valor da acção, incidente ou recurso, for superior a € 49 979,79, à taxa de justiça do processo acresce por cada € 4987,98 ou fracção € 49,88 de taxa de justiça.

É neste ponto que as reclamantes centram o seu juízo de desconformidade do Código das Custas com os princípios constitucionais da proporcionalidade e do acesso à justiça. Entendem as reclamantes que não havendo um limite máximo para as custas a pagar, a estabelecer através da fixação de um limite para o valor da acção a considerar para efeito do cálculo da taxa de justiça, fica, na prática, vedado o acesso aos tribunais em casos como o dos autos.

No presente caso, as requerentes atribuíram à providência o valor correspondente aos prejuízos que alegaram ter em função da conduta imputada à requerida, valor esse que ascendeu a € 51 742 000. A providência foi julgada improcedente na 1.ª instância, as requerentes recorreram para o Tribunal da Relação, que confirmou a decisão recorrida.

Transitada esta última decisão, o processo foi à conta que, elaborada de acordo com o Código das Custas Judiciais, na redacção anterior à introduzida pelo Decreto-Lei n.º 324/2003, apurou que as custas da responsabilidade das requerentes ascendem a € 584 403,82, dos quais € 388 226,01 correspondem às taxas aplicáveis, € 116 467,80 à Procuradoria e € 77 645,21 às custas de parte (fl. 2222).

A questão que se coloca é a de saber se a taxa de justiça aplicável em função dos preceitos legais já referidos e da tabela n.º 1 anexa ao Código das Custas Judiciais, e que está na base do montante final apurado de custas, é adequada ao serviço prestado (administração da justiça), é a justa medida entre a exigência de pagamento da taxa e o serviço de administração da justiça, por um lado, e não é impeditiva do real acesso das responsáveis pelas custas à justiça, por outro.

Ora, a resposta não pode deixar de ser negativa para ambas as questões.

Por um lado, a inexistência de um tecto máximo a atender para efeitos de fixação da taxa de justiça e, consequentemente, a inexistência de um limite máximo para as custas a pagar põem em causa o equilíbrio (adequação) que tem de existir entre os dois binómios a considerar por força do princípio da proporcionalidade: exigência de pagamento de taxa *versus* serviço de administração da justiça. Sendo certo que a taxa de justiça é fixada em função do valor da causa, não é menos certo que o valor da taxa de justiça (e consequentemente o das custas a pagar a final) fixado em função desse valor, sem qualquer tecto máximo, possibilita a obtenção de valores, como é o caso dos autos, que saem completamente fora dos parâmetros aceitáveis dentro daquela “justa medida” a equacionar entre a exigência de pagamento da taxa e o serviço (de administração da justiça) prestado.

Por outro lado, os montantes assim calculados mostram-se incompatíveis para a capacidade contributiva de qualquer utilizador dos serviços, designadamente se considerarmos os casos, como o dos autos, de maior incerteza sobre o resultado do processo.

Em suma, ao não estabelecerem um limite máximo para as custas a pagar, designadamente por não estabelecerem um limite máximo para o valor da acção a considerar para efeito de cálculo da taxa de justiça, os artigos 13.º, n.º 1, por referência à tabela n.º 1 anexa ao Código das Custas Judiciais, 14.º, n.º 1, alínea *n*), e 18.º, n.º 2, violam os princípios constitucionais da proporcionalidade e do acesso aos tribunais.

Nos termos do disposto no artigo 204.º da Constituição, “[n]os feitos submetidos a julgamento não podem os tribunais aplicar normas que infrinjam o disposto na Constituição ou os princípios nela consignados”.

Por força desta disposição, quando o tribunal conclui que uma ou mais disposições estão feridas de inconstitucionalidade não as pode aplicar, sucede que, no presente caso, não está em causa uma inconstitucionalidade absoluta, isto é, não se trata de uma inconstitucionalidade das normas consideradas no seu conjunto mas apenas de uma inconstitucionalidade parcial. Com efeito, não viola os princípios da proporcionalidade e do acesso aos tribunais o facto de a taxa de justiça ser fixada em função do valor da causa nem tão-pouco os concretos montantes fixados relativamente aos valores da causa especificados na tabela n.º 1 anexa ao Código das Custas Judiciais violam tais princípios. A violação está, no entender do Tribunal, no facto de não estar estabelecido um limite para o valor da acção a considerar para efeito do cálculo da taxa de justiça, sendo certo que o que faz com que o valor da acção a atender para efeitos de custas seja virtualmente ilimitado é o segmento final da tabela que estabelece que a partir dos € 49 979,79 por cada € 4987,98 ou fracção acresce € 49,88 de taxa de justiça.

Significa isto que não se trata, neste caso, de pura e simplesmente desaplicar os artigos 13.º, 14.º, n.º 1, alínea *n*), e 18.º, n.º 2, por referência à tabela n.º 1 anexa ao Código, até porque tal implicaria na prática a desresponsabilização das requerentes pelas custas do processo. Trata-se, antes, de fazer uma interpretação do preceito de modo a adequá-lo aos princípios constitucionais da proporcionalidade e do acesso aos tribunais, o que passa pela consideração de um montante máximo a atender como valor da acção para efeito de custas.

Mas esta interpretação não significa que o tribunal possa introduzir, sem mais, um valor a considerar como máximo no preceito. O julgador, como aplicador do direito que é, não cria normas, função que está reservada ao legislador. Daqui resulta que não pode o tribunal, como pretendem as reclamantes, tomar como limite máximo o montante hoje previsto no artigo 73.º-B do Código das Custas Judiciais (que aliás nem sequer existia na versão aplicável do Código). O juízo de inconstitucionalidade de uma norma leva apenas a que o julgador não a aplique, não lhe conferindo legitimidade para criar outra, substituindo-se ao legislador.

Ou seja, o que há a fazer é aplicar a tabela n.º 1 sem a parte que se entende estar ferida de constitucionalidade e, consequentemente, entender o montante máximo nela quantificado (€ 49 879,79) como o limite máximo para o valor da acção a considerar para efeito do cálculo da taxa de justiça.

Aplicando este entendimento ao caso vertente, concluímos que para efeito de custas, ou melhor, para cálculo da taxa de justiça aplicável, o valor a atender é o de € 49 789,79 e não o de € 51 742 000.

Face a todo o exposto, por considerar inconstitucionais os artigos 13.º, n.º 1, e tabela anexa, 14.º, n.º 1, alínea *n*), e 18.º, n.º 2, do Código das Custas Judiciais, por violadores dos princípios da proporcionalidade e do acesso ao direito, nos termos supradescritos, defiro a reclamação apresentada e, consequentemente, desaplicando o segmento final da tabela n.º 1 anexa ao Código das Custas

Judiciais, determino que seja considerado como valor da acção para efeito de custas o montante de € 49 789,79.

Oportunamente vão os autos à secção central a fim de ser reformada a conta em conformidade com o supra-exposto.»

2 — Admitido o recurso, foi determinada a produção de alegações que o representante do Ministério Público junto do Tribunal Constitucional encerrou desta forma:

«2 — Conclusão.

Nestes termos e pelo exposto, conclui-se:

1 — As normas constantes dos artigos 13.º, n.º 1, e tabela anexa, 15.º, n.º 1, alínea *m*), e 18.º, n.º 2, do Código das Custas Judiciais, na versão de 1996 [correspondendo ao segundo daqueles preceitos legais o artigo 14.º, n.º 1, alínea *n*), na versão do referido Código das Custas Judiciais de 2003, citado por lapso material na decisão recorrida], interpretados em termos de as custas devidas em procedimentos cautelares e recursos neles interpostos serem calculadas — com as reduções legalmente previstas — em função do valor da causa, mesmo nos casos em que este excede o patamar de € 49 879,79 (e devendo ser, em consequência, o valor adicional tributado pelo montante de € 49,88 de taxa de justiça por cada € 4987,98 de valor de acção, nos termos do segmento final da tabela a que se refere o artigo 13.º), inexistindo um limite máximo para o valor da acção a considerar para efeito de cálculo de custas, não é — conforme vem entendendo reiteradamente o Tribunal Constitucional — violadora dos princípios constitucionais da proporcionalidade e do acesso aos tribunais.

2 — Na verdade, tal tributação dessas acções de valor consideravelmente elevado não implica quebra da estrutura bilateral ou sinalagmática das taxas, representando a ponderação — não apenas do valor de custo do serviço em causa mas também do valor presumivelmente resultante da utilidade obtida através do recurso ao tribunal e da normal complexidade e delicadeza que está subjacente à generalidade dos litígios que envolvem valores dessa natureza.

3 — Não funcionando o princípio da igualdade em termos diacrónicos, não é possível realizar uma comparação entre tal regime, decorrente da versão de 1996 do Código das Custas Judiciais, e o actualmente estabelecido nos artigos 27.º, n.º 3, e 78.º-B, representando uma ponderação inovatória e constitutiva do legislador que não pressupõe a inconstitucionalidade da solução que constava da lei anteriormente vigente.

4 — Termos em que deverá proceder o presente recurso, em conformidade com o juízo de constitucionalidade de norma desaplicada na decisão recorrida.»

De sua vez, concluíram as recorridas:

«Em conclusão.

A) Do artigo 20.º, n.º 1, da CRP resulta que os montantes das custas não podem ser fixadas de modo que impeça ou dissuada o acesso aos tribunais e que tal exigência é aplicável aos vários valores possíveis das causas.

