

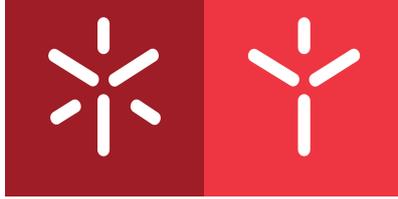
**Universidade do Minho**  
Escola de Direito

Cláudia da Conceição Rodrigues Rocha **Taxas na Justiça - Uma mitigação do Princípio da Equivalência?**

Cláudia da Conceição Rodrigues Rocha

**Taxas na Justiça - Uma mitigação do  
Princípio da Equivalência?**





**Universidade do Minho**

Escola de Direito

Cláudia da Conceição Rodrigues Rocha

**Taxas na Justiça - Uma mitigação do  
Princípio da Equivalência?**

Dissertação de Mestrado

Direito Tributário

Trabalho efetuado sob a orientação do

**Professor Doutor Joaquim Freitas da Rocha**

## **DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS**

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.

### ***Licença concedida aos utilizadores deste trabalho***



**Atribuição-NãoComercial  
CC BY-NC**

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais, para cujo agradecimento as palavras são exíguas, mas a quem tudo devo, pelo constante, carinho, atenção e compreensão.

À Nikita, que simplesmente não poderia deixar de mencionar.

Aos meus colegas de escritório da HPL – Sociedade de Advogados, com quem iniciei o meu percurso profissional, por quem tenho um enorme respeito e apreço, pela constante partilha de ideias, conhecimento e experiência.

Ao meu Professor e Orientador, Dr. Joaquim Freitas da Rocha, pela amabilidade e disponibilidade em ter aceitado orientar a presente dissertação e pelos seus inestimáveis conselhos e contributos.

## **DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE**

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente à sua elaboração.

Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

## **Taxas na Justiça – Uma mitigação do Princípio da Equivalência**

### **Resumo**

No contexto da litigiosidade, a taxa de justiça representa um importante instrumento de financiamento do Estado, mas também poderá ser concebida como uma ferramenta extra-redíctia com vista a reorientar comportamentos. A presente dissertação pretende ser uma análise, sob uma perspetiva jurídico-tributária, das diversas taxas cobradas no acesso à justiça, em particular, da taxa de justiça, enquanto contrapartida pecuniária que os utilizadores da justiça suportam pelo impulso processual.

Começamos, assim, por uma narrativa mais genérica, em que analisaremos os diversos tributos existentes no nosso espaço jurídico, e sua carga principiológica, procurando, posteriormente, salientarmos a natureza jurídico-tributária da taxa de justiça. Será também oportuno estudarmos os antecedentes legislativos desta figura.

Exploramos como, e de que forma, se manifestam o princípio da capacidade contributiva e o princípio da equivalência na taxa de justiça, exercício este de magna essencialidade para podermos compreender outras problemáticas que lhe estão associadas, como é o caso da base tributável.

O objetivo também será atomizar a taxa de justiça das custas processuais – em especial, das custas de parte – procurando contribuir para uma autonomia do seu tratamento no Direito tributário, evidenciando esta sua ligação aos cosmos tributário, característica que não encontramos nas restantes custas. Dedicaremos também atenção à taxa de justiça agravada, ao fenómeno da litigância em masse e à taxa sancionatória excecional, mas sempre direcionados para uma análise de cunho mais tributarista.

Convocamos à reflexão algumas questões de conformidade constitucional, analisando, sempre que possível, a jurisprudência sufragada pelo Tribunal Constitucional, bem como a análise de ordens jurídicas externas.

Finalmente, analisamos a taxa de justiça sob o esquema da relação jurídica tributária, procurando, uma vez mais, contribuir para a insuficiência do tratamento desta figura.

Palavras chave: custas processuais; igualdade tributária; princípio da equivalência; taxa; taxa de justiça.

## **Justice's Taxes – A mitigation of the Principle of Equivalence?**

### **Abstract**

In the context of litigation, the justice tax represents an important State's financing instrument, but it can also be conceived as an extra-redictive tool for reorienting behaviours. This dissertation aims to be an analysis, from a legal-tributary perspective, of the various taxes charged upon access to justice, in particular, the justice tax as a pecuniary compensation that justice's users pay for the procedural impulse.

The justice tax represents an important State's financing instrument, but it can also be conceived as an extra-redictive tool for reorienting behaviours.

Therefore, we begin with a more generic narrative in which we analyse the various taxes existents in our juridical space, and its principles, posteriorly seeking to emphasize the legal-tributary nature of the justice tax. It will also be opportune to study the legislative background of this legal figure.

We explore how, and in what way, the principle of contributory capacity and the principle of equivalence manifests in the justice tax, an exercise of great important for comprehending other problematic subjects associated, such as the taxable base.

The objective it is also to atomize the justice tax from the court costs – specially, the unsuccessful party's costs – seeking to contribute for a better understanding of that legal figure and accentuate its close connection to the tributary cosmos, a feature that we do not find on the other court costs. We will pay attention to the aggravated justice tax, to the mass litigation phenomenon and exceptional penalty tax, but always directed towards a more tributary analysis.

We call for reflection some questions of constitutional conformity, analysing, whenever possible, the jurisprudence emanated by the Constitutional Court, as well as external legal orders.

Finally, we analyse the justice tax under the tributary legal relationship pursuing, once again, to contribute to the insufficient treatment of this legal creature.

Keywords: court costs; justice tax; principle of equivalence; tax; tax equality.

## INDÍCE

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....	XV
LISTA DE ILUSTRAÇÕES.....	XVII
PROLEGÓMENOS.....	1
I) Enquadramento do problema a tratar .....	1
II) Da atualidade e pertinência do tema.....	2
III) Metodologia .....	4
CAPÍTULO I – OS TRIBUTOS .....	6
1. O conceito de tributo (elemento objetivo, subjetivo e teleológico).....	6
1.1. Breve panorama externo.....	8
1.2. Conclusão.....	10
2. O imposto.....	10
2.1. Especial referência às finalidades extrafiscais.....	13
2.2. O princípio da legalidade fiscal .....	13
2.3. O princípio da igualdade tributária e o princípio da capacidade contributiva .....	16
3. A taxa .....	18
3.1. Noção jurídica.....	18
1.1. Em especial, sobre a sua coatividade .....	22
1.2. A figura em outras ordens jurídicas .....	24
1.3. O princípio da legalidade nas taxas.....	27
1.4. O princípio da proporcionalidade (remissão).....	28
1.5. O princípio da equivalência (o custo e o benefício) .....	29
1.5.1. Uma visão externa .....	33
1.5.2. A equivalência jurídica e a equivalência económica.....	34
1.5.3. A equivalência individual e a equivalência de grupo.....	39
1.5.4. Uma equivalência temporal?.....	40

2. A distinção entre taxa e imposto .....	41
2.1. O <i>nomen iuris</i> .....	44
2.2. A contrapartida genérica do imposto .....	45
3. O Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais como matriz do regime jurídico das taxas? .....	46
4. As Contribuições (breve referência) .....	48
CAPÍTULO II – EVOLUÇÃO DA TRIBUTAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA E ANTECEDENTES DA TAXA DE JUSTIÇA .....	
1. A tributação do acesso à justiça no Direito Romano .....	51
1.1. O sistema de processar romano (uma introdução) .....	51
1.2. As <i>sportulae</i> .....	53
2. Os estádios de evolução da taxa de justiça no Direito português .....	56
2.1. Notas introdutórias .....	56
2.2. As Ordenações do Reino.....	57
2.2.1. A dízima .....	57
§ único: reflexão sobre a sua natureza jurídica .....	62
2.2.2. As custas pessoais e as custas judiciais .....	65
a) Enquadramento .....	65
b) As custas pessoais.....	65
c) As custas do processo.....	66
α) As Ordenações Afonsinas.....	66
β) As Ordenações Manuelinas .....	67
χ) As Ordenações Filipinas.....	68
d) A justa razão para litigar e razão colorada para demandar (contextualização e breve distinção).....	69
2.3. O cenário do séc. XIX até meados do séc. XX.....	70
2.4. O Código das Custas Judiciais de 1940 (e o imposto de justiça) .....	71
2.5. O Código das Custas Judiciais de 1962 (e o nascimento da taxa de justiça) .....	75

2.6. O Código das Custas Judiciais de 1996 (e a constante emancipação da taxa de justiça)	77
2.7. O Regulamento das Custas Processuais de 2008 .....	78
2.8. O Regulamento das Custas Processuais atualmente .....	79
CAPÍTULO III – CONCEITO, NATUREZA JURÍDICA, PRESSUPOSTO E FINALIDADES DA TAXA DE JUSTIÇA.....	81
1. O direito de acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva como um direito fundamental ...	81
1.1. O direito de acesso à justiça – um direito gratuito ou retribuído?.....	83
§ único: a posição do TEDH.....	85
1.2. A taxa de justiça como uma restrição ao direito de acesso ao direito e aos tribunais? ....	86
1.3. O sistema de acesso ao direito e aos tribunais (brevíssima referência).....	88
1.4. Teorização da administração da justiça como um benefício coletivo ou individual e o seu financiamento .....	91
1.4.1. Enquadramento do problema .....	91
1.4.2. A administração da justiça como uma função exercida em regime de monopólio? ..	93
1.4.3. A nossa ótica .....	95
1.4.4. Algumas posições doutrinárias em Espanha.....	96
2. À procura de uma noção de taxa de justiça .....	97
2.1. Elemento objetivo (em especial, a coatividade).....	102
2.1.1. A coatividade de acordo com o Tribunal Constitucional espanhol.....	104
2.1.2. A nossa posição .....	105
2.2. Elemento subjetivo.....	105
2.3. Elemento teleológico.....	106
3. A taxa de justiça no processo penal e contraordenacional (breve alusão) .....	107
4. A unidade de conta processual.....	109
5. A problemática da natureza jurídico-tributária da taxa de justiça.....	111
5.1. Uma genuína taxa ou um imposto?.....	111
5.2. O pressuposto - a taxa de justiça como contrapartida de um serviço público .....	113

5.3. As finalidades .....	114
5.3.1. A compensação de uma despesa pública determinada .....	114
5.3.2. Finalidades extratributárias? .....	114
6. A (incorreta) distinção entre a taxa de justiça paga pelo autor e pelo réu .....	118
7. Direito comparado (Espanha) .....	119
7.1. Breve panorâmica sobre o quadro jurídico .....	119
7.2. A natureza tributária das <i>tasas judiciales</i> .....	122
CAPÍTULO IV – DISTINÇÃO DE FIGURAS AFINS.....	126
1. Generalidades (justificação e sistematização) .....	126
1.1. As custas .....	126
1.1.1. Os encargos .....	128
§ único: em especial, o pagamento da compensação do patrono ou defensor oficioso.....	130
1.1.1. As custas de parte .....	131
§ único: a (necessária) distinção entre a taxa de justiça e a compensação em sede de custas de parte.....	136
1.2. Multas e outras penalidades .....	137
1.3. Taxa sancionatória excecional (em especial, a sua natureza jurídica) .....	139
1.4. O agravamento da coleta (análise comparativa).....	142
1.4.1. Introdução .....	142
1.4.2. Visão comparativa .....	144
2. O estranho caso da taxa de justiça agravada .....	145
2.1. A posição do Tribunal Constitucional .....	147
2.2. Algumas reflexões sobre a sua natureza jurídica.....	148
2.2.1. A recusa de finalidades sancionatórias .....	148
2.2.2. A sua qualificação como taxa (o problema da relevância conceitual da quantificação).....	149
2.3. Análise crítica .....	152

CAPÍTULO V – PRINCÍPIOS ESTRUTURANTES EM MATÉRIA DE CUSTAS .....	155
1. Considerandos introdutórios .....	155
2. Princípio da legalidade (algumas reflexões).....	155
3. Princípio da justiça retribuída ou da onerosidade.....	156
4. Princípios da causalidade e do proveito processual .....	157
5. Princípio da (tendencial) justiça gratuita para o vencedor .....	159
6. A manifestação do princípio da capacidade contributiva na taxa de justiça.....	161
6.1. Enquadramento .....	161
6.2. A <i>capacidade contributiva do homem médio</i> .....	162
6.3. Veja-se o caso espanhol.....	164
7. Princípio da equivalência .....	165
7.1. Prólogo .....	165
7.2. A jurisprudência do Tribunal Constitucional .....	166
7.2.1. Acórdão n.º 349/2002.....	166
7.2.2. Acórdão n.º 227/2007 .....	167
7.2.3. Acórdão n.º 421/2013.....	169
7.3. O valor da causa.....	170
7.4. A complexidade da causa .....	172
7.5. Situações especiais .....	172
8. A base tributável (uma reflexão).....	173
8.1. O problema.....	173
8.2. A equivalência de custo ou benefício? .....	174
8.3. O valor da causa como um critério alheio ao custo do serviço.....	175
§ O entendimento do Tribunal Constitucional .....	175
8.4. O problema da quantificação dos custos .....	177
8.5. A abordagem espanhola .....	178

8.6. A nossa posição e proposta .....	179
9. O princípio da equivalência, a base tributável e o Estado Social .....	181
§ único: posição assumida.....	183
10. A morosidade na justiça .....	185
10.1. O problema (justificação da abordagem) .....	185
10.2. O direito à obtenção de uma decisão em prazo razoável .....	185
10.3. A relação com o princípio da equivalência .....	187
§ A nossa perspectiva.....	189
11. Jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem .....	190
11.1. O caso <i>Perdigão v. Portugal</i> .....	190
11.2. O caso <i>Stankov v. Bulgary</i> .....	192
11.3. O caso <i>Zubac v. Croatia</i> .....	193
11.4. O caso <i>Harrison Mckee v. Hungary</i> .....	195
11.5. O caso <i>Vilela c. Portugal</i> .....	195
CAPÍTULO VI – O IVA NO ACESSO À JUSTIÇA.....	198
1. Enquadramento .....	198
2. A prestação do serviço <i>justiça</i> como uma atividade económica?.....	199
3. Outras situações (os encargos, as custas de parte e a compensação ao patrono ou defensor oficioso) .....	200
CAPÍTULO VII – A TUTELA JURISIDICIONAL DOS SUJEITOS PASSIVOS EM CASO DE DESADEQUAÇÃO DO MONTANTE DA TAXA.....	202
1. Apresentação do problema .....	202
2. Os meios de reação.....	203
2.1. A dispensa do remanescente da taxa de justiça (uma manifestação da equivalência económica?).....	203
2.2. A (reforma e) reclamação da conta de custas.....	205
2.3. A reforma da sentença ou acórdão .....	206

3. Uma proposta .....	206
CAPÍTULO VIII – A TAXA DE JUSTIÇA SOB A ANATOMIA DA RELAÇÃO JURÍDICA TRIBUTÁRIA (BREVES NOTAS) ....	208
1. Desenho conceitual, estrutura e natureza da relação jurídica tributária de taxa de justiça ...	208
1.1. Introdução (metodologia e problemas).....	208
1.2. Noção, estrutura e natureza jurídica .....	209
2. Os sujeitos da relação jurídica de taxa de justiça .....	211
2.1. Considerações preliminares.....	211
2.2. O sujeito passivo.....	213
2.2.1. Justificação da terminologia adotada .....	213
2.2.2. Concretização .....	214
2.2.3. Pluralidade de sujeitos processuais (os casos de litisconsórcio e de coligação) .....	216
2.2.3.1. O litisconsórcio .....	217
2.2.3.2. A coligação .....	218
2.2.4. A sucessão tributária <i>mortis causa</i> (em especial, o problema da modificação subjetiva da lide).....	219
§ único: a posição adotada .....	221
2.3. O sujeito ativo (o IGFEJ ou o <i>Estado prestador?</i> ).....	221
2.3.1. Conceito .....	221
2.3.2. O IGFEJ .....	223
2.3.3. A posição adotada (breve referência à consignação da receita) .....	223
3. O objeto.....	226
4. O impulso processual como facto tributário.....	229
5. O facto extintivo da obrigação tributária .....	231
5.1. O pagamento.....	232
5.1.1. Considerações prévias sobre a liquidação .....	232
5.1.2. A conta de custas como um ato de liquidação? .....	233

5.1.3. O pagamento voluntário.....	234
5.1.4. O pagamento coercivo (em especial, a utilização do processo de execução fiscal)	236
§ único: breves notas sobre o título executivo europeu .....	238
5.2. Algumas reflexões sobre o dever de junção ao processo do comprovativo do pagamento da taxa de justiça .....	240
5.2.1. Apresentação do problema .....	240
5.2.2. A posição do Tribunal Constitucional .....	241
5.2.3. Perspetiva jurídico-tributária .....	242
5.3. Extinção da obrigação tributária.....	243
5.4. A prescrição (algumas notas relativas à caducidade).....	244
6. A garantia (especial referência ao direito de retenção).....	246
CONCLUSÕES.....	249
LISTA DE LEGISLAÇÃO CONSULTADA.....	270
LISTA DE JURISPRUDÊNCIA CONSULTADA .....	274
LISTA DE REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS CONSULTADAS .....	284

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Ac.	Acórdão
AR	Assembleia da República
art.º	Artigo
ATA	Autoridade Tributária e Aduaneira
CC	Código Civil
CCJ	Código das Custas Judiciais
CE	<i>Constitución Española</i>
CEDH	Convenção Europeia dos Direitos do Homem
CEJ	Centro de Estudos Judiciários
Cfr.	Conforme
CIAT	<i>Centro Interamericano de Administraciones Tributarias</i>
CIRS	Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
CIVA	Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado
CPC	Código de Processo Civil
CPP	Código de Processo Penal
CPPT	Código de Procedimento e de Processo Tributário
CPTA	Código de Processo nos Tribunais Administrativos
CRP	Constituição da República Portuguesa
CTN	Código Tributário Nacional (Brasileiro)
DIVA	Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado
DUC	Documento Único de Cobrança
FMJ	Fundo para a Modernização da Justiça
IAS	Indexante dos Apoios Sociais
IGFEJ	Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos de Justiça, I.P.
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LADT	Lei de Acesso ao Direito e aos Tribunais

<i>LeyGT</i>	<i>Ley General Tributaria</i> (Espanhola)
LGT	Lei Geral Tributária
LTPP	<i>Ley das Tasas y Precios Públicos</i> (Espanhola)
MP	Ministério Público
org.	Organizado por
PGR	Procuradoria Geral da República
RCP	Regulamento das Custas Processuais
RGTAL	Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais
ss.	seguintes
STA	Supremo Tribunal Administrativo
STJ	Supremo Tribunal de Justiça
TC	Tribunal Constitucional
TCAN	Tribunal Central Administrativo Norte
TCAS	Tribunal Central Administrativo Sul
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
TRC	Tribunal da Relação de Coimbra
TRE	Tribunal da Relação de Évora
TRG	Tribunal da Relação de Guimarães
TRL	Tribunal da Relação de Lisboa
TRP	Tribunal da Relação do Porto
UC	Unidade de Conta

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Ilustração 1 – Esquematização do princípio da capacidade contributiva e do princípio da equivalência como critérios de igualdade tributária .....	39
Ilustração 2 - Caracterização da taxa de justiça .....	107
Ilustração 3 - Organização das custas processuais .....	127
Ilustração 4 - <i>Iter</i> de controlo do montante da taxa de justiça com base no princípio do Estado Social .....	183

## PROLEGÓMENOS

### I) ENQUADRAMENTO DO PROBLEMA A TRATAR

O Estado, na sua tarefa de prossecução o interesse público e satisfação das necessidades coletiva, tem, evidentemente, de se financiar, podendo este financiamento obter-se junto dos seus cidadãos através da cobrança de tributos.

Ora, uma das tarefas ou funções essenciais do Estado é a administração da justiça com vista à concretização plena do direito de acesso ao direito e tutela jurisdicional efetiva, com agasalho constitucional no art. 20.º, da CRP. O exercício desta função implica, naturalmente, custos para o erário público e, se ao Estado cabe a satisfação de diversas necessidades coletivas, também lhe cabe o seu financiamento. Uma das formas de financiamento público resulta da cobrança de tributos, ou seja, de impostos, taxas e contribuições.

Neste contexto é amplamente aceite a ideia de que a Lei Fundamental não consagra uma justiça gratuita. É justamente neste cenário que assumem relevância as diversas taxas cobradas no acesso à justiça e, em particular, a figura central da nossa investigação – a taxa de justiça. A taxa de justiça, enquanto contrapartida que os utilizadores da justiça suportam pelo impulso processual, é uma criatura legal que não tem merecido a devida atenção da doutrina, olvidando-se a sua estreita ligação aos cosmos tributário e circunscrevendo-se, na maioria das vezes, a sua importância prática e teórica à vertente processual.

São diversas as problemáticas que orbitam em torno da taxa de justiça. Suscita-se, por exemplo, a questão da sua natureza jurídico-tributária, sendo relevante - muito mais do que no plano formal, no plano material -, saber se estamos perante um imposto ou uma taxa e, nessa medida, se o *quantum debeat* deverá estar subordinado ao princípio da capacidade contributiva ou ao princípio da equivalência. A base tributável da taxa de justiça afigura-se-nos outro tópico que deverá, no mínimo, convidar a uma reflexão.

A taxa de justiça agravada, cobrada a propósito do fenómeno de litigância em massa, também merecerá a nossa atenção.

São, portanto, as diversas taxas na justiça e, particularmente, a taxa de justiça, que nos propomos analisar na presente dissertação, procurando revelar a sua importância à luz do Direito tributário.

## II) DA ATUALIDADE E PERTINÊNCIA DO TEMA

Um leitor mais cético, confrontando com esta fase embrionária da nossa dissertação, questionar-se-á seguramente da atualidade, relevância e pertinência do tema, sobretudo, no âmbito do Direito tributário.

Pois bem, como afirmamos, taxa de justiça, *inter alia*, tem vindo a ser pouco esculpida pela doutrina tributarista. Para esta falta de tratamento doutrinário cremos que contribui uma certa ideia de que a ciência jurídica não se deve ocupar de uma matéria tão *bagatelar* como esta e que, da mesma, apenas devem ser conhecedores os funcionários judiciais. Não é verdade. Em primeiro lugar, a importância desta temática é revelada pela sua relação com o direito de acesso ao direito e tutela jurisdicional efetiva, podendo, abstratamente, apresentar-se como uma limitação a este direito fundamental, o que, só por si, deve exigir um correto e aprofundado tratamento<sup>1</sup>; em segundo lugar, a delimitação conceitual da taxa de justiça e a sua natureza jurídico-tributária, muito mais do que um mero exercício de classificação e arrumação, permite delimitar o seu tratamento constitucional, com todas as inerentes consequências.

Por outro lado, a taxa de justiça é, frequentemente, confundida com as custas processuais – às quais, por vezes, também se atribui natureza tributária –, quando, na realidade, aquela configura apenas *uma* dessas custas (*lato sensu*) que um processo<sup>2</sup> envolve. Presentemente, aliás, ainda é comum encontrarmos construções dogmáticas que não conseguem escapar à tendência de confundir a taxa de justiça com a compensação que o vencido deve pagar ao vencedor em sede de custas de parte. Esta propensão também a encontramos, por vezes, no criador normativo e na jurisprudência<sup>3</sup>. Por outro lado, também é importante desmitificar a distinção entre a taxa de justiça paga pelo autor e aquela que é paga pelo réu<sup>4</sup>.

Será, também, oportuno abordar as finalidades da taxa de justiça, no sentido de percebermos se representa apenas um meio de financiamento público, ou, pelo menos sob um ponto de vista teórico, também configurará um instrumento de remodelação ou reorientação

---

<sup>1</sup> “Os critérios de cálculo da taxa de justiça, pela directa relação que têm, em termos económicos, com o condicionamento do exercício do direito de acesso à justiça, justificam o dispositivos de salvaguarda e de garantia de proporcionalidade entre o valor cobrado ao cidadão que recorre ao sistema público de administração da justiça e o custo/utilidade do serviço que efetivamente lhe foi prestado (artigos 2.º e 18.º, n.º 2, da CRP) evitando soluções de tal modo onerosas que se convertam em obstáculos práticos ao efectivo exercício de um tal direito.” Cfr. Ac. do STJ, proferido no processo n.º 5745/16.0T8LSB.L1.S1, em 20 de maio de 2021, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [20-12-2021].

<sup>2</sup> Na presente dissertação recorreremos frequentemente às expressões “processo” ou “processos”, querendo, todavia, referir-nos à sua aceção mais ampla no sentido de incluir qualquer processo, independentemente da sua natureza e da pretensão em jogo.

<sup>3</sup> É, assim, exemplo, a Proposta de Lei 149/XIII/4.ª que esteve na origem da Lei n.º 27/2019, de 28 de março.

<sup>4</sup> No decurso da nossa dissertação, utilizaremos os termos “autor” e “réu” na sua aceção mais ampla, ou seja, enquanto sujeitos processuais no pólo ativo e passivo da relação processual, incluindo, por isso, os binómios “requerente/requerido”, “recorrente/recorrido”, etc..

comportamental. Tal exercício, com as suas particularidades, também deverá ser feito em relação à taxa de justiça agravada.

Será, assim, importante atomizar a taxa de justiça das restantes custas processuais, identificando a sua natureza jurídico-tributária, individualizando o seu pressuposto e finalidade e, sob o esquema da relação jurídica, definindo os seus sujeitos, objeto, facto tributário e causas extintivas.

Creemos que só um tratamento coerente, coordenado e crítico destas matérias permitirá compreender algumas das soluções legislativas, lançar um novo olhar sobre a taxa de justiça e contribuir para um afastamento do paradigma atual da sua modelação dogmática.

Por outro lado – e este também nos parece ser um fator digno de saliência – a jurisprudência e, em particular, a do Tribunal Constitucional tem-se revelado “comedida” na análise da legitimação material da taxa de justiça, fenómeno que, após delimitarmos a sua natureza jurídica, procuraremos analisar criticamente. A atualidade e relevância desta concreta análise resulta de dois fatores: primeiro, porque o cidadão encontra-se cada vez mais consciencializado de que o acesso à justiça implica uma ablação no seu património, sendo, por isso, relevante estudarmos esse fenómeno e de que forma essa imiscuição se revela legítima; segundo, porque é de colocar em evidência que o controlo material da taxa de justiça permitirá o respeito pelo princípio da igualdade tributária, e do princípio da equivalência enquanto sua expressão, o que não se mostrará integralmente respeitado se as instâncias judiciais se quedarem por um controlo meramente formal.

A nossa intenção, porém, não é – nem poderia ser – fornecer ou sugerir soluções para casos concretos, tarefa que, evidentemente, extrapolaria o pendor jurídico-científico desta dissertação e que, por isso, se encontra reservada para outras lides. Não deixaremos, contudo, de assinalar algumas propostas que, na nossa modesta visão, poderão contribuir para melhorar o quadro jurídico vigente.

A nossa dissertação emerge, assim, da necessidade de estudar as taxas na justiça sob um ângulo tributário, procurando contribuir para uma maior discussão, reflexão e divulgação desta temática, que, em nosso ver, não tem tido a atenção doutrinária desejável. Mas não só. Com esta investigação também pretendemos construir uma ferramenta de trabalho que, quiçá, possa ser útil para todos aqueles que têm de lidar com esta realidade, principalmente, com a taxa de justiça – por vezes, numa *ratio* diária, como será o caso dos profissionais forenses.

É, portanto, com a maior humildade e respeito por todos os subsídios doutrinários e jurisprudenciais que aqui se apresentarão, que nos atrevemos a afirmar que é terreno fértil no qual esperamos que a nossa investigação possa ser semeada e contribuir, de alguma forma, para a ciência jurídica, convidando, pelo menos, à reflexão.

### **III) METODOLOGIA**

O nosso trabalho encontra-se dividido em oito partes.

Primeiramente, analisaremos os diversos tributos, com especial incidência sobre os impostos e as taxas, mas sem deixar escapar algumas breves notas sobre as contribuições. Nesta narrativa, far-se-á também uma referência a alguns princípios de Direito tributário, especificamente no quadro das taxas, como é o caso do princípio da equivalência no seio do qual procuraremos, posteriormente, interpretar e integrar diversas problemáticas da taxa de justiça.

Na segunda parte faremos uma incursão histórica desde o processo romano das *legis actiones*, passando pelas Ordenações do Reino, até à atual configuração legal.

Na terceira parte, procuraremos desenhar o conceito de taxa de justiça, abordar a sua natureza jurídica, o seu pressuposto e enunciar as suas finalidades. O regime de acesso ao direito e aos tribunais, por umbilicalmente ligado à taxa de justiça, também merecerá a nossa atenção.

A quarta parte visa atomizar a taxa de justiça de outras custas associados a um processo, bem como das multas processuais. A taxa sancionatória excecional e a taxa de justiça agravada também serão objeto de estudo.

Na quinta parte, enunciaremos e analisaremos os princípios estruturantes em matéria de custas (*lato sensu*), com especial enfoque no princípio da equivalência e da base tributável da taxa de justiça, onde procuraremos refletir sobre a sua (des)adequação ao custo ou benefício da prestação.

Muito sucintamente, na sexta parte, estudaremos a aplicação do IVA não só sobre a taxa de justiça, como sobre outros dispêndios relacionados com um processo.

A sétima parte é dedicada aos diversos meios de reação ao alcance dos sujeitos passivos.

Por fim, uma vez que seria impensável analisar este tributo sem recorrer à sua observação sob o quadro da relação jurídica, na oitava parte procuraremos estudar a taxa de justiça sob este esquema explicativo, ainda que de forma necessariamente superficial, atentas as limitações

expositivas desta investigação. Neste capítulo, será dado maior enfoque aos sujeitos e ao facto tributário.

Em todos estes desenvolvimentos convocaremos doutrina e jurisprudência de espaços jurídicos externos, com especial incidência para o ordenamento jurídico espanhol, o que nos permitirá perceber de que forma algumas das questões aqui suscitadas são tratadas externamente e, sobretudo, que soluções ou propostas têm sido adiantadas.

Contudo, porque a nossa investigação não se poderá quedar por uma narrativa meramente passiva e descritiva, algumas construções legislativas e dogmáticas merecerão uma análise mais crítica, todavia, procurando-se sempre oferecer um modesto contributo para as questões em análise.

Uma nota final. Por motivos de limitação expositiva, não analisaremos a taxa de justiça devida pelo recurso ao Tribunal Constitucional, a devida no âmbito dos processos contraordenacionais (embora se justifique uma brevíssima referência), nem analisaremos outras figuras análogas, como é o caso da taxa de arbitragem.

## - CAPÍTULO I -

### OS TRIBUTOS

#### 1. O CONCEITO DE TRIBUTO (ELEMENTO OBJETIVO, SUBJETIVO E TELEOLÓGICO)

Se ao Estado cabe a satisfação de diversas necessidades coletivas, ao mesmo cabe, naturalmente, o seu financiamento. A atividade financeira do Estado implica, portanto, a obtenção e distribuição de dinheiro necessário ao funcionamento de diversos entes públicos, que, por sua vez, estão incumbidos de prosseguir o interesse público e de satisfação de necessidades coletivas, o que implica simultaneamente a obtenção de receita e a geração de despesa públicas. No que respeita, especificamente, ao financiamento, existem diversas formas de obtenção de receita. De entre as receitas públicas, e para que ora nos interessa, as que seguramente possuem maior expressão são as receitas tributárias<sup>5</sup>.

As receitas tributárias assentam na figura do tributo, contudo, contrariamente ao que sucede em outros ordenamentos jurídicos, o nosso quadro jurídico, em matéria tributária e, em particular, na Lei Geral Tributária<sup>6</sup>, não nos oferece uma definição de tributo<sup>7</sup>. Poder-se-á equacionar, num primeiro momento, qual a relevância teórico-prática da delimitação conceptual de tributo. Ora, desde logo, apenas as prestações ou ingressos públicos que se considerem tributos beneficiarão da respetiva armadura jurídico-constitucional. Por outro lado, a figura do tributo, enquanto género, é, a miúdo, confundida com a de imposto, que é uma das suas espécies<sup>8</sup>. Além disso, sendo o objeto da nossa investigação as diversas taxas existentes no acesso à justiça, em particular, a taxa de justiça, convirá determinar o conceito de tributo e, subsequentemente, o de cada uma das suas espécies, no sentido de, em primeiro lugar, determinar se as taxas de justiça se tratam de tributos e, em caso afirmativo, a que categoria ou espécie tributárias se podem reconduzir.

---

<sup>5</sup> Para maiores desenvolvimentos, veja-se, entre outros, AMORIM, José de Campos, AZEVEDO, Patrícia Anjos, "Lições de Direito Fiscal", Porto, Primeira Edição, 2020, pp. 12-17, e NABAIS, Casalta, "Direito Fiscal", *op. cit.*, pp. 27-30.

<sup>6</sup> Aprovada pelo Decreto – Lei n.º 398/88, de 17 de dezembro, com a última redação conferida pela Lei n.º 7/2021, de 26 de fevereiro.

<sup>7</sup> Falamos, por exemplo, do ordenamento jurídico espanhol, a que dedicaremos mais atenção adiante.

<sup>8</sup> Tal sucede com os termos "fiscal" e "tributário", sendo o próprio legislador (e, por vezes, os tribunais) que, muitas vezes, utiliza incorretamente estes termos, sendo exemplo disso a própria designação do processo de execução fiscal. Para um intérprete menos atento, o termo "fiscal" aí utilizado poderia levar a crer que o processo só se aplicaria à cobrança coativa de impostos, o que não corresponde à realidade, como se retira, desde logo, da al. a), do n.º 1, do art. 148.º, do Código de Procedimento e Processo Tributária, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/99, de 26 de outubro, com a última redação conferida Lei n.º 56/2021, de 16 de agosto, que se refere expressamente a "tributos".

Como dissemos, a noção de tributo não se encontra positivada, contudo, analisando o art. 3.º, da LGT, constata-se que o tributo engloba três espécies distintas correspondendo à tradicional divisão<sup>9</sup>:

- (i) Os impostos;
- (ii) As taxas;
- (iii) As contribuições financeiras a favor do Estado.

A doutrina nacional tem-se ocupado de elaborar um conceito de tributo. Salientamos alguns desses subsídios doutrinários.

Alberto Xavier explica que o “[t]ributo é a prestação patrimonial estabelecida por lei a favor de uma entidade que tem a seu cargo o exercício de funções públicas, com o fim imediato de obter meios destinados ao seu financiamento.”<sup>10</sup>. As suas propriedades distintivas, são, segundo o autor, (i) a patrimonialidade, (ii) a origem legal, (iii) a função financeira e (iv) a titularidade por entidades que exercem funções públicas.

A definição apresentada por Casalta Nabais, não se afasta da propugnada por Alberto Xavier. A sua delimitação conceitual far-se-á com base em três elementos – o elemento objetivo, o subjetivo e o teleológico. O elemento objetivo do tributo corresponde a uma prestação reveladora da natureza obrigacional das relações jurídicas que origina, pecuniária, e coativa, uma vez que nasce e se conforma exclusivamente com base na lei, tratando-se, assim, de uma obrigação *ex legge*<sup>11</sup>. Quanto ao elemento subjetivo, trata-se de uma prestação, exigida a favor de entidades que exercem funções ou tarefas públicas, a detentores de capacidade contributiva ou a beneficiários ou fautores de específicos serviços públicos<sup>12</sup>. Por último, do ponto de vista teleológico, os tributos, sendo exigidos por entes que prosseguem fins ou tarefas públicas (ou seja, no fundo, a prossecução do interesse público), visam justamente a realização desses fins ou tarefas<sup>13</sup>, e desde que não tenham carácter sancionatório<sup>14</sup>.

---

<sup>9</sup> Esta distinção, como bem aponta Ana Paula Dourado, também se encontra na al. a), do n.º 1, do art. 165.º, da CRP. Cfr. DOURADO, Ana Paula, “Direito Fiscal”, 3.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2018, p. 43.

<sup>10</sup> Cfr. XAVIER, Alberto, “Manual de Direito Fiscal”, Volume I, Lisboa, 1974, p. 35

<sup>11</sup> Curiosamente, Alberto Xavier assume-se avesso ao uso da expressão “coatividade” para significar que o tributo tem origem legal. O autor afirma que este qualificativo não é correto, porque a coatividade é um requisito de pretensão do credor, estando também presente em obrigações voluntariamente assumidas, como é o caso dos preços. Cfr. *Idem, ibidem*, pp. 39-40.

<sup>12</sup> Consoante, como veremos adiante, se trate de um tributo unilateral ou bilateral.

<sup>13</sup> Quanto à exclusão do carácter sancionatório da delimitação do conceito de tributo, *vide*, entre outros, SANCHES, J. L. Saldanha, “Manual de Direito Fiscal”, 3.ª Edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 22.

<sup>14</sup> Daí que Joaquim Freitas da Rocha e Hugo Flores ensinem que a relação jurídica tributária (e, note-se, não a relação jurídica fiscal), atendendo aos seus fins, tenha natureza publicista. Cfr. ROCHA, Joaquim Freitas da, SILVA, Hugo Flores da “Teoria Geral da Relação Jurídica Tributária”, Coimbra, Almedina, 2019 p. 40 e ss..

De igual modo, Joaquim Freitas da Rocha e Hugo Flores da Silva explicam que tributo será “[...] qualquer prestação coativa com natureza tributária, pretendendo com tal significar-se (i) a taxativa origem normativa-legal [...], (ii) a modelação conteudística suficiente e esgotante também pela mesma via [...] e (iii) a finalidade financeira *strico sensu*, de satisfação de necessidades coletivas e públicas (apartando as prestações coativas com fins diversos, designadamente sancionatórios, como as multas ou as coimas)”<sup>15</sup>.