B) Ainda que se considere que as custas previstas nos artigos 13.º, n.º 1, 15.º, n.º 1, alínea *m*), e 18.º, n.º 2, e tabela anexa, por remissão para o artigo 13.º, todos do Código das Custas Judiciais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 224-A/96, de 26 de Novembro, possuem, em toda a sua extensão, a natureza de taxas, nem por isso deixam de se encontrar materialmente sujeitas ao princípio da proporcionalidade, em particular enquanto princípio que requer *justa medida* dos sacrifícios impostos.

C) Em regime de monopólio ou quase monopólio que caracteriza a prestação do serviço de justiça, a utilidade do serviço não fornece, nem pode fornecer, critério para determinar a *razoabilidade* dos montantes a fixar como custas e, consequentemente, a justa medida dos sacrifícios requeridos, sendo indispensável fazer intervir, pelo menos combinadamente, o critério do *custo* do serviço.

D) O custo do serviço de justiça não aumenta proporcionalmente ao valor da causa nem ilimitadamente em função deste.

E) Para respeito do direito de acesso aos tribunais e do princípio da proporcionalidade, mostra-se assim indispensável um tecto ou a possibilidade deste, judicialmente determinável, a partir do qual o valor da causa deixe de reflectir-se (ou de se reflectir plenamente) no montante das custas.

F) Tal tecto ou a sua possibilidade encontram-se previstos na lei em disposições (artigos 27.º e 73.º-B do Código das Custas Judiciais, na versão aprovada pelo Decreto-Lei n.º 324/2003) não aplicáveis nos autos por razões de direito transitório.

G) Conforme as máximas de experiência indicam e o legislador reconheceu, o tecto ou a sua possibilidade hão-de situar-se em zonas de valor da causa [segundo o diploma referido na alínea F)

nos € 250 000] muito inferiores aos mais de 50 milhões de euros do valor da causa dos autos.

H) Assim, ao fixarem montante de custas proporcional, a partir de certo limite, ao valor da causa, sem estabelecerem tecto a partir do qual este deixa de relevar, ou a sua possibilidade, as normas dos artigos 13.º, n.º 1, 15.º, n.º 1, alínea *m*), e 18.º, n.º 2, do Código das Custas Judiciais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 224-A/96, de 26 de Novembro, conjugadas com a tabela anexa ao mesmo Código por remissão para o artigo 13.º, enfermam de inconstitucionalidade material, por ofensa dos artigos 20.º, n.º 1, 18.º, n.º 2, e 2.º da CRP.

I) Deste modo, o despacho recorrido decidiu correctamente ao considerar aquelas normas materialmente inconstitucionais.

J) Por cautela, alega-se ainda inconstitucionalidade orgânica dos mencionados preceitos, por virtude de, em parte, instituírem imposto, sem que o Decreto-Lei n.º 224-A/96 tenha beneficiado de autorização legislativa, com infracção do disposto no artigo 165.º, n.º 1, alínea *i*), da CRP (cf. o artigo 79.º-C da LOTC).»

Cumpra apreciar e decidir.

## II — Fundamentos

3 — A decisão recorrida recusou a aplicação da norma contida nos artigos 13.º, n.º 1, por referência à tabela anexa, 15.º, n.º 1, alínea *m*), e 18.º, n.º 2, do Código das Custas Judiciais, na versão de 1996 — correspondendo o segundo daqueles preceitos ao artigo 14.º, n.º 1, alínea *n*), na versão do Código das Custas Judiciais de 2003, citado por lapso material na decisão recorrida, como assinala o Ministério Público neste Tribunal —, «ao não estabelecer um limite máximo para as custas a pagar, designadamente por não estabelecer um limite máximo para o valor da acção a considerar para efeito de cálculo da taxa de justiça».

Ainda segundo a decisão recorrida, «[p]or um lado, a inexistência de um tecto máximo a atender para efeitos de fixação da taxa de justiça e, consequentemente, a inexistência de um limite máximo para as custas a pagar põem em causa o equilíbrio (adequação) que tem de existir entre os dois binómios a considerar por força do princípio da proporcionalidade: exigência de pagamento de taxa *versus* serviço de administração da justiça. Sendo certo que a taxa de justiça é fixada em função do valor da causa, não é menos certo que o valor da taxa de justiça (e consequentemente o das custas a pagar a final) fixado em função desse valor, sem qualquer tecto máximo, possibilita a obtenção de valores, como é o caso dos autos, que saem completamente fora dos parâmetros aceitáveis dentro daquela “justa medida” a equacionar entre a exigência de pagamento da taxa e o serviço (de administração da justiça) prestado [...] [p]or outro lado, os montantes assim calculados mostram-se incompatíveis para a capacidade contributiva de qualquer utilizador dos serviços, designadamente se considerarmos os casos, como o dos autos, de maior incerteza sobre o resultado do processo».

A recusa de aplicação da norma cuja apreciação é objecto do presente recurso foi fundamentada, pelo Tribunal de Comércio de Lisboa, em violação dos princípios constitucionais da proporcionalidade e do acesso aos tribunais, por «não estar estabelecido um limite para o valor da acção a considerar para efeito do cálculo da taxa de justiça, sendo certo que o que faz com o valor da acção a atender para efeitos de custas seja virtualmente ilimitado é o segmento final da tabela que estabelece que a partir dos € 49 879,79 por cada € 4987,98 ou fracção acresce € 49,88 de taxa de justiça».

4 — Por força do disposto no artigo 13.º, n.º 1, do Código das Custas Judiciais na versão de 1996, «sem prejuízo do disposto nos artigos seguintes, a taxa de justiça é a constante da tabela anexa, sendo calculada sobre o valor das acções, dos incidentes ou dos recursos».

Integra a tabela anexa, que fixa a taxa de justiça em função do valor da acção, incidente ou recurso, em montante determinado até acções cujo valor ascenda a (inclusive) € 49 879,79 (na versão anterior ao Decreto-Lei n.º 324/2003, de 27 de Dezembro), para o que agora releva, a previsão de que, *para além de* € 49 879,79 à taxa de justiça do processo acresce por cada € 4987,98 ou fracção € 49,88 de taxa de justiça.

Por seu turno, os artigos 15.º, n.º 1, alínea *m*), e 18.º, n.º 2, do mesmo diploma, estabelecem que «a taxa de justiça é reduzida a um quarto nos procedimentos cautelares e respectiva oposição», e que «nas apelações, revistas e agravos de decisões proferidas em quaisquer acções ou incidentes, sem prejuízo do disposto no artigo 16.º, a taxa de justiça é de metade da constante na tabela», respectivamente.

Importa recordar que no recurso de constitucionalidade interposto ao abrigo da alínea *a*) do artigo 70.º da Lei do Tribunal Constitucional

só é possível sindicá-la a norma cuja aplicação foi recusada na decisão recorrida, mas já não verificar se outro critério normativo, constitucionalmente conforme ou não, foi aplicado à específica e concreta situação dos autos pelo Tribunal *a quo* — no caso dos autos, em termos de discutir e apurar a razão que levou este a «aplicar a tabela n.º 1 sem a parte que se entende estar ferida de constitucionalidade e, consequentemente, entender o montante máximo nela quantificado (€ 49 879,79) como o limite máximo para o valor da acção a considerar para efeito do cálculo da taxa de justiça», concluindo que «para efeito de custas, ou melhor, para cálculo da taxa de justiça aplicável, o valor a atender é o de € 49 789,79 [ter-se-á querido dizer € 49 879,79] e não o de € 51 742 000».

5 — Nas suas contra-alegações, as recorridas sustentam «ainda a inconstitucionalidade orgânica dos mencionados preceitos, por virtude de, em parte, instituírem imposto, sem que o Decreto-Lei n.º 224-A/96 tenha beneficiado de autorização legislativa, com infracção do disposto no artigo 165.º, n.º 1, alínea i), da CRP (cf. o artigo 79.º-C da LOTC)».

O Tribunal Constitucional já por diversas vezes teve a oportunidade de se pronunciar sobre o problema da distinção constitucional entre imposto e taxa. Recorde-se o que se escreveu no recente Acórdão n.º 68/2007 (disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)):

«5 — É sabido que a distinção entre as figuras da taxa e do imposto tem sido objecto de abundante jurisprudência do Tribunal Constitucional.

Sobre o tema disse-se no Acórdão n.º 610/2003 (publicado nos *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 57.º vol., pp. 1171 e segs.):

“3 — Como se sabe, existe uma abundante *jurisprudência constitucional* sobre a distinção entre imposto e taxa (cf., para uma resenha, J. Casalta Nabais, ‘Jurisprudência do Tribunal Constitucional em matéria fiscal’, in *Estudos sobre a Jurisprudência do Tribunal Constitucional*, Lisboa, 1993, especialmente pp. 254 e segs., *Direito Fiscal*, 2.ª ed., Coimbra, 2003, pp. 24 e segs., e J. M. Cardoso da Costa: ‘O enquadramento constitucional do direito dos impostos em Portugal: A jurisprudência do Tribunal Constitucional’, in Jorge Miranda, org., *Perspectivas Constitucionais. Nos 20 Anos da Constituição de 1976*, vol. II, Coimbra, 1997, especialmente pp. 401 e segs.).

Para extremar a noção de ‘imposto’ constitucionalmente relevante da de ‘taxa’, o Tribunal tem-se socorrido essencialmente de um critério que pode qualificar-se como ‘estrutural’, porque assente na ‘unilateralidade’ dos impostos (cf., por exemplo, os Acórdãos n.ºs 76/88, 412/89, 382/94, publicados respectivamente no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 93, de 21 de Abril de 1988, e 2.ª série, n.ºs 213, de 15 de Setembro de 1989, e 208, de 8 de Setembro de 1994), admitindo ainda, porém, como factor adicional de ponderação, que se tome em consideração a ‘razão de ser ou objectivo das receitas em causa’, quer para recusar a certas receitas o carácter de imposto quer como argumento ponderoso para afastar o carácter de taxa a uma dada prestação pecuniária coactiva (elemento, este, finalístico, que transparece, por exemplo, nos Acórdãos n.ºs 7/84, 497/89 ou 70/92, publicados respectivamente, no *Diário da República*, 2.ª série, n.ºs 102, de 3 de Maio de 1984, 27, de 1 de Fevereiro de 1990, e 189, de 18 de Agosto de 1992).

Esta orientação jurisprudencial não foi, aliás, alterada nos mais recentes arestos sobre a matéria, podendo citar-se, a título exemplificativo, os Acórdãos n.ºs 558/98 (taxas de publicidade em veículos particulares, in *Diário da República*, 2.ª série, n.º 261, de 11 de Novembro de 1998), 621/98 (taxas do IROMA, in *Diário da República*, 2.ª série, n.º 65, de 18 de Março de 1999), 747/98 (direitos compensadores, inédito), 63/99 (taxa de publicidade, in *Diário da República*, 2.ª série, n.º 76, de 31 de Março de 1999), 307/99 (taxa de radiodifusão, in *Diário da República*, 2.ª série, n.º 166, de 19 de Julho de 1999), 357/99 (Regulamento da Taxa Municipal de Urbanização de Amarante, in *Diário da República*, 2.ª série, n.º 52, de 2 de Março de 2000), 369/99 (*Diário da República*, 2.ª série, n.º 58, de 9 de Março de 2000), 370/99 (inédito), 473/99 (*Diário da República*, 2.ª série, n.º 262, de 10 de Novembro de 1999), 481/99, 512/99 e 581/99 (inéditos) e 130/2000 (taxa da peste suína, inédito), 582/99 (regulamento municipal de obras da Câmara Municipal do Porto, inédito), 515/2000 (taxas da Câmara Municipal de Sintra, in *Diário da República*, 2.ª série, n.º 19, de 23 de Janeiro de 2001), 346/2001 (inédito) e 96/2000 (taxa de publicidade, in *Diário da República*, 1.ª série-A, n.º 65, de 17 de Março de 2000), 143/2002 (estampilha da Liga dos Combatentes, in *Diário da República*, 1.ª série-A, n.º 107, de 9 de Maio de 2002), 273/2002 (inédito), 274/2002, 286/2002, 305/2002 (inéditos) e 308/2002 (tabela de emolumentos notariais, inédito), 306/2002 (tabela de emolumentos do registo predial, inédito), 336/2002 (emolumentos do Tribunal de Contas, in *Diário da República*, 2.ª série, n.º 237, de 14 de Outubro de 2002), 349/2002 (custas judiciais, in *Diário da República*, 2.ª série, n.º 264, de 15

de Novembro de 2002) ou 415/2002 (Regulamento de Obras na Via Pública da Câmara Municipal de Lisboa, in *Diário da República*, 2.ª série, n.º 291, de 17 de Dezembro de 2002).

Assim, assinalou-se no Acórdão n.º 143/2002 (*Diário da República*, 1.ª série-A, n.º 107, de 9 de Maio de 2002), quanto àquele primeiro critério:

‘[T]anto na jurisprudência uniforme do Tribunal como na orientação unânime da doutrina, um elemento ou pressuposto estrutural há-de, desde logo e necessariamente, verificar-se para que determinado tributo se possa qualificar como uma *taxa*, qual seja o da sua *bilateralidade*: traduz-se esta no facto de ao seu pagamento corresponder uma certa *contraprestação* específica, por parte do Estado (ou de outra entidade pública). Se tal não acontecer, teremos um *imposto* (ou uma figura tributária que, do ponto de vista constitucional, deve, pelo menos, ser tratada como tal).

Se se não divisarem características de onde decorra a *bilateralidade* da imposição pecuniária, nada mais será preciso indagar para firmar a conclusão de harmonia com a qual é de arrear a qualificação dessa imposição como *taxa*.

Quanto às modalidades de que a *contraprestação* de uma *taxa* pode revestir-se, entre elas incluem-se, seguramente, a da prestação de um serviço e a da possibilidade de utilização de um bem semi-público, a quem ou por quem a paga. Parte da doutrina e, agora, a lei geral tributária (artigo 4.º, n.º 2) acrescentam a modalidade da remoção de um limite (ou obstáculo) jurídico à possibilidade da prática de certa actividade ou gozo de certa situação; mas uma outra parte da doutrina — que o Tribunal tem acompanhado (cf., por último, o citado Acórdão n.º 115/2002) — considera que, nesta última hipótese, só há *taxa* se a remoção do limite respeitar ao uso de um bem público.’

Por outro lado, a propósito do elemento relativo à ‘razão de ser ou objectivo das receitas em causa’, pode recordar-se o que se afirmou em algumas das citadas decisões relativas à denominada ‘taxa da peste suína’. Assim, nos citados Acórdãos n.ºs 369/99 (*Diário da República*, 2.ª série, de 9 de Março de 2000) e 370/99 (não publicado), por exemplo, disse-se:

‘[N]o caso da taxa da peste suína não se está perante uma *contraprestação* de um serviço prestado mas antes perante uma forma de financiar uma actividade do Estado vocacionada para a satisfação de necessidades públicas em geral ou de uma certa categoria abstracta de pessoas, não se verificando, no caso, os elementos definidores de uma taxa, pelo que o *tributo* em questão é um imposto ou, pelo menos, tem de ser considerado como se de um imposto se tratasse. O que vale por dizer que não pode deixar de se considerar como integrando a reserva da lei fiscal.’

E no citado Acórdão n.º 473/99 reconheceu-se constituir ‘objecto de peso’ à perspectivação desse tributo como uma verdadeira taxa o facto de:

‘[U]ma das finalidades dessa imposição ser a de custear despesas do Estado que, directamente, não têm uma relação com vantagens imediatas dos a ela sujeitos, ou seja, as actividades ligadas à polícia sanitária, algumas despesas com o pessoal e material e investigação e produção dos meios de luta.’

Afirmações semelhantes encontram-se, por exemplo, no citado Acórdão n.º 96/2000, que declarou a inconstitucionalidade com força obrigatória geral das normas sobre a taxa da peste suína.

Por outro lado, não é suficiente para pôr em causa o carácter sinalagmático do tributo que não exista uma equivalência rigorosa de valor entre ambos, ou qualquer desproporção entre a quantia a pagar e o valor do serviço prestado — seja com o seu custo seja com a sua utilidade para o particular. Mesmo a falta de equivalência ou essa desproporção não afecta a relação sinalagmática existente e a bilateralidade da taxa.

É, porém, necessário que a causa e justificação do tributo possa ainda encontrar-se, materialmente, no serviço recebido pelo utente, pelo que uma *desproporção manifesta ou flagrante* com o custo do serviço e com a sua *utilidade* para tal utente afecta claramente a tal relação sinalagmática que a taxa pressupõe. Assim, por exemplo, no Acórdão n.º 640/95 (in *Diário da República*, 2.ª série, n.º 17, de 20 de Janeiro de 1996), a propósito das portagens na Ponte 25 de Abril, o Tribunal Constitucional questionou-se se ‘num caso de uma taxa de valor manifestamente desproporcionado, completamente alheio ao custo do serviço prestado, não deverá entender-se que tal taxa há-de ser tratada, de um ponto de vista jurídico-constitucional, como um *verdadeiro imposto*, de tal forma que tenha de ser o órgão parlamentar a decidir sobre o seu *quantum*’, prosseguindo a indagação para averiguar se tal desproporção manifesta existia (e concluindo que não) — cf. igualmente os Acórdãos

n.ºs 410/2000, 1108/96, 1140/96 e 354/98 (publicados respectivamente no *Diário da República*, 2.ª série, n.ºs 270, de 22 de Novembro de 2000, 294, de 20 de Dezembro de 1996, 34, de 10 de Fevereiro de 1997, e 161, de 15 de Julho de 1998).

Tal desproporção intolerável, ou montante manifestamente excessivo, da quantia pode resultar, designadamente, de os *critérios* de determinação desta serem inteiramente alheios ao montante desse custo do serviço — ou, como se admitiu no Acórdão n.º 115/2002, também em relação à sua utilidade —, e relevará, pois, em primeira linha, em sede de inconstitucionalidade orgânica, quando o tributo não tenha sido criado (ou autorizado) por lei parlamentar (podendo deixar-se em aberto a questão de saber se, qualificado o tributo como taxa, existirá ainda espaço para intervenção autónoma do princípio da proporcionalidade, em termos de a sua violação determinar uma inconstitucionalidade material).

6 — Na doutrina nacional encontram-se também contributos relevantes para a delimitação dos conceitos constitucionais de ‘taxa’ e de ‘imposto’.