Numa formulação mais compendiada, mas cristalina, J. L. Saldanha Sanches define tributos como sendo “[...] as receitas cobradas pelo Estado ou por outros entes públicos para a satisfação de necessidades públicas, sem função sancionatória.”

Em sentido muito próximo, Ana Paula Dourado também refere que os “[o]s tributos costumam ser definidos como as receitas criadas pelo Estado ou outras entidades públicas para a satisfação de necessidades públicas e sem função sancionatória”<sup>16</sup>.

### **1.1. BREVE PANORAMA EXTERNO**

Analisemos, agora, o que se passa em espaços jurídicos externos.

O art. 2.º, da *Ley General Tributaria*, aprovada pela *Ley 58/2003, de 17 de diciembre*, enuncia que “[*]los tributos son los ingresos públicos que consisten en prestaciones pecuniarias exigidas por una Administración pública como consecuencia de la realización del supuesto de hecho al que la ley vincula el deber de contribuir, con el fin primordial de obtener los ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos*”<sup>17</sup>.

Na América Latina, a definição também não é muito distinta. O *Centro Interamericano de Administraciones Tributarias*<sup>18</sup>, constatando que a legislação tributária dos diversos países da América Latina se apresentava vasta, dispersa e incompleta, com claro prejuízo para a segurança jurídica, elaborou, em 1997, um Modelo do Código Tributário. Desde então, o modelo sofreu duas alterações, tendo a última ocorrido em 2015. No seu art. 9.º, é estabelecido que “[*t]ributos son las prestaciones en dinero que el Estado exige, en razón de una determinada manifestación de capacidad económica, mediante el ejercicio de su poder de imperio, con el objeto de obtener recursos para financiar el gasto público o para el cumplimiento de otros fines de interés general*”.

---

<sup>15</sup> *Idem, Ibidem*, p. 18.

<sup>16</sup> Cfr. DOURADO, Ana Paula, “Direito Fiscal”, *op. cit.* p. 42.

<sup>17</sup> Para uma crítica a esta noção positivada, vide QUERALT MARTÍN, Juan, *et al.*, “Curso de Derecho Financiero y Tributario”, Madrid, Tecnos, 2015, p. 67 e ss..

<sup>18</sup> Portugal é membro do CIAT desde 1990.

Na ordem jurídica brasileira, o Código Tributário Nacional, estabelece, no seu art. 3.º, que “[t]ributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”<sup>19</sup>.

Sobrevoando a doutrina estrangeira, é também possível adiantar algumas delimitações conceituais. Para Ramón Falcón y Tella, as características básicas do tributo são, pois, a coatividade, o carácter pecuniário da obrigação a que o tributo dá lugar e o carácter público do ente que ocupa a posição de credor na obrigação<sup>20</sup>. Similarmente, Alejandro Menéndez Moreno observa que os tributos são uma classe ou modalidade de ingresso público, assinalando como características distintivas a coatividade, a finalidade prosseguida, isto é, cobertura das despesas ocasionadas pela realização de tarefas públicas, e o seu fundamento – não basta explicar que são prestações coativas e que se destinam à satisfação dos gastos públicos, é necessário saber o que legitima a sua cobrança aos cidadãos, e que, na sua opinião, é a capacidade económica dos seus sujeitos passivos. O autor ensaia, assim, uma definição de tributo, que consiste em “[...] *una obligación legal y pecuniária, fundamentada en la capacidad económica del deudor, establecida en favor de un ente público en régimen de derecho público para atender sus necesidades económicas*”<sup>21</sup>. Por sua vez, Gloria Alarcón-García explica que os tributos incorporam os designados “*ingresos públicos*” que configuram as importâncias percebidas pelo Estado e demais entidades públicas com a finalidade de cobrir gastos público. O tributo, que é *res publica*, caracteriza-se pela sua coatividade, por ser uma prestação pecuniária e ter como função a arrecadação de receita pública<sup>22</sup>.

Para a doutrina italiana, “[i]l tributo è un prelievo di ricchezza effettuato coattivamente da un ente pubblico non collegato sinallagmaticamente ad un «corrispettivo». Può consistere in imposte, tasse e proventi indennitari”<sup>23</sup>.

Na doutrina peruana, Francisco Ruiz de Castilla assinala que “[...] *el tributo es una obligación cuya prestación consisten en dar una determinada suma de dinero, com carácter definitivo, al Estado y los particulares. Estos últimos tienen que gozar de riqueza económica. El tributo encuentra fundamenta en la potestad tributaria y su fuente es la ley, mientras que su*

---

<sup>19</sup> É de assinalar que, tal como na definição que vem sendo apontada pela nossa Doutrina, a legislação brasileira também afasta as prestações com função sancionatória do conceito de tributo.

<sup>20</sup> Cfr. FÁLCÓN Y TELLA, Ramón, “*Derecho Financiero y Tributario (parte general)*”, 6.ª Edição, Madrid, Universidad Complutense, 2016, p. 33.

<sup>21</sup> Cfr. MENÉNDEZ MORENO, Alejandro, “*Derecho financiero y tributario: parte general: lecciones de cátedra*”, 9.ª Edição, Valladolid, Editorial Lex Nova, pp. 147-149.

<sup>22</sup> Cfr. ALARCÓN-GARCÍA, Gloria, “*Manual del Sistema Fiscal Español – Un compendio sistemático y práctico*”, Navarra, Editorial Aranzadi, 2009, pp. 68, 88 e 158.

<sup>23</sup> Cfr. FALSITTA, Gaspare, “*Corso Istituzionale di Diritto Tributario*”, 6.ª Edição, Wolters Kluwer Italia, 2016, p. 9.

*finalidade básica es financiar las actividades del Estado*", admitindo-se, também, que possam ter finalidades extrafiscais<sup>24</sup>.

## 1.2. CONCLUSÃO

Ora, embora a legislação doméstica não nos brinde com uma noção jurídica de tributo, verifica-se que o legislador ordinário, no n.º 2, do art. 3.º, da LGT, utiliza o conceito de tributo como a categoria mais geral para as receitas coativas do Estado que não tenham fins sancionatórios, integrando os impostos, as taxas e as contribuições financeiras a favor de entidades públicas. Apesar da tradicional divisão tripartida, é também possível uma outra divisão. Falamos da ramificação em tributos unilaterais (ou impostos) e tributos bilaterais (taxas e contribuições financeiras)<sup>25</sup>. Analisaremos, então, cada uma destas espécies tributárias, com particular incidência, evidentemente, sobre as taxas.

## 2. O IMPOSTO

Independentemente da divisão, dicotómica ou tripartida, que se possa fazer dos tributos, é inquestionável que no ordenamento jurídico português encontramos dois tributos paradigmáticos, por um lado, o imposto e, por outro, a taxa.

Na dogmática tributarista, muitos são os ensaios acerca de uma definição de imposto, por regra, em sentido convergente<sup>26</sup>. O imposto, à semelhança da conceção de tributo, também pode ser definido com recurso aos elementos subjetivo, objetivo e teleológico<sup>27</sup>. Segundo Casalta Nabais, este tributo será, do ponto de vista subjetivo, uma prestação devida por detentores de capacidade contributiva (sejam eles pessoas singulares ou coletivas), a favor de entidades que exercem funções ou tarefas públicas<sup>28/29</sup>. Por sua vez, objetivamente, o imposto caracteriza-se por ser uma

---

<sup>24</sup> RUIZ DE CASTILLA, Francisco, "*Derecho tributario: temas básicos*", Perú, Fondo Editorial de la PUCP, 2008, p. 29 e ss..

<sup>25</sup> Para J. L. Saldanha Sanches, esta tripartição pode ser considerada como questão pacífica. Cfr. SANCHES, J. L. Saldanha, "*Manual de...*", *op. cit.*, p. 21. Sobre a divisão dos tributos, *vide*, entre outros, NABAIS, Casalta, "*Direito Fiscal*", 11.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2019, p. 45 e 46 e FERNANDES, Filipe de Vasconcelos, "*Direito Fiscal Constitucional – Introdução e Princípios Fundamentais*", Lisboa, AAFDL, 2020, p. 50 e ss..

<sup>26</sup> Referimo-nos, por exemplo, ao ensaio de António Braz Teixeira – não acompanhado pela maioria da doutrina – que, atendendo a uma perspetiva histórica, defende que o imposto deve abranger todas as suas formas, passadas e presente, e não apenas o seu tipo hodierno, pelo que, exemplificando com as estampilhas fiscais no âmbito do Imposto do Selo, abolidas pela Lei n.º 150/99, de 11 de setembro, que aprovou o Código do Imposto do Selo, defende que não se pode reconduzir o imposto a uma prestação pecuniária. Cfr. TEIXEIRA, António Brás, "*Princípios de Direito Fiscal – Vol. I*", 3.ª Edição, Coimbra, Almedina, 1990, pp. 36-37. Para uma noção de imposto, onde o autor lembra que nenhuma definição é imutável, *vide* RIBEIRO, João Sérgio, "*Um novo paradigma de imposto*", in *Fiscalidade – Revista de direito e gestão fiscal*, n.º 43, Coimbra, Coimbra Editora, 2010, p. 5 e ss.

<sup>27</sup> Assim, NABAIS, Casalta, "*O dever fundamental de pagar impostos – Contributo para a compreensão constitucional do Estado fiscal contemporâneo*", Coimbra, Almedina, 1998, p. 224 e ss..

<sup>28</sup> Como observa Casalta Nabais, "[...] os impostos incidem sobre todos os pertencentes à categoria dos detentores de capacidade contributiva". Cfr. NABAIS, Casalta, "*O dever...*", *op. cit.*, p. 440.

<sup>29</sup> Cfr. art. 18.º, da LGT.

prestação pecuniária, unilateral, definitiva e coativa. Teleologicamente, o imposto é exigido por entes públicos para a realização dessas funções ou tarefas públicas, e desde que não tenham carácter sancionatório, não se excluindo, porém, a prossecução de finalidades extrafiscais<sup>30</sup>. Para António Braz Teixeira, que apresenta uma definição um tanto ampla de imposto, na medida em nela incorpora a satisfação de fins públicos, e não necessariamente a obtenção de receitas, o imposto deve definir-se como sendo a “[...] a prestação definitiva e unilateral, estabelecida pela lei a favor de uma pessoa colectiva de direito público, para a realização de fins públicos, e a qual não constitui sanção de um acto ilícito”<sup>31</sup>. Colocando a tónica na nutrição de despesas públicas, J. L. Saldanha Sanches define o imposto como sendo uma prestação pecuniária, singular ou reiterada, que não apresenta conexão com qualquer contraprestação retributiva específica exigida por uma entidade pública a uma outra entidade (sujeito passivo), utilizada exclusiva ou principalmente para a cobertura de despesas públicas. Estabelecendo logo a distinção com a sua espécie mais próxima, as taxas, Ana Paula Dourado delimita os impostos como sendo “[...] tributos de carácter unilateral por contraposição às taxas («critério estrutural»), materializados por prestação pecuniárias cuja finalidade seja a arrecadação de receitas a título principal ou secundário por parte de entidades públicas (fim fiscal), ou até a prossecução de quaisquer outras finalidades públicas (designadas de finalidades extrafiscais) que não tenham por base uma infração e correspondente sanção”<sup>32</sup>. Em jeito de conclusão, mas sem pretender esgotar todas as construções doutrinárias, assinala-se que, para Manuel Henrique de Freitas Pereira “[o] imposto é uma prestação pecuniária, coativa, unilateral, a título definitivo, sem carácter de sanção, devida ao Estado ou outros entes públicos com vista à realização de fins públicos”<sup>33</sup>.

Sobrevoemos agora os espaços jurídicos espanhol e italiano.

A *LeyGT*, na al. c), do n.º 2, do art. 2.º, define os impostos como “[...] *los tributos exigidos sin contraprestación cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos que ponen de manifiesto la capacidad económica del contribuyente*”. Esta definição legal, que, aliás, aparece mais ou menos alinhada com as noções que acabamos de ver, não está isenta de críticas por parte da doutrina espanhola. Como teremos oportunidade de ver quando abordarmos as diferenças entre taxa e imposto, há autores espanhóis que se recusam a utilizar o termo *contraprestación*, independentemente do tributo que esteja em causa.

---

<sup>30</sup> No entanto, para este autor, nesse caso, não estaremos perante verdadeiros impostos subsumíveis na “constituição fiscal”, mas na “constituição económica”, por se tratarem de instrumentos de política económica e social. Cfr. NABAIS, Casalta, “Direito Fiscal”, *op. cit.*, p. 44 e NABAIS, Casalta, “O dever...”, *op. cit.*, p. 629 e ss..

<sup>31</sup> Cfr. TEIXEIRA, António Brás, “Princípios de...”, *op. cit.* p. 35.

<sup>32</sup> Cfr. DOURADO, Ana Paula, “Direito Fiscal”, *op. cit.*, p. 46.

<sup>33</sup> Cfr. PEREIRA, Manuel Henrique de Freitas, “Fiscalidade”, 4.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2013, p. 13.

Por sua vez, para a doutrina italiana, o imposto convoca uma ideologia de *solidariedade*, ou seja, os cidadãos que manifestem uma capacidade contributiva têm a obrigação de contribuir para as despesas públicas na medida de sua capacidade contributiva. Assim, “[/]/imposta è dunque una obbligazione di riparto di oneri economici pubblici e ciascun contribuente è il debitore, assieme alla platea di tutti gli altri contribuenti della stessa imposta, di una quota”.<sup>34</sup> Isto mesmo è-nos evidenciado pelo direito positivo, em particular, pelo art. 53.º, da *Costituzione Italiana*, que postula que “[/]/utti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva”<sup>35</sup>.

Por último, numa outra ordem de considerações, também há quem classifique o imposto como sendo uma categoria residual, nela se integrando os tributos que não possam ser classificados como taxas ou contribuições especiais<sup>36</sup>. Em todo o caso, é incontestável que ao imposto não estão associadas finalidades sancionatórias, como, aliás, sucede com qualquer tributo<sup>37</sup>.

Chegados a este momento, podemos afirmar que o imposto é um tributo unilateral, cuja unilateralidade se traduz na inexistência de uma contraprestação individualizada por parte dos entes públicos (ou na inexistência de um serviço ou atividade pública individualizada), que prossegue finalidades públicas, mas sem finalidade sancionatória, de natureza coativa<sup>38</sup>, na medida em que nascem e se conforma com base unicamente na lei, e definitiva, tratando-se, em princípio, de uma prestação que não dá lugar a qualquer reembolso, restituição ou indemnização<sup>39</sup>. O seu pressuposto é a manifestação de uma força contributiva, enquanto a finalidade reconduz-se ao financiamento de despesas públicas gerais.

---

<sup>34</sup> Cfr. FALSITTA, Gaspare, “*Corso Istituzionale...*”, *op. cit.*, p. 12. Para Fabrizio Amatucci, “[/]/imposta è un tributo essenzialmente contributivo (/).”. Cfr. AMATUCCI, Fabrizio, “*Principi e nozioni di diritto tributario*”, Torino, G. Giappichelli Editore, 2016, p. 78.

<sup>35</sup> Com efeito, “[/]/ è un istituto come funzione solidaristica mediante il quale pertanto chi ha «capacità contributiva», ossia ricchezze spendibili, concorre a finanziare le spese pubbliche anche in luogo di chi manca del tutto di tale capacità e pur fruisce di tutti i servizi e vantaggi che derivano dall'appartenenza alla comunità organizzata a Stato (o a ente sopra o sotto ordinato)”. Cfr. FALSITTA, Gaspare, “*Corso Istituzionale...*”, *op. cit.*, p. 12.

<sup>36</sup> Cfr. FÁLCÓN Y TELLA, Ramón, “*Derecho Financiero...*”, *op. cit.*, p. 62.

<sup>37</sup> Como sustenta J. L. Saldanha Sanches, “[/]/já as coimas e as sanções pecuniárias estão orientadas para outros fins, embora estando igualmente sujeitas a reserva de lei, a sua existência encontra-se pré-ordenada *prima facie* a objetivos puramente dissuasórios e não ao da obtenção de receitas”. Cfr. SANCHES, Saldanha, J. J., “*Manual de...*”, *op. cit.*, pág. 22. Itálico mantido conforme original. De igual modo, António Braz Teixeira refere que exclusão de natureza sancionatória se trata de uma característica negativa do imposto, sendo elemento que o distingue das multas e coimas, “[/]/ as quais, consistindo igualmente numa prestação definitiva de direito público, para a realização de um fim público (fim sancionador), visam punir certas violações da lei cuja gravidade se reputa dever ser sancionada pela exigências de determinados importâncias aos seus autores”. Cfr. TEIXEIRA, António Braz, “*Principios de...*”, *op. cit.*, pág. 39. Por último, mas não menos importante Casalta Nabais assinala que “[/]/ o carácter não sancionatório do imposto constitui uma nota negativa do elemento teleológico [...]”. Cfr. NABAIS, Casalta, “*O Dever...*”, *op. cit.*, p. 225.

<sup>38</sup> Casalta Nabais fala mesmo numa dupla coatividade, por os impostos se apresentarem como prestações coativas quanto ao seu nascimento e quanto ao seu cumprimento. Cfr. NABAIS, Casalta, “*Direito Fiscal*”, *op. cit.*, p. 42.

<sup>39</sup> Dizemos “em princípio”, pois podem existir situações, patológicas ou não, que confirmam ao sujeito passivo o direito à restituição ou ao reembolso do tributo. Falamos, por exemplo, da circunstância de um tributo ter sido pago com base num ato tributário ilegal que, mais tarde, acaba por ser anulado ou revogado pelas entidades competentes. Sobre esta matéria, *vide* ROCHA, Joaquim Freitas da, FLORES, Hugo, “*Teoria Geral...*”, *op. cit.*, 121 e ss..

## 2.1. ESPECIAL REFERÊNCIA ÀS FINALIDADES EXTRAFISCAIS

Importa, ainda, observar o seguinte - mesmo que a finalidade primordial a que se propõem os impostos seja a obtenção de receita pública, tal não significa que não possam prosseguir objetivos extrafiscais<sup>40</sup>. Um dos exemplos mais paradigmáticos será o dos Impostos Especiais sobre o Consumo<sup>41</sup>. Tratam-se de impostos que incidem sobre o consumo de álcool, as bebidas alcoólicas, as bebidas adicionadas de açúcar ou outros edulcorantes, produtos petrolíferos e energéticos e sobre o tabaco. São impostos que, na obstante serem geradores de receitas fiscais significativas<sup>42</sup>, comportam uma forte componente extrafiscal, surgindo, nas palavras de Glória Teixeira, como “[...] instrumento privilegiado de política fiscal, nomeadamente, pela sua maior facilidade de influenciar o comportamento dos contribuintes”<sup>42</sup>. Outro exemplo é o imposto sobre os jogos de fortuna ou azar, cuja disciplina jurídica se encontra no Decreto-Lei n.º 422/89, de 02 de dezembro<sup>43</sup>.

De todo o modo, como assinala, entre nós, Ana Paula Dourado, não podem os tributos extrafiscais, ainda que direcionados para uma determinada orientação de comportamentos, serem confundidos com sanções<sup>44</sup>.

## 2.2. O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE FISCAL

A memorável expressão anglo-saxónica *no taxation without representation*, que representava o descontentamento dos colonos americanos em relação à tributação feita por um parlamento que não os representava, por altura da Revolução Americana de 1766<sup>45</sup>, alterou profundamente o paradigma da ideia de justiça tributária<sup>46</sup>.

---

<sup>40</sup> O direito positivo espanhol também não tem dúvidas em reconhecer objetivos extrafiscais aos tributos (onde se incluem os impostos, naturalmente). Assim, o n.º 1, do seu art. 2.º, da *LeyGT* dispõe que “[...] los tributos, además de ser medios para obtener los recursos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos, podrán servir como instrumentos de la política económica general y atender a la realización de los principios y fines contenidos en la Constitución”.

<sup>41</sup> cujo regime jurídico foi aprovado Decreto-Lei n.º 73/2010, de 21 de junho, com a última redação conferida pela Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro.

<sup>42</sup> Cfr. TEIXEIRA, Glória, “Manual de Direito Fiscal”, 5.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2018, p. 30. Contudo, esta matéria, além de já ter sido amplamente ensaiada na Doutrina, não será aqui apreciada em detalhe, uma vez que a sua análise ultrapassaria os objetivos desta investigação.

<sup>43</sup> A propósito das finalidades extrafiscais dos impostos, Ana Paula Dourado explica que podemos ter três grupos de normas (no nosso sistema fiscal), a saber, as normas com finalidades fiscais, com finalidades sociais e as normas procedimentais e processuais. É no âmbito das normas com finalidades sociais que a autora enquadra as normas extrafiscais, que embora, não prosseguindo finalidades financeiras, prosseguem outros fins públicos de relevo, como sejam políticos, económicos, culturais ou ambientais. A autora parece, assim, ao contrário de Casalta Nabais, propender para a integração dos impostos extrafiscais na “constituição fiscal”. Cfr. DOURADO, Ana Paula, “Manual de...”, *op. cit.*, pág. 45.

<sup>44</sup> Cfr. *Idem*, *Ibidem*, p. 81.

<sup>45</sup> Contudo, John Locke, no seu texto de proclamação da Revolução de 1688, já questionava a legitimidade de um governo lançar e cobrar impostos sobre o povo sem o consentimento deste (fosse diretamente ou através de representantes por eles eleitos).

<sup>46</sup> A ideia de representativa não está, no entanto, imaculada de críticas. Isto porque, na verdade, para que um tal sistema seja eficiente devem confluir diversos circunstancialismos que, na prática, dificilmente se verificam. Assim, é necessário que os representados estejam devidamente informados, que a disputa pelos votos seja competitiva e que comportamentos estratégicos sejam evitados, entre outros.

No domínio dos impostos, está, entre nós, constitucionalmente concebido o princípio da legalidade fiscal e que, naturalmente, se inspirou na ideologia predita<sup>47</sup>. Assim nos diz o n.º 2, do art. 103.º, da CRP, quando refere “[o]s impostos são criados por lei, que determina a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes”.

É, no entanto, na al. i), do n.º 1, do art. 165.º, da CRP, que este princípio é densificado. Aqui, observa-se que o princípio se desdobra em duas vertentes, a saber, o princípio da reserva de lei formal e o princípio da reserva material de lei. O primeiro implica que haja intervenção parlamentar, quer através de lei emanada pela AR, quer através de decreto-lei autorizado emanado pelo Governo, na criação de impostos e na disciplina dos seus elementos essenciais (incidência, taxa, benefícios fiscais e garantias dos contribuintes)<sup>48/49</sup>. Isto significa que, se determinado tributo, que reúne todas as características para ser considerado imposto, for criado pelo Governo, sem precedência de autorização legislativa, tais normas criadoras estarão feridas de inconstitucionalidade orgânica<sup>50</sup>. Por sua vez, o princípio da reserva material de lei exige, nas palavras de Casalta Nabais, “[...] que essa lei ou decreto-lei autorizado leve a disciplina dos referidos elementos essenciais, ou seja, a *disciplina essencial* de cada imposto, tão longe quanto lhe seja possível”<sup>51</sup>.

A legalidade fiscal encerra, portanto, uma ideia de *autotributação* ou *autoconsentimento*, na medida em que os impostos devem ser consentidos pelos próprios contribuintes, e com a menor contestação social possível. Mas, como assinala Paulo Nogueira da Costa, “[...] o princípio democrático contém, em si mesmo, um mecanismo de segurança contra os abusos do *jus tributandi*”. Assim, “[...] o sistema tributário deve consistir, essencialmente, na tributação dos cidadãos, pelos cidadãos e para os cidadãos”<sup>52</sup>.

O princípio da reserva de lei tem, porém, de estar em concordância com outros princípios constitucionais que, em alguns casos, funcionam como forças de atenuação daquele. Falamos, por exemplo, do princípio da autonomia local, diretamente previsto no n.º 1, do art. 238.º, da CRP. Casalta Nabais observa que “[...] por força da exigência de articulação e compatibilização prática dos princípios da autonomia local, no seu vector de autonomia financeira e da sua correspondente

---

<sup>47</sup> Sobre o princípio da legalidade, em sede de impostos, *vide*, entre outros, MARTINEZ, Pedro Soares, “Manual de direito fiscal”, 2.ª Reimp., Coimbra, Almedina, 1987, p. 104 e ss..

<sup>48</sup> O mesmo vale dizer para as regiões autónomas e, em certa medida, para as assembleias municipais, conforme estabelece a al. i), do n.º 1, do art. 227.º, e n.º 3, do art. 238.º, ambos da CRP.

<sup>49</sup> *Cfr.* n.º 2, do art. 103.º, da CRP.

<sup>50</sup> *Cfr.* n.º 1, do art. 277.º, da CRP.

<sup>51</sup> *Cfr.* NABAIS, Casalta, “Direito Fiscal”, *op. cit.*, p. 146. Itálico mantido conforme o original.

<sup>52</sup> *Cfr.* MACHADO, Jónatas E. M., COSTA, Paulo Nogueira, “Curso de Direito Tributário – perspectiva multinível”, 3.ª Edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2019, p. 69.

projeção no plano normativo, e de reserva material integral de lei formal em matéria de impostos, aceita-se constitucionalmente uma certa moderação da intensidade desta, admitindo-se nomeadamente a delegação legal no poder normativo das autarquias locais de alguns “desenvolvimentos” dos elementos essenciais do imposto”<sup>53</sup>.

Por outro lado, o princípio da reserva material de lei também encontra algumas atenuantes, como é o caso do princípio da praticabilidade, quando esteja em causa a luta contra a fraude e a evasão fiscais. A necessidade de disciplinar o regime de cada imposto, *tão longe quanto lhe possível*, pode dar lugar, ao abrigo do princípio da praticabilidade, à utilização de conceitos indeterminados ou à atribuição de poderes discricionários à administração fiscal. Mais a mais, do princípio da legalidade fiscal também resulta o princípio da tipicidade do imposto e que se resume no adágio *nullum tributum sine lege*. Deste modo, “[a] tributação resulta da verificação concreta de todos os *pressupostos tributários*, como tais previstos e descritos, abstratamente, na *lei de imposto*. Se não se verificar um desses pressupostos, já não é possível a tributação, por obediência a este princípio da *tipicidade do imposto*”<sup>54</sup>.

Transpondo fronteiras, verifica-se que a *Constitución Española* também reflete, em certa medida, este princípio, quando estabelece no n.º 1, do art. 133.º, que “[l]a potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley”, precisando o n.º 2 que as Comunidades Autónomas e as Corporações locais poderão estabelecer e exigir tributos, de acordo com a Constituição e as leis. O Tribunal Constitucional espanhol, na *Sentencia 6/1983, de 4 de febrero*, sancionou que o n.º 1, do art. 133.º, da CE, define a competência exclusiva do Estado, contudo, apenas estabelece uma reserva geral de direito, que deve ser entendida como o poder 'originário' da criação de tributos, mas não a qualquer tipo de regulamentação das matérias tributárias<sup>55</sup>. Deste modo, esta reserva de lei deve ser entendida no sentido de se referir aos critérios ou princípios, segundo os quais as questões tributárias devem ser regidas, como por exemplo, a criação de um imposto e a determinação dos seus elementos essenciais. Assim, no ordenamento constitucional espanhol vigora uma conceção flexível do

---

<sup>53</sup> Cfr. NABAIS, Casalta, “O Dever...”, *op. cit.*, p. 372. O autor entende que a Constituição não estabelece propriamente qualquer poder tributário às autarquias locais, embora também não impeça. A reserva de lei prevista na al. i), do n.º 1, do art. 165.º, tem, assim, de se compatibilizar com o princípio da autonomia local. Cfr. *Idem, ibidem*, p. 307.

<sup>54</sup> Cfr. MARTINEZ, Pedro Soares, “Manual de...”, *op. cit.*, p. 106. Itálico mantido conforme original.

<sup>55</sup> Cfr. *Sentencia 6/1983, de 4 de febrero*, disponível em <https://www.tribunalconstitucional.es> [12-10-2020]. Em causa, estava uma disposição transitória do *Real Decreto-ley 11/1979, de 20 de julio*, que previa, a título temporário, a revogação de algumas isenções e a conversão de outras em bonificações. As Comunidades de Proprietários de edifícios, sítos em Albacete, sujeitos ao regime de benefícios próprios de *las viviendas de protección oficial*, entenderam existir inconstitucionalidade, por violação dos art.ºs 9.3, 31.3, 33, 86.1,1 e 133.1 da CE. Todavia, com base nos argumentos que acabamos de ver, o Tribunal Constitucional espanhol pronunciou-se pela inconstitucionalidade desse decreto-lei, tanto mais que o art. 86.1. da CE prevê que, em caso de extraordinária e urgente necessidade, o Governo poderá ditar disposições legislativas provisórias que tomarão a forma de Decretos-lei e que não poderão afectar ao ordenamento das instituições básicas do Estado, aos direitos, deveres e liberdades dos cidadãos regulado.

princípio da reserva de lei em matéria tributária, que não determina que toda a matéria tributária deva ser regulada por Lei, mas apenas a criação dos tributos e os seus elementos essenciais, nas quais se podem situar, genericamente, a criação de isenções ou de bonificações, no entanto, a sua específica regulação, ou até mesmo a supressão ou redução das isenções ou das bonificações, não está sujeita ao princípio da reserva de lei, desde logo, porque tal não configura uma alteração aos elementos essenciais do tributo.

### **2.3. O PRINCÍPIO DA IGUALDADE TRIBUTÁRIA E O PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA**

A nossa Constituição é unívoca quando, no art. 13.º, estabelece o cânone geral de que todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei. Dissemos também acima, a propósito da definição de imposto, que se trata de uma prestação exigível a pessoas (singulares ou coletivas) com capacidade contributiva. Pois bem, tratando-se o Direito Fiscal (pois ainda estamos no âmbito dos impostos) de uma área tão impregnada no nosso quotidiano, com a qual nos confrontamos diariamente (ainda que, naturalmente, sem essa constante consciência), nele emergiu uma ramificação daquele princípio, o princípio da igualdade fiscal, assente no critério da capacidade contributiva que exige, como veremos, uma *personalização do imposto*<sup>66</sup>. Este critério, porém, apenas é implicitamente acolhido na Constituição, no n.º 1, do art. 103.º, e n.º 1, do art. 104.º. Na legislação ordinária, o n.º 1, do art. 4.º, da LGT, faz-lhe expressa referência, estipulando que “[o]s impostos assentam essencialmente na capacidade contributiva, revelada, nos termos da lei, através do rendimento ou da sua utilização e do património”.

Para Casalta Nabais, que elege o pagamento de impostos a verdadeiro dever fundamental, “[...] todos os cidadãos se encontram adstritos ao cumprimento do dever de pagar impostos, e da uniformidade, a exigir que semelhante dever seja aferido por um mesmo critério – o critério da capacidade contributiva. Este implica assim igual imposto para os que dispõem de igual capacidade contributiva (igualdade horizontal) e diferente imposto (em termo qualitativos ou quantitativos) para os que dispõem de diferente capacidade contributiva na proporção desta diferença (igualdade vertical)”<sup>67</sup>. O princípio da capacidade contributiva visa, portanto, estabelecer uma igualdade horizontal e uma igualdade vertical, ou seja, utilizando as palavras de Sérgio Vasques, “[...] o imposto deve ser repartido na medida da capacidade que cada um mostre para

---

<sup>66</sup> A expressão em itálico é de Sérgio Vasques. Cfr. VASQUES, Sérgio, “Capacidade contributiva, rendimento e património”, in *Fiscalidade – Revista de Direito e Gestão Fiscal*, n.º 23, Coimbra, Coimbra Editora, 2005, p. 19.

<sup>67</sup> Sobre o princípio da igualdade fiscal, *vide*, entre outros, NABAIS, Casalta, “*O Dever...*”, *op. cit.*, p. 435 e ss..

o suportar: a contribuintes com maior força económica deve corresponder imposto maior, a contribuintes com menor força económica deve corresponder impostos mais pequeno também”.<sup>58</sup>

A doutrina nacional defende, assim, que o princípio da capacidade contributiva é pressuposto e critério da tributação<sup>59</sup>. É *pressuposto* na medida em que exige que todos os tributos tenham por objeto “bens fiscais”, excluindo da tributação o mínimo existencial e o máximo confiscatório, e é *critério* da tributação porque rejeita que o conjunto dos impostos e cada um dos impostos tenham por base qualquer outro critério, seja ao nível das respetivas normas, seja ao nível dos correspondentes resultados. Daí que Sérgio Vasques nos ensine que “[...] um imposto não se pode dizer em correspondência com o princípio da capacidade contributiva simplesmente por incidir sobre a riqueza mas apenas quando incida sobre a riqueza de modo determinado [...] De um modo que reflita a força económica real do contribuinte [...] O imposto só deve começar onde comece esta força económica, operando a capacidade contributiva como *pressuposto* da tributação, e deve terminar aí onde termine também, servindo então a capacidade contributiva de *limite* ao imposto”<sup>60</sup>. Dito de outro modo, o princípio da capacidade contributiva será o instrumento que expressa e mede a igualdade tributária, cabendo ao legislador ordinário concretizar ou estabelecer a medida da capacidade contributiva a exigir em cada imposto ou situação<sup>61</sup>. De acordo com o funcionamento do princípio da capacidade contributiva, para que haja tributação, é ainda necessário que haja, por parte do contribuinte<sup>62</sup>, uma manifestação de riqueza através de um destes bens tributários: o rendimento, o património e o consumo (despesa) e, naturalmente, uma lei (em sentido material) que preveja o respetivo facto tributário. Além disso, o princípio da capacidade contributiva encontra-se, como veremos, em concorrência com o princípio da equivalência, o que, de certo modo, se compreende face à natureza das coisas –o imposto é um tributo unilateral, que não pressupõe uma contraprestação individualizada por parte de quem *tira*<sup>63</sup>.

---

<sup>58</sup> Cfr. VASQUES, Sérgio, “Capacidade contributiva...”, *op. cit.*, pág. 16.

<sup>59</sup> Com vimos, o próprio n.º 1, do art. 4.º, da LGT, sob a epígrafe “pressupostos dos tributos”, refere que os tributos assentam essencialmente na capacidade contributiva.

<sup>60</sup> Cfr. VASQUES, Sérgio, “Capacidade contributiva...”, *op. cit.*, pág. 19. Sobre esta matéria, *vide*, entre outros, NABAIS, Casalta, “O Dever...”, *op. cit.*, p. 435 e ss., em particular, p. 443.

<sup>61</sup> Cfr. NABAIS, Casalta, “O Dever...”, *op. cit.*, pág. 440 e ss..

<sup>62</sup> Utilizamos a expressão “contribuinte”, e não “sujeito passivo”, por respeito a situações em que a qualidade de sujeito passivo não depende do critério da capacidade contributiva. É o caso da substituição tributária, em que a prestação tributária será entregue ao sujeito ativo, não pelo sujeito que realizou o facto tributário, mas por um terceiro que com ele mantém relações especiais e que, por isso, lhe vai exigir a prestação em causa, conforme art. 20.º, da LGT. O substituto tributário é, assim, um sujeito passivo, ainda que indireto, mas a prestação não lhe é exigida com base na capacidade contributiva, que se mantém inerente ao substituído (contribuinte). Cfr. ROCHA, Joaquim Freitas da, SILVA, Hugo Flores, “Teoria Geral...”, *op. cit.*, p. 84 e ss..

<sup>63</sup> Contudo, nem todos os impostos assentam no princípio ou critério da capacidade contributiva e, tanto assim é, que o n.º 1, do art. 4.º, da LGT, utiliza a expressão “essencialmente”. É caso, por exemplo, do Imposto Único de Circulação, introduzido no sistema tributário português no Anexo II, da Lei n.º 22-A/2007, de 29 de junho, com a última redação conferida pela Lei n.º 21/2021, de 20 de abril. O art. 1.º dispõe que “[o] imposto sobre veículos obedece ao princípio da equivalência, procurando onerar os contribuintes na medida dos custos que estes provocam nos domínios do ambiente, infra-estruturas viárias e sinistralidade rodoviária, em concretização de uma regra geral de igualdade tributária”. Ora, a proclamação de que o IUC assenta no princípio da equivalência, bem sabendo que os impostos assentam no princípio ou critério da capacidade contributiva, poderá conduzir a uma discussão sobre a verdadeira natureza desse tributo.

Uma ideia que é assinalada por Casalta Nabais quando refere que “[...] o pagamento dos impostos, enquanto condição da existência e funcionamento do estado, é da responsabilidade de todos os cidadãos independente da utilidade ou benefício auferido, o que revela uma total falta de correspondência entre a teoria da equivalência ou do benefício [...]”<sup>64</sup>.

### **3. A TAXA**

#### **3.1. NOÇÃO JURÍDICA**

Dirijamos, agora, a nossa atenção para a protagonista deste estudo. A delimitação conceptual da taxa, com base no pressuposto e finalidade, permitirá diferenciá-la não só dos demais tributos como, posteriormente, será útil para atomizar a taxa de justiça<sup>65</sup>.