Assim, afirma-se que o ‘imposto é uma prestação unilateral, o que significa que ao pagamento do respectivo montante — que é um pagamento definitivo, quer dizer, não dando lugar a uma ulterior restituição — não corresponde nenhuma contraprestação específica por parte do Estado. [...] Sendo pois o imposto uma prestação unilateral, não se confunde com outras receitas coactivas do Estado a que falta essa característica. Assim, e desde logo, não se confunde com as *taxas*, as quais, sendo preços autoritariamente estabelecidos pagos pela utilização individual de bens semipúblicos, têm a sua contrapartida numa actividade do Estado especialmente dirigida ao respectivo obrigado’ (J. M. Cardoso da Costa, *Curso de Direito Fiscal*, 2.ª ed. actualizada, Coimbra, 1972, pp. 10-11; e cf. ainda ‘O enquadramento constitucional...’, cit., pp. 401-402).

Em sentidos próximos, escreve-se também que, a propósito da noção de taxas, que as mesmas têm ‘contrapartida numa actividade do Estado especialmente dirigida àquele que está obrigado a pagá-las, pelo que é da sua essência o nexo sinalagmático’ (Carlos Pamplona Corte-Real, *Curso de Direito Fiscal*, vol. I, Lisboa, 1982, p. 162), e que o elemento caracterizador das taxas é a sua natureza sinalagmática, que ‘deriva funcionalmente da natureza do facto constitutivo das obrigações em que se traduzem e que consiste ou na prestação de uma actividade pública, ou na utilização de bens do domínio público, ou na remoção de um limite jurídico à actividade dos particulares’ (Alberto Xavier, *Manual de Direito Fiscal*, Coimbra, 1983, pp. 42 e segs.).

Escrevendo especificamente sobre o conceito jurídico de taxa, Maria Margarida Mesquita Palha observa que ‘essencial à definição desta figura é a ideia de um tributo devido por ocasião da prestação de um serviço dirigido directamente ao contribuinte ou da utilização de um bem do domínio público’ (‘Sobre o conceito jurídico de taxa’, in *Centro de Estudos Fiscais. Comemoração do XX Aniversário. Estudos*, vol. II, Lisboa, 1983, p. 586).

Segundo António Braz Teixeira, ‘[D]a observação das duas espécies tributárias ressalta que, de um ponto de vista jurídico, o elemento que fundamentalmente as distingue é a existência ou inexistência de uma contraprestação por parte do sujeito activo da respectiva relação, é o carácter unilateral do imposto e a natureza bilateral da taxa, os quais resultam de, num caso, o facto gerador do tributo consistir na mera revelação de determinada capacidade contributiva e, no outro, de tal facto se traduzir numa ocorrência directamente ligada a uma actividade específica do sujeito activo, de que beneficia individualmente o sujeito passivo’ (*Princípios de Direito Fiscal*, vol. I, 3.ª ed., actualizada e revista, Coimbra, 1985, p. 43).

Também concedendo relevo à sinalagmaticidade da taxa, salienta-se que ‘atendendo à diversidade da estruturação legal, o vínculo jurídico de taxa tem por causa a prestação por uma entidade pública de utilidades individualizadas. Quer dizer que a taxa, como, aliás, o preço também, apresenta origem sinalagmática. É este aspecto precisamente que separa com nitidez a taxa do imposto. Porque a taxa tem por causa a realização de uma utilidade individualizada, ela depende de outro vínculo jurídico, o que não acontece com o imposto (Pedro Soares Martinez, *Manual de Direito Fiscal*, 3.ª reimpressão, Coimbra, 1989, p. 35). E Nuno Sá Gomes escreve, a este propósito: ‘[E]m meu critério, o que caracteriza definitivamente a taxa em face do imposto é o carácter sinalagmático, bilateral, desta última e o carácter unilateral, não sinalagmático, do primeiro’ (*Manual de Direito Fiscal*, Lisboa, 1993, p. 74).

Por seu turno, António Sousa Franco sustenta que, entre outros traços fundamentais, o imposto se caracteriza por ser uma *receita unilateral*, ‘pois não existe qualquer contrapartida específica, em virtude de uma relação concreta com bens ou serviços públicos; ele terá apenas a contrapartida genérica do funcionamento dos serviços públicos estaduais’ (*Finanças Públicas e Direito Financeiro*,

4.ª ed., vol. II, Coimbra, 1992, p. 73). Ao analisar o princípio da legalidade fiscal, Ana Paula Dourado afirma, a propósito das taxas, que, ‘ao caracterizarem-se pela existência de um vínculo sinalagmático, as taxas pressupõem uma contraprestação pública individualizada, que pode traduzir-se, para o particular, quer numa utilidade quer no pagamento de custos [...] e o montante a pagar não deverá ultrapassar essa contraprestação’ (‘O princípio da legalidade fiscal na Constituição Portuguesa’, in *Perspectivas Constitucionais*, cit., vol. II, Coimbra, 1997, p. 439).

Depois de caracterizar o imposto como uma prestação unilateral, J. J. Teixeira Ribeiro afirma: ‘logo se vê onde ele se distingue da taxa: também é prestação coactiva; mas já não é prestação unilateral, uma vez que ao seu pagamento corresponde a contraprestação de um serviço por parte do Estado’ (*Lições de Finanças Públicas*, 5.ª ed., refundida e actualizada, Coimbra, 1995, p. 258; cf. ainda ‘Noção jurídica de taxa’, *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 117.º). Aníbal Almeida refere que a figura da taxa detém ‘como *differentia specifica* em relação à figura do imposto, o seu carácter bilateral’ (*Estudos de Direito Tributário*, Coimbra, 1996, p. 62). Também num sentido próximo, Camilo Cimourdain de Oliveira escreve que as ‘taxas são [...] cobradas em contrapartida da prestação de serviços públicos’ (*Lições de Direito Fiscal*, Porto, 1997, 6.ª ed., p. 107). E Diogo Leite de Campos e Mónica Leite de Campos observam que ‘o imposto é uma prestação unilateral, no sentido de que ao seu cumprimento não corresponde uma contraprestação específica por parte do Estado’ e, mais adiante, que ‘a distinção entre taxas e impostos estará [...] no carácter bilateral das primeiras, e no carácter unilateral dos impostos’ (*Direito Tributário*, Coimbra, 1996, pp. 26 e 28).

Por seu lado, J. L. Saldanha Sanches define o imposto como ‘uma prestação pecuniária, singular ou reiterada, que não apresenta qualquer conexão com qualquer contra-prestação retributiva e de que é titular uma entidade pública que utiliza as receitas assim obtidas para a cobertura das suas despesas e que surge quando a lei liga a uma determinada *fattispecie* um dever de prestar’, aludindo, a propósito das taxas, à exigência de um sinalagma (*Manual de Direito Fiscal*, Lisboa, 1998, pp. 13 e 18 e segs.).

José G. Xavier de Basto e António Lobo Xavier entendem que, para a caracterização do conceito de taxa, é essencial identificar a contrapartida pública que anda ligada ao seu pagamento e, por outro lado, a proporção adequada entre o seu montante e o valor do serviço prestado, subscrevendo o conceito de ‘taxas fiscais’ (*taxes fiscales*), cunhado pela doutrina francesa, e que corresponde a receitas coactivas cobradas a favor do Estado, de colectividades locais ou de organismos públicos administrativos, em razão do funcionamento de um serviço público, sem que o respectivo montante esteja em correlação com esse serviço (‘Ainda a distinção entre taxa e imposto: A inconstitucionalidade dos emolumentos notariais e registrais devidos pela constituição de sociedades e pelas modificações dos respectivos contratos’, *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, ano XXXVI, 1994, n.ºs 1-2-3, especialmente pp. 6 e segs.). Salientam, ainda (p. 26), que hão-de ter-se por impostos, para o efeito da aplicação do princípio da legalidade tributária, ‘as receitas coactivas que, cobradas aquando da prestação de serviços públicos individualizados, não se relacionam, na determinação do seu montante, nem com o custo nem com o valor desse serviço, antes com elementos relativos à capacidade contributiva dos utentes’.

Por fim, José Casalta Nabais (*Direito Fiscal*, 2.ª ed., 2003, cit., pp. 20 e segs.), depois de falar de uma ‘verdadeira *summa divisio*, [...] divisão dicotómica ou binária dos tributos, sendo estes, independentemente do nome que ostentam, ou tributos unilaterais que integram a figura dos impostos, ou tributos bilaterais que se reconduzem à figura das taxas’, sustenta que, ‘perante um tributo, para sabermos se, do ponto de vista jurídico-constitucional, estamos perante um tributo unilateral ou um imposto, ou perante um tributo bilateral ou uma taxa, o que há a fazer é o teste da sua medida ou do seu critério, estando pois perante um imposto se apenas pode ser medido ou aferido com base na capacidade contributiva do contribuinte, ou perante uma taxa se é susceptível de ser medido ou aferido com base na referida ideia de proporcionalidade’ — e acrescenta (n. 38) que, ‘[e]m rigor há aqui dois testes: o da bi/unilateralidade do tributo e, se neste se concluir pelo seu carácter bilateral, o da sua medida ou critério de justiça, muito embora seja este último teste o decisivo, já que, se a proporcionalidade entre o tributo e a respectiva contraprestação específica estiver ausente, então estaremos perante um tributo cujo regime constitucional não pode deixar de ser o dos impostos’. Noutra obra, já observara J. Casalta Nabais que o imposto, do ponto de vista objectivo, é uma prestação pecuniária unilateral, pois não lhe corresponde nenhuma específica contraprestação em favor do contribuinte, definitiva e coactiva (*O Dever Fundamental de Pagar Impostos*, Coimbra, 1998, p. 224; cf. ainda *Jurisprudência...*, cit., p. 254).

Na doutrina fiscalista está, pois, com algumas variações, assente a ideia de que o conceito de taxa, por oposição ao de imposto, se caracteriza a partir da ‘bilateralidade’ ou ‘natureza sinalagmática’, ou seja, pela existência de uma contraprestação, por parte do Estado ou demais entidades públicas, que justifica o seu pagamento.

Por outro lado, há também um sector que aponta, como indicio relevante, a existência de uma quantificação do tributo a partir da capacidade contributiva. Assim [...], segundo Casalta Nabais (*Direito Fiscal*, cit., p. 22; cf. ainda Margarida Mesquita Palha, *ob. cit.*, 587), ‘na anterior disciplina dos emolumentos, contida na Portaria n.º 996/98, a maneira como o montante de alguns desses emolumentos era definido e determinado levava-nos a concluir que não estávamos perante taxas mas antes face a verdadeiros impostos. Na verdade [...] numa tal configuração, esses emolumentos eram função não dos custos do serviço de registo ou do serviço notarial prestado mas sim função da capacidade contributiva revelada na solicitação desses serviços pelos respectivos requerentes. Tratava-se, por isso, de impostos e de impostos inconstitucionais, desde logo porque a definição da sua taxa não respeitava o princípio constitucional da legalidade fiscal, que reserva tal matéria ao legislador parlamentar ou parlamentarmente autorizado’.

Como quer que se deva concluir quanto à relevância do critério que concede relevância ao princípio da capacidade contributiva, pode, porém, notar-se que o critério fixado no artigo 5.º da referida tabela de emolumentos é, ao menos, perfeitamente *coerente* com tal lógica da determinação do montante do tributo em função da capacidade contributiva — revelando, por exemplo, uma nítida semelhança com o critério de determinação do montante do imposto de sisa.”

Anteriormente, escreveu-se no Acórdão n.º 200/2001 (publicado em *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 50.º vol., pp. 326 -327):

“Na distinção entre taxa e imposto, o Tribunal Constitucional tem, pois, seguido o critério da sinalagmaticidade: a taxa constitui não uma receita unilateral mas um preço, autoritariamente fixado, correspondente a um bem ou serviço, e mesmo que este seja de procura obrigatória (v., como exemplos referidos em J. J. Teixeira Ribeiro, *Lições de Finanças Públicas*, 5.ª ed., Coimbra, 1995, pp. 255-257, a hipótese das propinas no ensino obrigatório e o caso dos emolumentos dos serviços de registo e do notariado, mesmo quando a sua procura é obrigatória); o imposto constitui uma receita coactiva unilateral do Estado, sem corresponsividade num bem ou serviço.

Tal distinção não implica, porém, que o valor da taxa haja de corresponder economicamente ao valor ou ao custo do bem ou serviço em questão — que tenha que existir tal corresponsividade económica para se poder afirmar a bilateralidade da receita, enquanto taxa. Na verdade, através da imposição de uma taxa podem prosseguir-se finalidades de interesse público (como a limitação da procura de um bem) conducentes a um montante diverso do correspondente a tal valor ou custo. E ainda nesta hipótese ao pagamento da taxa corresponde a contraprestação de um bem ou serviço por parte do Estado. Daí que, como escrevia Teixeira Ribeiro (*op. cit.*, p. 258), ‘quando a taxa exceda o custo dos bens, nem por isso tenhamos imposto na parte sobrança, uma vez que, apesar de ser coactiva, ela mantém o seu carácter de prestação bilateral’.

Aliás, mesmo sem se excluir que a forma de determinação do montante do tributo em causa possa funcionar como indicio para a sua qualificação como taxa ou imposto, entende este Tribunal que apenas a manifesta desproporcionalidade entre o montante do tributo, por essa forma determinado, e o custo do serviço público (o carácter ‘completamente alheio’ a este) poderá levar a que o tributo em questão deva ser encarado, de um ponto de vista jurídico-constitucional, como verdadeiro imposto. Foi justamente isto que, afirmando a desnecessidade de correspondência económica entre o custo do serviço e o montante da taxa, este Tribunal disse também no citado Acórdão n.º 410/2000 [publicado em *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 48.º vol., pp. 141-163]:

‘[P]ara a função da taxa pode ser menos relevante o custo e, por exemplo, mais relevante a contensão da utilização de um serviço — o que significa (e a jurisprudência constitucional tem-se comprometido nesse sentido) que o carácter sinalagmático da taxa não exige a correspondência do seu montante ao custo do bem ou serviço prestado: a bilateralidade que a caracteriza mantém-se, mesmo na parte excedente ao custo (cf. o Acórdão n.º 205/87, publicado no *Diário da República*, 1.ª série, de 3 de Julho de 1987); não é, por si só, de qualificar a taxa como imposto, ou de lhe conceder tratamento constitucional de imposto, se o respectivo montante exce-

der o custo dos bens e serviços prestados ao utente (cf. o Acórdão n.º 640/95, publicado naquele jornal oficial, 2.ª série, de 20 de Janeiro de 1996).’

Já se o valor da taxa for manifestamente desproporcionado, ‘completamente alheio ao custo do serviço prestado’, então pode duvidar-se se a taxa não há-de ser encarada de um ponto de vista jurídico-constitucional, como verdadeiro imposto (citado Acórdão n.º 640/95), porque desse modo, e nessa medida, se afectaria a corresponsividade. Assim, a desproporcionalidade, desvirtuante da corresponsividade, lesaria o critério legitimante da taxa, enquanto a adequação à capacidade contributiva é característica do imposto (cf. o Acórdão n.º 1108/96).

Ou seja — e para acompanhar mais uma vez este último aresto — ‘[a] base funcional da distinção entre taxa e imposto não impõe [...] uma sinalagmaticidade pré-jurídica, mas sim uma sinalagmaticidade construída juridicamente e um sentido de corresponsividade susceptível de ser entendido e aceite como tal pelos cidadãos atingidos.’»

6 — Em particular, no que respeita à «taxa de justiça», em causa nos presentes autos, este Tribunal tem considerado que se trata de uma verdadeira taxa e não de um imposto, encontrando-se na sua origem a prestação do serviço de administração da justiça. No Acórdão n.º 8/2000 (igualmente disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)), por exemplo, disse-se o seguinte:

«2.1 — De facto, como por várias vezes foi já sublinhado por este órgão de fiscalização concentrada da constitucionalidade normativa, a denominada “taxa de justiça” não é algo que deve ser perspectivado como imposto e, por isso, não está sujeita à reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República constante, hoje, da alínea i) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição e, antes, após a revisão constitucional operada pela Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de Setembro, da alínea i) do n.º 1 do artigo 168.º (cf., os Acórdãos deste Tribunal n.ºs 412/89, 377/94, 379/94 e 382/94, publicados no *Diário da República*, 2.ª série, de, respectivamente, 15 de Setembro de 1989, 7 de Setembro de 1994 e 8 de Setembro de 1994, e os Acórdãos n.ºs 582/94, 583/94 e 584/94, ainda inéditos).

As razões que levaram o Tribunal Constitucional a emitir tais juízos de não inconstitucionalidade orgânica são [...] totalmente transponíveis para a vertente questão, independentemente de se postar agora um “novo” Código das Custas Judiciais.»

Por outro lado, o Tribunal Constitucional tem afirmado, por diversas vezes, que o legislador dispõe de uma larga margem de liberdade de conformação em matéria de definição do *montante* das taxas (cf. os Acórdãos n.ºs 352/91, em *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 19.º vol., pp. 549 e 557; 1182/96, em *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 35.º vol., pp. 447, 454, ou 521/99, *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 44.º vol., pp. 793 e 795, entre outros).

Esclareceu, contudo, «que essa liberdade não implica que as normas definidoras dos critérios de cálculo sejam imunes a um controlo de constitucionalidade, quer no que toca à sua aferição segundo regras de proporcionalidade, decorrentes do princípio do Estado de direito (artigo 2.º da Constituição), quer no que respeita à sua apreciação à luz da tutela constitucional do direito de acesso à justiça (artigo 20.º da Constituição); em qualquer dos casos, sob a cominação de inconstitucionalidade material» [cf. os Acórdãos n.ºs 1182/96 ou 352/91 (já citados)]. E proferiu, mesmo, alguns julgamentos de inconstitucionalidade por violação combinada de ambos os princípios (por exemplo, nos Acórdãos n.ºs 1182/96 e 521/99, já citados).

7 — O Tribunal Constitucional nunca apreciou, porém, a norma impugnada no presente recurso [fundada nos artigos 13.º, n.º 1, e tabela anexa, 15.º, n.º 1, alínea m), e 18.º, n.º 2, todos do Código das Custas Judiciais, na versão de 1996] ou uma norma semelhante, segundo a qual o montante da taxa de justiça devida em procedimentos cautelares e recursos neles interpostos, cujo valor excede € 49 879,79, é definido em função do valor da acção sem qualquer limite máximo ao montante das custas.

Note-se que a solução em causa não vigora já hoje na ordem jurídica, já que o legislador veio prever o estabelecimento de limites máximos ao valor da causa relevante para tributação em custas, na reforma do Código das Custas Judiciais operada pelo Decreto-Lei n.º 324/2003, de 27 de Dezembro. Assim, depois de prever que nas «causas de valor superior a € 250 000 não é considerado o excesso para efeito do cálculo do montante da taxa de justiça inicial e subsequente», apenas sendo o remanescente considerado na conta a final (artigo 27.º, n.ºs 1 e 2, do Código das Custas Judiciais, na redacção dada pelo citado diploma de 2003), possibilita-se ao juiz, «[s]e a especificidade da situação o justificar», «de forma fundamentada e atendendo, designadamente, à com-

plexidade da causa e à conduta processual das partes, dispensar o pagamento do remanescente» (artigo 27.º, n.º 3). E para as causas de processo administrativo e para os recursos em processo judicial administrativo e em processo judicial tributário cujo valor seja superior a € 250 000 prevê-se mesmo, sem mais, que «o excesso não é considerado para efeitos do cálculo do montante da taxa de justiça do processo» (artigo 73.º-B).