Pois bem, até à revisão constitucional de 1997, a al. i), do n.º 1, do art. 168.º, da CRP, que corresponde ao atual art. 165.º, apenas previa a “[c]riação de impostos e o sistema fiscal”. Com a quarta revisão constitucional, operada pela Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro, aditou-se “e regime geral das taxas e demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas”.

A taxa aparece, no n.º 2, do art. 4.º, da LGT, como sendo um tributo que assenta “[...] 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”. Uma vez mais, o legislador ordinário não consagrou uma definição de taxa, embora, a Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, que define o Regime Jurídico das Taxas nas Autarquias Locais, no seu art. 3.º, estabeleça que “[a]s 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”<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> NABAIS, Casalta, “O Dever...”, *op. cit.*, p. 451.

<sup>65</sup> Sobre o conceito de taxa, *vide*, entre outros, TEIXEIRA, Glória, NOGUEIRA, João Félix, “Breve anotação sobre o conceito de taxa”, *in Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, Ano II, 2005, p. 167 e ss., CEDOUA, *et al.*, “Direito do urbanismo e autarquias locais – realidade actual e perspectivas de evolução”, Coimbra, Almedina, 2006, pp. 149-159 e CARVALHO, Jorge, OLIVEIRA, Fernanda Paula Marques de, “Perequação -Taxas e cedências: administração urbanística em Portugal”, Coimbra, Almedina, 2008, pp. 55-64.

<sup>66</sup> Neste sentido, *vide*, entre outros, FERNANDES, Filipe de Vasconcelos, “Direito Fiscal...”, *op. cit.*, p. 60.

Para Glória Teixeira, é justamente no preceito atrás mencionado que encontramos a noção de taxa<sup>67</sup>. Todavia, *data venia*, é uma formulação incompleta, de um lado, porque apenas tem em vista as autarquias locais, e, do outro, porque, se limita o que podem ser os seus pressupostos.

Sobrevoemos, então, alguns traços conceptuais da taxa.

Na aceção da doutrina tradicional, de que Alberto Xavier é o expoente, a distinção entre taxa e imposto assenta, desde logo, no carácter sinalagmático daquela, de sorte que “[...] o fundamento do tributo é a prestação da actividade pública, a utilização do domínio e a remoção do limite jurídico e por isso estas realidades e a taxa que lhes corresponde encontram-se entre si ligadas por um *nexo sinalagmático*, em termos de uma se apresentar como contraprestação da outra”<sup>68</sup>.

Por sua vez, Pedro Soares Martinez coloca a tónica na (in)divisibilidade da prestação pública, assinalando que, embora existam serviços públicos cuja utilidade não é divisível pelos cidadãos, existem outros, como é o caso da justiça, donde é possível extrair utilidades individualizáveis<sup>69</sup>. Como veremos adiante, a divisibilidade da prestação administrativa permitirá determinar, em maior ou menor medida, o custo ou benefício individual provocado ou obtido pelo sujeito passivo da taxa. Por outras palavras, se a contraprestação administrativa não se encontrar suficientemente definida e delimitada não será possível estabelecer uma equivalência entre a taxa e a contraprestação.

Para Sérgio Vasques, “[a] taxa constitui uma prestação pecuniária e coactiva exigida por uma entidade pública em contrapartida de uma prestação administrativa efectivamente provocada ou aproveitada pelo sujeito passivo”<sup>70</sup>. Sob um ponto de vista jurídico, é ainda necessário que se tratem de prestações públicas *efetivamente* provocadas ou aproveitadas, ainda que futuras. Questão diferente, porém, tem que ver com aqueles casos em que essa prestação administrativa é meramente potencial ou presumida, que, como sustenta o autor, podem suscitar problemas ao nível da sua estrutura e, no limite, sujeitar o tributo a outro tratamento jurídico-constitucional<sup>71</sup>.

---

<sup>67</sup> Cfr. TEIXEIRA, Glória, “Manual de...”, *op. cit.*, p. 32 e ss.. Neste sentido, *vide* ainda SILVA, Suzana Tavares da, “As taxas e a coerência do sistema tributário”, Braga, CEJUR - Centro de Estudos Jurídicos do Minho, 2008, p. 10.

<sup>68</sup> Cfr. XAVIER, Alberto, “Manual de Direito Fiscal”, Lisboa, 1974, p. 43.

<sup>69</sup> Assim, “[...] quando através dos serviços públicos se prestam utilidades particulares, individualizáveis, quando esses serviços são divisíveis, em suma, há possibilidade de realizar a sua cobertura financeira, ou parte dela, através do pagamento de prestações exigíveis aos particulares que utilizam tais serviços. Estas prestações designam-se por taxas”. O autor, porém, ressalva que o critério da divisibilidade, por si, é insuficiente para se estabelecer a diferença entre taxa e imposto. Cfr. MARTINEZ, Pedro Soares, “Manual de...”, *op. cit.*, p. 34 e ss.

<sup>70</sup> Cfr. VASQUES, Sérgio, “O princípio da equivalência como critério de igualdade tributária”, Coimbra, Almedina, 2008, p. 138.

<sup>71</sup> Sem deixar de ter em consideração que não é este o objeto primordial desta investigação, não podemos ignorar, a título exemplificativo, o caso da designada “taxa turística” cobrado, por exemplo, pelo município do Porto e Lisboa. Se sobrevoarmos o Regulamento Geral de Taxas, Preços e outras Receitas do Município de Lisboa, o seu art. 68.º determina que “[a]s taxas municipais turísticas previstas no presente regulamento são devidas em contrapartida do singular aproveitamento turístico proporcionado pelo conjunto de atividades e investimentos relacionados direta e indiretamente com a atividade turística, designadamente, através da realização de obras de construção, de manutenção, de reabilitação e de requalificação urbanas e das demais benfeitorias efetuadas em bens do domínio público e privado municipal, em zonas de cariz potencialmente turístico, e do benefício originado pela prestação do serviço público de informação e apoio aos turistas, e ainda pelo serviço público de dinamização

António Braz Teixeira define as taxas como sendo as “[...] prestações estabelecidas pela lei a favor de uma pessoa colectiva de direito público, como retribuição de serviços individualmente prestados, da utilização de bens do domínio público ou da remoção de um limite jurídico à actividade dos particulares”<sup>72</sup>.

No confronto com o imposto, J. L. Saldanha Sanches refere que “(..) o imposto distingue-se da taxa por não implicar qualquer contraprestação retributiva individualizável – o imposto é unilateral e a taxa é bilateral. Na definição doutrinal e legal de taxa, podemos distinguir um aspeto estrutural (a sinalagmaticidade) e, em consequência, os pressupostos para a sua cobrança”. Na mesma senda, para Casalta Nabais, os impostos são tributos unilaterais, enquanto as taxas são bilaterais. “Com efeito, enquanto os impostos obedecem ao exigente princípio da legalidade fiscal e a sua medida tem por base o *princípio da capacidade contributiva*, as taxas bastam-se com a reserva à lei parlamentar (ou decreto-lei parlamentarmente autorizado) do seu *regime geral* e a sua medida assenta no *princípio da proporcionalidade* taxa/prestação estadual proporcionada ou taxa/custos específicos causados à respectiva comunidade”<sup>73</sup>.

Por sua vez, Aníbal Almeida anota que a taxa constitui uma receita pública exigida aos utentes de um serviço semipúblico como contrapartida pelo seu uso ou utilização por parte destes. O autor preconiza, ainda, três variantes de taxas, consoante as finalidades por elas prosseguidas, quer seja a título principal ou a título predominante, a saber, (i) as *taxas compensadoras*, (ii) as *taxas moderadoras* e (iii) as *taxas (meramente) estatísticas*<sup>74</sup>.

Como se vê, podemos indigitar três classes de taxas:

- (i) As exigidas em virtude da prestação de um serviço ou atividade públicas;
- (ii) As exigidas pela utilização de bens do domínio público;
- (iii) As exigidas pela remoção de um obstáculo jurídico.

No que respeita à *iurisprudencia*, em particular, a constitucional, a delimitação conceitual da taxa tem acompanhado a doutrina nacional. No Ac. n.º 539/2015, estabeleceu-se que “[a] taxa constitui uma prestação pecuniária e coativa, exigida por uma entidade pública, em contrapartida de prestação administrativa efetivamente provocada ou aproveitada pelo sujeito passivo, assumindo uma natureza sinalagmática. A taxa pressupõe a realização de uma

---

cultural e recreativa da cidade”. Considerando o pressuposto invocado pelo legislador, e se bem vimos o problema, parece-nos ser passível de discussão a robustez deste nexos sinalagmático entre a presença de um turista no município de Lisboa e uma concreta prestação que haja sido causada ou de que haja beneficiado que, neste caso, parece apenas presumida.

<sup>72</sup> Cfr. TEIXEIRA, António Braz, “Princípios de...”, *op. cit.*, p. 43 e ss..

<sup>73</sup> Cfr. NABAIS, Casalta, “Direito Fiscal”, *op. cit.*, p. 46.

<sup>74</sup> Cfr. ALMEIDA, Aníbal, “Estudos de Direito Tributário”, 2.ª Edição, Coimbra, Almedina, 1999, pp. 59-60 e 66-67.

contraprestação específica resultante de uma relação concreta entre o contribuinte e a Administração e que poderá traduzir-se na prestação de um serviço público, na utilização de um bem do domínio público ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares (artigo 4.º, n.º 2, da LGT)”<sup>75</sup>.

Ora, chegados aqui, parece pacífico que a sinalagmaticidade integra o código genético da taxa. Esta sinalagmaticidade também será essencial, como veremos a seguir, para um controlo material da taxa<sup>76</sup>. Aliás, o relaxamento do princípio da legalidade em matéria de taxas, que também será abordado adiante, confere à Administração amplos poderes de criação e conformação do regime jurídico das taxas, o que tem vindo a determinar que o Tribunal Constitucional venha frequentemente a ser chamado a apreciar a inconstitucionalidade de algumas taxas criadas por entes públicos e, em alguns casos, a concluir pela sua desconformidade, justamente, por não se vislumbrar um nexo de sinalagmaticidade suficientemente robusto entre a taxa e a prestação pública<sup>77</sup>.

Por fim, mas não menos importante, cabe dizer que a taxa, embora configurada como compensação de uma prestação administrativa, continua a assumir uma finalidade financeira ou reditícia, isto é, de obtenção de receita pública. Isto não significa, porém, que não possa prosseguir, a título principal ou secundário, objetivos extratributários ou extra-reditórios<sup>78</sup>, *verbi gratia*, de reorientação de certos comportamentos.

---

<sup>75</sup> Cfr. Ac. do TC n.º 539/2015, proferido no processo n.º 27/15, em 21 de outubro de 2015, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [03-10-2020]. No mesmo sentido, por exemplo, Acs. do TC n.º 418/2017, proferido no processo n.º 789/2016, em 13 de julho de 2017, e n.º 848/2017, proferido no processo n.º 281/17, em 13 de dezembro de 2017, ambos disponíveis em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [03-10-2020].

<sup>76</sup> J. L. Saldanha Sanches ensina que, como nos impostos não há parâmetros de controlo imediatos quanto à sua medida, o princípio da legalidade fiscal surge como uma garantia dos destinatários dos impostos, enquanto nas taxas, a própria relação sinalagmática em que assenta permite um controlo e, daí, a sua não sujeita às apertadas vinculações do princípio da legalidade. Cfr. SANCHES, Saldanha J. L., “Manual de...”, *op. cit.*, p. 31.

<sup>77</sup> Assim, entre outros, Acs. do TC n.º 611/2017, proferido no processo n.º 361/2017, em 03 de outubro, n.º 17/2018, proferido no processo n.º 388/2017, em 10 de janeiro de 2017, n.º 34/2018, proferido no processo n.º 540/2017, em 31 de janeiro de 2017 e, mais recentemente, o n.º 4/2020, proferido no processo n.º 841/2019, em 05 de fevereiro de 2019, todos disponíveis em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [03-10-2020]. Em todos estes arestos, discutiu-se a inconstitucionalidade de normas que determinavam o pagamento de uma taxa municipal de proteção civil devida pela prestação de serviços no domínio da prevenção de riscos e da proteção civil. Foi repetidamente sustentado pelo Tribunal Constitucional o entendimento de que nas taxas fixadas pelas autarquias locais no âmbito de serviços da proteção civil não era possível estabelecer uma relação – efetiva ou presumida – com específicas pessoas ou grupos que deles fossem causadores ou beneficiários, exemplificando que até as pessoas que se deslocassem ocasionalmente aos municípios podiam dar causa à atividade da proteção civil. O tribunal concluiu que tais tributos se tratavam de verdadeiros impostos, cuja aprovação é da exclusiva responsabilidade da AR, nos termos da al. i), do n.º 1, do art. 165.º, da CRP, estando, portanto, tais normas feridas de inconstitucionalidade orgânica. Na doutrina, *vide*, entre outros, DOURADO, Ana Paula, “Direito Fiscal...”, *op. cit.*, p. 74. e ss..

<sup>78</sup> Uma vez que estamos a falar de tributos, afigura-se-nos, salvo melhor opinião, mais correta a utilização das expressões “finalidades extratributárias” ou “extra-reditícias”, ao invés de “finalidades extrafiscais”.

## 1.1. EM ESPECIAL, SOBRE A SUA COATIVIDADE

Nas diversas formulações que vimos, e ao contrariamente do sucede a miúdo com a definição de imposto, é pouco abordado o carácter coativo das taxas. Quererá, isto, dizer que a taxa se trata de uma prestação de natureza voluntária? Cremos que não.

É certo que o Tribunal Constitucional, no Ac. n.º 1108/96, observou que “[a] taxa insere-se ainda numa lógica de interacção também característica do mercado e não exprime, pelo modo como se justifica, uma intervenção coactiva no direito de propriedade”. Contudo, no referido Ac. n.º 215/2005, sustentou-se a natureza coativa da taxa, explicando que “[e]m suma, temos como elementos essenciais do conceito de taxa: prestação pecuniária imposta coactiva ou autoritariamente; pelo Estado ou outro ente público; sem carácter sancionatório; utilização individualizada, pelo contribuinte; solicitada ou não, de bens públicos ou semi-públicos; com contrapartida numa actividade do credor especialmente dirigida ao mesmo contribuinte”<sup>79</sup>.

Porém, com o devido respeito, afigura-se-nos que tal posicionamento não se afigura adequado. Comungamos, deste modo, com a posição de Sérgio Vasques que atribui expressamente natureza coativa à taxa<sup>80</sup>. Neste contexto, também Jorge Carvalho e Fernanda Paula Marques de Oliveira enfatizam que “[...] a taxa tanto pode ser *originada numa solicitação espontânea*, como pode ser *imposta pela lei*”<sup>81</sup>. Em nota bastante semelhante, César Martínez Sánchez, refere que “[/]la «provocación» puede ser directa, en los casos en los que media una solicitud del particular; o indirecta, en aquellos casos en que la Administración interviene de oficio invocando un interés general”<sup>82</sup>.

O que sucede - e quiçá talvez possa ser este o elemento de confusão -, é que os particulares ao dirigirem-se à Administração com um pedido “[...] revelam conhecer o elemento sinalagmático da prestação, situando-se, de forma mais ou menos espontânea no plano de

---

<sup>79</sup> A natureza coativa da taxa continua a ser reafirmada em recentes arestos, como é o caso, por exemplo, do já referido Ac. n.º 539/2015.

<sup>80</sup> “Porque a nota da coactividade é comum a todos os tributos públicos, as taxas não se podem conceber como prestações voluntariamente realizadas pelos particulares, como se fossem semelhantes, no seu processo de formação ou nos seus efeitos, a um preço”. Cfr. VASQUES, Sérgio, “O Princípio...”, *op. cit.*, p. 143. António Braz Teixeira também defende o carácter coativo da taxa, uma vez que, tal como no imposto há situações em que o contribuinte pode, ou não, colocar na situação geradora do imposto, também no caso das taxas nem sempre o seu sujeito passivo goza de liberdade. Cfr. TEIXEIRA, António Braz, “Princípios de...”, *op. cit.*, p. 44 e 45.

<sup>81</sup> Cfr. CARVALHO, Jorge, e OLIVEIRA, Fernanda Paula Marques de, “Perequação...”, *op. cit.*, p. 57. Um exemplo de uma taxa imposta por lei pode ser dado com recurso à taxa de gestão de resíduos cujo regime jurídico se encontra regulado no Decreto – Lei n.º 178/2006, de 05 de setembro, com a última redação conferida pela Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, e na Portaria n.º 278/2015, de 11 de setembro. A taxa de gestão de resíduos funciona com base no mecanismo de repercussão, de modo que são sujeitos passivos da taxa, por exemplo, as entidades responsáveis sistemas de gestão de fluxos específicos de resíduos, individuais ou integrados, bem como de sistemas de gestão de resíduos urbanos multimunicipais ou intermunicipais, e que se repercute economicamente nos seus clientes, aquando da cobrança das suas prestações, em conformidade com a al. a), do art. 4.º, deste diploma legal, conjugado com o n.º 1, do art. 8.º, do mesmo diploma. No mesmo sentido, por exemplo, CEDOUA, “*et al.*”, “Direito do...”, *op. cit.*, p. 152.

<sup>82</sup> Cfr. MARTÍNEZ SÁNCHEZ, César, “*Principio de Equivalencia en el Sistema Tributario Español*”, Madrid, Marcial Pons, 2015, p. 74.

incidência da taxa”<sup>83</sup>. Existe, portanto, uma certa liberdade, maior do que nos impostos, do particular em se constituir na situação que dá origem à obrigação tributária, o que, no entanto, não confere um carácter consensual à relação jurídica. Pelo contrário, esta solicitação parece mesmo ser condição lógica para a aplicação do princípio da equivalência<sup>84</sup>. A questão, cremos, também já foi certamente colocado por Carlos Baptista Lobo, quando afirma que “[o] aspecto fundamental não reside, pois, na sua voluntariedade nem na extracção de um benefício directo ou vantagem imediata, mas sim na utilização objectiva, pelo contribuinte, de meios organizados do Estado e para os quais esta entidade incorre em custos”<sup>85</sup>.

A taxa é um tributo que nasce e se conforma exclusivamente com base na lei. Assim, desde que se verifique o facto sociológico, previsto na lei (em sentido material), temos um facto tributário, logo, a obrigação de pagamento da taxa prevista, nisto se traduzindo a sua natureza coativa. Por exemplo, e para o que nos interessa, no âmbito judicial, bastará a apresentação em juízo de uma Petição Inicial, ou até mesmo de uma Contestação, para que se verifique o impulso processual, ou seja, o facto tributário, e, nessa medida, nasça a obrigação de pagamento da taxa de justiça (excecionado, naturalmente, as situações tipificadas de dispensa de prévio pagamento da taxa, de isenção ou do benefício de apoio judiciário, na modalidade de dispensa de pagamento da taxa de justiça e demais encargos com o processo)<sup>86</sup>. Esta natureza coativa afasta qualquer carácter consensual ou voluntarista deste tributo, uma vez que a taxa não pode ser criada, nem os seus elementos conformados, no plano da autonomia privada, antes pelo contrário, é fixada autoritariamente no exercício do *jus imperii*.

Com as suas particularidades, esta também é a mecânica dos impostos. Assim, por exemplo, a mera outorga de um contrato de aquisição onerosa do direito de propriedade sobre um bem imóvel – como facto sociológico previsto na lei (que, subjetivamente, tem intrínseca uma manifestação de capacidade contributiva, traduzida num ato de despesa) – é suficiente para o nascimento da obrigação de o adquirente suportar o respetivo IS<sup>87</sup>.

---

<sup>83</sup> Cfr. GARCIA, Nuno de Oliveira, “Contencioso de Taxas – Liquidação, audição e fundamentação”, 3.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2018, p.180. A solicitação do serviço é, na ótica do autor, um dos motivos pelos quais há um relaxamento no dever de fundamentação nas taxas, por oposição ao que sucede nos impostos, que se dá dar por respeitado pela simples estrutura sinalagmática da taxa.

<sup>84</sup> Neste sentido, MARTÍNEZ SÁNCHEZ, César, “Principio de...”, *op. cit.*, p. 65. O autor sustenta que “[...] la voluntariedad en la solicitud o recepción de los bienes o servicios públicos es una condición lógica, en tanto consecuente con su propio fin, para la aplicación del principio de equivalencia en la financiación de dichos bienes y servicios”.

<sup>85</sup> Cfr. LOBO, Carlos Baptista, “Reflexões sobre a (necessária) equivalência económica das taxas”, *in* Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, *Estudos jurídicos e económicos em homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco – Volume I*, Coimbra, Coimbra Editora, 2006, p. 433.

<sup>86</sup> Cfr. n.º 7, 8, 9 e 10, do art. 552.º, n.º 2, do art. 529.º, art. 530.º, e art. 570.º, todos do Código de Processo Civil, aprovado pela Lei n.º 41/2013, de 26 de junho.

<sup>87</sup> Cfr. art. 1.º, n.º 1, art. 5.º, n.º 1, al. a) e art. 3.º, n.º 1 e n.º 3, al. a), todos do Código do Imposto do Selo, aprovado pela Lei n.º 150/99, de 11 de setembro.

Creemos que é neste sentido que Alberto Xavier, equacionado se o pagamento de uma taxa se traduz numa obrigação legal ou voluntária, conclui que “[o] facto de um acto voluntário estar na origem de uma situação produtora dos efeitos fiscais não significa que as obrigações em que estes se traduzem tenham na vontade a sua fonte”<sup>88</sup>. Para o cosmos tributário, esta conduta do sujeito passivo não é um ato, mas mero facto. Assim, sustenta, “[n]as taxas – repita-se – a vontade do particular é, quando muito, um pressuposto de facto para que surja a obrigação, mas nunca um elemento formativo de um acordo”<sup>89</sup>.

## 1.2. A FIGURA EM OUTRAS ORDENS JURÍDICAS

No direito comparado registam-se diversas noções jurídicas de taxa, mais ou menos convergentes.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no seu art. 145.º, II, estipula que as taxas são devidas “[...] em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição”.

Em Espanha, a taxa pressupõe igualmente a verificação de uma contraprestação<sup>90</sup> específica, contudo, com algumas singularidades. No direito positivo, a taxa encontra-se definida no n.º 2, do art. 2.º, da *LeyGT*, todavia, o legislador não se ficou por aqui, e, ao contrário do que sucede entre nós, foi criado um regime geral das taxas. Falamos, pois, da já mencionada LTPP que define o regime jurídico das taxas e dos preços públicos. O art. 6.º, da LTPP, define taxa como “[...] *los tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado*”.

No Perú, o *Código Tributario* também define taxas como sendo “*el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por el Estado de un servicio público*”

---

<sup>88</sup> Cfr. XAVIER, Alberto, “Manual de...”, *op. cit.*, p. 47

<sup>89</sup> Cfr. *Idem, ibidem*. A respeito da definição de tributo, o autor também assinala que se trata de uma obrigação legal porque, na sua natureza, não está um ato voluntário, mas um mero facto a que a lei atribuiu efeito de a constituir.

<sup>90</sup> Como adiantamos há pouco, existe na doutrina espanhola uma tendencial aversão ao termo *contraprestación*. Para César Garcia Novoa, “[...] *la tasa es un tributo cuyo presupuesto es un servicio que se recibe, pero se trata de una obligación legal y no de una contraprestación, que sólo es referible a obligaciones contractuales*”. O autor, no entanto, não discute que a taxa tem como pressuposto a prestação de um serviço ou atividade pública individualizada. Cfr. GARCIA NOVOA, César, “*El concepto de tributo*”, Espanha, Marcial Pons, 2012, p. 262 e ss. Esta ideia também é defendida por Ramón Falcón y Tella. Cfr. FALCÓN Y TELLA, Ramón, “*Derecho Financiero...*”, *op. cit.*, p. 62.

*individualizado en el contribuyente*<sup>91</sup>. O legislador dá ainda outro passo e assinala mesmo o carácter coativo da taxa ao referir que “*[n]o es tasa el pago que se recibe por un servicio de origen contractual*”.

Não será, pois, de estranhar que, em certa medida, as noções acabamos de estudar correspondam à adotada pelo Modelo do Código Tributário para América Latina, que estabelece que a taxa “*[...] es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio en régimen de derecho público, individualizado en el contribuyente*”. Em todo o caso, *mister* se torna que haja uma atividade pública individualizada, caso contrário, não haverá lugar ao pagamento de uma taxa. Isto é algo que, na doutrina italiana, é representado pela ideia de *facto imputável ao ente público* (“*fatto imputabile all'ente publico creditore*”)<sup>92</sup>.

No que respeita à doutrina, a italiana tem vindo a definir taxa com bases nos elementos atrás mencionados. Assim, “*[l]a tassa è una prestazione pecuniaria coattiva o ex lege che il soggetto passivo è tenuto a corrispondere all'ente pubblico in relazione alla fruizione o alla fruibilità di un servizio pubblico o di un'attività pubblica (ammnistrativa o giurisdizionale). Normalmente l'attività dell'ente pubblico viene espletata su domanda del soggetto e produce un beneficio nella sfera giuridica del richiedente*”<sup>93</sup>. Fazendo, igualmente, menção à coatividade da taxa, e à prestação concreta de uma atividade administrativa, Pasquale Russo diz-nos que “*[...] la tassa à definibile comò la prestazione che lo Stato od altri enti pubblici possono imporre al fine di procurarsi un'entrata in stretta correlazione all'espletamento di funzioni pubbliche che riguardando specificamente l'obbligato e nell'ambito di un rapporto (o se si preferisce, ad evitare equivoci, di una situazione) di scambio di utilità nel senso più volte precisato. Onde la profonda differenza che si profila tra la tassa e l'imposta, non riconducibile ad una semplice peculiarità dei rispettivi presupposti, sebbene ci si trovi di fronte, in entrambi i casi, ad una obbligazione che ha la sua fonte nella lege*”<sup>94</sup>. De um modo geral, o facto tributário é, pois, a atividade administrativa concretamente prestada (e não a iniciativa – ou o pedido – do sujeito passivo da taxa)<sup>95</sup>. Esta ideia será retomada com mais profundidade quando abordaremos o facto tributário da taxa de justiça.

---

<sup>91</sup> Cfr. al. c), da Norma II, do Título Preliminar do *Código Tributario*, aprovado pelo *Decreto Supremo n.º 133-2013-EF*, de 22 de junio de 2013.

<sup>92</sup> Deste modo, “*la tassa non è dovuta o, se è stata pagata, deve essere restituita se il servizio non è stato reso per fatto imputabile all'ente pubblico creditore*”. Cfr. FALSITTA, Gaspare, “*Corso istituzionale...*”, *op. cit.*, p. 14.

<sup>93</sup> Cfr. FALSITTA, Gaspare, “*Corso Istituzionale...*”, *op. cit.*, p. 12. Itálico mantido conforme original.

<sup>94</sup> Cfr. RUSSO, Pasquale, “*Istituzioni Di Diritto Tributario*”, Milano, Giufree Editore, 2014, p. 8 e ss..

<sup>95</sup> Cfr. FALCÓN Y TELLA, Ramón, “*Derecho Financeiro...*”, *op. cit.*, p. 57.

Francisco Ruíz de Castila assinala a existência de quatro fatores que permitem distinguir a taxa de outros tributos – um serviço, um serviço público, um serviço individualizado e um serviço efetivamente prestado<sup>96</sup>.

Em Espanha, Alejandro Menéndez Moreno define taxa “[...] como una obligación legal y pecuniária, establecida en favor de un ente público, cuyo deudor manifiesta una capacidad económica consistente en la utilización privativo o aprovechamiento especial del dominio público, o en la recepción de servicios o actividades administrativas que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al deudor, cuando tal recepción sea obligatoria o, en su caso, los servicios o actividades no se presten por el sector privado”<sup>97</sup>. Contudo, como observa, entre nós, Sérgio Vasques, essa atividade administrativa tem que ser *efetivamente* prestada, não podendo destinar-se à compensações de prestações meramente presumidas ou potenciais – a *servicios potenciales*, como diria a doutrina espanhola.<sup>98</sup> Tal é o que sucede, por exemplo, em França, com as “*taxes*”, por oposição às “*redevances*”, ao que acresce que, ainda que a atividade seja prestada oficiosamente pela Administração, isso não é suficiente para lhe retirar a natureza de taxa<sup>99</sup>.

Destaca-se, ainda, a propósito da natureza coativa da taxa, os dizeres de Juan Martin Queralt que certamente assinala que “[...] *nota que subyace en todas estas exigencias es la coactividad en la solicitud o recepción de la prestación del servicio o de la actividad. Coactividad material que existe cuando el pago de la prestación patrimonial es anudado legal o reglamentariamente a la realización de una actividad administrativa o de un servicio público. Asimismo, cuando esos servicios o actividades, que presta la Administración, se puedan considerar imprescindibles para satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de los particulares, de acuerdo con las circunstancias sociales de cada momento y lugar. Y también se apreciará esa coactividad cuando sea únicamente el sector público el que preste el servicio o realice la actividad, sin que exista otra posibilidad de obtener la satisfacción y pagando, em consecuencia, la prestación patrimonial exigida*”<sup>100</sup>.

Ainda a propósito da definição de taxa, há quem defenda ser necessário que a atividade administrativa seja prestada unicamente pelo sector público (ou este seja o único capaz de o prestar)<sup>101</sup>. Tal como sucede entre nós, a taxa também assenta no princípio da equivalência,

---

<sup>96</sup> Cfr. RUÍZ DE CASTILA, Francisco, “*Derecho tributario...*”, *op. cit.*, p. 34.

<sup>97</sup> Cfr. MENÉNDEZ CORDERO, Alejandro, “*Derecho financiero...*”, *op. cit.*, p. 167.

<sup>98</sup> A expressão em itálico é de César Novoa García. Cfr. GARCÍA NOVOA, César, “*El concepto...*”, *op. cit.*, p. 263.

<sup>99</sup> Cfr. QUERALT MARTIN, Juan, et al, “*Curso de...*”, *op. cit.*, p. 84.

<sup>100</sup> Cfr. Juan Martin Queralt, “*Curso de...*”, *op. cit.* p. 87. Neste sentido, César Garcia Novoa que, aliás, se recusa a utilizar o termo contraprestação (por entender que se refere ao domínio das obrigações contratuais), assinala que, ainda que o pressuposto da taxa seja um serviço público, trata-se de uma obrigação legal. Cfr. GARCÍA NOVOA, César, “*El concepto...*”, *op. cit.*, p. 262.

<sup>101</sup> *Vide*, entre outros, QUERALT MARTIN, Juan, et al, “*Curso de...*”, *op. cit.*, p. 87.

embora, em na ordem jurídica espanhola, a LTPP atribua relevância ao princípio da capacidade contributiva, sempre que tal seja permitido pelas características do tributo<sup>102</sup>.

Neste contexto, não podemos deixar escapar o curioso apontamento – que já há pouco referimos - de que na ordem jurídica francesa distinguem-se entre taxas e “*redevances*” ou “*rémunérations pour services rendus*”. Assim, embora ambas se relacionem com a prestação de um serviço, as taxas podem ser exigidas, não só aos utilizadores efetivos do serviço, mas aos usuários potenciais, enquanto as “*redevances*”, estando subordinadas à existência de uma contraprestação, apenas são exigidas aos efetivos usuários. Além disso, também devem exprimir uma equivalência económica entre o seu valor e o serviço prestado, o que significa que não podem ultrapassar o valor do custo do serviço. A sua receita deve, ainda, ser consignada ao serviço em causa, ou seja, não pode ser afeta a despesas gerais do Estado<sup>103</sup>.

### **1.3. O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE NAS TAXAS**

Como vimos há pouco, o princípio da legalidade fiscal sujeita a que a criação e estruturação dos impostos provenha de lei parlamentar ou de decreto-lei autorizado, nos termos do n.º 2, do art. 103.º, e al. i), do n.º 1, do art. 165.º, ambos da CRP,

Sucedo que, no âmbito das taxas, há um *relaxamento* do princípio da legalidade, determinando que apenas o seu regime geral está sujeito a reserva parlamentar, o que decorre expressamente da al. i), *in fine*, do n.º 1, do art. 165.º, da CRP, e, ainda, do n.º 3, do art. 3.º, da LGT<sup>104</sup>. Isto significa que, quer a sua criação, quer os seus elementos essenciais, por exemplo, o seu *quantum*, integrarão as competências de órgãos legalmente previstos. É o caso, por exemplo, das taxas das autarquias locais. O Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro, prevê, no n.º 1, do seu art. 20.º, que os municípios podem criar taxas nos termos do regime geral das taxas das autarquias locais. Assim, o RGTAL – que será retomado adiante - prevê que os entes locais gozam de competências tributárias que lhes permite a criação de verdadeiros tributos, entre os quais, as taxas.

---

<sup>102</sup> Cfr. art. 7.º e 8.º, da LTPP.

<sup>103</sup> Assim, BOUVIER, Michel, “*Introduction au Droit Fiscal Général et à la Théorie de L’Impôt*”, 14.º Edição, Paris, L.G.D.J, 2020, p. 19. O autor conclui que, na realidade, a taxa e o imposto não são criaturas tão diferentes, sendo apenas a taxa uma variante. Assim, “[*c*]es trois éléments font qu’en réalité la taxe ne diffère pas véritablement de l’impôt dont on peut dire qu’elle n’est qu’une variante, en en partageant très largement les mêmes caractéristiques”.

<sup>104</sup> Sobre a reserva de lei aplicável as taxas, *vide*, entre outros, FERNANDES, Filipe de Vasconcelos, “Direito Fiscal...”, *op. cit.*, p. 302 e ss..

J. L. Saldanha Sanches explica que, em relação às taxas, “[...] razões de eficiência administrativa e optimização financeira justificam adicionalmente a concessão de amplos poderes a Administração, quer quanto à criação de taxas, quer quanto ao seu nível. A criação e quantificação das taxas é uma decisão que, apesar de poder ser tomada pelo Parlamento, cabe, em regra, à Administração e às Assembleias Municipais ou de Freguesias, às entidades a quem cabe a prestação pública de que a contraprestação é a taxa”<sup>105</sup>.

Este *tempero* do princípio da legalidade compreende-se se tivermos em consideração os pressupostos da taxa. Como já dissemos, é o particular que normalmente se constitui na situação que dá origem à obrigação tributária. O sujeito passivo está em condições de conhecer que concreta contrapartida ou contraprestação está associada (*rectius*, fundamenta) o pagamento da taxa e que decorre do nexu sinalagmático que caracteriza este tributo. Tal já não sucede, porém, com o imposto, que dispensa esta sinalagmaticidade e que se destina à nutrição de despesas públicas, indivisíveis, insuscetíveis de serem imputadas ou beneficiadas isoladamente por cada contribuinte. Parece-nos, assim, que o nexu sinaglamático determina uma relativização da ideia de autoconsentimento, sendo a sua exigência muito menor da que se verifica com o imposto<sup>106</sup>.

#### **1.4. O PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE (REMISSÃO)**

O tema que agora abordaremos, ainda que num padrão genérico, não poderá ser dissociado de um outro, que veremos adiante, e que tem que ver com o princípio da equivalência.

Por enquanto importa assinalar que, considerando os pressupostos e a finalidades da taxa, o *quantum debeatur* não poderá ser excessivamente reduzido ou excessivamente elevado em relação à prestação pública. Por outro outras palavras, deve assegurar-se que o sacrifício imposto pela taxa não excede o estritamente necessário à realização do interesse público, não violando, assim o princípio da proporcionalidade *strico sensu*, previsto no n.º 2, do art, 266.º, da CRP. Estamos, portanto, no plano da legitimação material da taxa.

Socorrendo-se do princípio da proporcionalidade, o TC tem vindo repetidamente a sustentar a ideia de que a falta de exata correspetividade entre a prestação pública e a taxa não

---

<sup>105</sup> Cfr. SANCHES, J. L. Saldanha, “Manual de...”, *op. cit.*, p. 31 e ss.. Parece-nos, assim, inexacta – com todo o respeito que é devido –, a afirmação de Vasco Valdez quando sustenta que “[...] os impostos são criados por lei [...] e as taxas são-no por decreto lei [...]”. Cfr. VALDEZ, Vasco, “A Constituição e as normas fiscais. Noção de imposto e taxa. A relação jurídica tributária”, in João Ricardo Catarino e Vasco Branco Guimarães, *Lições de Fiscalidade*, 7.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2021, p. 186.

<sup>106</sup> Neste sentido, J. L. Saldanha Sanches advoga “[...] que o que faz com que as taxas não estejam sujeitas à reserva de lei é o facto de a sua estrutura sinalagmática permitir o controlo do seu montante e, portanto, conterem uma imanente salvaguarda do sujeito passivo quanto a exacções excessivas”. Cfr. *Idem, ibidem*, p. 37. No mesmo sentido, também, VASQUES, Sérgio, “Manual de Direito Fiscal”, 2.ª Edição – Reimp., Coimbra, Almedina, 2021, p. 330.

desvirtua a natureza do tributo, nem será de subordina-la ao tratamento do imposto, desde que não traduza uma *manifesta desproporcionalidade*. Terá sido, aliás, a propósito das portagens que da Ponte 25 de Abril, que o Tribunal Constitucional introduziu o critério da *proibição da manifesta desproporcionalidade*, como uma espécie de controlo negativo, escudando-se no argumento de que a este tribunal não cabe controlar as opções legislativas de tributar determinada realidade, bem como o montante do tributo<sup>107</sup>. O tribunal tem-se, assim, quedado por uma *equivalência jurídica* para avaliar a conformidade jurídico-constitucional da taxa, secundarizando a adequação do montante, isto é, a *equivalência económica*, no controlo da legitimação material da taxa.