Estas alterações foram justamente ditadas pela preocupação com um valor *desproporcionado* das custas, quando não existisse qualquer limite máximo, sendo óbvio que a aplicação de qualquer das soluções referidas (limite máximo de relevância do valor da causa ou possibilidade de dispensa pelo juiz de pagamento do remanescente em relação a um limite máximo) teria logo permitido, no caso dos autos, evitar um resultado desproporcionado.

8 — As recorridas invocam, efectivamente, excessos, indicadores de uma falta de proporcionalidade desvirtuante da corresponsabilidade do tributo em causa, para efeitos de sua qualificação como imposto e para aferição da existência de um eventual vício de inconstitucionalidade orgânica dos preceitos que o estabelecem. Isto, porque, tendo ido o processo à conta, apurou-se, de acordo com as normas cuja aplicação foi recusada, que, para um valor da providência cautelar (correspondente a prejuízos que as requerentes afirmavam ter sofrido) de € 51 742 000, as custas da responsabilidade das requerentes ascendiam no total a € 584 403,82 (€ 388 226,01 de taxas aplicáveis, € 116 467,80 de procuradoria e € 77 645,21 de custas de parte — v. a decisão recorrida, a fl. 2267 dos autos).

Como se salientou na declaração de voto aposta pelo ora relator ao Acórdão n.º 115/2002 (disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)), em que estava em causa uma norma que previa a fixação do montante dos emolumentos cobrados por notários, igualmente sem qualquer limite máximo:

«3 — Na verdade, para se poder considerar como *taxa* — isto é, como preço do serviço —, segundo o critério perfilhado no presente aresto, uma contribuição emolumentar cujo montante é fixado em termos *proporcionais ao valor do objecto* (mediato) do negócio formalizado é necessário aceitar que a utilidade que se retira do serviço prestado pelo notário é, ela mesma, directamente proporcional àquele valor.

Ora, como se sabe, a utilidade de um determinado bem ou serviço é, na generalidade dos casos, determinada por factores irremediavelmente *subjectivos*, e não se encontrou ainda critério mais seguro para quantificar a utilidade que os bens podem proporcionar do que o seu *valor de mercado*. No presente caso, não pode, porém, recorrer-se a este critério para quantificar economicamente a utilidade dos serviços em causa, pois os serviços são prestados em regime de monopólio. E não pode, sequer, iludir-se tal inexistência — ou as diferenças entre a forma como são fixados os preços em regime de monopólio, por um lado, e num mercado em que se deparam várias possibilidades de escolha (quer este se aproxime mais ou menos do modelo da concorrência perfeita), por outro, — com a consideração, meramente formal, de que a fixação monopolística de um preço lhe não retira essa qualidade (consideração, esta, que provaria demais, pois, conjugada com a utilização obrigatória dos serviços, permitiria também considerar como “preço” montantes “totalmente alheios”, quer ao custo quer à utilidade do serviço para o particular).

Não podendo, por outro lado, uma utilidade determinada por factores subjectivos constituir o critério decisivo, só se poderia, pois, tomar em consideração a utilidade que, *normalmente*, o particular extrai — *rectius*, poderá extrair — do serviço.

4 — Ora, pode admitir-se que, quanto maior o valor da coisa tanto maior tenderá a ser a utilidade que se extrai da sua aquisição ou alienação. Mas trata-se aqui não da utilidade que o particular extrai *dos serviços* do notário, a que se referem os emolumentos, mas *do próprio negócio* que o particular pretende efectuar (mais rigorosamente, da realização da prestação pela contraparte nesse negócio).

A confusão entre estes dois planos, que, a meu ver, inquinou decisivamente a perspectiva que fez vencimento no presente aresto — e, portanto, a consideração de que a utilidade do serviço é, tal como a da própria aquisição ou alienação, directamente proporcional ao valor da coisa —, apenas pode, porém, resultar do facto de *a própria lei impor* que se recorra a tais serviços para a válida realização do negócio — ou, por outras palavras, do facto de, sob pena de nulidade, a lei proibir a realização do negócio sem recurso aos serviços do notário, os quais são, neste sentido, de utilização imperativa (tal como a norma que impõe a escritura pública como forma do negócio é uma norma imperativa).

A meu ver, tal utilização imperativa não pode ser considerada na determinação da utilidade dos serviços em causa, pois, por essa via, estar-se-ia a abrir a porta a uma total liberdade de fixação dos montantes da taxa pelo Governo: este poderia fixar o montante

da taxa em correspondência com a utilidade do serviço para o particular e poderia determinar livremente a utilidade deste, através de normas imperativas que estabelecem para que actos o particular teria de recorrer a tal serviço.

Como se vê, os limites da reserva parlamentar de competência legislativa tornar-se-iam, desta forma, meramente ilusórios.

5 — A aplicação de um critério de equivalência (directa, ou, pelo menos, de existência de alguma relação, em termos de o montante não ser “totalmente alheio”) à utilidade para a qualificação dos emolumentos como taxas impõe, pois, a meu ver, não só que se distinga a utilidade *dos serviços notariais* (a que o aresto se refere) da que pode derivar *do negócio*, como que se abstraia da *obrigatoriedade* da utilização desses serviços para realizar validamente o negócio.

Aceito que, no juízo do legislador, a utilização desses serviços especializados se revista de importância suficiente, à luz do *interesse geral* — pelos efeitos que terá não só sobre a ponderação das partes, a prova do negócio e o rigor de formulação da vontade negocial, como, em geral, sobre a segurança jurídica (designadamente, imobiliária) —, para dever ser imposta como condição de validade de determinados negócios.

Mas já discordo de que a utilidade que tais *serviços* têm *para os particulares* que estão obrigados a recorrer a eles (e a pagar) seja sempre — ou, sequer, em regra — *directamente proporcional ao valor da coisa* que é objecto do negócio que pretendem celebrar.

Pelo contrário, não se afigura descabido o argumento de que quanto maior o valor da coisa que constitui objecto do negócio tanto mais cautela e ponderação já tenderiam as partes a ter e tanto mais tenderiam também a recorrer a aconselhamento jurídico especializado, por advogados, para se certificarem da legalidade do acto que pretendem efectuar, e para acertarem, logo *antes* da ida ao notário, a forma de expressão rigorosa da sua vontade negocial.

A meu ver, não pode, pois, dizer-se, para efeitos da sua qualificação como taxa, que, na parte em que são fixados de forma directamente proporcional ao valor da coisa objecto do negócio, o montante dos emolumentos notariais obedecesse, sequer, a uma lógica de “equivalência” (ainda que entendida num sentido muito lato) à utilidade que o particular normalmente extrai, ou pode extrair, dos serviços do notário.»

Sobre o problema de saber se, com a *inexistência de qualquer limite máximo* para a taxa de justiça devida em procedimentos cautelares e recursos neles interpostos, cujo valor excede € 49 879,79, o montante deste tributo pode vir — e concretamente vem — a tornar-se flagrantemente desproporcionado ao serviço prestado, de tal forma que se revela «completamente alheio» ao custo da prestação deste ou à utilidade que o particular dele retira, apenas se dirá que não procede o argumento, avançado pelo Ministério Público, da «normal complexidade e delicadeza que está subjacente à generalidade dos litígios que envolvem valores dessa natureza», que nem sempre se verificará na *directa proporção do valor* da causa e sem *qualquer limite máximo*. E também não procede o argumento da «relevância económica dos direitos e interesses que subjazem ao acto ou procedimento — e, portanto, da «utilidade» auferida pelo utente — cuja prática se pretende alcançar ou cuja tramitação se desencadeia», pois não é forçoso que a utilidade que se pretende retirar do serviço de administração da justiça aumente proporcionalmente ao aumento do valor da acção.

Entende-se que o aprofundamento dos limites objectivos à qualificação de um tributo como taxa ou como imposto — designadamente a consideração de que se está perante um serviço apenas prestado pelo Estado (dado o monopólio público do uso da força) e a fixação das custas em proporção directa ao valor da causa sem qualquer limite máximo — não poderia deixar de conduzir a considerar que a «taxa de justiça» devida em procedimentos cautelares, e recursos neles interpostos, no montante de € 584 403,82, é desproporcionada ao custo do serviço ou à utilidade tirada do procedimento cautelar. Pelo que, nestas circunstâncias, ficaria mesmo posta em causa a relação de correspondência entre o serviço e o tributo, o qual dificilmente poderia ser qualificado como verdadeira taxa.

9 — Deve, aliás, notar-se que o que está em causa na dimensão normativa em apreço não é tanto — ou não é *apenas* — a bondade constitucional do critério elegido para a fixação das custas em função do valor da causa mas, tendo em conta os demais elementos do critério de tributação, ou seja, os concretos escalões quantitativos fixados e o modo como operam, a *ausência de qualquer limite máximo* para o valor da causa, e, consequentemente, para os resultados da aplicação daquele critério na determinação do valor da tributação em custas, independentemente da complexidade do processo, ou, mesmo, da sua concreta e efectiva utilidade para o recorrente (podendo tratar-se, como no caso, de um procedimento cautelar).

Pode duvidar-se, neste ponto, da possibilidade de invocação, como precedente, do que se decidiu no Acórdão n.º 349/2002 (disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)), em que se não julgou inconsti-

tucional a norma do «artigo 7.º, alínea h), do Código das Custas Judiciais, na interpretação segundo a qual, nas acções de autorização para redução do capital social, considera-se necessariamente (isto é, sem poder ser reduzido) como valor da acção, para efeito de custas, o valor da redução requerida, independentemente da maior ou menor actividade jurisdicional desenvolvida» (critério, este, que dera origem, no caso, a uma liquidação de taxa de justiça no montante de 836 000 contos).

É certo que, no presente caso, o montante de custas cobrado é significativamente menor. Mas, por outro lado, trata-se ainda apenas de um procedimento cautelar. E, decisivamente, não parece que possa acompanhar-se a «lógica subjacente» a esse acórdão, quando dispensa *qualquer limite máximo* para a tributação em custas, ou, mesmo, que se permita ao Tribunal Constitucional a limitação do montante de taxa de justiça devido no caso concreto, tendo em conta, designadamente, a natureza e complexidade do processo e o eventual carácter manifestamente desproporcionado do montante em questão.

Na verdade, sempre poderá dizer-se que a aplicação de um tal critério conduz a que, a partir de um certo limite, não possa o montante de taxa devida encontrar justificação seja no princípio da equivalência seja no princípio da cobertura de custos.

Como se pode ler na declaração de voto aposta ao Acórdão n.º 349/2002, entende-se que «não carece de mais justificações a verificação de que ocorre, em consequência da interpretação perfilhada pela 1.ª instância e afastada pelo Tribunal da Relação de Lisboa, uma situação em que a taxa calculada é de “montante manifestamente excessivo”, ou seja, em que há uma “desproporção intolerável” entre “o montante do tributo e o custo do [...] serviço prestado” [...] E, justamente por ser manifestamente exorbitante o valor calculado em função da mesma norma, ocorre também uma violação evidente do direito de acesso ao direito e aos tribunais, sem que seja necessário entrar em considerações relacionadas com o instituto do apoio judiciário, aqui descabidas».

Estas considerações são aplicáveis ao presente caso, em que o valor de taxa de justiça a que se chegaria — € 584 403,82 — era também *manifestamente desproporcionado* aos custos da actividade jurisdicional num *procedimento cautelar*, por força da fixação da taxa de justiça, de acordo com os escalões constantes da tabela anexa, em função do valor da causa sem qualquer limite máximo.

O juízo de inconstitucionalidade a que a decisão recorrida chegou merece confirmação — e isto, aliás, independentemente da qualificação do tributo em causa, não só por violação do princípio constitucional da proporcionalidade como por ofensa ao direito de acesso aos tribunais.

10 — Quanto à conformidade da interpretação normativa em apreço com a garantia do *acesso aos tribunais*, consagrada no artigo 20.º da Constituição, não pode deixar de concordar-se com a decisão recorrida, quando chega a um resultado de inconstitucionalidade.

Como este Tribunal afirmou no Acórdão n.º 352/91 (publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 17 de Dezembro de 1991):

«O direito de acesso aos tribunais não compreende [...] um direito a litigar gratuitamente, pois [...] não existe um princípio constitucional de gratuitidade no acesso à justiça (cf., neste sentido, também o Acórdão n.º 307/90, *Diário da República*, 2.ª série, de 4 de Março de 1991).

O legislador pode, assim, exigir o pagamento de *custas judiciais*, sem que, com isso, esteja a restringir o direito de acesso aos tribunais. E, na fixação do montante das custas, goza ele de grande liberdade, pois é a si que cabe optar por uma justiça mais cara ou mais barata.

Essa liberdade constitutiva do legislador tem, no entanto, um limite — limite que é o de a justiça ser *realmente* acessível à generalidade dos cidadãos sem terem que recorrer ao sistema de apoio judiciário.

É que o nosso ordenamento jurídico concebe o sistema de apoio judiciário como algo que apenas visa garantir o acesso aos tribunais aos economicamente carenciados e não como um instrumento ao serviço também das pessoas de médios rendimentos (salvo, naturalmente, se estas houverem de intervir em acções de muito elevado valor).

Na fixação das custas judiciais há-de, pois, o legislador ter sempre na devida conta o nível geral dos rendimentos dos cidadãos de modo a não tornar inoportuno para o comum das pessoas o custeio de uma demanda judicial, pois se tal suceder, se o acesso aos tribunais se tornar insuportável ou especialmente gravoso, violar-se-á o direito em causa.»

E acrescentou-se, mais adiante, no mesmo aresto:

«Como todas as decisões legislativas, as decisões que o legislador toma em matéria de custas no que concerne ao *quantum* delas, são, obviamente, sindicáveis *sub specie constitutionis*. Mas, ao menos em geral, [...] tais decisões só haverão de ser taxadas de cons-

titucionalmente ilegítimas quando inviabilizem ou tornem particularmente oneroso o acesso aos tribunais para o cidadão médio.»

Esta ideia foi também reiterada no Acórdão n.º 467/91 (publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 2 de Abril de 1992), onde se afirmou:

«[E]sse espaço de conformação [o espaço de conformação do legislador em matéria de custas] tem os limites que são dados pela irreduzível dimensão de defesa da tutela jurisdicional dos direitos, postulando soluções legislativas *que assegurem um acesso igual e efectivo aos tribunais*. Então, o princípio da proporcionalidade vem aqui “alicerçar um controlo jurídico-constitucional da liberdade de conformação do legislador e situar constitucionalmente o espaço de prognose legislativa” (J. J. Gomes Canotilho, *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*, Coimbra, 1982, p. 274).

O asseguramento da garantia do acesso aos tribunais subentende uma programação racional e constitucionalmente adequada dos custos da justiça: o legislador não pode adoptar soluções de tal modo onerosas que impeçam o cidadão médio de aceder à justiça.»

De acordo com o que se considerou no Acórdão n.º 608/99 (publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 16 de Março de 2000), «na área em questão» (matéria de custas judiciais), o princípio da proporcionalidade reveste, «pelo menos, três sentidos: o de “equilíbrio entre a consagração do direito de acesso ao direito e aos tribunais e os custos inerentes a tal exercício”; o da responsabilização de cada parte pelas custas “de acordo com a regra da causalidade, da sucumbência ou do proveito retirado da intervenção jurisdicional”, e o do ajustamento dos “quantitativos globais das custas a determinados critérios relacionados com o valor do processo, com a respectiva tramitação, com a maior ou menor complexidade da causa e até com os comportamentos das partes”.

Ora, afigura-se claro que a interpretação normativa segundo a qual o montante da taxa de justiça devida em *procedimentos cautelares* e recursos neles interpostos cujo valor excede € 49 879,79 é definido em função do valor da acção sem qualquer limite máximo, e da qual resultaria, no caso, um montante de custas de € 584 403,82, não se situa logo dentro de limites razoáveis e antes comporta uma restrição desproporcionada ao direito de acesso aos tribunais.

Com efeito, a ponderação de meios e fins a que este Tribunal é conduzido não pode deixar de ter presente o *quantitativo concreto* da taxa de justiça exigida às ora recorridas — que era, repete-se, de € 584 403,82 —, originando um débito de *custas muito superior* aos custos da prestação do serviço de administração da justiça (incluindo o montante da comparticipação nos custos globais do sistema de justiça), dada, também, a circunstância de se estar ainda no âmbito de um processo *cautelar*, de índole provisória, decidido com base numa apreciação perfunctória e sumária da necessidade da providência.

Em tal procedimento cautelar não se vê, aliás, como poderia a invocação de uma hipotética utilidade da prestação do serviço que fosse proporcionada aos prejuízos sofridos — e ao valor da causa — prevalecer sobre o interesse das ora recorridas em acautelar esse ressarcimento, em termos de legitimar um montante de custas de € 584 403,82, que, não só tomando como paradigma «a capacidade contributiva do cidadão médio» (Acórdão n.º 248/94, *Diário da República*, 2.ª série, de 26 de Julho de 1994) como mesmo considerando a dimensão económica das requerentes, constitui uma *barreira significativa* ao acesso aos tribunais. Não se trata, pois, apenas da relevância de um «juízo empírico» (a que se refere o Ministério Público) sobre o montante excessivo das custas mas, antes, de considerar os efeitos que um (previsível) débito de tal montante, pela fixação das custas em função do valor da causa e sem qualquer limite máximo, realmente produz sobre o direito de acesso aos tribunais, sem que se permita ao tribunal que limite o montante de taxa de justiça devido no caso concreto, tendo em conta, designadamente, a *natureza e complexidade* do processo e o carácter *manifestamente desproporcionado* do montante em questão. O que conduz à conclusão de que está, aqui, ultrapassado já o limiar do mero «mau direito», para se verificar uma verdadeira restrição, para além da «justa medida», daquele direito fundamental constitucionalmente consagrado.

11 — Pelo que há que concluir que o valor em causa se revela manifestamente excessivo e desproporcionado e que a norma que prevê a fixação da taxa de justiça devida em procedimentos cautelares, e recursos neles interpostos, cujo valor excede € 49 879,79, em proporção ao valor da acção sem *qualquer limite máximo* ao montante das custas, é inconstitucional, por violação do direito de acesso aos tribunais, conjugado com o princípio da proporcionalidade, mas apenas na medida em que tal norma não permite ao tribunal que limite o montante de taxa de justiça devido no caso concreto, tendo em conta, designadamente, a natureza e complexidade do processo e o carácter manifestamente desproporcionado do montante em questão.