Tornam-se também evidentes, por um lado, os problemas que alvorecem da ausência de um regime geral de taxas, enquanto força motriz de um controlo mais rigoroso ao nível do montante das taxas, criando condições para uma maior desproteção do sujeito passivo.

De qualquer forma, o que dissemos acima deixa antever que, em matéria de taxas, o princípio da proporcionalidade é, em certa medida, mas não necessariamente assim, projetado através do princípio da equivalência.

Tendo em mente o papel notável que o princípio da equivalência desempenha na taxa, justifica-se que lhe dediquemos algumas considerações, não só em termos abstratos, mas, *in concreto*, quando estudarmos a taxa de justiça.

### **1.5. O PRINCÍPIO DA EQUIVALÊNCIA (O CUSTO E O BENEFÍCIO)**

Querendo iniciar esta narrativa com uma noção do princípio da equivalência, podemos afirmar, tomando por empréstimo as palavras de Sérgio Vasques, que “[o] sentido essencial do princípio da equivalência está na exigência de que os tributos públicos se adequem ao custo que o sujeito passivo gera à administração ou ao benefício que a administração lhe proporciona”<sup>108</sup>.

O princípio da equivalência vincula, *prima facie*, o legislador, embora não encontre qualquer respaldo, expressa ou implicitamente, no texto constitucional. É, no entanto, e apesar da

---

<sup>107</sup> “Pode, assim, dizer-se que o Tribunal Constitucional rejeita - seguindo a doutrina fiscalista portuguesa que se exprime sem discrepâncias - o entendimento de que uma taxa cujo montante exceda o custo dos bens e serviços prestados ao utente se deve qualificar como imposto ou de que deve ter o tratamento constitucional de imposto. Não é, assim, acolhida entre nós uma velha tese do clássico autor alemão do século XIX, Adolf Wagner, de que uma taxa “passa” a imposto quando dela decorrem lucros para a entidade que a estabeleceu, princípio este “da equivalência” que ainda hoje é defendido na doutrina e jurisprudência alemãs [...] Quando se verifica a correspectividade ou o carácter sinalagmático entre a imposição e um serviço divisível prestado - como ocorre no caso dos autos - não se está perante um imposto”. Cfr. Ac. do TC n.º 640/95, proferido no processo n.º 286/94, em 15 de novembro de 1995, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [03-10-2020].

<sup>108</sup> Cfr. VASQUES, Sérgio, “O Princípio...”, *op. cit.*, p. 338.

ausência de um regime geral das taxas, referido no art. 4.º, do RGTAL, sob a epígrafe “Princípio da equivalência jurídica”<sup>109</sup>.

O facto de a Lei Fundamental referir-se a um *sistema fiscal*, por oposição a um *sistema tributário*, bem como alguma *marginalização* dos tributos comutativos, quer no direito positivo, quer na dogmática tributarista, terão contribuído, em parte, para tal ausência. Mas não só. Como veremos, o princípio da equivalência também poderá ser entendido como projeções ou a consequência lógica de outros princípios fundamentais, o que também poderá explicar a ausência de alusão explícita.

Assim, antes de avançarmos, podemos afirmar, em termos simplistas, que, nos tributos comutativos e, em particular, nas taxas, o princípio da igualdade é concretizado pelo princípio da equivalência, tal como, no âmbito dos impostos, é expresso através do princípio da capacidade contributiva<sup>110</sup>. O princípio da equivalência também poderá ser uma manifestação de proporcionalidade. Oportunamente, retomaremos esta temática.

O princípio da equivalência pode, então, ser entendido como um *critério de repartição*, determinando que os encargos tributários, ao ter como fundamento o custo ou o benefício da prestação pública, a custo ou benefício igual corresponda tributo igual e, a custo ou benefício diferente, corresponda tributo diferente. Estamos, evidentemente, perante uma projeção do *princípio da igualdade*, com guarida constitucional no art. 13.º, da CRP. Por outro lado, também podemos falar em *critério de quantificação*, com influência sobre o *quantum* da prestação tributária que deve corresponder ao custo provocado ou ao benefício proporcionado. Como se vê, nesta hipótese, o princípio da equivalência é representado como uma projeção do *princípio da proporcionalidade stricto sensu*, consagrado no n.º 2, do art. 266.º, da CRP.

No entanto, os problemas da quantificação e da repartição, em matéria de taxas e contribuições, não se podem dissociar. O princípio da igualdade não se mostrará respeitado independentemente do valor da prestação tributária e vice-versa. É dizer, é insuficiente que sujeitos

---

<sup>109</sup> Embora, como bem aponta J. L. Saldanha Sanches, “[...] o legislador reconduz a equivalência (a que chama «jurídica») à proporcionalidade”. Cfr. SANCHES, J. L. Saldanha, “Manual de...”, op. cit., p. 40. Esta crítica também é efetuada por Sérgio Vasques, sustentado que “[...] possuindo embora a epígrafe de *princípio da equivalência jurídica*, consagra no seu n.º 1 um genuíno *princípio de equivalência económica* [...]”. Cfr. VASQUES, Sérgio, “O Princípio...”, op. cit., p. 349-350. Itálico mantido conforme original.

<sup>110</sup> Neste contexto, o Tribunal Constitucional assinala que “[n]o tocante aos tributos unilaterais, o critério que se afigura constitucionalmente mais adequado é o da capacidade contributiva, pois, tratando-se de exigir que os membros de uma comunidade custeiem os respetivos encargos, a solução justa é que sejam pagos na medida da força económica de cada um; já quanto aos tributos comutativos e paracomutativos, o critério distintivo da repartição é o da equivalência, pois, tratando de remunerar uma prestação administrativa, a solução justa é que seja paga na medida dos benefícios que cada um recebe ou dos encargos que lhe imputa”. Assim, “[...] o critério da capacidade contributiva já não se mostra materialmente adequado à repartição dos tributos comutativos – taxas e contribuições –, porque a sua natureza exige que a repartição se faça em função do custo provocado pelo contribuinte ou em função do benefício de que ele se aproveita. Com efeito, a bilateralidade ou sinalagmaticidade característica desse tipo de tributos apela a uma relação de equivalência entre o tributo e o custo provocado ou o benefício gozado: a custo ou benefício igual deve corresponder tributo igual e a custo ou benefício diferente deve corresponder tributo diferente”. Cfr. Ac. do TC n.º 344/2019, proferido no processo n.º 673/2017, em 04 de junho de 2019, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [07-11-2020].

passivos que provoquem o mesmo custo ou auferam o mesmo beneficiário paguem a mesma taxa ou contribuições se, ainda assim, o seu montante se mostrar acima ou abaixo do custo ou do benefício<sup>111</sup>. Do mesmo modo, não se pode dar o princípio da igualdade por respeitado se, apesar de o montante se mostrar conforme o custo ou o benefício, são introduzidas diferenciações injustificados entre os sujeitos passivos. Trata-se, no entanto, de uma discussão que não nos cabe aqui desenvolver.

Vimos, então, que, quando se fala em equivalência, podemos falar em custo ou benefício. Pois bem, anatomicamente, e seguindo a doutrina de Sérgio Vasques, o princípio da equivalência pode decompor-se numa *equivalência de custo* ou numa *equivalência de benefício*<sup>112</sup>. Estes critérios – um ou outro – são ambos aptos, em abstrato, a concretizar o princípio da equivalência. Tratam-se, portanto, de concretizações alternativas do mesmo princípio. Caberá, então, ao legislador definir, em concreto, o conteúdo do princípio da equivalência para cada tributo, podendo optar pelo critério do custo ou do benefício<sup>113</sup>. Dito de outra forma, o princípio da equivalência mostrar-se-á honrado se a taxa se adequar ou ao custo gerado para a administração, ou ao benefício proporcionado ao sujeito passivo da taxa. Assim, “[...] quando o legislador oriente um tributo comutativo à compensação de custos, será esta a vertente do princípio da equivalência em função da qual se há-de controlar a respetiva estrutura e montante, quando o oriente à compensação de benefícios, será esta outra vertente do princípio da equivalência que se mostra adequada ao seu exame”<sup>114</sup>. A concretização predominante do princípio da equivalência repousa, no entanto, no princípio da cobertura dos custos. Não está, porém, excluída a possibilidade de, num só tributo, se reunirem ambos os critérios, embora com as devidas cautelas, sob pena de conduzir a soluções incoerentes<sup>115</sup>.

---

<sup>111</sup> Sobre esta matéria, VASQUES, Sérgio, “O Princípio...”, *op. cit.*, pp. 361-365. Se bem compreendemos a sua doutrina, o autor defende tratar-se de uma visão redutora a que defende que o princípio da equivalência pode ser uma manifestação do princípio da igualdade ou do princípio da proporcionalidade, uma vez que a justa repartição dos encargos tributários dependerá, em larga medida, do seu montante. Assim, sustenta que o princípio da equivalência torna-se num instrumento muito mais eficaz quando entendido como uma expressão de igualdade, pois é o que melhor permite um controlo tanto ao nível da sua estrutura, como ao nível do montante das taxas e contribuições.

<sup>112</sup> Podemos, ainda, falar em *critério da cobertura dos custos* e *critério da equivalência ou do ganho privado*, embora, em nosso ver, se tratem de formulações teóricas que, de uma forma ou de outra, acabam por se reconduzir à mesma ideologia. Neste sentido, GLÓRIA, Teixeira, NOGUEIRA, João Félix, “Breve anotação...”, *op. cit.*, p. 169 e 170. Quanto ao princípio da cobertura dos custos, *vide*, entre outros, DOURADO, Ana Paula, “Direito Fiscal”, *op. cit.*, p. 67.

<sup>113</sup> Para Glória Teixeira e João Félix Nogueira, porém, a opção entre o critério da cobertura dos custos ou o critério da equivalência ou do ganho privado, não é arbitrário. Os autores propõem alguns critérios, como o do interesse predominante (interesse público ou interesse individual) e a natureza da prestação pública. Se o interesse predominante for o público, devera, então, atender-se ao critério da cobertura dos custos. Pelo contrário, se o interesse prevalecente for o individual, deve estabelecer-se o critério da equivalência ou do ganho privado. Por outro lado, se a taxa for devida pela provocação de custos, aplicar-se-á o critério da cobertura dos custos e, nos restantes casos, o segundo critério. Todavia, os autores admitem que nem sempre é possível estabelecer, com precisão, o montante do custo ou do benefício. Cfr. GLÓRIA, Teixeira, NOGUEIRA, João Félix, “Breve anotação...”, *op. cit.*, p. 169 e 170.

<sup>114</sup> Cfr. VASQUES, Sérgio, “O Princípio...”, *op. cit.*, p. 402.

<sup>115</sup> Cfr. VASQUES, Sérgio, “O Princípio...”, *op. cit.*, p. 406 e ss.. Glória Teixeira e João Félix Nogueira também parecem admitir a aplicação conjunta de ambos os critérios. Cfr. Teixeira, Glória, NOGUEIRA, João Félix, “Breve anotação...”, *op. cit.*, p. 169.

Ora, como resulta do que temos vindo de expor, uma a prestação da administração implica simultaneamente quer um custo para o erário público, quer um benefício para o respetivo sujeito passivo, a ausência de tributação introduziria uma distorção gravíssima ao nível da igualdade. É que, nessa ausência, o sujeito passivo estaria numa situação privilegiada face aos demais que não tiveram qualquer participação no facto, dele não retirando qualquer benefício. Daí que caiba ao legislador, gozando de uma ampla margem de conformidade, escolher entre um ou outro critério, uma vez que ambos são aptos, em abstrato, a concretizar o princípio da equivalência. É justamente a isto que se refere Ana Paula Dourado quando, ao falar no *princípio da cobertura de custos*, observa que o montante da taxa também é critério para se aferir da sua bilateralidade, na medida em que, idealmente, os custos pelo serviço prestado, pelo bem utilizado ou pelo obstáculo jurídico removido não devem exceder o benefício proporcionado ao contribuinte<sup>116</sup>. Não se verificando essa tendencial equivalência, podemos estar perante uma desproporcionalidade entre a prestação do sujeito passivo e a contraprestação do ente público.

Quanto à jurisprudência, importa assinalar que, não obstante o princípio da equivalência ser objeto de esgotante análise no Tribunal Constitucional, o tribunal refere-se, por vezes, indistintamente a ambos os critérios do custo e do benefício<sup>117</sup>, merecendo, porém, saliência o já mencionado Ac. n.º 344/2019, onde, de uma forma muito clarividente, o tribunal explica que “[...] princípio da equivalência impõe assim que as taxas e contribuições sejam adequadas ao *custo* ou *valor* das prestações públicas. A correspondência entre o tributo e a prestação administrativa tanto pode ser aferida em função do custo que o sujeito passivo provoca (*princípio da cobertura de custos*) como em função do benefício que ele aproveita (*princípio do benefício*)”.

Em todo o caso, a ideia de que o princípio da equivalência se reporta ao custo ou ao benefício está presente na jurisprudência nacional, “(..) ainda que nem sempre nos nossos tribunais articulem de modo claro a relação entre equivalência, custo e benefício”<sup>118</sup>.

Urge, ainda, acentuar que o princípio da equivalência não se encontra *ao serviço* da taxa. Pelo contrário, este é o tributo que melhor permite, pela sua sinalagmaticidade, concretizar o

---

<sup>116</sup> Cfr. DOURADO, Ana Paula, “Direito Fiscal”, *op. cit.*, p. 67. Parece-nos, porém, que a autora cruza as noções de *custo* e *benefício*, enquanto concretizações do princípio da equivalência, uma vez que o associa simultaneamente à compensação do custo e à compensação do benefício proporcionado ao sujeito passivo da taxa.

<sup>117</sup> Por exemplo, no Ac. do TC n.º 364/2019, proferido no processo n.º 66/2018, em 19 de junho de 2019, o tribunal refere-se a custos e benefícios, transparecendo a ideia de que o legislador terá, ou poderá, atender simultaneamente, e quanto ao mesmo tributo, a ambos os critérios. Já no Ac. do TC n.º 353/2003, proferido no processo 330/03, em 08 de julho de 2003, a propósito da proporcionalidade, o tribunal refere-se, num primeiro momento, ao custo do serviço prestado e, logo de seguida, concluindo que não pode ocorrer uma desproporção intolerável, refere-se à utilidade do serviço prestado, o que, quanto a nós, não poderá reconduzir-se senão ao critério do benefício proporcionado ao sujeito passivo da taxa. Todos disponíveis em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [07-11-2020].

<sup>118</sup> Cfr. VASQUES, Sérgio, “O Princípio...”, *op. cit.*, pág. 341.

princípio da equivalência<sup>119</sup>. A taxa é, assim, o instrumento de tributação preferencial do princípio da equivalência, mas este é, antes de mais, a expressão de igualdade e proporcionalidade tributárias, sendo estas transversais a todo o sistema tributário<sup>120</sup>.

Enfim, a ideia fundamental a reter é a de que as taxas, por oposição aos impostos, assentam no princípio da equivalência (concretizado através do critério do custo ou do benefício) e que postula uma tendencial correlatividade (traduzida na ausência de manifesta desproporcionalidade) entre a taxa e a contraprestação pública. A manifestação de uma capacidade contributiva, nesta matéria, será meramente reflexa (e eventual) em relação a pressuposto primordial da taxa, embora, como vimos, a ordem jurídica espanhola tenda a atribuir uma maior importância ao princípio da capacidade contributiva nos tributos comutativos. Sendo concorrentes, o princípio da equivalência e o princípio da capacidade contributiva são duas faces da mesma moeda, não podendo, porém, afirmar-se que, entre eles, exista uma relação de hierarquia e que um é *superior* em relação ao outro<sup>121</sup>.

### **1.5.1. UMA VISÃO EXTERNA**

No que concerne a ordens jurídicas externas, assinala-se que a doutrina espanhola também se tem dedicado ao estudo do princípio da equivalência, reconhecendo que o valor das taxas deve ser fixado em função do custo do serviço ou da atividade (real ou estimado), o que, por sua vez, funciona como limite quantitativo. Assim, César García Novoa explica que, quando haja lugar à prestação de uma atividade por parte da Administração, provocada pelo contribuinte, o custo dessa prestação ou atividade pública há-de ser imputado, exigido, a este – princípio da provocação do custo – devendo existir uma equivalência entre o valor a ser pago e o custo do serviço<sup>122</sup>. Contudo, para o autor, não se pode reconduzir as taxas unicamente à sua quantificação, mas também ao seu fundamento. Assim, a circunstância de a taxa ser quantificada de acordo com o custo da prestação do serviço ou atividade, permite concluir que se fundamenta no *benefício*, e não na capacidade contributiva ou económica. Contudo, o autor não nega que a capacidade contributiva não se encontra, de alguma forma, presente no fundamento das taxas.

---

<sup>119</sup> Neste sentido, VASQUES, Sérgio, “O Princípio...”, *op. cit.*, pp. 449-453, e GARCIA, Nuno de Oliveira, “Contencioso de...”, *op. cit.*, p. 184.

<sup>120</sup> O princípio da equivalência também é um instrumento de responsabilização do indivíduo perante a comunidade. Assim, VASQUES, Sérgio, “O Princípio...”, *op. cit.*, p. 373.

<sup>121</sup> Para César Martínez Sánchez, porém, o princípio da equivalência e o princípio da capacidade contributiva não são completamente antagónicos. Assim, “[e]l principio de equivalencia y el de capacidad económica no han de ser necesariamente contradictorios, sino que, por ele contrario, en determinados casos pueden coexistir de forma armónica”. Cfr. SÁNCHEZ MARTINEZ, César, “Principio de...”, *op. cit.*, p. 134.

<sup>122</sup> Cfr. GARCÍA NOVOA, “El concepto...”, *op. cit.*, p. 262 e ss. Itálico mantido conforme original.

Assim, o princípio da capacidade contributiva continua a manifestar-se nas taxas, contudo, trata-se de *uma capacidade contributiva (ou económica) relativa*, na medida em que se manifesta, não propriamente no seu valor, mas na sua fundamentação. Deste modo, o princípio da capacidade contributiva justificaria que não fossem exigidas taxas a quem não manifestasse tal capacidade<sup>123</sup>.

Num sentido um pouco mais divergente, Juan Queralt Martín defende que o pressuposto da taxa é a utilização de um serviço público, “[s]e paga porque se utiliza un servicio público o se obtiene una licencia por obras; no, como regla geral, porque se demuestre una mayor o menor capacidad económica”<sup>124</sup>. O princípio da capacidade económica está, portanto, diluído, no entanto, o legislador ordinário permite que, aquando da fixação do *quantum* das taxas poderão, eventualmente, ter-se em contra critérios genéricos de capacidade económica dos sujeitos<sup>125</sup>.

Pasquale Russo também observa que, para a quantificação do serviço ou atividade da Administração, nada impede o legislador - caso a concreta situação assim o permita - de ter em consideração o princípio da capacidade contributiva. Inclusive, defende que tal poderá contribuir para uma igualdade substancial no acesso a serviços públicos<sup>126</sup>.

### **1.5.2. A EQUIVALÊNCIA JURÍDICA E A EQUIVALÊNCIA ECONÓMICA**

Nesta narrativa em torno do princípio da equivalência, podemos ainda referir-nos à *equivalência jurídica* e à *equivalência económica*. Como veremos, tratam-se de questões situadas em dois planos distintos – um, tem que ver com a delimitação conceitual da taxa, outro, relaciona-se com a legitimação material.

Como vimos, o desenho conceitual de taxa implica, de um ponto de vista jurídico, a existência de uma contrapartida específica em benefício do sujeito passivo, é dizer, pressupõe uma relação de troca. Esta ideia de contrapartida – de uma espécie de *quid pro quo* – é aquilo a que se vem designando de equivalência jurídica. Deste modo, com a “[...] *equivalência jurídica* pretende-se assinalar a relação rigorosamente comutativa que é característica da taxa, o nexó sinalagmático que existe entre a obrigação tributária que impende sobre o sujeito passivo e a

---

<sup>123</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 268 e ss..

<sup>124</sup> Cfr. QUERALT MARTÍN, Juan, *et al.*, “Curso de...”, *op. cit.*, p. 89.

<sup>125</sup> Isto mesmo consta do n.º 4, do art. 24.º, do *Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo*, que aprovou a *Ley Reguladora de las Haciendas Locales*. Ali, se consigna que “[p]ara la determinación de la cuantía de las tasas podrán tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas”.

<sup>126</sup> Tradução nossa. No texto original, o autor refere que “[...] anzi, in merito alla quantificazione della prestazione, si deve osservare che nulla impedisce al legislatore di (ed anzi l'occasione è propizia per) tenere conto della capacità contributiva degli utenti per la determinazione dell'entità della prestazione dovuta singolarmente da costoro e, in specie, al fine di adottare una misura ridotta per i meno abbienti, in modo che le loro condizioni economiche non siano di ostacolo ad una sostanziale situazione di uguaglianza in punto di effettivo godimento del servizio pubblico”. Cfr.

<sup>126</sup> Cfr. RUSSO, Pasquale, “*Istituzioni di...*”, *op. cit.*, p. 9.

prestação que ele efetivamente provoca ou aproveita”<sup>127</sup>. Por outro lado, tal como vimos há pouco – embora, na altura, não nos tenhamos referido a esta noção – “[]com a *equivalência económica* pretende-se assinalar em vez disso a relação que se estabelece entre o montante das taxas e o custo ou valor das prestações que constituem a sua contrapartida”<sup>128</sup>. É digno de assinalar que o princípio da equivalência económica se encontra positivado no n.º 2, do art. 4.º, do RGTAL, que estabelece que “[o] valor das taxas das autarquias locais é fixado de acordo com o princípio da proporcionalidade e não deve ultrapassar o custo da actividade pública local ou o benefício auferido pelo particular”, pese embora a sua epígrafe referir-se, erradamente, ao princípio da equivalência jurídica.

Importa, assim, acrescentar que, em nosso ver, a equivalência jurídica traduz um conceito qualitativo, na medida em que mais não traduz do que a necessária contrapartida individualizável a favor do sujeito passivo, enquanto a equivalência económica é um conceito quantitativo, determinado que o seu montante se adegue ao custo provocado ou ao benefício proporcionado ao sujeito passivo<sup>129</sup>.

Pois bem, quando falamos do conceito de taxa, vimos que, muito embora deva existir uma correlação entre o destinatário do encargo financeiro e o beneficiário da despesa pública, tem-se entendido que, a nível conceitual, apenas assume relevância a equivalência jurídica, de modo que a sua sinalagmaticidade não é descaracterizada se não existir equivalência económica<sup>130</sup>. Esta ideia tem vindo a ser sustentada quer pela maioria da doutrina, quer pela nossa jurisprudência.

Neste sentido, pronunciou-se Alberto Xavier, afirmando que “[...] do ponto de vista económico, só casualmente se verificará uma equivalência precisa entre prestação e contraprestação, entre o quantitativo da taxa e o custo da actividade pública ou o benefício auferido pelo particular – aliás muitas vezes indetermináveis por não existir um mercado que os permita exprimir objectivamente”. Deste modo, “[...] ao conceito de sinalagma não importa a equivalência económica, mas a *equivalência jurídica*”<sup>131</sup>. Aníbal Almeida que, aliás, é bastante crítico do uso da

---

<sup>127</sup> Cfr. VASQUES, Sérgio, “O Princípio...”, *op. cit.*, p. 348.

<sup>128</sup> Cfr. *Idem, ibidem*. César Garcia Novoa, embora ciente das dificuldades em determinar com exatidão o custo do serviço ou o valor da prestação pública, não deixa de atribuir importância à equivalência económica, afirmando que “[...] *el principio de equivalencia que gobierna el régimen de las tasas se proyecta sobre la cuantía del tributo, postulando una equivalencia entre la cantidad a pagar y el importe del servicio. La determinación legal de la cuantía del tributo experimenta así una importante novedad: en la medida en que la cuantía de las tasas aparece vinculada al coste del servicio y éste depende de estudios técnicos reflejados en las respectivas memorias economico-financieras, se entiende que la ley no puede fijar con precisión el importe o la cuantía de la tasa, por las importantes implicaciones técnicas que escapan a una visión rigurosa de la reserva de ley*”. Cfr. GARCIA NOVOA, César, “*El concepto...*”, *op. cit.*, pp. 261 e 262.

<sup>129</sup> Parece-nos, salvo melhor opinião, que será mais ou menos neste sentido que Carlos Baptista Lobo afirma, ao assinalar o que a figura da taxa de justiça pressupõe uma contrapartida específica em favor do contribuinte (*rectius*: sujeito passivo), que assenta “[...] qualitativamente num princípio de equivalência jurídica”. Cfr. LOBO, Carlos Baptista, “Reflexões sobre...”, *op. cit.*, p. 432.

<sup>130</sup> Para Casalta Nabais, são de designar por tarifas, “[...] as taxas que exprimem não apenas uma equivalência jurídica, como é o característico de todas as taxas [...] mas também uma equivalência económica, como é característico dos preços”. Cfr. NABAIS, Casalta, “Direito Fiscal”, *op. cit.*, p. 54.

<sup>131</sup> Cfr. XAVIER, Alberto, “Manual de...”; *op. cit.*, pp. 43-44. Itálico mantido conforme original.

expressão *sinalagma*, também assinala que “[o] carácter *compensador* das taxas não significa, como é óbvio, que o seu montante tenha de equivaler pontualmente ao custo do serviço (o que, aliás, só poderá estatuir-se, como exigência prévia, em termos de pura *previsão*), podendo, pois verificar-se, no fim do período, quer em termos globais, quer caso a caso, que o montante da receita de uma *taxa compensadora* ficou aquém ou foi além do *custo total (fixo e variável)*”<sup>132</sup>.

No plano jurisprudencial, em especial, a constitucional, o princípio da equivalência tem sido objeto de abundante análise. Porém, o Tribunal Constitucional também tem relativizado o papel da equivalência económica, em especial quando se tratam de taxas com finalidades extratributárias<sup>133</sup>. Importa, assim, autonomizar alguns arestos.

O Ac. n.º 1108/86, já mencionado acima, refere que “[...] a taxa surge como uma figura estruturalmente juridicamente através da sinalagmaticidade e correspectividade das prestações, tendo como causa uma prestação de que é beneficiário o cidadão vinculado ao seu pagamento. A taxa não surge, todavia, necessariamente justificada pelo exacto custo da prestação ou do benefício, distinguindo-se nesse sentido, do preço, segundo alguns autores. Para a função da taxa pode ser menos relevante o custo e, por exemplo, mais relevante a contenção da utilização de um serviço, por exemplo (no sentido de uma ultrapassagem do princípio da cobertura dos custos pela figura da taxa) [...]”.

No já mencionado Ac. n.º 640/95, ficou patente o entendimento do Tribunal Constitucional – mais tarde, reafirmado em outros arestos – de que uma taxa cujo montante exceda o custo dos bens e serviços prestados ao seu utilizador não deve ser qualificado como imposto, não sendo de lhe conceder o respetivo tratamento constitucional.

No Ac. n.º 274/2004 concluiu-se 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 [...] não é, por si só, de qualificar a taxa como imposto, ou de lhe conceder tratamento constitucional de imposto, se o respectivo montante exceder o custo dos bens e serviços prestados ao utente [...]”. Mais adiante, o tribunal expressa inequivocamente esta ideia, afirmando que “[n]a verdade, o carácter sinalagmático do nexó entre o pagamento desse tributo e a prestação da actividade pelo ente público não é descaracterizado se não existir equivalência económica, bastando, essencialmente, a correspondência jurídica”.

---

<sup>132</sup> Cfr. ALMEIDA, Anibal, “Estudos de...”, *op. cit.*, p. 66. Itálico mantido conforme original.

<sup>133</sup> Neste sentido, entre outros, incluindo os atrás mencionados, veja-se o Ac. do TC n.º 68/2007, proferido no processo n.º 215/05, em 30 de janeiro de 2007, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [24-10-2021].

Mais recentemente, o Ac. n.º 344/2019, embora não se afaste tese predominante de que, para a qualificação como taxa basta a equivalência jurídica, referencia que “[i]sso não significa, contudo, que para efeito de legitimação material as taxas e contribuições não devam ser ordenadas ao custo ou valor das prestações administrativas. A equivalência, enquanto expressão do *principio da proporcionalidade*, também exige que o quantitativo da prestação tributária deva corresponder ao custo ou benefício que se pretende compensar, sendo o tributo inválido se manifestamente excessivo ao custo ou valor dos bens e serviços prestados ao sujeito passivo”<sup>134</sup>.

Na senda deste aresto, o Ac. 332/2021, estabelece que “[...] o princípio da equivalência exige que o *quantum* do tributo seja fixado em função do *custo* ou *valor* das prestações públicas; mas a relação de equivalência estabelecida, por esta via, entre a obrigação tributária e a prestação administrativa (provocada ou aproveitada) não tem, contudo, de traduzir uma rigorosa *equivalência económica*, sendo suficiente que aquela relação traduza uma *equivalência jurídica*”<sup>135</sup>.

Em padrões gerais, podemos assim dizer que a jurisprudência tem vindo a estabelecer, como linha vermelha, a manifesta desproporcionalidade entre o montante da taxa e o custo do serviço público, de sorte que nem sequer se possa falar num nexó sinalagmático entre a prestação pública e a taxa. A equivalência jurídica posa, então, como um limite ao excesso e ao arbítrio, ou seja, se bem vimos as coisas, como uma projeção do princípio da proporcionalidade.

Ora, esta tendencial desconsideração pelo princípio da equivalência suscita, em nosso ver, vários problemas, desde logo, porque pode seduzir as entidades criadores das taxas a marginalizarem uma adequada quantificação do custo do serviço o, que, por sua vez, se reflete na via judicial, resultando numa desproteção dos sujeitos passivos. Se o criador não é obrigado a apresentar, por exemplo, uma fundamentação económico-financeira relativa ao valor das taxas, da qual se possa descortinar tratar-se de uma equivalência de custo ou de benefício, afigura-se-nos difícil que as instâncias judiciais possam proceder a um correto controlo material da criatura legal, mas apenas formal. A origem destes problemas parece-nos evidente – a ausência de um regime geral das taxas. Diríamos, inclusive, estar perante um círculo vicioso que, enquanto não for resolvido pela via legislativa, é à via judicial que cabe um papel preponderante<sup>136</sup>.

---

<sup>134</sup> Itálico mantido conforme original.

<sup>135</sup> Cfr. Ac. do TC n.º 332/2021, proferido no processo n.º 1197/2019, em 26 de maio de 2021, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [08-11-2021]. Itálico mantido conforme original. No mesmo sentido, por exemplo, Ac. do TC n.º 268/2021, proferido no processo n.º 1010/19, em 29 de abril de 2021, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [08-11-2021].

<sup>136</sup> A legislação espanhola é bastante mais exaustiva e exigente a este respeito. Desde logo, o art. 7.º, da LTPP, estabelece que “[l]as tasas tenderán a cubrir el coste del servicio o de la actividad que constituya su hecho imponible”. Por sua vez, o n.º 2, do seu art. 19.º, a propósito, das taxas devidas pela prestação de um serviço público, consigna que “[...] el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida”. O princípio da equivalência, porém, é temperado pela introdução do critério da capacidade contributiva, estabelecendo o art. 8.º, que, na fixação das taxas, ter-se-á em consideração, quando possível, a capacidade económica dos sujeito passivos. No entanto, é o n.º 1, do

Julgamos, assim, que a equivalência económica não deve ser marginalizada, uma vez que sempre assumirá relevância na legitimação material da taxa. É dizer, se é certo que a equivalência jurídica é relevante ao nível da delimitação conceitual da taxa, não é menos certa a importância da equivalência económica no campo supra-conceitual, isto é, ao nível da legitimação material. Como sinaliza Sérgio Vasques, “[n]em por isso se deve, no entanto, admitir que o exame das taxas se possa quedar pelo controlo formal da “equivalência jurídica” que releva à reserva de lei parlamentar, descartando o controlo da “equivalência económica” que releva ao princípio da igualdade tributária”. Aliás, já demos conta, o autor sustenta – posição com a qual concordamos – que o princípio da igualdade nunca se mostrará verdadeiramente respeitado pela simples equivalência jurídica, é dizer, independentemente do valor da prestação tributária (sendo o oposto também verdade).

Com efeito, arriscar-nos-emos a afirmar que, para se concluir pela solvabilidade constitucional de uma taxa, deve-se observar quer a equivalência jurídica, quer a equivalência económica, porquanto, ainda que aquela se verifique e, portanto, estejamos formalmente perante uma taxa, se o *quantum* da taxa estiver, injustificadamente, acima ou abaixo do custo provocado ou do benefício proporcionado pelo serviço público em causa, violando-se os princípios constitucionais da igualdade e até da proporcionalidade, poderá equacionar-se a sua desconformidade constitucional. Em nosso ver, afirmar que a taxa é um tributo sinalagmático deve significar, por um lado, existir uma (tendencial) equivalência económica, ou seja, o valor da prestação deve ser tendencialmente equivalente ao custo provocado ou ao benefício proporcionado pela contraprestação, e uma equivalência jurídica, traduzida no nexo entre a obrigação tributária que impende sobre o sujeito passivo e a prestação a que ele dá causa (provoca).

Condensando o até aqui exposto, tem-se o seguinte esquema:

---

art. 20.º, da LTPP, que merece especial referência, ao exigir, sob pena de nulidade, aquando da criação ou modificação de uma taxa, uma memória económica-financeira. Assim, “[t]oda propuesta de establecimiento de una nueva tasa o de modificación específica de las cuantías de una preexistente deberá incluir, entre los antecedentes y estudios previos para su elaboración, una memoria económico-financiera sobre el coste o valor del recurso o actividad de que se trate y sobre la justificación de la cuantía de la tasa propuesta”.

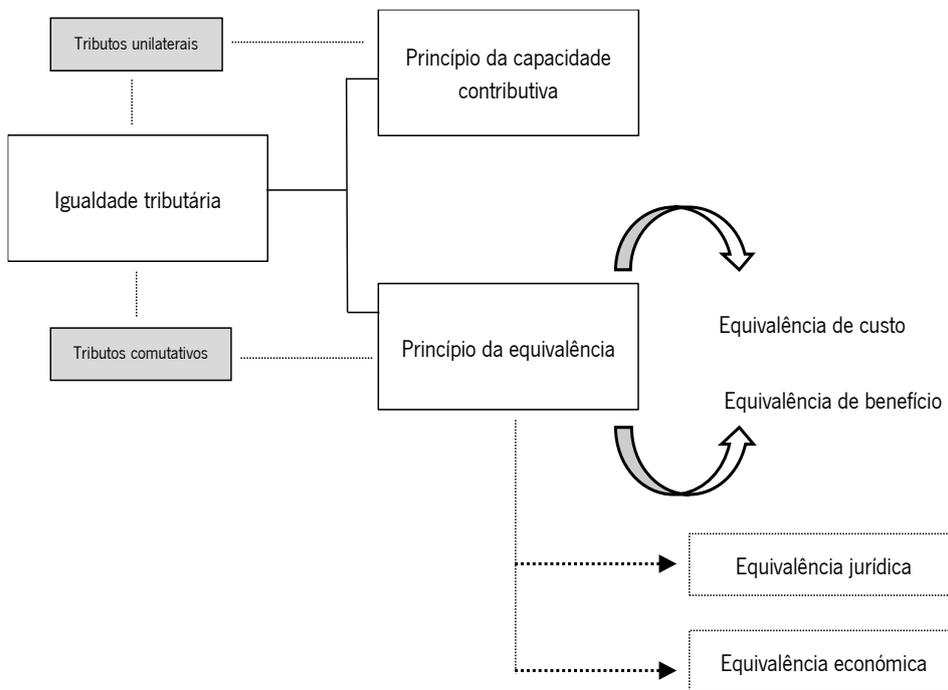


Ilustração 1 – Esquematização do princípio da capacidade contributiva e do princípio da equivalência como critérios de igualdade tributária

### 1.5.3. A EQUIVALÊNCIA INDIVIDUAL E A EQUIVALÊNCIA DE GRUPO

Sérgio Vasques, no estudo que dedica ao princípio da equivalência, fala-nos, ainda, da *equivalência individual* e da *equivalência de grupo*, matéria esta que se localiza na dimensão subjetiva da relação jurídica tributária.

Num padrão generalista, podemos dizer que a equivalência individual traduz o custo ou benefício que a prestação da administração provoca ou proporciona a um sujeito passivo individual e, normalmente, surge associada às taxas, uma vez que se dirigem à compensação de prestações efetivamente provocadas ou aproveitadas pelo sujeito passivo.

A equivalência de grupo, por sua vez, compreende o custo ou o valor que determinada prestação pública reveste para um dado grupo de sujeitos passivos e, porque direcionadas para a compensação e prestações de que o sujeito passivo apenas é presumido causador ou beneficiário, é nas contribuições financeiras a favor de entidades públicas que se manifesta<sup>137</sup>.

<sup>137</sup> Neste sentido, por exemplo, os já referenciados Acs. n.º 344/2019 e n.º 268/2021. Na doutrina espanhola, César Martínez Sánchez é bastante crítico da adoção do princípio de equivalência de grupo, por entender que desvirtua o próprio princípio, "[...] puesto que desnaturaliza buena parte de las funciones que dicho principio pretende cumplir. En particular, transcender el cálculo individual del coste generado por cada sujeto pasivo pone en cuestión la pretendida superación de la separación entre los gastos y los ingresos públicas, la búsqueda de un uso mas racional de los

De todo o modo, como explica o mesmo autor, nunca é verdadeiramente possível adequar um tributo ao custo ou benefício que o sujeito passivo, individualmente considerado, provoca ou aproveita.

Parece-nos que é mais ou menos neste sentido que Edgard Neves da Silva se refere ao elemento económico global ou base de cálculo, e ao elemento económico individual. O elemento económico global representa a mensuração económica do facto gerador, ou seja, o custo da atividade pública, e que apenas se pode tratar de um custo estimado, uma vez que o custo real, enquanto parâmetro ideal, é de difícil precisão. “Dessa forma, tem-se de aceitar ser ele um custo estimado, um custo aproximado, variando dentro de uma razoabilidade menor ou maior. Entretanto, essa razoabilidade, essa equivalência, poderá ser submetida ao crivo do Poder Judiciário”<sup>138</sup>. Já o elemento económico individual permitirá encontrar o valor do tributo a ser pago individualmente. Para o efeito, deverá utilizar-se um critério de rateio que, dependendo das circunstâncias (*verbi gratia*, área, peso, periodicidade, etc.). A fórmula apontada pelo autor consiste, portanto, em dividir o custo da atividade pública (globalmente considerado) por um determinado critério de rateio, para se alcançar o *quantum debeatur*.

Em todo o caso, parece assente a ideia de que o custo do serviço (ou até mesmo o benefício proporcionado ao contribuinte) nunca será exato, pelo que caberá ao legislador ordinário a tarefa de, socorrendo-se de critérios mais ou menos normalizados, tipificar as condutas dos contribuintes e, desse modo, fixar o *quantum* das taxas.

#### **1.5.4. UMA EQUIVALÊNCIA TEMPORAL?**

Nesta odisséia pelo princípio da equivalência, uma última nota. Será necessário existir uma coincidência temporal entre as prestações, isto é, entre a taxa e entre o respetivo serviço ou atividade?

A resposta, julgamos, será negativa.

Sérgio Vasques explica, que o pagamento da taxa (qualquer taxa, portanto) pode ter lugar no mesmo momento em que é realizada a prestação pública, em momento posterior ou, ainda em momento anterior. A exigência de taxas em contrapartida de prestação futuras não lhes

---

*servicios públicos, la invocada atención a las preferencias de los ciudadanos y la mayor motivación de estos a la hora de afrontar su obligaciones tributarias*". Cfr. MARTÍNEZ SÁNCHEZ, César, "Principio de...", *op. cit.*, p. 259.

<sup>138</sup> Cfr. SILVA, Edgard Neves da Silva, "Taxas", in Ives Gandra da Silva Martins, *Curso de Direito Tributário*, 11.ª Edição, São Paulo, Saraiva, 2009, p. 262 e ss..

desvirtua a natureza jurídico-tributária de taxa. É necessário, porém, não confundir a exigências de taxas em virtude de prestação futuras com a sua exigência em virtude de prestações presumidas, ou seja, que se destinem a compensar prestações meramente potenciais ou eventuais<sup>139</sup>. No mesmo sentido, adotando uma formulação mais generalizada, Benjamim Silva Rodrigues assinala que “[é] claro que nada obriga à existência de uma relação de imediação temporal entre a contraprestação consubstanciante do bem satisfazente da necessidade do contribuinte e o pagamento da taxa”<sup>140</sup>.

É justamente neste sentido que, o STA, a propósito de uma execução fiscal para cobrança de uma dívida proveniente da falta de pagamento de propinas, sancionou que “[t]odavia, o sinalagma não implica a contemporaneidade ou a simultaneidade das prestações. Nem a Constituição nem a lei obrigam a que exista uma coincidência temporal entre as prestações (do sujeito passivo e do sujeito activo), isto é, uma coincidência temporal entre o pagamento da propina e a efectivação da prestação de serviço de ensino correspondente”<sup>141</sup>.

## 2. A DISTINÇÃO ENTRE TAXA E IMPOSTO

Chegados aqui, estamos em condições de traçar o *profile* das taxas e dos impostos, o que, além da evidente relevância teórico-prática, desde logo, a nível do seu tratamento constitucional<sup>142</sup>, será importante revisitar quando tratarmos especificamente da taxa de justiça.

Pois bem, desde logo, nos impostos, quer a sua criação, quer a definição dos seus elementos essenciais, está sujeita a reserva legal parlamentar. Na taxa, ao invés, apenas o seu regime geral está sujeito a lei parlamentar ou decreto-lei autorizado, tudo conforme a al. i), do n.º 1, do art. 165.º, da CRP<sup>143</sup>. Por outro lado, o imposto é um tributo essencialmente contributivo, assente numa ideia de *solidariedade*. O imposto aparece desagregado de uma concreta atividade ou prestação por parte do sujeito ativo. Por este motivo, é que o imposto assenta *essencialmente* na capacidade contributiva dos sujeitos passivos. Se preferimos outra forma de ver as coisas, até poderá haver uma prestação do ente público, no entanto, será *impessoal, inespecífica, coletiva*,

---

<sup>139</sup> Sobre esta matéria, *vide* VASQUES, Sérgio, “Regime das Taxas Locais: Introdução e Comentário”, Coimbra, Almedina, 2008, pp. 85-89 e “O Princípio...”, *op. cit.*, pp. 159-162.

<sup>140</sup> Cfr. RODRIGUES, Benjamim Silva, “Para uma reforma do sistema financeiro e fiscal do urbanismo em Portugal”, in Fernando Alves Correia (coord.), *1.º Colóquio Internacional – O Sistema Financeiro e Fiscal do Urbanismo - Ciclo de Colóquios – O Direito do Urbanismo do Séc. XII*, Coimbra, Almedina, 2002, p. 184. No mesmo sentido, por exemplo, Cfr. LOBO, Carlos Baptista, “Reflexões sobre...”, *op. cit.*, p. 432.

<sup>141</sup> Cfr. Ac. do STA n.º 4/2015, proferido no processo n.º 1957/13, em 22 de abril de 2015, disponível em [www.sta.pt](http://www.sta.pt) [05-05-2021]

<sup>142</sup> Desde logo, por exemplo, a nível de competência de criação.

<sup>143</sup> Dai que, no já mencionado Ac. do TC n.º 539/2015, o tribunal se refira a *dois tipos de reserva parlamentar*, um relativo aos impostos, e que abrange o seu regime geral e os elementos essenciais, e outro, referente às taxas e às contribuições financeiras, que apenas se refere ao seu regime geral.

de tal modo que é impossível saber o benefício ou vantagem que cada cidadão, individualmente considerado, aproveitou, ou o custo que provocou. Já a taxa, enquanto verdadeiro tributo comutativo, traduz uma ideia de *responsabilidade* - quem dá causa à despesa pública, paga<sup>144</sup>. A taxa é, portanto, exigida, em função (por causa) dessa mesma prestação<sup>145</sup>. É neste sentido que a doutrina italiana assinala que “[...] *[l]o scopo delle imposte è, essenzialmente, quello di suddividere tra i contribuenti il carico finanziario delle attività pubbliche. La tassa è invece un tributo direttamente collegato all'erogazione/fruizione di determinate attività pubbliche o servizi resi dall'ente impositore alla collettività*”<sup>146</sup>.

Podemos, assim, dizer que, sob uma perspectiva de justiça tributária, os impostos surgem conexos a uma justiça distributiva, enquanto a taxas e as contribuições associam-se a uma justiça comutativa ou, no caso destas, paracomutativa. Neste particular, sustenta César Martínez Sánchez, “[...] *en lo que se refiere a la justicia distributiva, se tratará de buscar la igualdad proporcional en las relaciones (a cada cual según su mérito, capacidad, necesidad, etc.). Por el contrario, la justicia conmutativa se rige por un criterio inspirado en la igualdad aritmética (identidad entre las contraprestaciones [...])*”<sup>147</sup>.

Aníbal Almeida coloca a tónica no *critério de repartição dos encargos*. Assim, “[s]e, para financiar a produção de um serviço público, a *entidade pública com poder tributário* se dirige aos *residentes* no seu espaço territorial *enquanto* tais (digamos, *uti cives*), estamos em face do *imposta*; mas se, pelo contrário, essa entidade preferir dirigir-se, quando for caso disso (i.e., no caso dos «serviços *tecnicamente* semi-públicos»), aos seus utentes, enquanto tais (digamos, *uti singuli*), estamos em face de uma *taxa*”<sup>148</sup>. Clarificando, no caso dos impostos, deve-se tributar os contribuintes consoante a sua diferente capacidade de pagar, enquanto nas taxas, em especial, nas taxas compensadoras ou remuneradoras, o critério da repartição deve ser o do uso.

Quanto à jurisprudência nacional, no Ac. do TC n.º 348/86, de 11 de dezembro, concluiu-se que “[...] sempre é certo que a diferença específica de taxa, como tributação, distinguindo-a de imposto, reside no vínculo sinalagmático, bilateral, ínsito no seu conceito, como se depreende das definições anteriormente dadas. A sinalagmaticidade encontra-se arredada do conceito de imposto. Enquanto a taxa representa como que um «preço» de uma utilidade individualizada e

---

<sup>144</sup> Neste sentido, entre outros, *vide* o Ac. do TC n.º 636/2019. Por este motivo, há quem entenda que a taxa também tem uma função retributiva.

<sup>145</sup> Cfr. VASQUES, Sérgio, “O Princípio...”, *op. cit.*, p. 140. Cremos que também é neste sentido que, na doutrina brasileira, Edgard Neves da Silva sustenta que “[...] o que designará a natureza específica da taxa será o seu fato gerador, e com ele será feita a diferença com as demais espécies tributárias, aliás, como reza o art. 4 do CTN”. Cfr. SILVA, Edgard Neves, “Taxas”, *op. cit.*, p. 958.

<sup>146</sup> Cfr. AMATUCCI, Fabrizio, “*Principi e nozioni...*”, *op. cit.*, p. 78

<sup>147</sup> Cfr. MARTÍNEZ SÁNCHEZ, César, “*Principio de...*”, *op. cit.*, p. 35.

<sup>148</sup> Cfr. ALMEIDA, Aníbal, “Estudos de...”, *op. cit.*, pp. 70-71.

directa, de que beneficia directamente o próprio tributado, o imposto constitui uma receita do Estado ou da entidade pública legalmente autorizada a cobrá-la, destinada à realização de fins públicos, e não especificamente do interesse do sujeito passivo de incidência dessa tributação”. Volvidos cerca de dez anos, o já referido Ac. n.º 1108/96, de 20 de dezembro, concluiu que “[a] taxa, diferentemente do imposto, não surge como uma intervenção na propriedade dos cidadãos, tendo o tributo em que consiste como causa (no sentido da doutrina do direito civil) o benefício derivado de uma prestação originária de um ente público [...]”. A mais recente jurisprudência, como o Ac. n.º 539/2015, por nós também já referido, sufragou que “[a] taxa tem igualmente a finalidade de angariação de receita. Mas enquanto que nos impostos esse propósito fiscal está dissociado de qualquer prestação pública, na medida em que as receitas se destinam a prover indistintamente às necessidades financeiras da comunidade, em cumprimento de um dever geral de solidariedade, nas taxas surge relacionado com a compensação de um custo ou valor das prestações de que o sujeito passivo é causador ou beneficiário”<sup>149</sup>.

Por outro lado, no que respeita ao critério material, resulta do *supra* exposto que a medida da exigibilidade dos impostos é aferida segundo o princípio da capacidade contributiva (art. 4.º, n.º 1, da LGT), enquanto, nas taxas, é aferida segundo o princípio da equivalência numa perspetiva de troca (art. 4.º, n.º 1, do RGTAL)<sup>150</sup>.

Em todo o caso, é inegável que pressuposto do tributo desempenhará um papel importante na tarefa classificatória. Quer isto dizer que, se o pressuposto é, por exemplo, a posse de determinado património, a obtenção de determinados rendimentos, o consumo de determinado ou serviço, *et cetera*, revelador de uma força contributiva, cuja tributação esteja dissociada de qualquer específica atividade da Administração, estaremos, em princípio, perante um imposto. Se o pressuposto, ao invés, é a prestação de um serviço ou atividade pública individualizada, de tal modo que, se não existisse essa atividade – prestação de um serviço, concessão de licença, etc. – não haveria justificação (ou melhor, fundamentação) para a sua tributação, então, será seguro concluir tratar-se de uma taxa<sup>151</sup>. Daí que na doutrina espanhola se defenda que não é a existência, ou não, de contraprestação que distingue a taxa do imposto, mas a prestação, ou não, de uma atividade pública individualizada. Com efeito, “[p]recisamente la existencia de una actividad administrativa es la que sirve de criterio válido para diferenciar entre tasa e impuesto, puesto que

---

<sup>149</sup> Esta jurisprudência voltaria a ser reafirmada, por exemplo, no Ac. do TC n.º 848/2017, proferido no processo n.º 281/17, em 13 de dezembro de 2017, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [25-10-2020].

<sup>150</sup> Neste sentido, SILVA, Suzana Tavares, “As Taxas...”, *op. cit.*, p. 54.

<sup>151</sup> Esta ideia é exposta, de forma muito clara, por Juan Martín Queralt. Cfr. MARTÍN QUERALT, Juan, “Curso de...”, *op. cit.*, p. 88. Itálico mantido conforme original.

en el presupuesto de hecho del impuesto no adquiere ninguna relevância jurídica la existência de una atividade administrativa”<sup>152</sup>.

## 2.1. O NOMEN IURIS

Um critério que se afigura irrelevante para a distinção entre taxa e imposto é o *nomen iuris*. Na verdade, pode muito bem suceder que determinado tributo, classificado pelo legislador como taxa, se venha a revelar, por exemplo, um imposto. Sobre esta questão, o TC, no referido Ac. n.º 539/2015, concluiu que “[...] a caracterização de um tributo, quando releve para efeito da determinação das regras aplicáveis de competência legislativa, há de resultar do regime jurídico concreto que se encontre legalmente definido, tornando-se irrelevante o *nomen iuris* atribuído pelo legislador ou a qualificação expressa do tributo como constituindo uma contrapartida de uma prestação provocada ou utilizada pelo sujeito passivo”<sup>153</sup>. É, portanto, neste sentido que Jónatas E. M. Machado e Paulo Nogueira da Costa afirmam que “[a] distinção entre taxa e imposto apresenta uma natureza substantiva, valendo independentemente da designação forma que a lei dê a uma ou a outro”<sup>154</sup>.

Este entendimento também é adotado em outros ordenamentos jurídicos. Só para exemplificar, o Tribunal Constitucional espanhol, na *Sentencia 102/2005, de 20 de abril*, entendeu que a natureza do tributo deve ser aferida independentemente da qualificação dada pelo legislador<sup>155</sup>. O tributo não se define, portanto, pela designação dada pelo legislador ordinário.

Ora bem, apesar das distintas formulações que acabamos de ver, parece-nos podermos dar por certas algumas notas – para que determinado tributo se possa qualificar como taxa é necessário que o respetivo sujeito passivo seja causador ou beneficiário de uma qualquer contraprestação por parte do ente público. Por um lado, teleologicamente, a taxa deve visar a compensação dessa mesma prestação proporcionada pelo ente público, e não instrumentalizada para a prossecução de finalidades generalizadas. Por outro lado, a taxa está excluída do campo de aplicação do princípio da capacidade contributiva<sup>156</sup>.

---

<sup>152</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 88

<sup>153</sup> Neste sentido, *vide*, entre outros, Acs. do TC n.º 365/2008, proferido no processo n.º 22/08, em 02 de julho de 2008, n.º 320/2016, proferido no processo n.º 107/2014, em 19 de maio de 2015 e n.º 367/2018, proferido no processo n.º 106/18, em 03 de julho de 2017, todos disponíveis em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [06-05-2021].

<sup>154</sup> MACHADO, Jónatas E. M., COSTA, Paulo Nogueira da, “Curso de...”, *op. cit.*, p. 19.

<sup>155</sup> Cfr. *Sentencia 102/2005, de 20 de abril*, disponível em <https://www.tribunalconstitucional.es> [14-10-2020].

<sup>156</sup> Carlos Baptista Lobo sustenta que “[...] mesmo sem a aprovação de um “regime geral das taxas e outras contribuições financeiras” da Lei Geral Tributária resulta inequivocamente a sua exclusão do âmbito do princípio da capacidade contributiva (artigo 4.º da Lei Geral Tributária) e do princípio da capacidade da legalidade na sua vertente de reserva de lei formal ou reserva de Parlamento [...]”. Cfr. LOBO, Carlos Baptista, “Reflexões sobre...”, *op. cit.*, p. 430.

## 2.2. A CONTRAPARTIDA GENÉRICA DO IMPOSTO

Permitimo-nos, ainda, uma última observação. Como vimos, é comum assinalar-se, numa formulação genérica, que a distinção entre taxa e imposto assenta na unilateralidade ou bilateralidade<sup>157</sup>. Contudo, em nosso ver, é uma enunciação que, sem as devidas cautelas, poderá torna-se *perigosamente* genérica. Vejamos.

Desde logo, a unilateralidade e a bilateralidade são conceitos do domínio civilístico e que, por isso, terão de ser entendidos à luz desse território, com as devidas adaptações<sup>158</sup>. Assim, na doutrina de Antunes Varela, “[d]izem-se unilaterais os contratos dos quais resultam obrigações só para uma das partes.” Já nos contratos bilaterais “[...] as obrigações se encontram unidas uma à outra por um vínculo de *reciprocidade ou interdependência (sinalagma)* [...] O vínculo que, segundo a intenção dos contraentes, acompanha as obrigações típicas do contrato desde o nascimento deste (sinalagma *genético*) continua a reflectir-se no regime da relação contratual, durante todo o período de execução do negócio e em todas as vicissitudes registadas ao longo da existência das obrigações (sinalagma *funcional*)”<sup>159</sup>. Deste modo, o sinalagma genético refere-se à gênese do contrato, ou seja, a obrigação assumida por cada um dos contraentes, enquanto o sinalagma funcional aponta para a ideia de que as obrigações têm de ser exercidas em paralelo. uma das consequências, quiçá, fundamentais, desta distinção, é o recurso, ou não, à *exceção de não cumprimento*<sup>160</sup>. Desde que não haja prazos diferentes para o cumprimento das prestações, qualquer dos contraentes pode recusar a sua prestação, invocando este instituto, enquanto o outro não efetuar o que lhe compete ou não oferecer o seu cumprimento simultâneo. Ora, a afirmação *tout court* de que os impostos são tributos unilaterais, porque não lhes corresponde uma prestação por parte do sujeito ativo, ou seja, porque dessa relação jurídica tributária apenas resulta a obrigação para o sujeito passivo de pagar impostos, se não for interpretada *cum grano salis*, poderá dar a entender que para o ente público, *maxime* o Estado, por um lado, não existem quaisquer obrigações e, por outro, pior ainda, que poderá dar um qualquer destino à receita pública, o que não é verdade, pois sempre estarão adstritos à prossecução do interesse público.

---

<sup>157</sup> Sobre a distinção de imposto e taxa, *vide*, entre outros, TEIXEIRA, António Braz, “Princípios de...”, *op. cit.*, p. 43 e ss..

<sup>158</sup> Aliás, é neste contexto que Aníbal Almeida é crítico da utilização da própria expressão *sinalagma*, uma vez que significa *pacto ou contrato*, mais consistente, por isso, com as prestações fixadas no domínio da autonomia da vontade. Cfr. ALMEIDA, Aníbal, “Estudos de...”, *op. cit.*, p. 65.

<sup>159</sup> Cfr. VARELA, João de Matos Antunes, “Das Obrigações em Geral – Vol. I”, 10.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2011, pág. 398 e ss..

<sup>160</sup> A este propósito, *vide*, por exemplo, ROCHA, Joaquim Freitas da “Direito Financeiro Local”, 3.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2019, p. 301. A propósito das taxas das autarquias locais, o autor defende que deve existir uma dupla equivalência entre as respetivas prestações, pelo que, “[...] do ponto de vista jurídica, o não cumprimento por uma das partes origina a exceção de não cumprimento da outra, o que significa que se município não prestar em concreto o serviço a que se compromete – no presente, e não como mera possibilidade ou potencialmente futura, não sendo de admitir «prestações presumidas» -, o município pode recusar-se a pagar a taxa ou pode pedir o seu reembolso caso já tenha pago”.

Parece-nos, assim, oportuno convocar o Ac. do TC n.º 365/2008, que observou que “[o] imposto, enquanto prestação unilateral, não corresponde a nenhuma contraprestação específica atribuída ao contribuinte por parte do Estado; ele terá apenas a *contrapartida genérica* do funcionamento dos serviços estaduais”<sup>161</sup>. Com efeito, em nosso ver, ambos os tributos constituem fonte de receita pública, contudo, a nota caracterizadora ou distintiva relaciona-se com o grau de *intimidade* ou de *pessoalidade* entre o tributo e a atividade da Administração, pois como acabamos de ver, nos impostos, existe uma *contrapartida genérica*<sup>162</sup>.

### **3. O REGIME GERAL DAS TAXAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS COMO MATRIZ DO REGIME JURÍDICO DAS TAXAS?**

Considerando a importância que as taxas hodiernamente têm enquanto instrumento financeiro e, em particular, no quadro do financiamento das autarquias locais, o RGTAL, aprovou, pela primeira vez entre nós, um regime geral relativo às taxas das autarquias locais. O n.º 1, do art. 1.º, do RGTAL, é bastante claro quando dispõe que “[a] presente lei regula as relações jurídico-tributárias geradoras da obrigação de pagamento de taxas às autarquias locais”. Por sua vez, a proposta de lei que esteve na origem deste diploma - a Proposta de Lei n.º 90/X/1.<sup>a</sup> - assinala que “[a] presente lei pretende estabelecer o regime geral de criação das taxas das autarquias locais, disciplinando uma matéria onde se tem gerado grande conflitualidade entre as autarquias e os particulares, com o recurso crescente aos Tribunais”<sup>163</sup>. Isto não significa, porém, que as autarquias locais gozem de uma discricionariedade desmesurada ou descontrolada, por oposição às apertadas malhas impostas pelo princípio da legalidade fiscal nos impostos. É certo que lhes é concedida uma ampla margem de liberdade quanto à criação e disciplina de taxas, o que tem vindo a despoletar críticas na doutrina, todavia, é possível assinalar algumas limitações<sup>164</sup>. Desde logo, o n.º 2, do seu art. 4.º, estabelece que “[o] valor das taxas das autarquias locais é fixado de

---

<sup>161</sup> Itálico nosso. O Ac. n.º 251/05 parece, de certo modo, alertar para o que acabamos de dizer, uma vez que, embora reconhecendo o carácter unilateral dos impostos, ressalva que à exigência do imposto está contraposta a satisfação de encargos públicos. Assim, “[...] à exigência do imposto não está diretamente contraposta qualquer utilização dos bens ou serviços públicos, embora ele se destine a satisfazer os encargos que advêm da sua prestação à Comunidade Política”. O que sucede é que, no caso dos impostos, não é possível identificar ou individualizar uma administrativa associada à prestação do contribuinte, de tal modo que se possa considerar como sendo o seu causador ou beneficiário (nos impostos, é a coletividade que beneficia).

<sup>162</sup> Neste particular, Vasco Valdez explica que “[...] não há o direito por parte do contribuinte a exigir nenhuma contrapartida específica por parte do ente público, a não ser de uma forma difusa (v.g. ter direito a serviços de saúde ou de educação adequados, como contrapartida dos impostos pagos, mas trata-se, como se disse, de algo não exigível sob o ponto de vista jurídico e só escrutinável na apreciação política que os cidadãos entendam formular em eleições livres”. Cfr. VALDEZ, Vasco, “A dinâmica...”, *op. cit.*, p. 185.

<sup>163</sup> Cfr. Proposta de Lei n.º 90/X/1.<sup>a</sup>, disponível em [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt) [15-10-2020].

<sup>164</sup> Para Sérgio Vasques “[o] Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais, por seu lado, constituiu um texto manifestamente incompleto, que delimita as taxas ainda de modo impreciso, que hesita na fixação dos seus princípios ordenadores, que prescinde da uniformização dos regulamentos de municípios e freguesia e no qual faltam os mecanismos de controlo com que noutros ordenamentos se procura acautelar a igualdade tributária nesta área do sistema”. Cfr. VASQUES, Sérgio, “O Princípio...”, *op. cit.*, p. 110.

acordo com o princípio da proporcionalidade e não deve ultrapassar o custo da actividade pública local ou o benefício auferido pelo particular”, embora, em abono da verdade, o n.º 2, do art. 20.º, do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais<sup>165</sup>, já previa que “[a] criação de taxas pelos municípios está subordinada aos princípios da equivalência jurídica, da justa repartição dos encargos públicos e da publicidade, incidindo sobre utilidades prestadas aos particulares, geradas pela atividade dos municípios ou resultantes do benefício económico decorrente da realização de investimentos municipais”<sup>166</sup>. Além disso, como salienta Joaquim Freitas da Rocha, “[a]s finalidades que subjazem à sua criação em concreto não são arbitrárias, uma vez que as taxas apenas podem ser criadas para prosseguir um de dois propósitos: desincentivar a prática de certos atos ou operações [...] ou repartir os custos de produção com e entre os munícipes utilizadores”. O princípio da equivalência surge, assim, e em particular neste último caso, como limite ao poder local quanto à criação de taxas.

Não iremos abordar exaustivamente esta temática que, aliás, se afigura muito mais consentânea com uma investigação dedicada ao Direito tributário local, contudo, permitimo-nos chamar à atenção para o art. 8.º, do RGAL. Este preceito determina, por um lado, que as taxas das autarquias locais sejam criadas por regulamento aprovado pelo órgão deliberativo competente e, por outro lado, que esse regulamento contenha obrigatoriamente, sob pena de nulidade, (i) a indicação da base de incidência objetiva e subjetiva, (ii) o valor ou a fórmula de cálculo do valor das taxas, (iii) a fundamentação económico-financeira relativa ao *quantum*, (iv) as isenções e sua fundamentação, (v) o modo de pagamento e outras formas de extinção da prestação tributária admitidas e (vi) a admissibilidade do pagamento em prestações. Como alguns autores<sup>167</sup> assinalam, a al. c), do n.º 2, do art. 8.º, introduziu uma importante obrigatoriedade – a de que o regulamento que aprovar a taxa (municipal ou de freguesia) conter “[a] fundamentação económico-financeira relativa ao valor das taxas, designadamente os custos directos e indirectos, os encargos financeiros, amortizações e futuros investimentos realizados ou a realizar pela autarquia local”. De acordo com a Proposta de Lei n.º 90/X/1.<sup>a</sup>, esta exigência emana do princípio da proporcionalidade e permite “[...] o rigoroso controlo da natureza do tributo como taxa”.

Ora, como vimos, o RGAL não é o *regime geral* a que aludem a al. i), do n.º 1, do art. 165.º, da CRP, e o n.º 3, do art. 3.º, da LGT. Na realidade, tal regime, simplesmente, não existe<sup>168</sup>.

---

<sup>165</sup> Aprovado pela Lei n.º 73/2003, de 03 de setembro, com a última redação conferida pela Lei n.º 66/2020, de 04 de novembro.

<sup>166</sup> “O princípio estruturante da criação de taxas locais [...] é o princípio da *equivalência jurídica* entre a taxa e a prestação pública que a legitima”. Cfr. SANCHES, J. L. Saldanha, “Manual de...”, *op. cit.*, p. 40.

<sup>167</sup> Assim, entre outros, SANCHES, J. L. Saldanha, “Manual de...”, *op. cit.*, p. 41.

<sup>168</sup> *Mutatis mutandis*, o mesmo se diga quanto às contribuições financeiras a favor de entidade públicas. No entanto, para Ana Paula Dourado, “[o] RGAL concretiza a exigência constitucional de reserva de lei quanto ao regime geral das taxas e, ao mesmo tempo, concretiza a exigência do

Esta ausência – que alguns autores entendem tratar-se de uma inconstitucionalidade por omissão<sup>169</sup> – é severamente criticável e poderá mesmo seduzir o intérprete a socorrer-se supletivamente do RGTAL<sup>170</sup>. É verdade que no RGTAL se encontram positivados alguns princípios nucleares e transversais em matéria de taxas, como o princípio da equivalência<sup>171</sup>, contudo, trata-se de um regime arquitetado para as taxas locais, tendo em consideração diversas singularidades que não estão presentes em outras realidades tributárias. Além disso, o RGTAL pressupõe que a taxa seja criada e concretizada por via regulamentar, como facilmente se conclui pelo seu art. 8.º, o que necessariamente colidirá com outras formas de criação de taxas e com a natureza do órgão criador (basta pensar, a nível das garantias dos sujeitos passivos da taxa, qual o órgão competente para receber e tramitar uma reclamação). Pense-se, assim, por exemplo, na taxa de justiça que, na maioria das situações, e como oportunamente estudaremos, deve ser autoliquidada pelo interveniente processual responsável pelo impulso processual.

Por estes motivos, e outros, temos algumas reservas em admitir que, até à fixação de um regime geral das taxas, se possa aplicar supletivamente o RGTAL, sendo certo que, ainda que tal se possa admitir em determinadas situações, é um exercício que exige diversas cautelas ao intérprete e julgador, sob pena de conduzir a situações de desproteção dos respetivos sujeitos passivos<sup>172</sup>.

#### **4. AS CONTRIBUIÇÕES (BREVE REFERÊNCIA)**

No início deste capítulo, a propósito dos tributos, falamos numa divisão tripartida entre impostos, taxas e contribuições. Urge, assim, uma breve alusão ao *tertium genus* e, tal como fizemos relativamente aos impostos e às taxas, um prévio enquadramento constitucional.

Como sabemos, o n.º 2, do art. 3.º, da LGT, estabelece que “[o]s tributos compreendem os impostos, incluindo os aduaneiros e especiais, e outras espécies tributárias criadas por lei,

---

princípio da proporcionalidade aplicáveis às taxas, enquanto tributo assente num sinalagma.” Cfr. DOURADO, Ana Paula, “Direito Fiscal...”, *op. cit.*, p. 72.

<sup>169</sup> Assim, por exemplo, MACHADO, Jónatas E. M., COSTA, Paulo Nogueira da, “Curso de...”, *op. cit.*, p. 20 e RODRIGUES, Benjamim Silva, “Para uma reforma...”, *op. cit.*, p. 190.

<sup>170</sup> Como afirma Joaquim Freitas da Rocha, “[...] não se pode, ao contrário do que sucede com outras, dizer que seja uma omissão irrelevante ou de significado menor, atenta a proliferação de pseudo-taxas e variadíssimas contribuições relativamente às quais as dúvidas de natureza jurídica são imensas, colocando-as em zonas cuja fronteira relativamente aos impostos (sujeitos a uma restritíssima reserva de lei formal e absoluta) é difícil de identificar. Basta pensar nas denominadas “taxas turísticas” ou “taxas de proteção civil” para se ter uma ideia aproximada da falta que faz um tal regime geral”. Cfr. ROCHA, Joaquim Freitas da, “A (falta de) qualidade legislativa em matéria tributária”, Braga, Universidade do Minho, 2019, p. 9, disponível em <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/68191/1/Falta%20de%20qualidade%20legislativa.pdf> [20-11-2021].

<sup>171</sup> Segundo Ana Paula Dourado, “[...] este art. 4.º n.º 1 deveria orientar o legislador e os tribunais portugueses na concretização do princípio da proporcionalidade relativamente a todas e quaisquer taxas criadas no ordenamento jurídico português”. Cfr. DOURADO, Ana Paula, “Direito Fiscal”, *op. cit.*, p. 73.

<sup>172</sup> Sérgio Vasques, porém, defende, até à edição do regime geral das taxas, a aplicação do RGTAL “[...] às taxas em tudo aquilo que a natureza comutativa destes tributos não contrarie”. Cfr. VASQUES, Sérgio, “O Princípio...”, *op. cit.*, p. 649.

designadamente as taxas e demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas”, estabelecendo logo o n.º 3, do art. 4.º, da LGT, que “[a]s contribuições especiais que assentam na obtenção pelo sujeito passivo de benefícios ou aumentos de valor dos seus bens em resultado de obras públicas ou da criação ou ampliação de serviços públicos ou no especial desgaste de bens públicos ocasionados pelo exercício de uma actividade são consideradas impostos”.

Como dissemos *supra*, foi com a revisão constitucional de 1997 que se aditou à al. i), do n.º 1, do art. 165.º, da CRP, a expressão “e regime geral das taxas e demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas”. Significa, isto, que à semelhança das taxas, o regime geral das contribuições financeiras a favor de entidades públicas deve constar de lei ou de decreto-lei parlamentarmente autorizado (art. 165.º, n.º 2., al. i), *in fine*, da CRP), e o seu *quantum* respeitar o princípio da equivalência. Não obstante, nesta matéria, apenas foi aprovado o já referido RGTAL, permanecendo em falta, não só o regime geral das taxas, como o regime geral das demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas<sup>173</sup>.

As contribuições são figuras tributárias que, em bom rigor, não apresentam nem as características dos impostos, nem as características das taxas, embora, tradicionalmente, sejam consideradas tributos comutativos.

Assim, as contribuições financeiras a favor das entidades públicas dirigem-se a grupos de pessoas ligados pela partilha de uma específica contraprestação de natureza grupal. Por norma, estão associadas aos sectores de regulação e supervisão, sendo, portanto, a sua abrangência subjetiva, um grupo de cidadãos sujeitos a essa regulação ou supervisão. São, portanto, “[...] tributos de base bilateral e grupal tendencialmente exigidas por uma entidade pública ou dotada de poderes públicos aos membros de um grupo, tendencialmente homogêneo de destinatários e com um propósito genérico, não necessariamente exclusivo, de angariação de receita”<sup>174</sup>. Numa outra ordem de considerações, pode-se afirmar que as contribuições financeiras têm como finalidade compensar prestações administrativas e realizadas, de que o sujeito passivo é *presumivelmente* o causador ou beneficiário (distinguindo-se das taxas que têm como finalidade compensar prestações administrativas de que o sujeito passivo é *efetivamente* causador ou

---

<sup>173</sup> Não obstante, o Tribunal Constitucional tem-se pronunciado no sentido de que, ainda que não se encontre previamente estabelecido o respetivo regime geral, tal como prevê a al. i), do n.º 1, do art. 165.º, da CRP, o Governo não se encontra impedido, sem intervenção parlamentar, de criar contribuições financeiras individualizadas, no exercício de uma competência concorrente, sem prejuízo da Assembleia sempre poder revogar, alterar ou suspender o respetivo diploma, no exercício dos seus poderes constitucionais. Por outro lado, “[...] a aprovação desse regime geral não surge como ato-condição ou pressuposto necessário da criação individualizada desses tributos”. Neste sentido, entre outros, o já mencionado Ac. do TC n.º 539/2015, e o Ac. do STA, proferido no processo n.º 0394/13.8BEVIS 0812/17, em 26 de setembro de 2018, este último disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [24-10-2021].

<sup>174</sup> Cfr. FERNANDES, Filipe de Vasconcelos, “Direito Fiscal...”, *op. cit.*, p. 73.

beneficiário), de modo que, neste quadro, se opera uma equivalência de grupo<sup>175</sup>. Além disso, como reiteradamente tem sustentado a jurisprudência do Tribunal Constitucional, não estamos perante uma equivalência sinalagmática, uma vez que se trata de uma compensação devida por prestações de que o sujeito passivo é apenas presumido causador ou beneficiário<sup>176</sup>.

Já as contribuições especiais dirigem-se a grupos de pessoas que manifestam capacidade contributiva, resultantes do exercício de uma atividade administrativa pública por parte de todos aquele que tal atividade indistintamente beneficia. Podem, aqui, apontar-se, duas modalidades – as contribuições de melhoria e as contribuições por maiores despesas. Contudo, em ambos os casos, é devida uma prestação – a contribuição – em virtude de uma vantagem pública que, ainda que não possa ser individualizada, refere-se a um grupo determinável de cidadãos ou contribuintes – o grupo que beneficia da correspondente atividade pública<sup>177</sup>. Como assinala Filipe de Vasconcelos Fernandes, “[...] assentam sobre manifestações diferenciais de capacidade contributiva despoletadas por acréscimos de rendimento a que os sujeitos passivos têm acesso quer por força de benefícios não remunerados quer, em alternativa, pelo especial desgaste que provocam em determinados bens públicos sem que, para tal, lhes tenha sido previamente exigida qualquer compensação”<sup>178</sup>. Como é bom de ver, nas contribuições especiais inexistente um nexó sinalagmático.

Em todo o caso, tem aplicação o princípio da equivalência (por estarmos face a tributos com uma finalidade compensatória)<sup>179</sup>.

---

<sup>175</sup> Neste sentido, *idem, ibidem*, pp. 71 e 248 e ss..

<sup>176</sup> Neste sentido, por exemplo, o já referenciado Ac. do TC n.º 268/2021.

<sup>177</sup> Cfr. NABAIS, Casalta, “Direito Fiscal”, *op. cit.*, p. 52 e ss..

<sup>178</sup> Cfr. FERNANDES, Filipe de Vasconcelos, “Direito Fiscal...”, *op. cit.*, p. 72.

<sup>179</sup> Assim, VASQUES, Sérgio, “O Princípio...”, *op. cit.*, p. 373.