Há, pois, que determinar a reformulação da decisão recorrida, em conformidade com esta medida do juízo de inconstitucionalidade



alcançado (embora, como se sabe, não seja já ao Tribunal Constitucional, mas antes ao tribunal recorrido, que compete extrair e precisar as concretas consequências, no caso, dessa decisão de inconstitucionalidade).

### III — Decisão

Com estes fundamentos, o Tribunal Constitucional decide:

a) Julgar inconstitucional, por violação do direito de acesso aos tribunais, consagrado no artigo 20.º da Constituição, conjugado com o princípio da proporcionalidade, decorrente dos artigos 2.º e 18.º, n.º 2, segunda parte, da mesma Constituição, a norma que resulta dos artigos 13.º, n.º 1, e tabela anexa, 15.º, n.º 1, alínea m), e 18.º, n.º 2, todos do Código das Custas Judiciais, na versão de 1996, na interpretação segundo a qual o montante da taxa de justiça devida em procedimentos cautelares e recursos neles interpostos, cujo valor excede € 49 879,79, é definido em função do valor da acção sem qualquer limite máximo ao montante das custas, e na medida em que se não permite ao tribunal que limite o montante de taxa de justiça devido no caso concreto, tendo em conta, designadamente, a natureza e complexidade do processo e o carácter manifestamente desproporcionado do montante em questão;

b) Por conseguinte, determinar a reformulação da decisão recorrida, em conformidade com o juízo de inconstitucionalidade constante da alínea anterior.

Lisboa, 28 de Março de 2007. — Paulo Mota Pinto — Mário José de Araújo Torres — Benjamim Rodrigues — Maria Fernanda Palma — Rui Manuel Moura Ramos.

### Acórdão n.º 243/2007

#### Processo n.º 87/2005

Acordam no Tribunal Constitucional:

1 — Por sentença do Tribunal Administrativo do Círculo do Porto de 8 de Abril de 2004, improcedeu o recurso contencioso interposto por José Ferreira da Costa do despacho de 25 de Março de 2003 do comandante da Polícia de Segurança Pública de Braga, que lhe negou o pedido de renovação de licença de uso e porte de arma de defesa por ter sido condenado em «inibição de conduzir por consumo de álcool, pelo período de 60 dias, por força da decisão proferida na sentença n.º 268/98, do Tribunal Judicial de Barcelos».

Inconformado, José Ferreira da Costa recorreu para o Supremo Tribunal Administrativo, que, por Acórdão de 24 de Novembro de 2004, concedeu provimento ao recurso, revogou a sentença do Tribunal Administrativo do Círculo do Porto e anulou o acto administrativo impugnado. Para assim decidir, a 1.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo recusou a aplicação, por inconstitucionalidade resultante de violação do disposto no n.º 4 do artigo 30.º da Constituição, da norma constante do n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 22/97, de 27 de Junho, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 93-A/97, de 22 de Agosto, cuja alínea c) — com base na qual fora emitido o acto administrativo impugnado — impede a titularidade de licença de uso e porte de arma a quem tenha sido condenado por qualquer infracção relacionada com «condução sob efeito do álcool».

Diz, no que aqui releva, o referido acórdão:

[...]

3 — Como se relatou, a sentença recorrida negou provimento a recurso contencioso interposto de acto que negou ao recorrente a renovação da licença de uso e porte de arma de defesa, com fundamento em que, tendo este sido condenado por condução sob o efeito do álcool, não preenchia uma das condições estabelecidas no n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 22/97, de 27 de Junho (redacção da Lei n.º 93-A/97, de 18 de Agosto), a cuja verificação está condicionada tal renovação de licença, nos termos do n.º 4 do mesmo preceito legal.

O recorrente alega que a sentença fez errada interpretação daquele artigo 1.º, n.º 2, alínea c), ao considerar sem limitação temporal os efeitos aí referidos e decorrentes da anterior condenação por condução sob o efeito do álcool. Sendo acompanhado, nessa alegação, pelo Ministério Público.

Vejamos.

A renovação de licença de uso e porte de arma de defesa está sujeita aos requisitos da concessão da própria licença, por força do artigo 1.º, n.º 4 [A renovação das licenças de uso e porte de arma de defesa fica condicionada à verificação das condições referidas nas alíneas a) a d) do n.º 2 e à prova da realização de exames específicos referidos na alínea d), a realizar nos termos e prazos a definir em regulamento], da Lei n.º 22/97, de 27 de Junho, na redacção dada pela Lei n.º 93-A/97, de 22 de Agosto.

Por sua vez, esse n.º 2 do mesmo artigo 1.º da Lei n.º 22/97 dispõe:

[...]

A exigência da verificação cumulativa das referidas condições significa, nos termos do citado preceito legal, que a ocorrência

de qualquer uma impossibilita, desde logo, a concessão ou renovação da licença em causa.”

No caso do acto contenciosamente impugnado, o indeferimento do pedido de renovação da licença, nele afirmado, baseou-se, exclusivamente, na falta de verificação da condição estabelecida na alínea c) do transcrito n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 22/97, uma vez que o interessado e ora recorrente, em 1 de Julho de 1998, foi condenado no Tribunal Judicial da Comarca de Barcelos em inibição de conduzir, pelo período de 60 dias e multa, pela prática do crime de condução de veículo automóvel sob a influência do álcool (v. n.ºs 4 a 7 da matéria de facto).

Perante o que, no sentido da manutenção desse acto, considerou a sentença recorrida que “ao contrário da condição contida na alínea a) do n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 22/97, onde se faz apelo aos critérios de discricionariedade por parte da Administração, na alínea c), a mesma é de aplicação automática, ou seja, em face do registo criminal e da certidão da Direcção-Geral de Viação, a Administração mais não tem que verificar se está perante ou não uma das situações aí enumeradas, que só por si excluem a possibilidade de concessão ou renovação de licença de uso e porte de arma”.

Ora, é justamente por ser assim que deverá concluir-se, ao contrário do decidido, que o referido n.º 2 não confere fundamento legal válido à decisão contida no acto impugnado.

Com efeito, ao excluir, perante a anterior condenação por condenação sob efeito do álcool, a possibilidade de concessão ou renovação de licença de uso e porte de arma, de forma automática ou mecânica, sem qualquer margem de ponderação, sequer por banda da Administração, quanto à eventual falta de idoneidade do requerente, em concreto, para que lhe seja concedida ou renovada tal licença, a citada norma legal entra em conflito directo com o preceito do artigo 30.º, n.º 4, da Constituição da República, que estabelece que “4 — Nenhuma pena envolve como efeito necessário a perda de quaisquer direitos civis, profissionais ou políticos”.

Como, a propósito deste preceito, refere o Acórdão n.º 522/95 (processo n.º 183/94, da 1.ª Secção) do Tribunal Constitucional:

[...]

Este mesmo entendimento foi recentemente reafirmado no Acórdão de 16 de Março de 2004 (processo n.º 254/2000), pelo mesmo Tribunal Constitucional, ao declarar, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade do n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 263/98, de 19 de Agosto, por violação do indicado n.º 4 do artigo 30.º da Constituição, baseando-se em que esse preceito legal, “ao determinar que se considerem não idóneas, durante um período de três anos após o cumprimento da pena, as pessoas que tenham sido condenadas em pena de prisão efectiva igual ou superior a três anos, salvo reabilitação tem como consequência, automaticamente, sem qualquer mediação ponderadora numa condenação judicial ou numa decisão administrativa concreta, a impossibilidade do exercício de um direito profissional (o direito de escolha da profissão e consequente exercício), ficando essas pessoas, *ope legis*, impedidas de exercer a profissão de motorista de táxi. Pelo que deve considerar-se essa norma materialmente inconstitucional, por violação do n.º 4 do artigo 30.º da Constituição”.

Assim sendo, e voltando ao caso em apreço nos presentes autos, haverá também de concluir-se que o referenciado n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 22/97, ao estabelecer como uma das condições exigíveis para a concessão de licença de uso e porte de arma de defesa que o interessado não tenha sido condenado, designadamente, por condução sob o efeito do álcool, tem como consequência, automaticamente, sem qualquer mediação ponderadora numa condenação judicial ou numa decisão administrativa concreta, a impossibilidade de ser reconhecido a esse interessado o direito ao uso e porte de arma de defesa. Estabelece, pois, a perda deste direito, como efeito automático da condenação por aquele crime. Pelo que deve essa norma legal considerar-se inconstitucional, por violação do indicado n.º 4 do artigo 30.º da Constituição.

O acto impugnado aplicou, pois, norma inconstitucional. Pelo que incorreu em erro no pressuposto de direito, que constitui vício de violação de lei, gerador de anulabilidade e do qual agora cumpre conhecer, por força do disposto no artigo 204.º da Constituição.

Do exposto decorre que a sentença não poderá manter-se. 4 — Nos termos e com os fundamentos expostos, acordam em julgar procedente o recurso jurisdicional, revogando a sentença recorrida, e em julgar procedente o recurso contencioso, anulando o acto impugnado.

[...]

2 — Veio então o Ministério Público, ao abrigo do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 70.º da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro (LTC), recorrer deste acórdão para o Tribunal Constitucional, «na