## - CAPÍTULO II -

### EVOLUÇÃO DA TRIBUTAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA E ANTECEDENTES DA TAXA DE JUSTIÇA

#### 1. A TRIBUTAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA NO DIREITO ROMANO

##### 1.1. O SISTEMA DE PROCESSAR ROMANO (UMA INTRODUÇÃO)

O nosso sistema jurídico foi fortemente inspirado pelos elementos romanos, canónicos e germânicos, aliás, a Península Ibérica, de um modo geral, foi influenciada pelo direito romano. Para compreendermos a evolução das custas processuais e, em particular, da taxa de justiça, tentaremos traçar uma linha orientadora na sua evolução histórica<sup>180</sup>. Com efeito, afastar-nos-emos, por enquanto, do direito tribuário, por um lado, porque as taxas de justiça são indissociáveis do domínio processual e, por outro, porque uma cabal compreensão do seu regime implica uma jornada histórica.

Ora, no que respeita ao direito romano – sensivelmente entre a época arcaica e a época clássica e, mais tarde, na época pós-clássica - têm sido assinalados pela doutrina três períodos do direito processual respeitantes ao:

- (i) Processo das ações da lei (*legis actiones*), que remonta até cerca de 130 a. C.;
- (ii) Processo formulário (*per formulas*), localizado entre os anos 149 a. C. e 126 a. C.<sup>181</sup>
- (iii) Processo cognitório (ou *cognitio extra ordinem* em sentido estrito), já no séc. III d. C.<sup>182</sup>.

O sistema processual primitivo era, essencialmente, de cunho privado, quer isto dizer que, inicialmente, eram os próprios litigantes que dirigiam o processo, sob a supervisão do pretor (*praetor*)<sup>183</sup>. Por outro lado, apenas prosseguiam a sua marcha os processos que se subsumissem numa das fórmulas (orais, e não escritas) admitidas e aceites pelo pretor<sup>184</sup>. Assim, as atuações

---

<sup>180</sup> De notar que, no direito romano primitivo, apenas existiam disposições relativos ao processo civil, e não, por exemplo, ao processo penal. Na realidade, como assinala Max Kaser, o direito e a jurisdição penal, bem como a administração do Estado, seriam matérias públicas, influenciadas por forças políticas e, como tal, subtraídas de critérios exclusivamente jurídicos. Cfr. KASER, Max, “*Römisches Privatrecht*”, tradução portuguesa de Samuel Rodrigues, Ferdinand Hammerle e Maria Armada de Saint-Maurice, “Direito privado romano”, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1999, p. 35.

<sup>181</sup> O sistema *agere per formulas* terá, assim, a determinado momento, coexistido com o *legis actiones*.

<sup>182</sup> Assim, por exemplo, KASER, Max, “*Römisches Privatrecht*”, *op. cit.*, pp. 429-468.

<sup>183</sup> A missão do pretor, pelo menos, no direito romano primitivo, era administrar a justiça nas causas civis. O magistrado desempenhava um papel bastante relevante nos litígios, pelo menos, na *legis actiones* e no sistema *agere per formulas*, e que consistia em apreciar a existência, ou não, do direito. Sobre o pretor, *vide*, entre outros, KASER, Max, “*Römisches Privatrecht*”, *op. cit.*, p. 33 e CRUZ, Sebastião, “Direito Romano (*lus Romanum*)”, 4.ª Edição, Coimbra, Coimbra Editora, 1984, pp. 67-70.

<sup>184</sup> Sobre as várias ações da lei, *vide*, entre outros, KASER, Max, “*Römisches Privatrecht*”, *op. cit.*, pp. 434-439.

processuais tinham de se cingir rigorosamente ao prescrito nas leis, no *ius civile*, e todo o processo se caracterizava pela oralidade. Nisto se traduzia o sistema *legis actiones*. Porém, ainda na sua vigência, surgiu um outro, o *agere per formulas*, criado através da *Lex Aebutia de formulis* (aproximadamente em 130 a. C.), e que foi gradualmente substituindo aquele. Esta nova forma de processar caracterizava-se pela renúncia às fórmulas orais, agora substituídas por fórmulas escritas que continham uma redação específica, consoante a pretensão em causa.<sup>185</sup> O pretor, ouvindo as alegações das partes, decidia se seria de conceder ou não a *actio* pedida pelo demandante e, em caso afirmativo, e obtendo a concordância das partes em submeterem-se perante um tribunal, o pretor elaborava a fórmula processual, após a qual se iniciava processo, perante um juiz privado (*iudex privatus*)<sup>186</sup>, condenando-se ou absolvendo-se o demandado.

Ora, quer o sistema *legis actiones*, quer o *agere per formulas*, caracterizavam-se pela (tendencial)<sup>187</sup> gratuidade da justiça. Na verdade, não existem indícios que apontem no sentido de serem devidas importâncias – nomeadamente taxas ou impostos - por, de algum modo, se recorrer aos serviços da justiça. Assim nos diz Alfonso Agudo Ruiz, “ (...) en los tiempos primitivos y aún bajo la República los procesos no generan gasto alguno de aquellos denominados judiciales, ni daban lugar a ninguna tasa”<sup>188</sup>. Esta particularidade, à luz da época, é, de certa forma, compreensível. Na verdade, quer o pretor, quer o juiz privado, não eram remunerados pelas suas funções na administração da justiça. Por outro lado, os próprios sistemas processuais (e até mesmo as relações jurídicas da época) eram de alguma simplicidade. Atente-se que mesmo no processar *agere per formulas*, só parte da tramitação se efetuava por escrito. O carácter privado que, inicialmente, caracterizava o sistema de processar (especialmente na *legis actiones* e no *agere per formulas*) e, por inerência, a simplicidade destes processos, e até mesmo das relações jurídicas da época, poderão explicar a gratuidade na justiça<sup>189</sup>.

Aproximadamente no séc. III, d. C., o sistema processual viria a sofrer profundas alterações. O processo das fórmulas foi substituído pelo processo cognitório e a função jurisdicional residia, agora, nos próprios Imperadores. A forma de processar, outrora simples e

---

<sup>185</sup> As fórmulas eram ordens escritas dadas pelo pretor ao juiz, no sentido de condenar ou absolver o demandado, consoante se demonstrasse, ou não, a existência do direito, fixando-se o objeto do litígio, enfim, o programa do processo, como que, diríamos nós, um despacho saneador. Cfr. CRUZ, Sebastião, “Direito Romano”, *op. cit.*, p. 334 e KASER, Max, “*Römisches Privatrecht*”, *op. cit.*, pp. 444-445 e 448.

<sup>186</sup> Mais tarde, no âmbito do sistema *cognio extra ordinem*, este era conduzido por juízes funcionários

<sup>187</sup> Cumpre explicar que nos referimos à *tendencial* gratuidade por a sentença poder, eventualmente, condenar o autor no reembolso das despesas ao demandado, por atuação maliciosa em juízo. Neste contexto, Pedro Albuquerque refere que “[o] direito romano conheceu uma multiplicidade de institutos destinados a sancionar a responsabilidade no processo conforme atestam as figuras da *calumnia*, da *infamia*, da *pluris petitio* ou o *iusiurandum calumniae*, entre outros”. Cfr. ALBUQUERQUE, Pedro “Responsabilidade processual por litigância de má fé, abuso de direito e responsabilidade civil em virtude de actos praticados no processo: a responsabilidade por pedido infundado de declaração da situação de insolvência ou indevida apresentação por parte do devedor”, Coimbra, Almedina, 2006, p. 15.

<sup>188</sup> Cfr. AGUDO RUIZ, Alfonso, “*Las costas en el proceso civil romano*”, Madrid, Dykinson, 2013, p. 53.

<sup>189</sup> Para uma explicação acerca deste altruísmo que caracterizava a justiça da época, vide AGUDO RUIZ, Alfonso, “*Las costas...*”, *op. cit.*, pp. 16-18.

desburocratizada, tornou-se complexa. Aqui, o demandante apresentava o seu pedido, por escrito, através do *libellus conventionis*, que marcava o início de um processo que continha várias fases (incluindo a citação do demandado, contestação, fase instrutória, sentença e, sendo caso disso, fase recursória). Todo o processo até à sentença é, agora, conduzido por juizes funcionários. Estas mudanças no paradigma do sistema processual são, inevitavelmente, o resultado do cenário político, social e até jurídico da época, marcada por uma economia sufocada, agravamento dos impostos, crescente complexidade das relações jurídicas e transformações nos ofícios judiciais (as funções de juiz, jurisconsulto, advogado deixaram de ser privadas e careciam de retribuição). Todos estes fatores, conjugados e relacionados, terão seguramente determinado, não só a adoção de um novo sistema processual, como o abandono de uma justiça gratuita. Vejamos, então, em que consistia esta onerosidade.

## 1.2. AS *SPORTULAE*

O nascimento da *cognitio extra ordinem* trouxe, consigo, se assim podemos dizer, a *morte* da justiça gratuita<sup>190</sup>. O direito romanista do Baixo Império caracterizou-se por um período de decadência política e intelectual e de regressão económica. A legislação, obra dos Imperadores, passou a ser a principal fonte de direito e assiste-se aos primeiros esforços de codificação. Neste contexto, cumpre assinalar o *Codex Vetus*,<sup>191</sup> que terá entrado em vigor em 529 d. C., e que configurava uma compilação que, entre outros, continha uma ampla e rigorosa legislação acerca das *sportulae*<sup>192</sup>. Com efeito, pelos atos oficiais dos funcionários que intervinham nas diversas fases do processo (*executores*<sup>193</sup>) deveriam ser pagas taxas (*sportulae*) que, em larga medida, integravam o vencimento destes funcionários<sup>194</sup>, embora seja de admitir que esta prática – de entregar compensações, em dinheiro ou espécie, aos funcionários judiciais – fosse anterior ao séc. IV, tornando-se num costume que, mais tarde, passou a obrigação<sup>195</sup>. Contudo, a atividade

---

<sup>190</sup> Daí que Alfonso Ruis Agurdo se refira a uma justiça gratuita – a que caracteriza o processar *legis actiones* e *agere per formulas* – e uma justiça retribuída – a que se passou a verificar no *cognitio extra ordinem*.

<sup>191</sup> O *Codex Vetus* ou *Codex primus* foi o próprio código publicado, no entanto, em virtude de intensa atividade legislativa de Justiniano, nomeadamente, a o nível das constituições imperiais, havia-se desatualizado e, em 529 d. C., foi publicado o Código Justinianeu.

<sup>192</sup> *Sportulae* era um dos termos utilizados pelo direito romano para se referirem às custas processuais, mais concretamente, aos direitos pecuniários reconhecidos aos oficiais de justiça que intervinham nas diferentes fases do processo.

<sup>193</sup> Como explica Alfonso Ruiz Agurdo, o *executor* tinha por função “[...] dar cumplimiento a las órdenes del tribunal, desde la citación del demandado hasta la ejecución de la sentencia [...]”. Cfr. AGUDO RUIZ, Alfonso, “Las costas...”, *op. cit.*, pp. 164-165.

<sup>194</sup> Tratando-se de funcionários, parece-nos que a circunstância de os seus salários serem, em grande parte, pagos com recurso a esta taxa, evidencia, ainda que parcialmente, a sua componente financeira – a realização da justiça implicaria a utilização de recursos humanos, funcionários do Império, que, naturalmente, teriam de ser retribuídos por essas funções. Este custo seria, assim, imputado aos utentes da justiça e, dessa forma, neutralizar-se-ia ou, pelo menos, diminuir-se-ia, a despesa pública com os seus salários. Por sua vez, na ótica dos seus utilizadores, a justiça começava a tornar-se onerosa.

<sup>195</sup> Assim, AGUDO RUIZ, Alfonso, “Las costas...”, *op. cit.*, p. 19.

legislativa de Justiniano era intensa, nomeadamente, ao nível das constituições imperiais e, em especial, na matéria das *sportulae*, de tal modo que se pode falar em *sportulae ordinárias* e *sportulae extraordinárias*. Como veremos, as *sportulae* podiam ser fixadas de acordo com o valor da causa, da classe social dos litigantes, da marcha processual, entre outros critérios. A informação processual sobre as *sportulae* ordinárias é escassa, no entanto, existindo *sportulae* fixadas de acordo com a classe a que o litigante pertenceria, é de presumir que existiriam taxas para os restantes cidadãos de Roma – e que seriam as *sportulae* ordinárias. A explicação para a insuficiência de informação é que Justiniano terá revogado a legislação anterior relativa às mesmas, substituindo-a por uma constituição sua que, no entanto, à semelhança do que aconteceu com outras, ter-se-á perdido. De todo o modo, pensa-se que esta obra estaria dividida em três capítulos. No primeiro capítulo, teríamos as *sportulae* fixadas de acordo com o valor do litígio que, por sua vez, era fixado no já referido *libellus conventionis*. No segundo capítulo, o imperador terá proibido os *exsecutores* de cobrarem *sportulae* superiores às legalmente previstas, estabelecendo sanções. Assim, os litigantes que entendessem terem sido cobradas *sportulae* excessivas, poderiam lançar mão da denominada ação *in quadrupulum*<sup>196</sup>, de modo a ser aplicada uma sanção aos *exsecutores*<sup>197</sup>. Por fim, o terceiro capítulo abordava a *pluris petitio quantitate*, que consistia numa ação que o demandado podia intentar contra o demandante, quando este havia pedido, na sua ação, mais do que era devido, exigindo-lhe o triplo da quantia que havia determinado o aumento das *sportulae*<sup>198</sup>. Na nossa ótica, esta ação distinguia-se da anterior em dois aspetos, por um lado, porque era intentada contra o demandante, e não contra o *exsecutor* e, por outro, ainda no plano subjetivo, porque pressupunha uma conduta censurável do demandante – que atribuiu um valor superior à causa – enquanto na ação *in quadruplum*, era o *exsecutor, motu proprio*, que havia cobrado taxas superiores.

No que respeita às *sportulae* extraordinárias, adiantamos há pouco que, em outras constituições imperiais, estariam previstas taxas que variavam consoante a classe<sup>199</sup> a que o seu

---

<sup>196</sup> A sanção aplicaria seria a do quádruplo, da qual três partes reverteriam a favor do Fisco, enquanto o remanescente reverteria a favor de quem tivesse sofrido o dano.

<sup>197</sup> Tudo levar a crer que as *sportulae* legalmente fixadas nem sempre seriam respeitadas, pois Justiniano sempre se preocupou em reafirmar essa regra, o que é evidente não só pela pulverização legislativa, como pela cominação do seu incumprimento com sanções.

<sup>198</sup> Esta ação está, compreensivelmente, ligada à questão das taxas. Na verdade, pressupondo que as *sportulae* aumentariam consoante o valor da causa, um valor superior ao verdadeiro valor do litígio implicaria para as partes, nomeadamente, para o demandando, taxas superiores. Poderia até, em nosso ver, potenciar situações de conluio entre os *exsecutores* e os demandantes, de modo a que aqueles recebessem mais do que aquilo a que teria direito – o que, em certa medida, poderá explicar a especial preocupação demonstrado por Justiniano em proibir a percepção de *sportulae* superiores às legalmente previstas. Numa outra ordem de considerações, não podemos deixar de observar que esta ação também se parece relacionar com a responsabilidade processual das partes, afigurando-se como uma forma de responsabilizar a parte que não procedeu com honestidade processual. Enfim, em todo o caso, são sementes daquilo que viria a florescer no hodierno sistema jurídico.

<sup>199</sup> Por exemplo, o Imperador Anastácio considerava que os soldados seriam uma classe privilegiada e, portanto, deveriam beneficiar de uma diminuição das *sportulae*, no entanto, também entendia que a parte contrária deveria beneficiar das mesmas taxas, por uma questão de igualdade económica. Assim, *Idem, ibidem*, p. 198.

causador pertencesse, embora também dependessem da natureza do litígio, civil ou penal.<sup>200</sup> Ora, a persistência e dedicação do imperador bizantino em fazer renascer a ciência do direito era de tal ordem que, mesmo após a publicação do Código Justinianeus, e face às numerosas constituições imperiais, foram publicadas Novelas (*Novellae Leges* ou *Novellae Constitutiones*), entre 535 d. C. e 565 d. C.. Destaca-se, inclusive, uma constituição de 535 d. C. que estabelecia que nas causas maiores não poderiam ser cobradas taxas (*sportulae*) superiores às estabelecidas na constituição, enquanto as causas menores seriam gratuitas<sup>201</sup>. Já numa constituição constante de uma Novela de 539 d. C., previa-se que nos julgamentos efetuados junto dos juízes pedâneos (*iudex pedaneus*), nas causas de valor superior a 100 áureos, o juiz teria direito, de *sportulae*, 2 áureos de ambas as partes, aquando da conclusão da *litis contestatio*, e outros 2 áureos, aquando da conclusão do litígio. Porém, se o valor da causa fosse inferior a 100 áureos, não haveria qualquer direito a *sportulae*<sup>202</sup>.

Pois bem, sem prejuízo do que estudaremos de seguida, parece-nos oportuno assinalar que as *sportulae* terão sido, pode dizer-se, o embrião da taxa de justiça contemporânea. Na verdade, estas compensações adquiriram extrema importância no *cognitio extra ordinem*, e, como vimos, crê-se que seriam fixadas em função de diversos fatores, como o valor da causa, o tribunal, e o próprio desenrolar do processo, critérios, estes, que não são de todo alheios ao nosso atual sistema de tributação. Deste modo, as partes, na pendência do processo, e de acordo com as respetivas fases, iriam desembolsando as *sportulae* no sentido de compensar os serviços realizados pelos funcionários (incluindo, como vimos, do próprio juiz). De certo modo, as *sportulae* adequar-se-iam – com as normais limitações da época – ao serviço que iria sendo desenvolvido, de tal forma que o acesso à justiça poderia ser mais, ou menos, dispendioso consoante o valor da causa e a sua complexidade, sendo certo que, um dos inconvenientes seria, justamente, a imprevisibilidade dos custos. Em certa medida, esta forma de tributação parece coincidir com a fórmula que, durante algum tempo, vigorou entre nós, assente no critério “acto por acto e termo por termo”, e que oportunamente veremos. Parece-nos, também, legítima a conclusão de que as *sportulae* passaram, com o tempo, a assumir uma forte componente financeira, no sentido de, pelo menos, fazer face às próprias despesas do aparelho judicial, tanto mais que, como se disse, enquanto o direito processual assumia uma natureza iminentemente privada, a justiça era gratuita.

---

<sup>200</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 181 e ss..

<sup>201</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, pp. 174-175 e 210-211. Não é, porém, claro, em que consistiriam as causas menores e as causas maiores, contudo, como veremos de seguida, poderá equacionar-se que as causas maiores seriam as de valor superior a 100 áureos, enquanto as causas menores as de valor inferior.

<sup>202</sup> Assim, *Idem, ibidem*, p. 213.

Por outro lado, o crescente aperfeiçoamento do aparelho judicial que, na fase pós-clássica, já se caracterizava pela utilização de documentos escritos, juizes com formação jurídica, possibilidade de representação por advogados, direito recursório, entre outros, terá também contribuído para que se implementasse uma certa triagem no acesso à justiça, eventualmente, alcançável pela tributação sobre os litígios.

A onerosidade deste sistema processual era, efetivamente, complexa, no entanto, como veremos mais desenvolvidamente à frente, é possível encontrarmos pontos de contacto com o atual sistema de tributação.

Enfim, muito haveria a dizer em relação, não só às *taxas de justiça* do direito romano, como às custas processuais, desde logo, pela extraordinária semelhança com o quadro legal contemporâneo, contudo, o tempo urge, e impõe-se sobrevoar o direito português.

## **2. OS ESTÁDIOS DE EVOLUÇÃO DA TAXA DE JUSTIÇA NO DIREITO PORTUGUÊS**

### **2.1. NOTAS INTRODUTÓRIAS**

Na história do direito português propriamente dito, sabemos ser possível estratificar diversos momentos ou períodos essenciais, como o período do direito de influência romano-canónica, com especial destaque para a época das ordenações, o período de formação do direito português moderno, o período do individualismo e, finalmente, a época do direito social<sup>203</sup>. Sabemos, também, que o direito português se integra na designada família ou sistema romano-germânico, dada a forte influência, para o que ora nos interessa, do direito romano. Pois bem, por evidentes limitações expositivas, permitimo-nos que, tendo já sido feita uma breve abordagem pelo direito romano, o nosso estudo se inicie num momento um pouco avançado na marcha evolutiva do sistema jurídico – a época das Ordenações do Reino -, até porque foi justamente a partir do séc. XVII que se assistiu a uma complexidade do aparelho judiciário.

---

<sup>203</sup> É ainda possível apontar outra distinção, relativa à formação do direito peninsular, e que se caracteriza pelo período primitivo, período romano, período germânico ou visigótico e o período muçulmano.

## 2.2. AS ORDENAÇÕES DO REINO

### 2.2.1. A DÍZIMA

Como dissemos acima, a história do direito português é indissociável da do direito romano, no entanto, viria a conhecer um importante marco, que, aliás, caracterizou a emancipação da nossa ordem jurídica em relação a outras – as Ordenações do Reino, em meados do século XV. O desenvolvimento do direito português foi acompanhado de um progressivo acréscimo de diplomas avulsos, o que, à semelhança do que sucedeu no direito romano, viria a reclamar uma compilação. Contudo, esta necessidade de se proceder a uma arrumação de diplomas avulsos não remonta à época das Ordenações, constatando-se a existência de coletânea de leis do Reino anteriores a esse período<sup>204</sup>. Falamos, assim, do Livro das Leis e Posturas<sup>205</sup>, cuja elaboração se localiza em finais do século XIV e inícios do século XV, e das Ordenações de D. Duarte, que remontam a meados do século XV. O Livro das Leis e Posturas, ainda que sem um plano sistemático, por se tratar de uma mera coligação de legislação avulsa, ao contrário das Ordenações do Reino, continha, não só leis relativas a aspetos processuais, como, especificamente, a custas. Nas Ordenações de D. Duarte, também encontramos algumas passagens relativas às custas. Não nos prendemos, contudo, com considerações gerais e atentemos, então, nas Ordenações.

Ora, as Ordenações Afonsinas remontam ao reinado de D. João I que, perante as diversas queixas formuladas em Cortes quanto à dispersão e confusão das leis, encarregou João Mendes, corregedor da Corte, de proceder a uma reforma e compilar as fontes de direito. No entanto, D. João I viria a morrer sem ver a sua obra concluída, cuja promulgação ocorre apenas no reinado de D. Afonso V, em 1446 ou 1447. A obra era composta por cinco livros, destacando-se, para o nosso tema, os Livros I e III, dado o conteúdo jurídico-administrativo daquele e o teor processual deste. Pois bem, no Livro III, Título XX, § 5, começa-se por dizer que “[e] o Juizes devem muito trabalhar para trazer as partes a concordia, e esto não he de necessidade, mas de onestidade e virtude polos tirar de trabalho, omesios, e despesas [...]”. Tal excerto sugere, desde logo, que o sistema processual da época seria oneroso, dispendioso (daí, a primazia pela via consensual)<sup>206</sup>.

---

<sup>204</sup> Assim, *vide* COSTA, Mário Júlio de Almeida, “História do Direito Português”, 5.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2012, p. 297.

<sup>205</sup> O Livro das Leis e das Posturas, que se situa aproximadamente entre fins do século XIV e inícios do século XV, era uma das coletâneas anteriores às Ordenações do Reino, sendo a outra as Ordenações de D. Duarte, do século XV. Cfr. COSTA, Mário Júlio de Almeida, “História do...”, *op. cit.*, pp. 297-299.

<sup>206</sup> Não nos parece, contudo, que caso as partes alcançassem um acordo, o acesso à justiça tornar-se-ia gratuita, em primeiro lugar porque, em nosso ver, nada nos textos das ordenações parece evidenciar alguma situação de gratuidade na justiça (como, por exemplo, sucede presentemente com os regimes de isenções subjetivas e objetivas) e, em segundo lugar, porque a busca por uma conciliação inter-sujeitos processuais, ainda que ocorresse nos primórdios do litígio, já implicava a utilização da justiça e, portanto, a provocação de despesas (pense-se, desde logo, no vencimento das entidades oficiais, como o próprio Juiz). Numa outra ordem de considerações, e avocando o que dissemos acima acerca das taxas, a resolução do litígio por via consensual sempre representaria um benefício para os litigantes. Em todo o caso, certamente que tal conciliação reduziria

Vejamos em que consistia esta onerosidade.

As primeiras Ordenações não parecem contemplar legislação expressa sobre o pagamento de um imposto, taxa ou qualquer outro tributo, ou ingresso público, pelo acesso à justiça. Em termos de prolepse, podemos, contudo, assinalar que as Ordenações Manuelinas e Filipinas previam o pagamento da *dízima da sentença*, figura que melhor se analisará adiante mas que, sinteticamente, correspondia ao custo que a elaboração e aposição do selo na sentença implicava, e que correspondia à décima parte do valor da causa. Sabemos, porém, desde logo, pelo conteúdo das Ordenações (em particular, do Livro I) que uma das principais repartições públicas foi, durante anos, a Chancelaria<sup>207</sup>. Esta repartição era responsável pela redação, validação (mediante a aposição do selo régio) e expedição de todos os atos escritos que, normalmente, se designavam por Cartas, daí que a prestação em análise também pudesse ser apelidada de *dízima da Chancelaria*. Além disso, se recuarmos um pouco ao Livro das Leis e Posturas, existia um diploma legal<sup>208</sup> com o título “[e]sta he a tauçasom quanto devem levar das Cartas d’ElRey”, que previa o valor a cobrar por cada Carta, incluindo as das sentenças definitivas e interlocutórias. Ora, o Livro I, Título X, das Ordenações Afonsinas, ao enunciar as funções do Escrivão da Chancelaria, refere “[m]andamos ao Escrivão da Nossa Chancellaria, que faça estas cousas, que pertencem a seu Officio: primeiramente elle dê as Cartas cada dia, como forem asseelladas, perante o Recebedor, e ponha em ellas a pagua per sua mão [...]”.O procedimento de *oficialização* consistiria, mais ou menos, no seguinte: as Cartas seriam seladas pelo Porteiro da Chancelaria, que lá se deslocaria (de manhã ou de tarde) a pedido do Chanceler-mor. De imediato, o Porteiro as entregava ao Escrivão da Chancelaria para “lhe pôr a paga” e, após o respetivo pagamento, seriam entregues aos interessados pelo Porteiro<sup>209</sup>.

Apesar de alguma obnubilação, parece-nos que, embora as Ordenações Afonsinas não se refiram expressamente à *dízima da sentença*, como acontece com as suas sucessoras, existem alguns indícios que apontam para a sua existência, uma vez que a sentença era extraída sob a forma de Cartas, pelo que, à partida, estaria implicado o pagamento de uma importância. Em todo o caso, esta é uma dúvida que parece ser admitida, pelo menos, por parte da doutrina, pois Pedro Albuquerque observa que “[e]m Regimento de 16 de janeiro de 1589 e Alvarás de 25 de setembro

---

substancialmente as custas processuais, sendo certo que, hodiernamente, o nosso CPC, não só prefere a tentativa de conciliação, como resulta da al. a), do n.º 1, do art. 591.º, 594.º, n.º 2, 604.º ou até mesmo do art. 931.º, como prevê expressamente que, no caso de transação, as custas são pagas a meio, salvo acordo em contrário, nos termos do n.º 2, do art. 537.º

<sup>207</sup> Mais tarde, a Chancelaria daria origem à Chancelaria-mor.

<sup>208</sup> Este diploma poderia, eventualmente, ser apelidado de regimento, dado o seu conteúdo jurídico-administrativo, conforme explicação que avante se fará.

<sup>209</sup> Cfr. Ord. Afo., Livro I, Título XVIII, Ord. Man., Livro I, Título XXII e Ord. Fil., Livro I, Título XXX.

de 1655 e de 20 de outubro de 1665, é admitida entre nós a pena de Dízima, aliás já existente, ao que parece, desde D. Afonso IV ou mesmo antes, por ao seu tempo se encontrarem já vestígios dela [...]”<sup>210</sup>.

Mas, como dissemos, o cenário torna-se um pouco mais claro nas Ordenações Manuelinas, do reinado de D. Manuel e cuja edição integral, contendo os cinco livros, remonta a 1514. Trata-se de outra reforma legislativa que procurava atualizar as Ordenações Afonsinas, desta feita, com a tarefa bem mais facilitada devido à descoberta da imprensa, em 1487<sup>211</sup>. O seu Livro, I, Título XIII, § 12, estabelecia que competia ao Escrivão da Chancelaria a arrecadação das dízimas. A dízima correspondia à décima parte da demanda<sup>212</sup> e que o condenado teria de pagar, não à parte, mas ao Rei, por não ter justa razão para litigar. Por este motivo, havia quem defendesse que a dízima se tratava de uma pena por calúnia, imposta ao réu, como é o caso de Joaquim José Caetano Pereira e Sousa, que afirmava que “[h]a outras penas contra os litigantes ou temerarios, ou dolosos, como a Dízima”<sup>213</sup>. Mas, além das dízimas, existiam ainda a vintena e a quarentena, previstas para causas específicas, como por exemplo, as que versassem sobre o direito de arrendamento<sup>214</sup>.

As Ordenações Manuelinas estabeleciam ainda a forma de se proceder à sua cobrança. Assim, no caso de o demandando ser condenado, no pedido e nas custas, em quantia total superior a trinta mil reis, a parte vencedora estava isenta do pagamento da dízima da sentença. Neste caso, o Escrivão da Chancelaria apontava esta verba num livro (de periodicidade anual) para, posteriormente, ser cobrada diretamente à parte vencida. Caso a condenação fosse em valor igual ou inferior àquela quantia, a parte vencedora tinha de pagar a dízima, ficando com um direito de crédito sobre o vencido<sup>215</sup>, salvo se “loguo hi amostrar, e fezer certo” em como este não tinha bens, nem fazenda, que pudessem satisfazer as quantias em que foi condenado (onde se incluía a dízima). Neste caso, a parte vencedora estaria dispensada de pagar a dízima da sentença, devendo a mesma ser-lhe logo entregue, tudo o mais se passando como se estivéssemos perante uma condenação superior a trinta mil reis.

---

<sup>210</sup> Cfr. ALBUQUERQUE, Pedro, “Responsabilidade processual...”, *op. cit.*, p. 37.

<sup>211</sup> Assim, *vide*, entre outros, COSTA, Mário Júlio de Almeida, “História do...”, *op. cit.*, pp. 313-314, e SILVA, Nuno J. Espinosa Gomes da, “História do Direito Português: Fontes de Direito”, 2.ª Edição, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1991, p. 266.

<sup>212</sup> Como veremos, não nos parece que a dízima incidisse sobre o valor da causa, mas antes sobre aquilo a que a parte vencida era condenada.

<sup>213</sup> Cfr. SOUSA, José Caetano Pereira e Sousa, “Primeiras linhas sobre o Processo Civil - Tomo I”, Lisboa, Imprensa Nacional, 1831, p. 276.

<sup>214</sup> Assim, “[e] se a demanda for sobre aluger, ou arrendamento de casas, ou outros bens, em que peça que lhe entregue a casa, ou outros bens arrendados, e for julgado que se entregue ao Author da dita casa contra vontade do Réo, pagarse-ha na Chancellaria de tal sentença a vintena do aluguer do dito anno, ou dos mais que tiver por cumprir do arrendamento” Cfr. Regimento da Chancelaria, de 16 de janeiro de 1589, título 7, § 8.

<sup>215</sup> Pelo demais contexto, parece-nos que esta dízima integraria a quantia exequenda, em sede de execução de sentença, a par da condenação no pedido e custas.

Entretanto, na vigência das Ordenações Manuelinas, foi publicado o Regimento<sup>216</sup> da Chancelaria, de 16 de janeiro de 1589, e que se ocupava exaustivamente das dízimas, vintenas e quarentenas, estabelecendo valores, especificando situações e regras para a sua cobrança. Este diploma também parece sugerir que só haveria lugar ao pagamento da dízima quando a parte fosse condenada à entrega de determinada quantia pecuniária ou coisa móvel. Nas restantes situações, pagaria a vintena ou quarentena<sup>217</sup>, consoante o que se encontrasse definido no regimento. O diploma previa, ainda, isenções e, algumas delas, verdadeiras isenções subjetivas, como era o caso da Rainha, Príncipe, Infante e netos do Reino (legítimos ou ilegítimos), que não pagavam à Chancelaria-mor qualquer importância, mesmo que se tratassem de sentenças<sup>218</sup>. O regimento previa, naturalmente, outras regras, que, em nosso ver, seria deslocado analisar nesta investigação.

As Leis Extravagantes de Duarte Nunes do Lião<sup>219</sup>, de 1569, também continham referências às dízimas da sentença na Parte III, Título VIII, contudo, como obra intercalar que eram, foram necessariamente sucedidas pelas Ordenações Filipinas. Esta obra, do reinado de Filipe I, apenas viria a ser publicada durante o reinado de Filipe II, pela Lei de 11 de janeiro de 1603, e constitua outra profunda reforma<sup>220</sup>. O seu Livro I, Título XIX, § 11, e Título XX, § 3, reproduz, sem alterações substanciais, o que temos vindo de expor, com a diferença de que, entretanto, a Chancelaria-mor havia dado origem à Chancelaria do Reino e à Chancelaria da Casa da Suplicação. As causas relativas às dízimas, incluindo as execuções, eram decididas pelo Juiz da Chancelaria, conforme resulta do Alvará, de 23 de fevereiro de 1644, e Decreto, de 3 de dezembro de 1721, que determinava que os embargos à execução das dízimas eram por este decididos.

Posteriormente, a Lei de 18 de fevereiro de 1653 veio determinar que o pagamento da dízima se aplicava, não só aos réus condenados, como também aos autores, quando vencidos, com exceção dos órfãos. É de conjecturar que, até então, o entendimento era de que só os réus vencidos, e não os autores, pagavam a dita dízima, o que, de certa forma, se alinha com a posição de alguns autores que entendiam que a dízima era uma pena imposta ao réu.

---

<sup>216</sup> Em princípio, o Regimento da Chancelaria seria um alvará, podendo os diplomas legais receber designações especiais, como o caso dos regimentos, “[...] quando relativos à organização dos tribunais ou aos direitos e obrigações dos funcionários públicos [...]”. Cfr. COSTA, Mário Júlio de Almeida, “História do...”, *op. cit.*, p. 329.

<sup>217</sup> Um exemplo de pagamento da quarentena eram as sentenças de condenação na restituição da posse. Cfr. Título XVII, § 5.

<sup>218</sup> Cfr. Regimento da Chancelaria, de 16 de janeiro de 1589, Título 6, § 1.

<sup>219</sup> As Leis Extravagantes de Duarte Nunes do Lião constituam um complemento sistematizado das Ordenações Manuelinas, que surgira face à pulverização legislativa. Assim, *vide*, entre outros, COSTA, Mário Júlio de Almeida, “História do...”, *op. cit.*, p. 317 e ss..

<sup>220</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 321 e ss..

Contudo, o Regimento da Chancelaria, de 16 de janeiro de 1589, referia-se, por vezes, às partes, o que, em nosso ver, incluía autor e réu. Por exemplo, é dito que “[e] as ditas dizimas pagarão as partes, que condenadas forem, assim das custas, como das penas, que forem julgadas [...]”<sup>221</sup>. Este diploma também estabeleceu que a dízima, que revertia a favor do Rei, seria aplicada na despesa da guerra. O elenco de sujeitos isentos de pagamento da dízima veio a ser alargado com o Alvará de 8 de maio de 1745, abrangendo as “pessoas miseráveis”, bem como os órfãos, menores e viúvas, salvo no caso de terem litigado com dolo ou malícia. Por outro lado, quem deduzisse embargos de terceiros, sem fundamento para tal, ou sendo estes rejeitados, seriam igualmente condenados ao pagamento dízima<sup>222</sup>. Posteriormente, o Alvará de 13 de novembro de 1773, estabeleceu que nas sentenças criminais não havia lugar ao pagamento da dízima, pois tal prática seria abusiva, uma vez que nem as Ordenações Filipinas, nem o Regimento da Chancelaria, previam o pagamento da dízima em causas penais.

A dízima da sentença veio, contudo, a ser expressamente abolida, através de Decreto publicado em 23 de novembro de 1822, naquilo que já seria uma reforma judicial e, quiçá, por influência do liberalismo e do vintismo. O seu art. 96.º estabelecia “[f]ica abolida a dizima da Chancellaria em todos os juizos e causas, em que até agora se pagava [...]”. Em substituição, determinou-se que, havendo dolo ou malícia, o litigante seria condenado numa multa, em que metade revertia para a parte vencedora e, a outra metade, para a Fazenda Nacional.

A dízima teria sido retomada, anos mais tarde, para, depois, voltar a ser definitivamente abolida, como se verá adiante.

Uma última nota relevante. O Regimento da Chancelaria previa uma prazo de prescrição relativo às dizimas, estipulando que “[e] porque os Rendeiros das Chancellarias, quando os houver, não sejam negligentes em arrecadar as ditas dizimas, vintenias, e quarentas, ordeno, e mando, que do dia que a sentença passar pela Chancellaria, até cinco annos primeiros seguintes, os ditos Rendeiros trabalhem de demandar as ditas dizimas; e passados os ditos cinco annos, as não poderão mais demandar, nem serão sobre ellas ouvidos”. Este prazo preclusivo, porém, apenas se applicava no caso de o sujeito passivo da dízima possuir bens, caso contrário, a sua cobrança podia ocorrer a todo o tempo<sup>223</sup>. Esta ideia de prescrição também é evidenciada pelo teor do já referido Decreto, de 3 de dezembro de 1721, em que se refere expressamente “[...] direitos

---

<sup>221</sup> Cfr. Título XVII, § 5.

<sup>222</sup> Tudo indica que o fundamento para tal regra residia no uso abusivo de embargos de terceiros, com a finalidade de protelar a ação executiva.

<sup>223</sup> A cobrança das dizimas, naturalmente, fazia-se em moldes apropriados à época. Assim, o Executor da Chancelaria, acompanhado do Escrivão, deslocavam-se à casa do devedor “[...] e allí tirarão as verbas dos devedores [...]”, apontando-se a diligência e o respetivo produto num livro, numerado e rubricado pelo Juiz da Chancelaria. Segundo as Ordenações Filipinas, no Livro I, Título XIV, o Juiz da Chancelaria era o responsável por passar as Cartas das execuções das dizimas das sentenças.

velhos da mesma Chancellaria de cinco annos a esta parte, visto estarem prescritas as dividas mais antigas, conforme a regra vinte e duas della [...]”<sup>224</sup>.

### **§ ÚNICO: REFLEXÃO SOBRE A SUA NATUREZA JURÍDICA**

Dúvidas não existirão de que o sistema de custas das Ordenações do Reino se inspirou no direito romano. Assim nos ensina Salvador da Costa, quando refere “[o] nosso antigo sistema de custas foi particularmente inspirado pelos princípios do direito romano sobre custas [...]”<sup>225</sup>. Uma vez que a dízima desempenhou um papel importante no que à tributação do acesso à justiça respeita, importa refletir sobre a sua natureza jurídica.

A doutrina, neste particular, nunca foi uniforme. Como demos conta acima, autores há que defendem tratar-se de uma pena imposta ao réu por calúnia, apoiando-se no Regimento da Chancelaria, de 1589, que dispunha que “[...] a dita dízima não he direito da Chancelaria, mas he pena, que se dá ao que faz má demanda”. Nas suas lições de processo civil, que remontam ao séc. XIX, Francisco José Duarte Nazareth afirmava que “[a] multa na antiga legislação era denominada dízima; vinha a ser a decima parte do valor da demanda [...]”<sup>226</sup>. Na mesma linha de pensamento, e mais recentemente, Hélder Martins Leitão afirma que “[n]a antiga legislação a multa tinha o nome de dízima, porque era igual à décima parte do valor da causa”<sup>227</sup>. Outros há que sustentam tratar-se de um imposto, como é o caso de Pedro Albuquerque, que afirma que “[e]sta Dízima da chancelaria era um imposto lançado sobre os litigantes, e cobrado pelo fisco, contra os que faziam má demanda e consistia na décima parte do valor da ação a pagar pelo condenado por não ter justa causa para litigar. [...]”<sup>228</sup>. Similarmente, questionando se se traria de uma taxa de justiça, Paula Costa e Silva, que afirma que o enquadramento jurídico, em especial, o Regimento da Chancelaria, permite concluir que a dízima se tratava de um imposto<sup>229</sup>. Em anotação ao Código de Processo Civil de 1876, aprovado por Carta de Lei de 8 de novembro de 1876, Eduardo Alves de Sá refere que “[é] tão antiga, quanto obscura, a origem das multas judiciaes, primeiramente chamada de «dízima» ou «decuma cancellariae”, por serem de dez por

---

<sup>224</sup> A regra vinte e duas seria, ao que tudo indica, a contida no Regimento da Chancelaria, de 16 de janeiro de 1589, e que acabamos de analisar.

<sup>225</sup> Assim nos ensina Salvador da Costa, quando refere que “[o] nosso antigo sistema de custas foi particularmente inspirado pelos princípios do direito romano sobre custas [...]”. Cfr. COSTA, Salvador da “Código das...”, 1995, *op. cit.*, p. 15.

<sup>226</sup> Cfr. NAZARETH, Francisco J. Duarte, “Elementos do processo civil – Primeira Parte - Volume Primeiro”, 4.ª Edição, Coimbra, Livraria de J. Augusto Orcel, 1866, p. 354.

<sup>227</sup> Cfr. LEITÃO, Hélder Martins, “Das custas, multa e indemnização”, 2.ª Edição, Porto, Almeida & Leitão, Lda., 1997, p. 173.

<sup>228</sup> Cfr. ALBUQUERQUE, Pedro, “Responsabilidade processual...”, *op. cit.*, p. 38.

<sup>229</sup> Cfr. SILVA, Paula Costa e, “A Litigância...”, *op. cit.*, pp. 80-81.

cento do valor do pedido”<sup>230</sup>. Contudo, não é claro o seu posicionamento nesta matéria, até porque assinala que “[o]s nossos praxistas e escriptores filiam este tributo, ou pena, no direito romano, mas isso mesmo é incertissimo”.

Curiosamente, no Brasil, há quem defenda que a taxa judiciária, cobrada a propósito do acesso à justiça, tem a sua origem na dízima da chancelaria<sup>231</sup>.

Pois bem, procurando analisar a dízima sob a atual edificação jurídica dos tributos, cremos não ser possível reconduzi-la rigorosamente a qualquer das espécies tributárias, por vários motivos. Parece-nos ser de seguir a tese que defendia que a dízima era multa, contudo, com algumas modestas observações. O sistema jurídico das Ordenações é, evidentemente, bastante distinto do presente e o Direito tributário, como direito das receitas coativas do Estado, ainda não se tinha autonomizado – aliás, o próprio Direito fiscal também era ele próprio muito rudimentar – pelo que as figuras de tributos, multas e penas surgiam mescladas, despidas da rigorosa distinção que atualmente se faz. As próprias construções dogmáticas parecem acolher indistintamente estes conceitos. Por exemplo, Francisco José Duarte Nazareth explica nas suas lições que a “[a] multa é uma pena pecuniária e fiscal; é uma especie de tributo lançado sobre o litigante, que em juízo contencioso decair da acção”<sup>232</sup>. De qualquer modo, um dos primeiros obstáculos a um reconhecimento de natureza tributária, parece-nos, é a sua feição sancionatória que, ainda se apresentasse como secundária, sempre a afastaria dos tributos. Aliás, atendendo ao período histórico, e às próprias características do sistema jurídico, seria impensável a utilização de tributos com objetivos extratributários ou extra-reditórios, ou, pelo que tal hipótese nem sequer deve aqui ser equacionada. Para a afirmação do seu carácter sancionatório parece contribuir – embora o *nomen iuris* não seja determinante -, o Regimento da Chancelaria que a apelidava de “pena”. Além disso, apesar de revelar uma natureza coativa, e a sua cobrança fosse levada à prática por um ente público, nem sempre se mostrou claro se existia uma intenção recolectora em torno da sua cobrança, transversal a todos os tributos. No Regimento da Chancelaria é dito que “[p]agarse-ha na Chancellaria dízima à minha Fazenda de qualquer sentença, que se der em minha Corte, e Casa da Suplicação, e do Porto [...]”, sendo que a Lei de 18 de fevereiro de 1653 determinava a canalização dessa receita para as despesas da guerra. O já referido Decreto, de 3 de dezembro de 1721, também refere “[...] a execução de tudo o que se estava devendo à minha Fazenda, das

---

<sup>230</sup> SÁ, Eduardo Alves de, “Commentario ao Código do Processo Civil Portuguez – 2.º Volume”, Typ. de Christovão Augusto Rodrigues, Lisboa, 1877, p. 327.

<sup>231</sup> “A sua cobrança no Brasil é muito antiga, remontando ao período pré-republicano, sob a forma de dízima da chancelaria (Decreto nº 4.339, de 20.3.1809), que era igual à décima parte do valor do pedido, devida pelo vencido”. Cfr. TORRES, Ricardo Lobo, “Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário – Vol. IV – Os Tributos na Constituição”, Rio de Janeiro, Renovar, 2007, p. 448.

<sup>232</sup> Cfr. Nazareth, Francisco José Duarte, “Elementos do...”, *op. cit.*, p. 352.

dizimas [...]”. O mais natural é, pois, que o produto da sua cobrança se destinasse a fazer às despesas do Reino, contudo, os dados disponíveis não permitem demonstrar, com segurança, a intenção de obtenção de receita pública.

Numa outra ordem de considerações, dir-se-á que a dízima não tinha em consideração a capacidade contributiva dos contribuintes, nem residia no princípio da equivalência – ou filosofia similar -, pois a responsabilidade pelo seu pagamento era fixada *por causa* do decaimento na ação, e não pelo custo ou benefício que o utente da justiça, com a prestação desse serviço, havia provocado ou retirado<sup>233</sup>. Por outras palavras, o pressuposto da tributação alienava-se de qualquer força contributiva ou da prestação individualizada de um serviço ou atividade públicas.

Deste modo, não nos parece possível e rigoroso reconduzir a dízima da sentença a qualquer das espécies tributárias analisadas, nem tão pouco à categoria ampla de *tributos*, ainda que pudesse configurar uma espécie tributária alienígena, pelo menos, de acordo com a atual arquitetura jurídica que exclui as prestações com fins sancionatórios.

Parece-nos, assim, que a dízima estaria mais próxima da família das prestações com finalidades sancionatórias, como é o caso das multas processuais<sup>234</sup>. Na verdade, a dízima acabou mesmo por ser substituída por uma multa devida pela litigância dolosa ou maliciosa e cujo produto revertia para a parte vencedora e para a Fazenda Nacional. Além disso, em analepse, esta figura também parece divergir de uma outra que já aqui abordamos – a *sportulae*. Esta prestação, ainda que visasse o financiamento da atividade da justiça e, conseqüentemente, arrecadação de receita pública, não teria uma finalidade sancionatória. Já a dízima da sentença, ainda que integrasse o erário régio, visava penalizar – ou pelo menos, é a ideologia que lhe parece estar associada - a “má demanda”, ou melhor, o decaimento na ação. Causa-nos, ainda, estranheza que a figura da dízima aparecesse, como demos conta, quase sempre ligada ao réu e que só na Lei de 18 de fevereiro de 1653 se determinasse que o pagamento da dízima se aplicava, não só aos réus condenados, como também aos autores vencidos<sup>235</sup>.

Por todo o exposto, temos algumas reservas em integrar a dízima em algum das espécies tributárias analisadas.

---

<sup>233</sup> É, porém, curioso assinalar a crescente preocupação régia em não submeter determinadas pessoas, que presumiam viver em situações de carência económica, ao seu pagamento.

<sup>234</sup> Como veremos adiante, será de questionar a utilização do termo “multa” quando se fala em “multas processuais”.

<sup>235</sup> Esta nossa conclusão encontra sustento nos comentários de Eduardo Alves Sá, quando explica que “[...] a principio o dizimo era só pago pelo réu e nunca pelo autor, ainda que decaísse da acção. Posteriormente, porém, esta pena applicou-se a todos que decaíam das demandas, réos, ou autores: a regra era pagar-a o condemnado, «*porque he visto*, como diz Pereira e Sousa, *não ter justa causa de litigar*». Cfr. Sá, Eduardo Alves e, “Comentário ao...”, *op. cit.*, p. 328. Itálico mantido conforme original.

## **2.2.2. AS CUSTAS PESSOAIS E AS CUSTAS JUDICIAIS**

### **a) ENQUADRAMENTO**

A onerosidade do sistema processual, principalmente, na época das Ordenações, não se caracterizava apenas pela dízima, mas por outras quantias pecuniárias. Falamos, assim, das custas que, por sua vez, dividiam-se em (i) *custas pessoais* e (ii) *custas judiciais ou do processo*, ou seja, “[...] entre as partes que respeitavam ao processo e as que visavam a reparação de uma das partes pela outra no que concerne aos prejuízos causados pela demanda em que a última ficara vencida, sendo as primeiras suportadas pelo litigante que tivesse demandado ou contestado sem justa causa”<sup>236</sup>. É no Título III, das Ordenações do Reino, que cuidava do processo civil, incluindo o executivo, e os recursos, que encontramos a matéria relacionada com as custas.

Nos desenvolvimentos subsequentes, sobrevoaremos esse regime.

### **b) AS CUSTAS PESSOAIS**

No que respeita às custas pessoais, impunha-se, *prima facie*, aferir se a parte vencedora pertencia a uma determinada classe social, por exemplo cavaleiros, vassalos ou clérigo. Quer isto dizer que, consoante a posição ou classe social da parte vencedora, teria esta direito a determinada importância por cada dia que se deslocasse a juízo, fossem ouvidas as testemunhas por si arroladas ou as testemunhas da parte contrária. Sendo, por exemplo, a parte vencedora cavaleiro ou vassalo, teria direito a custas no valor de “[...] oyto reaes por dia [...]”. Depois, também estavam previstas situações em que determinadas pessoas seriam equiparadas – para efeitos de custas pessoais - a vassalos e, conseqüentemente, à sujeição ao correspondente regime<sup>237</sup>. Contudo, as custas pessoais seriam diminuídas para “[...] quatro reaes por dia (...) se a parte vencedora fosse um “piom”. Diríamos, pois, tratar-se quase que de *custas de classes*. Além deste critério, as custas pessoais também eram contabilizadas em função do tempo despendido. Assim, “[o] princípio fundamental na contagem das custas pessoais é o de que o seu quantitativo é determinado em função do tempo e do seu valor, calculado este em relação com a qualidade e o

---

<sup>236</sup> Cfr. COSTA, Salvador da, “Código das Custas Judiciais – Anotado e comentado”, 5.ª Edição Coimbra, Almedina, 1995, p. 15., “Código das Custas Judiciais – Anotado e Comentado”, 4.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2001, *op. cit.*, p. 39.

<sup>237</sup> É o caso, por exemplo, de a parte vencedora ser aposentada por idade, aleijada ou tolhida que não pudesse cavalgar em “bestas de sella”, e se deslocass de albarda.

estatuto social da parte que o despende, directa e indirectamente, no julgamento da causa”<sup>238</sup>. As custas pessoais, para serem contabilizadas como tal, teriam ainda de obedecer a um nexos de causalidade, isto é, apenas eram consideradas as despesas ocasionadas *por causa da demanda*<sup>239</sup>.

### **c) AS CUSTAS DO PROCESSO**

As custas do processo, por sua vez, e como a sua designação sugere, tratam-se das despesas que a demanda originou ao nível do sistema judiciário.

As Ordenações previam que seria o vencido o responsável pelo pagamento das custas ao vencedor. Trata-se, portanto, de uma emanação da regra *victus victori*, que determina o pagamento de uma compensação ao litigante vencedor pelo vencido. Este seria condenado ao pagamento das custas à parte vencedora, independentemente da natureza da contenda (cível, criminal ou outra) e da qualidade processual da parte vencida (quer fosse autor ou réu). Trata-se, em nosso ver, do antecedente histórico das atuais custas de parte, que analisaremos adiante. No entanto, é importante descortinar aqui duas regras.

### **α) AS ORDENAÇÕES AFONSINAS**

As Ordenações Afonsinas estabeleciam que “[...] deve ser em todo o caso condenado ao vencedor nas custas, assy feito Cível como Crime, e de qualquer calidade, e condiçam que seja, quer seja vencido o Autor, quer o Reo”<sup>240</sup>. Desta forma, o vencido seria condenado ao pagamento das custas à parte vencedora, independentemente da natureza da contenda (cível, criminal ou outra) e da sua qualidade processual. Contudo, caso o vencido tivesse “justa rezam” para litigar, deveria ser relevado das custas (cremos, portanto, que tanto das custas do processo, como das custas pessoais). Porém, quando não houvesse justa causa para litigar, mas houvesse “rezam colorada para demandar, ou se defender”, seria o vencido apenas condenado nas custas do processo, ficando isento das custas pessoais. Além disso, se no decurso do processo se viesse a constatar o vencido “[...] nom ter direito na demanda [...]”, porque havia cessado o fundamento para litigar, então o Julgador apenas condená-la-ia nas custas que, desde então, havia originado,

---

<sup>238</sup> Cfr. SILVA, Paula Costa e, “A Litigância...”, *op. cit.* p. 49.

<sup>239</sup> Como explica Paula Costa e Silva, “[...] se a parte se desloca do seu centro de actividade, mas aproveita essa deslocação para outras finalidades que não apenas a de acompanhar o processo, estas horas não será contadas. Isto porque seria realmente iníquo fazer a parte vencida suportar custos que, afinal, não são apenas imputados ao processo”. Cfr. *Idem, ibidem*, p. 50.

<sup>240</sup> Cfr. Ordenações Afonsinas, Livro III, Título LXX, 1.º §.

devendo ser relevado das custas realizadas antes de saber, ou dever saber, da verdade substancial dos factos<sup>241</sup>. Caso a parte vencida tivesse demandado com culpa, a título de negligência, “[...] sem outra malícia [...]”, seria apenas condenada em custas singelas. Todavia, caso tivesse havido “[...] malícia evidente, ou presumptiva [...]”, o vencido era condenado no dobro ou triplo das custas processuais, consoante o grau de dolo, o qual seria livremente apreciado pelo Julgador<sup>242</sup>. Se não fossem achados bens à parte vencida condenada nestes termos, que pudessem ser objeto de ação executória, tal condenação converter-se-ia no que nos parece ser uma pena de prisão por dívidas<sup>243</sup>. De todo o modo, não podemos deixar de assinalar, *en passant*, que tal regra apresenta diversos pontos de contacto com o atual instituto da litigância de má fé, previsto no art. 542.º, do CPC<sup>244</sup>.

## **β) AS ORDENAÇÕES MANUELINAS**

Esta compilação manteve alguns aspetos anteriormente analisados, contudo, com algumas diferenças que merecem saliência. Desde logo, caso o vencido fosse o autor, e tivesse justa causa para litigar, seria relevado das custas. Assim, “[...] pero se o Autor, posto que o Reo seja absoluto, ouve justa razam de litiguar, será relevado das custas”<sup>245</sup>. O mesmo já não sucedia, porém, para o réu que, ainda que se tivesse defendido com justa causa, seria apenas isento do pagamento das custas pessoais, mas, em caso algum, das custas do processo. Simplificando, a justa razão para litigar revelaria o autor das custas (do processo e pessoais, enquanto a razão colorada para demandar apenas isentaria o vencido (autor ou réu) do pagamento das custas pessoais, sendo as processuais sempre devidas. As demais regras suprarreferidas também se conservaram. Veja-se, ainda, que a regra de que se a causa que o autor entendia ser justa veio a revelar-se como aparenta ou colorada também só se aplicava ao autor. Assim, “[e] porque

---

<sup>241</sup> Em nosso ver, é uma regra que, em certa medida, se assemelha à prevista no art. 536.º do CPC, em que o seu n.º 1 dispõe que quando a demanda do autor ou requerente ou a oposição do réu ou requerido eram fundadas no momento em que foram intentadas ou deduzidas e deixaram de o ser por circunstâncias supervenientes a estes não imputáveis, as custas são repartidas entre aqueles em partes iguais. Sobre esta matéria, e, em especial, a sua relação com a responsabilidade processual das partes, *vide*, entre outros, ALBUQUERQUE, Pedro, “Responsabilidade Processual...”, *op. cit.*, p. 33.

<sup>242</sup> Cfr. Ordenações Afonsinas, Livro III, Título LXX, 3.º §.

<sup>243</sup> Assim, “[e]m todo caso, honde o vencido he condenado nas custas em dobro, ou em tresdobro, e nam lhe forem achados bens, em que se faça execução por ellas, deve elle ser prezo ate que as pague de cadea (...)”. Nas Ordenações Filipinas, Livro V, Título CXVIII, é explicado que, se alguém querelar contra outrem e o réu for absolvido, por não se conseguir demonstrar as imputações que lhe eram feitas, o autor seria condenado nas custas, bem como nos danos e perdas que o réu tenha sofrido em virtude dessa querela. Caso aquele tivesse agido com malícia, seria condenado nas custas em dobro ou triplo, consoante o grau de dolo. Cfr. ALBUQUERQUE, Pinto, “Responsabilidade processual...”, *op. cit.*, p. 34-35. Sobre esta matéria, *vide*, ainda, SILVA, Paula Costa e, “A Litigância...”, *op. cit.*, p. 45.

<sup>244</sup> O instituto da litigância de má fé, ainda que previsto detalhadamente no CPC, é aplicável subsidiariamente a outras áreas processuais, como por exemplo, no direito processual tributário e no direito processual administrativo, de harmonia com o disposto no art. 104.º, da LGT, e do art. 1.º, do CPTA, aprovado pelo Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro. Diríamos, até, que se trata de um instituto transversal ao sistema jurídico. Sobre a evolução da responsabilidade processual civil, *vide*, entre outros, ALBUQUERQUE, Pedro, “Responsabilidade processual...”, *op. cit.*, p. 30 e ss..

<sup>245</sup> Cfr. Ordenações Manuelinas, Livro III, Título LI, 1.º §.

acontece algumas vezes, que o Autor no começo do processo parece que tem justa razão para demandar [...]"

Este desnível entre autor e réu é exclusivo das Ordenações Manuelinas, uma vez que não a encontramos nas Ordenações Afonsinas, como vimos, não tendo também sido adotado pelas Ordenações Filipinas, como veremos adiante.

### **χ) AS ORDENAÇÕES FILIPINAS**

As Ordenações Filipinas introduziram algumas modificações nesta matéria.

Desde logo, quando tivesse existido justa causa para litigar, o vencido seria relevado das custas pessoais, sem qualquer distinção entre autor e réu, como sucedeu nas Ordenações Manuelinas. Assim, “[q]uando o Juiz der sentença final, em qualquer caso, de qualquer qualidade que seja, sempre condenará em custas, ao menos do processo, assi ao réo, que for vencido, como o autor, quando o réo for absoluto, *sem poder dellas relevar cada huma das partes, postoque lhe pareça, que cada huma dellas teve justa causa para litigar [...]*” E das custas pessoais poderão ser escusas, se tiverem justa causa de litigar”<sup>246</sup>. Contudo, se no decurso do processo se viesse a constatar a parte vencida “[...] nom ter direito na demanda [...]”, porque havia cessado o fundamento para litigar, então o Julgador apenas condená-la-ia nas custas que, desde então, havia provocado, devendo ser relevado das custas realizadas antes de saber, ou dever saber, da verdade substancial dos factos<sup>247</sup>. Além disso, caso a parte vencida tivesse demandado com culpa, a título de negligência, “[...] sem outra malícia [...]”, seria apenas condenada em custas singelas. Todavia, caso tivesse havido “[...] malícia evidente, ou presumptiva [...]”, o vencido era condenado no dobro ou triplo das custas processuais, consoante o grau de dolo, o qual seria livremente apreciado pelo Julgador. Se não fossem achados bens à parte vencida, condenada nestes termos, que pudessem ser objeto de ação executória, tal condenação converter-se-ia no que nos parece ser uma pena de prisão por dívidas<sup>248</sup>. De todo o modo, não podemos deixar de assinalar, *en passant*, que tal regra

---

<sup>246</sup> Cfr. Ordenações Filipinas, Livro III, Título LXVII, 1.º §. O itálico é nosso.

<sup>247</sup> A obra refere mesmo que que “[...] deve ser relevado das que foram feitas antes que elle fosse, ou devesse ser em conhecimento da verdade sostancial do Feito [...]”. Em nosso ver, é uma regra que, em certa medida, se assemelha à prevista no art. 536.º do CPC, em que o seu n.º 1 dispõe que quando a demanda do autor ou requerente ou a oposição do réu ou requerido eram fundadas no momento em que foram intentadas ou deduzidas e deixaram de o ser por circunstâncias supervenientes a estes não imputáveis, as custas são repartidas entre aqueles em partes iguais. Sobre esta matéria, e, em especial, a sua relação com a responsabilidade processual das partes, *vide*, entre outros, ALBUQUERQUE, Pedro, “Responsabilidade Processual...”, *op. cit.*, p. 33.

<sup>248</sup> Assim, “[e]m todo caso, honde o vencido he condenado nas custas em dobro, ou em tresdobro, e nam lhe forem achados bens, em que se faça execução por ellas, deve elle ser prezo ate que as pague de cadea [...]”. Nas Ordenações Filipinas, Livro V, Título CXVIII, é explicado que, se alguém querelar contra outrem e o réu for absolvido, por não se conseguir demonstrar as imputações que lhe eram feitas, o autor seria condenado nas custas, bem como nos danos e perdas que o réu tenha sofrido em virtude dessa querela. Caso aquele tivesse agido com malícia, seria condenado

apresenta diversos pontos de contacto com o atual instituto da litigância de má fé, previsto no art. 542.º, do CPC.

Por último, salientamos que nas causas cíveis em que uma das partes fosse o Rei, representado pelo Procurador, não havia lugar a custas, independentemente da posição processual que ocupasse<sup>249</sup>. Na nossa opinião, não é absolutamente cristalino se só o Rei estaria isento de custas, ou se tal isenção se verificava em ambos os pólos da relação jurídica processual, contudo, atenta a redação da lei, propenderíamos para a segunda hipótese<sup>250</sup>. Uma vez mais, permiti-nos assinalar algumas semelhanças com o atual desenho normativo previsto na al. a), do n.º 1, do art. 4.º, do RCP, que prevê que o MP, nos processos em que age em nome próprio na defesa dos direitos e interesses que lhe são confiados por lei, mesmo quando intervém como parte acessória, e nas execuções por custas e multas processuais, coimas ou multas criminais, está isento de custas.

Enfim, as Ordenações do Reinos eram bastante exaustivas nesta sede, contudo, o que importa reter é que a parte vencedora deveria ser reparada pelos prejuízos que a demanda causou. O *quantum* das custas pessoais variaria, *inter alia*, consoante o título ou classe que ocupava na sociedade e tempo despendido<sup>251</sup>. Por outro lado, a parte vencida só seria condenada em custas pessoais quando não tivesse justa razão para litigar, caso contrário, delas seria isenta. Em todo o caso, a parte vencida sempre pagaria as custas do processo, bem como a dízima da sentença, nos termos e condições acima estudados.

#### **d) A JUSTA RAZÃO PARA LITIGAR E RAZÃO COLORADA PARA DEMANDAR (CONTEXTUALIZAÇÃO E BREVE DISTINÇÃO)**

Uma nota final.

---

nas custas em dobro ou triplo, consoante o grau de dolo. Cfr. ALBUQUERQUE, Pinto, “Responsabilidade processual...”, *op. cit.*, p. 34-35. Sobre esta matéria, *vide*, ainda, SILVA, Paula Costa e, “A Litigância...”, *op. cit.*, p. 45.

<sup>249</sup> Nas causas de natureza criminal, quando o réu, acusado pelo Promotor da Justiça ou pelo Procurador, fosse condenado, pagaria as custas do processo (Ord. Man., Livro III, Título LI, § 7 e Ord. Fil., Livro III, Título LXVII, § 3). De resto, é uma regra que também se assemelha à prevista no atual art. 514.º, do Código de Processo Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro, que consigna que o arguido condenado é responsável pelo pagamento, a final, dos encargos a que a sua atividade houver dado lugar.

<sup>250</sup> Nas Ordenações Filipinas, Livro III, Título LXVII, § 3, é dito que “[e] bem assi nos feitos cíveis, que são entre nós e cada hum do povo, não ha custas, quer o Procurador dos nossos feitos seja autor, quer o réo, conforme ao costume antigo destes Reinos”. Esta regra era, de resto, reproduzida nas Ordenações Afonsinas, Livro III, Título LXX, § 1, e nas Ordenações Manuelinas, Livro III, Título LI, § 7. Em todo o caso, parece-nos tratar-se de uma isenção subjetiva, e não propriamente objetiva, uma vez que não tem por fundamento um tipo de espécie processual, mas antes a qualidade de uma das partes. Porém, também é verdade que isenta tanto o Rei, como a outra parte, pelo que, eventualmente, poderá referir-se a ela como uma norma de isenção subjetiva bilateral.

<sup>251</sup> De certo modo, existem algumas semelhanças com a regra que vimos no âmbito das constituições imperiais, em que determinadas classes privilegiadas beneficiavam de uma diminuição das *sportulae*.

As regras acima enumeradas introduzem-nos vários conceitos ou critérios para a condenação em custas – (i) a justa razão para litigar<sup>252</sup> e (ii) a razão colorada para demandar ou se defender. Uma vez que o desenvolvimento desta matéria nos parece desadequado, atenta a sua proximidade com a litigância de má fé, e não com a taxa de justiça, abster-nos-emos disso mesmo. Contudo, por questões de enquadramento, não podemos deixar de clarificar alguns pontos. Desde logo, não se tratam de sinónimos de ganho de causa (até porque a condenação em custas pressupõe, justamente, o decaimento do condenado). A distinção entre elas parece radicar num elemento temporal. Assim, o vencido teria *justa razão* para litigar quando entendesse ter tal razão durante todo o processo, ou seja, até ao seu fim. Por outro lado, teria *razão colorada* quando, embora o entendesse quando demandou ou se defendeu, deixou de ser possível manter esse entendimento *durante* o processo. Com efeito, “[a] causa que o autor entendia ser justa revelava-se, afinal, como aparenta ou colorada. No entanto, porque o autor estava de boa fé aquando da propositura da ação, não tendo quebrado o juramento, não se via confrontado com a obrigação de suportar as custas pessoais da parte contrária”<sup>253</sup>.

### **2.3. O CENÁRIO DO SÉC. XIX ATÉ MEADOS DO SÉC. XX**

Nas linhas precedentes, vimos que a ideia de tributação do acesso à justiça encontra, entre nós, lugar, pelo menos, desde as Ordenações do Reino, ideologia que, em abstrato, remonta ao antigo direito romano. A dizima da sentença terá sido abolida no vintismo, através de Decreto publicado em 23 de novembro de 1822. Seguiram-se, no período da formação do direito português moderno, até à atualidade, várias reformas legislativas, designadamente, no plano judicial. No séc. XIX, através do Decreto de 16 de maio de 1832, por proposta de Xavier Mouzinho da Silveira, ocorreu a Reforma Judiciária. Após esta, seguiram-se outras, através dos Decretos de 29 de novembro de 1836 e 13 de janeiro de 1837. No entanto, a mais marcante, e que, curiosamente, nunca chegou a entrar em vigor, teria sido a Novíssima Reforma Judiciária, através do Decreto de 21 de maio de 1841. O seu art. 828.º parecia retomar a ideia da dizima da sentença, desta feita, sob a designação de multa, e com algumas particularidades, postulando que “[e]m todas as acções ordinárias, summarias, ou cíveis, ou crimes civilmente intentadas, o litigante, que dechair, será condenado para a Fazenda Nacional numa multa de cinco por cento do valor da coisa

---

<sup>252</sup> É de assinalar que mais adiante, nas Ordenações Manuelinas e Filipinas, a expressão utilizada é a de justa causa (e não razão) para litigar.

<sup>253</sup> Cfr. SILVA, Paulo Costa e, “A Litigância...”, *op. cit.*, p. 121

demandada, conforme o vencido. – Não excederá porém esta multa quinhentos mil réis. A condenação será expressa na sentença, e não excedendo a 5.000 réis, será paga pelo vencedor no momento de fazer extrair a sentença, sendo-lhe lançada em regra de custas, para com estas a haver do vencido”. Além disso, estariam isentas da multa “[...] os litigantes, que pela antiga legislação não pagavam dízima [...]”. Este diploma continha, ainda, uma tabela anexa sobre os emolumentos e salários judiciais. Porém, como referimos, a Novíssima Reforma Judiciária nunca chegou a entrar em vigor.

Entretanto, com a entrada em vigor do Código de Processo Civil de 1876, aprovado por Carta de Lei de 8 de novembro de 1876, criou-se uma multa aplicável ao vencido que tivesse litigado de má fé. Dispunha, assim, o seu art. 121.º, que “[q]uando o juiz entender que a parte vencida litigou com má fé, impor-lhe-ha na sentença a multa de 10 por cento do valor em que decair”. Cremos que a figura da dízima acabou por dar lugar a esta multa, até porque o seu valor corresponde justamente à décima parte do valor em que o vencido sucumbiu. Digno de assinalar é, ainda, a regra do art. 126.º, deste diploma. É que, nos casos em que fosse aplicável aquela multa, o vencido seria ainda condenado numa indemnização a favor do vencedor, a ser arbitrada, melhor, quantificada, na sentença.

Pois bem, até 1935, o sistema de tributação dos litígios assentava no critério “acto por acto e termo por termo”<sup>254</sup>. Esta regra constava da Tabela de Emolumentos e Salários Judiciais, aprovada pela Lei de 13 de maio de 1896, à qual se seguiu a Tabela dos Emolumentos Judiciais, em vigor até à aprovação do Decreto – Lei n.º 25 882, de 1 de outubro de 1935. Na verdade, foi só com aquele diploma, que logo entrou em vigor, que se operou uma profunda alteração no modelo de tributação, criando-se o *imposto de justiça*<sup>255</sup>.

Vejamos, então, que consistiu em esta mudança.

#### **2.4. O CÓDIGO DAS CUSTAS JUDICIAIS DE 1940 (E O IMPOSTO DE JUSTIÇA)**

Com a aprovação do referido Decreto – Lei n.º 25 882, a tributação da justiça sofreu uma mutação. Para o efeito, concorreram diversos fatores, quase sempre relacionados com a injustiça, imperfeição (se é que existe algum sistema *perfeito*) e imprevisibilidade dos custos processuais.

---

<sup>254</sup> O aludido diploma legal, no seu texto preambular, utiliza a expressão “acto por acto e funcionário por funcionário”, possivelmente, pode dizer-se, porque a receita revertia, em parte, a favor Estado e, noutra parte, integrava o vencimento dos funcionários. António Santos Abrantes Geraldes é crítico deste sistema, por um lado, porque não permitia conhecer antecipadamente os custos com o processo e, por outro, porque um sistema que diz aos funcionários judiciais que quanto mais atos processuais praticarem, maiores serão os seus proventos, é deplorável. Cfr. GERALDES, António Santos Abrantes, “Temas Judiciários – Volume I”, Coimbra, Almedina, 1998, p. 171.

<sup>255</sup> O imposto de justiça criminal, à data, já existia, por força do Decreto de 18 de novembro de 1910.

Uma das principais e constantes preocupações do legislador parece ter sido a previsibilidade dos custos, assente na ideia de que um serviço, como o da justiça, que não permitia aos seus utilizadores estimar os custos, geraria insegurança jurídica. O sistema, até então, vigente, apresentava graves deficiências. O sistema adotado foi o das taxas globais ou taxas fixas em função do valor da causa, em detrimento de um sistema baseado em taxas individuais (isto é, para cada funcionário, para cada ato, *et cetera*) ou, até, de um sistema em que as custas seriam fixadas pelo próprio juiz. Ora, este sistema - de taxa fixa proporcional ao valor da causa - era, para Salvador da Costa, “[...] o único sistema que permite conhecer antecipadamente o valor da taxa de justiça correspondente a cada acção ou procedimento e simplificar consideravelmente o acto de contagem”<sup>256</sup>. Em sentido próximo, Hélder Martins Leitão também assinala que “[a] taxa de justiça só a partir de 1935 que passou a ser fixa e proporcional ao valor da causa. Durante muito tempo, eram as custas contadas «acto por acto e termo por termo». Como a tendência era para a proliferação, com intuitos dilatatórios, do número de actos e termos, o facto dificultava e comprometia a contagem e ainda mais distante ficava a decisão final”<sup>257</sup>.

Mais tarde, não muito, com a aprovação do CCJ, através do Decreto – Lei n.º 30688, de 26 de agosto de 1940, sistematizou-se e exaustivamente desenvolveu-se esta matéria<sup>258</sup>. O seu art. 1.º dispunha as custas judiciais compreendiam o imposto de justiça, os selos e os encargos<sup>259</sup>, aqui se enunciando o *princípio da justiça retribuída* e que, com as devidas adaptações, foi herdado pelas sucessivas alterações e reformas legislativas<sup>260</sup>. No que respeita aos processos de natureza civil, o imposto de justiça era fixado em função do valor da causa, em cada instância. Assim, nas ações cíveis de valor até 2.000,00 \$, a taxa de imposto a aplicar ao valor tributável era de 23%. Sobre o acrescido, até ao montante de 10.000,00 \$, aplicava-se a taxa de 13%. Nas ações de valor superior a 10.000,00 \$, a taxa de imposto variava consoante o acrescido, existindo as mais diversas taxas. Como dissemos há pouco, a título perfuntório, a taxa de imposto diminua com o aumento do valor da causa, de tal modo que, numa ação cível de 2.000.000,00 \$ a taxa era de 0,6% e, no caso de o valor da ação ser superior, a taxa era de 0,3% sobre o acrescido. A ideologia era a mesma no caso dos tribunais superiores e nos processos orfanológicos, embora, neste último caso, dada a intervenção de menores e pessoas equiparadas, as taxas de imposto de justiça eram

---

<sup>256</sup> Cfr. COSTA, Salvador, “Código das...”, 2001, *op. cit.*, p. 146.

<sup>257</sup> Cfr. LEITÃO, Hélder Martins, “Das custas...”, *op. cit.*, p. 36.

<sup>258</sup> Ainda assim, como veremos adiante, tratava-se de um código com mais de 200 disposições normativas e que não condensava toda a matéria relativa a custas, cuja compreensão absoluta carecia de articulação com outros diplomas, como é exemplo o Código do Processo Civil.

<sup>259</sup> De acordo com o art. 49.º, n.º 11 e 12, os encargos compreendiam, entre outros, a procuradoria e as custas de parte.

<sup>260</sup> Neste sentido, *vide* GERALDES, Abrantes, “Temas Judiciários...”, *op. cit.*, p. 175. O preâmbulo do já aludido Decreto – Lei n.º 25 882 começa logo por assinalar que a administração da justiça era retribuída.

relativamente menores, continuando, em todo o caso, a assentar na tal regressividade que mencionamos há pouco<sup>261/262</sup>.

Quanto à forma de cumprimento desta obrigação, estamos um pouco distantes do que se verifica atualmente. Na verdade, o imposto de justiça era pago sob a forma de *preparos* – uma espécie de caução para garantir o pagamento das custas e que se aplica tanto ao autor, como ao réu<sup>263</sup>. Assim, o art. 126.º, dispunha que “[n]os processos, sempre que possa haver lugar à aplicação do imposto de justiça, haverá preparos que revestem três modalidades: iniciais, para despesas ou deslocações<sup>264</sup> e para pagamento”<sup>265</sup>. Os preparos, por sua vez, eram calculados com base no imposto de justiça que seria devido a final, através da aplicação dos fatores previstos no art. 130.º.

Para simplificar esta exposição, segue-se um exemplo: numa ação cujo valor era de 2.000 \$, o imposto de justiça, resultante da aplicação da taxa de 23%, cifrava-se em 460,00 \$<sup>266</sup>. O preparo inicial, por sua vez, resultaria da aplicação do fator de 25% sobre este valor, resultando, assim, num preparo de 115,00 \$. O pagamento do preparo deveria ser efetuado nos três ou cinco dias subsequentes à prática do ato processual, consoante fosse responsável o autor ou réu, nos termos do art. 135.º.

Quanto à liquidação (no sentido de quantificação ou apuramento do montante a pagar), o art. 217.º explica que, “[l]ogo que comece a correr prazo para depósito de preparos [...] a secretaria passará e entregará na tesouraria, lavrando termo no processo, as guias para estes depósitos ou pagamento”<sup>267</sup>. Tratava-se, portanto, de uma *heteroliquidação* ou *liquidação administrativa*, algo a que aludiremos mais adiante.

O código também previa algumas situações de redução do imposto, para as situações em que a demanda terminasse, *verbi gratia*, antes de proferido o despacho que ordenava a citação do réu ou antes da designação do dia para a realização da audiência de discussão e julgamento, isto é, consoante a fase processual em que terminasse e, conseqüentemente, a maior ou menor

---

<sup>261</sup> Cfr. art. 35.º e ss..

<sup>262</sup> Cfr. art. 30.º.

<sup>263</sup> Esta intenção de garantir as custas resulta, não só da própria sistematização, pois a matéria dos preparos encontrava-se sob o Capítulo VI, com a epígrafe “Da garantia das custas”, como de algumas normas. Por exemplo, o § único, do art. 138.º, dispõe que “[s]e, porém, os preparos iniciais forem suficientes para garantir a totalidade das custas, não haverá mais preparos”. Por outro lado, o art. 140.º estabelece que “[à] parte que tenha feito preparos serão estes restituídos por inteiro quando não haja lugar ao pagamento de custas, ou parcialmente, se excederem a importância das custas contadas”.

<sup>264</sup> No entanto, de acordo com o art. 128.º, “[o]s preparos para despesas de deslocação têm lugar quando se efectuarem, a requerimento das partes e antes da audiência de julgamento, diligências que obriguem à deslocação do tribunal”.

<sup>265</sup> O já referido Decreto – Lei n.º 25 882 previa, no entanto, quatro modalidades de preparos, isto é, preparos iniciais, preparos para diligências, preparos para caminhos e preparos para julgamento, de harmonia com o disposto no art. 34.º.

<sup>266</sup> Cfr. al. A), do art. 16.º.

<sup>267</sup> Como veremos, só mais tarde (muito mais tarde) é que se operou uma *privatização* desta função, de modo que a obrigação de liquidar a, entretanto, taxa de justiça, passou a recair, regra geral, sobre os próprios utentes da justiça.

atividade judicial<sup>268</sup>. Por outro lado, o 38.º, n.º 3, § único, previa a possibilidade de redução para metade do imposto devido, quando a complexidade da causa ou do incidente justificasse<sup>269</sup>. Por fim, salientamos que se encontrava previsto a aplicação de multa por litigância de má fé, nos termos do art. 145.º.

O diploma também estabelecia isenções, de imposto de justiça e, ou, de custas, mas que não nos cabe analisar nesta dissertação.

Quanto à parte criminal, vigorava a regra de que o réu no caso de condenação, e no caso de decaimento, em sede recursória, seria responsável pelo pagamento do imposto de justiça criminal. Neste caso, porém, não estavam previstas taxas, mas valores mínimos e máximos, ficando a sua fixação ao critério do Julgador, atendendo à situação material do infrator e aos limites estabelecidos para o processo correspondente à infração mais grave de que foi acusado, nos termos do art. 150.º. Os valores de imposto estavam previstas nos art.ºs 155.º a 157.º. Neste âmbito, cabe dizer que, caso o réu não procedesse ao pagamento do imposto dentro do prazo para pagamento voluntário, poderia ocorrer execução ou conversão, isto é, caso a secretaria concluísse pela existência de bens, ser instaurada execução para cobrança coerciva da dívida ou, pelo contrário, na falta de bens, a sua conversão em prisão por dívidas à razão de 5 \$ por dia, de harmonia com o disposto no art. 169.º<sup>270/271</sup>.

Por fim, mas não menos importa, importa assinalar que, como resulta do seu art. 47.º, embora a maior percentagem da receita resultante da cobrança do imposto de justiça revertesse a favor do Estado, o remanescente era distribuído pelo tribunal respetivo, ou seja, onde tivesse corrido o processo que havia dado origem à tributação<sup>272</sup>. Por exemplo, no caso dos tribunais de comarca, a receita destinava-se à secretaria, ao Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça e ao Cofre do Tribunal. Por sua vez, o art. 185.º, estabelecia que a receita do Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça destinava-se, designadamente, ao pagamento dos vencimentos dos funcionários. Já a receita dos Cofres dos Tribunais destinava-se, entre outros, ao pagamento das despesas dos respetivos tribunais, de acordo com o art. 189.º.

---

<sup>268</sup> Cfr. art.ºs 17.º, 19.º, 21.º, 22.º e 25.º, entre outros. A ideologia presente nesta regra é um pouco semelhante à prevista hodiernamente no art. 14.º-A, do RCP.

<sup>269</sup> Esta é uma regra que, no CCJ, de 1962, foi retomado no seu art. 18.º, que também previa uma redução do imposto no caso de simplicidade da causa. A ideologia, parece-nos, é particularmente interessante, e não podemos deixar de observar alguma semelhança com o expediente – nem sempre utilizado pelos tribunais portugueses e suscitado pelos próprios litigantes – previsto no n.º 7, do art. 6.º, do RCP. Mas, a este assunto, voltaremos oportunamente.

<sup>270</sup> O imposto de justiça seria liquidado pela secretaria, no prazo de quarenta e oito horas, nos termos do art. 166.º. Quanto ao pagamento, no caso de condenação no imposto, o mesmo seria feito nos termos do Código de Processo Penal, na versão à data vigente, conforme norma remissiva do art. 167.º. Nos restantes casos, o imposto (juntamente com eventuais acréscimos) deveria ser pago no prazo de cinco dias após o requerimento ou ato por que o mesmo era devido, sob pena de considerar o requerimento sem efeito.

<sup>271</sup> No entanto, conduzidas diligências, se o julgador ficasse convencido de que o devedor não tinha como pagar a dívida, não converterá a dívida em prisão.

<sup>272</sup> Por exemplo, no caso de processos ou recursos decididos no STJ, 50% do imposto de justiça revertia a favor do Estado.

## 2.5. O CÓDIGO DAS CUSTAS JUDICIAIS DE 1962 (E O NASCIMENTO DA TAXA DE JUSTIÇA)

Decorridos cerca de vinte anos, o código viria a sofrer uma revisão com o Decreto – Lei n.º 44 329, de 08 de maio de 1962, que aprovou o novo CCJ. Foi o código com o período de vigência mais longo, ainda que sujeito a diversas alterações legislativas, algumas das quais profundas, tendo permanecido na nossa ordem jurídica mais de trinta anos.

As regras relativas ao imposto de justiça não sofreram alterações significativas. Na verdade, a taxa de imposto continuava a incidir sobre o valor da que, por sua vez, continuava a depender das instâncias e da espécie de ação processual em causa<sup>273</sup>. A obrigação de preparar mantinha-se, no entanto, com o art. 97.º a estabelecer que os preparos iniciais eram aqueles que se verificavam no início de qualquer processo, enquanto os subsequentes seriam todos aqueles que, durante a tramitação processual, fossem determinados pelo juiz. A forma de cálculo, embora mantendo a matriz original, foi ligeiramente simplificada, com a aplicação de uma taxa fixa. Assim, nos preparos iniciais, resultava da aplicação de 15% sobre o valor do imposto de justiça a pagar a final, enquanto nos preparos para julgamento seria de aplicar 10%<sup>274</sup>. O prazo para pagamento também se alterou, passando a ser de cinco dias após a prática do ato processual sujeito a tributação, independentemente da posição processual<sup>275</sup>. Contudo, o modo de liquidação e pagamento manteve-se, prescrevendo o n.º 1, do art. 222.º, que “[l]ogo que comece a correr qualquer prazo para depósito de preparos ou pagamento de custas ou multas a secção do processo passa e entrega na tesouraria, lavrando termo no processo, as guias para estes depósitos ou pagamento”.

Este diploma viria a sofrer algumas alterações através, designadamente, dos Decretos – Lei n.º 47692, de 11 de maio de 1967, 49213, de 29 de agosto de 1969, 161/76, de 27 de fevereiro, 366/80, de 10 de setembro, 118/85, de 19 de abril<sup>276</sup>, 384-A/85, de 30 de setembro, Lei n.º 38/86, de 6 de setembro, Decretos – Lei n.º 214/87, de 28 de maio, 387-D/87, de 29 de dezembro, 92/88, de 17 de março e 212/89, de 30 de junho<sup>277</sup>. São dignos de saliência quatro destes diplomas legais.

O Decreto – Lei n.º 49213, de 29 de agosto de 1969, assentou numa especial preocupação com a previsibilidade do custo no acesso à justiça, devendo existir um “[...] equilíbrio

---

<sup>273</sup> Os art.º 8.º a 12.º, tratavam do valor da causa.

<sup>274</sup> Cfr. n.º 1, do art. 97.º.

<sup>275</sup> Cfr. n.º 1, do art. 104.º.

<sup>276</sup> Retificado pela Declaração de Retificação publicada em Diário da República n.º 125/1985, 1º Suplemento, Série I de 1985-05-31.

<sup>277</sup> Sobre estas alterações, *vide*, entre outros, COSTA, Salvador, “Código das...”, 1995, *op. cit.*, p. 13.

entre a actividade e o dispêndio em concreto provocados por uma parte e a oneração que lhe deva corresponder”<sup>278</sup>. Almejava-se, assim, uma tributação justa e previsível, e que, de acordo com o legislador, não seria atingida pela aplicação de uma taxa, fixa ou variável. Ocorreu, portanto, uma profunda alteração no paradigma do imposto de justiça, cujo apuramento, até então, se fazia através da aplicação da respetiva taxa ao valor da causa. Passou, então, a prever-se exaustiva e quase que minuciosamente o valor do imposto, de tal modo que a Tabela I daquele diploma previa cerca de duzentas verbas diferentes, consoante o valor da causa<sup>279</sup>. O mesmo se passava para os processos orfanológicos e para os recursos (Tabelas II e III).

Por sua vez, o Decreto – Lei n.º 387-D/87, de 29 de dezembro, marcou o início de outra reforma legislativa em matéria de custas, determinada, em parte, pelo aumento significativo do recurso aos tribunais e, conseqüentemente, o aumento da despesa pública neste setor. Este era um cenário que reclamava do legislador especial atenção, que tinha, agora, de repensar o modelo de tributação. Foi com este diploma legal que o discurso normativo-legal passou a dirigir-se ao “imposto de justiça” como “taxa de justiça”. Esta matéria será objeto de uma narrativa mais aprofundada adiante, quando estudarmos a natureza jurídica da taxa de justiça. O art. 16.º, do CCJ, passou, então, a prescrever que “[n]os tribunais de comarca, as taxas de justiça devidas pelos processos cíveis, incluindo os inventários que sejam ou passem a facultativos, falências, insolvências, recursos de revisão e de oposição de terceiro, são as constantes da tabela anexa, calculadas sobre o valor da causa”. As novidades legislativas não se quedavam por aqui. A taxa de justiça, ainda que continuasse a incidir sobre o valor da causa, passou a estar indexada à designada unidade de conta de custas, que correspondia a um quarto do salário mínimo nacional, automaticamente atualizável de três em três anos.

A reforma legislativa prosseguiu e, com o Decreto – Lei n.º 92/88, de 17 de março, foram introduzidas mais modificações ao nível das taxas, algumas das quais com o intuito de densificar o princípio da gratuidade da justiça para a parte vencedora<sup>280</sup>.

Por fim, o Decreto – Lei n.º 212/89, de 30 de junho, ajustou algumas taxas de justiça e modificou a designação de unidade de conta de custas para a atual unidade de conta processual (UC), correspondente a ¼ da remuneração mínima mensal mais elevada<sup>281</sup>. Por último, no que tange ao regime prescricional, o seu art. 164.º previa o prazo de cinco anos para a prescrição das

---

<sup>278</sup> Cfr. preâmbulo.

<sup>279</sup> De todo o modo, o valor de imposto de justiça decrescia com a expansão da base tributável, ou seja, com o aumento do valor da causa.

<sup>280</sup> Cfr. Preâmbulo e n.º 2, do art. 4.º.

<sup>281</sup> De salientar, porém, como teremos oportunamente de ver, que, atualmente, a UC processual corresponde a ¼ do valor do IAS.

custas processuais, com a ressalva de que se o responsável tivesse litigado com o benefício da assistência judiciária, tal prazo era elevado para quinze anos.

## **2.6. O CÓDIGO DAS CUSTAS JUDICIAS DE 1996 (E A CONSTANTE EMANCIPAÇÃO DA TAXA DE JUSTIÇA)**

Em 1996, em parte, por força da constante atualização do próprio sistema processual – do qual a matéria de custas é indissociável – foi publicado novo código, através do Decreto – Lei n.º 224-A/96, de 8 de março, cuja entrada em vigor ocorreu a 1 de janeiro de 1997<sup>282</sup>. Na génese deste novo código esteve, assumidamente, a intenção de simplificar, não só a “arrumação” das matérias, como tornar mais previsíveis os custos do acesso à justiça, o que, como já vimos, começa logo na taxa de justiça<sup>283</sup>. As custas bifurcavam-se em taxa de justiça e encargos.

Este diploma também foi objeto de sucessivas alterações, entre outras, pelo Decreto – Lei n.º 91/97, de 22 de abril, Lei n.º 59/98, de 25 de agosto, Decretos – Lei n.º 304/99, de 6 de agosto, 320-B/2000, de 15 de dezembro, 323/2001, de 17 de dezembro, 8/2003, de 08 de março, 324/2003, de 27 de dezembro, Leis n.º 45/2004, de 19 de agosto, 60-A/2005, de 30 de dezembro e 53-A/2006, de 29/ de dezembro.

O diploma que mais afetou o CCJ de 1996 foi, sem dúvida, o Decreto – Lei n.º 320-B/2000, de 15 de dezembro, que criou o regime de autoliquidação da taxa de justiça inicial e subsequente, sendo que o regime da autoliquidação da taxa de justiça ainda hoje subsiste. Esta alteração foi motivada, uma vez mais, pelas alterações ocorridas ao nível da legislação processual, em que se transferiu a competência da liquidação da taxa de justiça (inicial e subsequente) para os interessados, desonerando as secretarias dessa mesma tarefa, limitando-se apenas a verificar a junção do documento comprovativo do pagamento ou da sua isenção<sup>284</sup>. Como vimos, até então, a liquidação do imposto de justiça e, depois, da taxa de justiça, era da competência das secretarias judiciais, que procediam à liquidação e emissão da respetiva guia de pagamento, sendo o pagamento efetuado nas tesourarias. Com esta alteração ocorreu uma “desadministrativização” desta função, atribuindo-se às secretarias, nesta matéria, uma função meramente fiscalizadora.

Outra profunda alteração ocorreu com o Decreto-Lei n.º 324/2003, de 27 de dezembro. Não nos alongaremos quanto a estas modificações, apenas salientado que se procedeu a uma

---

<sup>282</sup> O novo diploma legal revogou completamente o anterior CCJ, à exceção do art. 221.º.

<sup>283</sup> Não nos esqueçamos, ainda, que as constantes alterações a que o CCJ, de 1962, esteve sujeito, às quais aludimos acima, também não facilitava as tarefas de interpretação e aplicação normativa aos operadores judiciários.

<sup>284</sup> Falamos das alterações introduzidas ao CPC, à data, em vigor, através do Decreto – Lei n.º 183/2000, de 10 de agosto.

reavaliação dos escalões de taxa de justiça e a integração nas mesmas de verbas que, em todo o caso, já eram da responsabilidade das partes. Salientamos, ainda, a inclusão da regra de que é à parte vencedora que cabe solicitar o pagamento das custas de parte diretamente à parte responsável.

Por fim, cabe assinalar que o legislador manteve a regra de que o crédito sobre custas – aqui se incluindo a taxa de justiça - prescrevia no prazo de cinco anos, de acordo com o n.º 1, do seu art. 123.º.

## **2.7. O REGULAMENTO DAS CUSTAS PROCESSUAIS DE 2008**

Foi em 2008 que se levou à prática outra reforma legislativa e que marca o Direito contemporâneo, se assim lhe podemos chamar, das custas processuais. Se atendermos à Lei n.º 26/2007, de 23 de julho, que autorizou o Governo a legislar sobre esta matéria, e a revogar o CCJ, de 1996, observamos que as linhas orientadoras desta reforma assentavam na adoção de uma tributação mais simplificada, através do pagamento único de uma taxa de justiça, alteração dos critérios de fixação da taxa de justiça, considerando, além do valor da causa, a sua complexidade, racionalização do acesso à justiça, criação de tabelas onde constassem os valores de taxa de justiça e diminuição da dispersão normativa. Surge, assim, o Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, que aprova um regime jurídico, não só com uma nova identidade – trata-se do Código das Custas Processuais, e não o Código das Custas Judiciais<sup>285</sup> – mas com um novo conteúdo.

Desde logo, o conceito de custas passou a assentar numa divisão tripartida, entre (i) taxa de justiça, (ii) encargos e (iii) custas de parte. A taxa de justiça, como observava Salvador da Costa, “[...] continua a ser a prestação pecuniária que o Estado, em regra, exige aos utentes do serviço judiciário no quadro da função jurisdicional por eles causada ou da qual beneficiem, ou seja, trata-se do valor que os sujeitos processuais devem prestar como contrapartida mínima relativa à prestação aquele serviço”<sup>286</sup>. Outra novidade traduzida por esta reforma legislativa foi a criação de um tratamento autónomo quanto ao fenómeno designado por *litigância de massa*. Foi, assim, criada uma taxa de justiça especial para as pessoas coletivas comerciais que, no ano transato, tenham dado entrada de determinado volume anual de ações, providências cautelares, execuções

---

<sup>285</sup> Esta designação perdurou na nossa ordem jurídica durante cerca de setenta anos.

<sup>286</sup> Cfr. COSTA, Salvador da, “Regulamento das...”, *op. cit.*, p. 6.

e outros procedimentos<sup>287</sup>. Por outro lado, também se estabeleceu o direito de retenção como garantia especial de cumprimento da obrigação de pagamento de custas, multas ou outras quantias contadas, que não tenham sido objeto de reclamação ou, tendo sido, tenha esta transitado em julgado.

Este novo diploma legal foi, posteriormente, acompanhado de outros complementares, como é o caso da Portaria n.º 419-A/2009, de 17 de abril, com a última redação conferida pela Portaria n.º 267/2018, de 20 de setembro, que regula o modo de elaboração, contabilização, liquidação, pagamento, processamento e destino das custas processuais, multas e outras penalidades. Porém, e não obstante os esforços do legislador no sentido de condensar num único diploma toda a matéria relativa a custas processuais, continua a ter de ser conjugado com outras disposições legais, como é o caso do CPC e do CPP.

## **2.8. O REGULAMENTO DAS CUSTAS PROCESSUAIS ATUALMENTE**

Presentemente, e enquanto fonte normativa em matéria de taxa de justiça, continua em vigor o Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, com a última redação conferida pela Lei n.º 7/2021, de 26 de fevereiro. Apesar de o legislador procurar condensar todo o regime jurídico em que assenta a tributação do acesso à justiça num único diploma, o atual RCP, à semelhança dos seus antecessores, continua a ter de ser articulado com outros diplomas legais, como é o caso do CPC, do CPP e da Portaria n.º 419-A/2009.

Quanto ao seu campo de aplicação, o RCP aplica-se aos processos que correm termos nos tribunais judiciais, nos tribunais administrativos e fiscais e no balcão nacional de injunções, não só em primeira instância, como nas instâncias recursórias<sup>288</sup>.

Quanto à sua sistematização, o RCP está dividido em três partes: a primeira contém disposições de aplicação geral, normas de isenção e a definição de custas *lato sensu*; a segunda parte, a mais extensa, contém diversas normas relativas à responsabilidade pelo pagamento da taxa de justiça, dos encargos e das custas de parte e quanto ao cálculo da taxa; por fim, a terceira parte ocupa-se da liquidação e pagamento das custas em sentido lato e dos meios de reação dos sujeitos passivos.

---

<sup>287</sup> Para o efeito, deve o Ministério da Justiça elaborar anualmente uma lista de sociedades comerciais que durante o ano civil anterior tenham intentado mais de 200 ações, procedimentos ou execuções, que é publicada na 2.ª série do Diário da República sob a forma de aviso e disponibilizada no portal CITIUS, conforme prevê o n.º 5, do art. 13.º, do RCP.

<sup>288</sup> Cfr. art. 2.º, do RCP.

Considerando que, nos desenvolvimentos subsequentes, convocaremos diversas normas do RCP, analisando mais profundamente este quadro legal, não se justifica, por ora, uma abordagem mais desenvolvida.

## - CAPÍTULO III -

### CONCEITO, NATUREZA JURÍDICA, PRESSUPOSTO E FINALIDADES DA TAXA DE JUSTIÇA

#### 1. O DIREITO DE ACESSO AO DIREITO E À TUTELA JURISDICIONAL EFETIVA COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL

Uma das tarefas ou funções essenciais do Estado é a administração da justiça com vista à concretização plena do direito de acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva com agasalho constitucional no art. 20.º, da CRP, enquadrado no Título I, da Parte I, relativa aos direitos e deveres fundamentais<sup>289</sup>.

Trata-se, na verdade, de um direito que incorpora outros direitos conexos.

Assim, o *direito acesso ao direito* concretiza-se, por sua vez, no *direito de informação e consulta jurídica*, no *direito ao patrocínio judiciário* e no *direito de assistência de advogado perante qualquer autoridade*. Por sua vez, o *direito de acesso aos tribunais* incorpora o *direito à proteção jurídica por insuficiência de meios económicos*, o *direito à obtenção de uma decisão em prazo razoável* e o *direito a processo equitativo*.

Não obstante, cada um deles manifesta-se de forma autónoma. Por exemplo, o direito ao patrocínio judiciário ou o direito de se fazer acompanhar por advogado perante qualquer autoridade é elemento essencial do próprio direito de acesso aos tribunais. Não se pode conceber, pois, que a Constituição proclame que todos têm acesso aos tribunais se, depois, não contempla o direito ao patrocínio judiciário e, em especial, o patrocínio forense, previsto no art. 208.º, da CRP. De igual modo, é inimaginável que se declare o direito de informação e consulta jurídica se, por insuficiência económica, os interessados se encontram impedidos de recorrer aos tribunais para efetivar a sua pretensão.

O direito de acesso à justiça – vamos dizer assim -, é indissociável da própria construção de um Estado de direito democrático. Na verdade, não se conseguirá conceber um Estado baseado na dignidade da pessoa humana que não coloca ao dispor dos seus cidadãos meios de efetivar os seus direitos, independentemente da razão substantiva que subjaz às suas pretensões, inclusive, contra o próprio Estado. É bem verdade que a Constituição não densifica todos estes meios, mas

---

<sup>289</sup> O princípio da tutela jurisdicional efetiva também vem consagrado no n.º 4, do art. 268.º, da CRP, e no art. 2.º, do CPTA, a propósito da atividade administrativa.

cabe ao Estado, no uso dos seus poderes de conformação normativa, concretizar esses direitos de modo a que não sejam meras afirmações proclamatórias.

Pois bem, como decorre do elemento literal e enquadramento sistemático, trata-se de um direito elevado a direito fundamental (em sentido formal). Contudo, a doutrina mais autorizada considera-o um direito fundamental de natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias, o que significa que goza de uma especial armadura, quer ao nível material, quer ao nível orgânico ou formal<sup>290</sup>.

Desde logo, no plano material, o n.º 1, do art. 18.º, da CRP, confere-lhe aplicabilidade imediata, podendo ser diretamente invocável e vincular tanto entidades públicas, como privadas. Além disso, de acordo com o n.º 2 e 3, do indigitado preceito, as restrições a estes direito devem obedecer a um conjunto apertado de pressupostos, de acordo com o princípio da proporcionalidade, na sua vertente de *proibição do excesso*.

Já no plano formal, a disciplina desta matéria enquadra-se no âmbito da reserva relativa de competência da AR, em conformidade com o disposto na al. b), do n.º 1, do art. 165.º, da CRP.

O direito em análise também assume uma carga principiológica, estando relacionado, por exemplo, com o princípio da responsabilidade civil das entidades públicas e dos titulares dos seus órgãos, funcionários e agentes, em caso de violação de direitos fundamentais, nos termos do art. 22.º, da CRP<sup>291</sup>.

Para terminar estas considerações, que se afiguram longas, embora introdutoriamente necessárias, resta afirmar que o acesso à justiça é uma ideologia transversal à maioria das ordens jurídicas e que trespassa as mais diversas épocas históricas, ainda que, naturalmente, com as suas singularidades.

O art. 10.º, da Declaração Universal dos Direitos do Homem dispõe que toda a pessoa tem direito, em plena igualdade, a que a sua causa seja equitativa e publicamente julgada por um tribunal independente e imparcial que decida dos seus direitos e obrigações ou das razões de qualquer acusação em matéria penal que contra ela seja deduzida. Por sua vez, o n.º 1, do art. 6.º da CEDH também estabelece o direito a um processo equitativo, instituindo que todos têm direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial. De igual forma, o art. 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais

---

<sup>290</sup> Neste sentido, por exemplo, MIRANDA, Jorge, MEDEIROS, Rui, "Constituição Portuguesa Anotada – Livro I – Artigos 1º a 79º", Coimbra, Universidade Católica Editora, 2017, p. 304. Igualmente, *inter alia*, Ac. do TC n.º 364/2004, proferido no processo n.º 834/03, em 19 de maio de 2004, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [24-01-2021].

<sup>291</sup> A responsabilidade civil extracontratual do Estado e pessoas coletivas de direito público encontra-se regulada na Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, com a última redação conferida pela Lei n.º 31/2008, de 17 de julho.

da União Europeia também prevê o direito à ação e a um tribunal independente, bem como o instituto da assistência judiciária. Naturalmente, que a previsão normativa do direito de acesso ao direito e aos tribunais não se queda por aqui, encontrando-se em outros instrumentos internacionais, o que é bem ilustrativo da sua magnitude<sup>292</sup>.

Enfim, o direito plasmado no art. 20.º, da CRP, encontra-se devidamente escalpelizado pela doutrina mais autorizada, bem como no plano jurisprudencial, pelo que seria absolutamente ousado e desfocado dedicar-lhe aqui uma análise exaustiva.

Vamos, por isso, ocupar-nos de alguns aspetos em particular.

### **1.1. O DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA – UM DIREITO GRATUITO OU RETRIBUÍDO?**

Considerando, por um lado, a essencialidade da *obra da justiça* e, por outro, as despesas públicas que teoricamente lhe estão associadas, importa refletir se a justiça deve ser gratuita ou, pelo contrário, retribuída. Este é um exercício que, em primeira linha, cabe ao próprio Estado que se vê, assim, num limbo – por um lado, razões de ordem social e económica impõem que os seus custos não devam ser elevados ao ponto de impedir o cidadão de aceder à justiça, mas, por outro lado, a própria estabilidade do sistema judicial exige que os litígios frívolos sejam afastados dos tribunais e que os litigantes sejam incentivos a recorrer a meios de resolução alternativa<sup>293</sup>. Não obstante, a ideia de que justiça gratuita é, simplesmente, “utópica”, embora em países, como França ou Luxemburgo, não se exija qualquer tributo pelo acesso à justiça<sup>294/295</sup>. Em Espanha, como veremos, o cenário atual é da tendencial gratuitidade da justiça.

Ora, é sabido que, com vista a atingir os objetivos previstos na Constituição, e inerentes a um Estado de direito democrático, o Estado deve desenvolver várias atividades. Entre as funções do Estado, encontra-se a função jurisdicional. Sucede que, para desenvolver tais funções e, desse modo, atingir os seus fins, necessita de obter recursos, designadamente, de ordem financeira.

Ora bem, tal é o que sucede com a administração da justiça.

---

<sup>292</sup> Por exemplo, no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, o art. 14.º estabelece que todos são iguais perante os tribunais de justiça e que todos têm direito a que a sua causa seja ouvida equitativa e publicamente por um tribunal competente, independente e imparcial. Na Convenção de Aarhus, sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, prevê-se expressamente o acesso à justiça em matéria de ambiente.

<sup>293</sup> Cfr. HODGES, Christopher, *et. al.*, “*The Costs and Funding of Civil Litigation: A Comparative Perspective*”, Londres, Bloomsbury Publishing, 2010, p. 4.

<sup>294</sup> A expressão é retirada do Ac. do TC n.º 433/1987, proferido no processo n.º 244/86, em 04 de novembro de 1987, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [28-02-2021].

<sup>295</sup> Há, porém, uma exceção no ordenamento jurídico francês em matéria civil. O art. 1635 bis P, do *Code général des impôts* estabelece um tributo no valor de €225,00 devido pelos litigantes em sede de recurso quando seja obrigatória a constituição de mandatário.

Neste particular, a *jurisprudencia* nacional e a doutrina têm sido bastante unânimes em reconhecer que o n.º 1, do art. 20.º, da CRP, não consagra uma justiça gratuita, como, aliás, o apartado antecedente já tinha deixado antever, embora, evidentemente, tudo se reconduza à ampla margem de liberdade que o Estado goza de sujeitar, ou não, a administração da justiça a tributação. Pode, portanto, dizer-se que, muito embora a Lei Fundamental não imponha uma justiça gratuita, também não afasta essa possibilidade.

Do respigar da jurisprudência constitucional resulta a não imposição de uma justiça gratuita. Em verdade, “[o] direito de acesso aos tribunais não compreende, pois, um *direito a litigar gratuitamente*, pois, como decorre do que atrás se disse, não existe um princípio constitucional de gratuidade no acesso à justiça [...]”<sup>296</sup>. Desta forma, o legislador pode exigir o pagamento de uma contraprestação pecuniária – a taxa de justiça - sem que, com isso, esteja a restringir o direito de acesso aos tribunais. Neste contexto, só existirá uma transgressão ao n.º 1, do art. 20.º, da CRP, quando o montante dessa contrapartida seja de tal modo elevado que impeça, de uma forma geral, o acesso ao direito e aos tribunais, tomando como paradigma o cidadão médio.

A doutrina, por sua vez, e sem fundamentação essencialmente distinta, assinala que “[...] a Constituição não consagra, no artigo 20.º, um direito de acesso ao direito e aos tribunais gratuito ou tendencialmente gratuito, sendo constitucionalmente justificado o estabelecimento da exigência de uma contrapartida pela prestação dos serviços da justiça”<sup>297</sup>. No mesmo sentido, Hélder Martins Leitão defende o carácter oneroso dos serviços de justiça, pois embora o princípio da gratuidade da justiça seja doutrinariamente defensável, é, na prática, irrealizável. Nas palavras do autor, “[...] é justo que o encargo seja suportado porque quem tornou necessário o serviço, por outro, é oportuno que assim suceda, porque a previsão do encargo reage sobre a conduta de quem está na iminência de recorrer ao tribunal, tornando-o mais cauteloso”<sup>298</sup>. Conclui, assim, que a tributação sobre os litígios não é apenas justa, mas também útil, na medida em que evita o acesso desgovernado aos tribunais.

Mas, se assim é, como compreender que o Estado proclame que a todos é assegurado o acesso à justiça e que a mesma não pode ser denegada por insuficiência de meios económicos?

Como acabamos de ver, o acesso à justiça, na ordem jurídica vigente, não é gratuito – a Constituição não o impede, é certo, mas também não o impõe. Ora, é justamente porque a

---

<sup>296</sup> Cfr. Ac. do TC n.º 351/91, proferido no processo n.º 99/90, em 04 de julho de 1991, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [28-02-2021]. Itálico mantido conforme original.

<sup>297</sup> Cfr. MIRANDA, Jorge, MEDEIROS, Rui, “Constituição Portuguesa...”, *op. cit.*, p. 313.

<sup>298</sup> Cfr. LEITÃO, Hélder Martins, “Das custas...”, *op. cit.*, pp. 30-32.

Constituição não impõe uma justiça gratuita, que o Estado também está constitucionalmente incumbido de criar institutos e soluções legais que possibilitem aos cidadãos em situação economicamente desfavorável o acesso à justiça. Na verdade, não faria qualquer sentido que o legislador, gozando de uma ampla margem de liberdade na fixação do montante da taxa de justiça, e proclamasse que a todos era assegurado o direito de acesso à justiça, não assegurasse o seu efetivo acesso a quem, simplesmente, não pode suportá-lo – não porque a taxa de justiça se revele demasiadamente excessiva, isto, sim, que seria uma contravenção à Lei Fundamental, mas porque se encontram numa situação objetiva de insuficiência económica<sup>299</sup>.

É que, num espírito necessariamente realista, há que reconhecer que esta onerosidade, ainda que formalmente acomodada pela Lei Fundamental, pode ser um fator de desigualdade no acesso aos tribunais e, tomando por empréstimo as palavras de Ronnie Preuss Duarte, “[...] a remoção dos entraves de ordem económica ao acesso à justiça é uma das emanações da garantia geral de acesso à justiça”<sup>300/301</sup>.

É, portanto, neste sentido que o n.º 1, do art. 20.º, da CRP, deve ser interpretado, não como proclamando uma justiça gratuita, mas uma justiça que, embora retribuída, deva ser acessível ao cidadão médio, e que não pode ser negada em casos de insuficiência económica. Numa outra formulação, dir-se-á que o direito de acesso à justiça deve ser garantido em condições de igualdade.

### **§ único: a posição do TEDH**

A ideia idílica de que a justiça deveria ser gratuita não foi acolhida pela maioria das ordens jurídicas. Do respigar da jurisprudência do TEDH, constata-se isto mesmo. Este tribunal tem tido, em diversas ocasiões, a oportunidade de salientar que o direito de acesso aos tribunais não é absoluto e desde que as restrições impostas pelas leis internas dos Estados prossigam finalidades legítimas e proporcionais, este pode, justificadamente, ser comprimido. Assim, “[t]he «right to a

---

<sup>299</sup> Esta missão é, entre nós, prosseguida através do sistema de acesso ao direito e aos tribunais. O Tribunal Constitucional observa que “[n]ão se dirá, todavia, que do n.º 1 do artigo 20.º da Constituição decorre o imperativo de uma justiça gratuita. O sentido do preceito, na sua parte final, será antes o de garantir uma igualdade de oportunidades no acesso à justiça, independentemente da situação económica dos interessados. E tal igualdade pode assegurar-se por diferentes vias, que variarão consoante o condicionalismo jurídico-económico definido para o acesso aos tribunais. Entre os meios tradicionalmente dispostos em ordem a atingir esse objetivo conta-se, como é sabido, o instituto de assistência judiciária, mas, ao lado deste, outros institutos podem apontar-se ou vir a ser reconhecidos por lei”. Cfr. Ac. do TC n.º 538/2014, proferido no processo n.º 41114, em 09 de julho de 2014, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [13-12-2020].

<sup>300</sup> Como explica o Tribunal Constitucional, “[a] onerosidade dos processos constitui, de per si, um factor de forte incidência discriminatória no acesso aos tribunais, pois que pode reduzir o respectivo direito a uma pura ilusão para todos aqueles que, por falta de capacidade económica, não possam suportar as despesas inerentes ao facto de estar em juízo”. Cfr. *Idem, ibidem*.

<sup>301</sup> Cfr. DUARTE, Ronnie Preuss, “A garantia de acesso à justiça: os direitos processuais fundamentais”, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 139.

*court» is not absolute. It may be subject to limitations permitted by implication because the right of access by its very nature calls for regulation by the State*<sup>302</sup>. Uma das restrições que tem vindo a ser aceite por este tribunal são, justamente, as de natureza financeira e desde que, obviamente, não coloquem em causa a própria essência do direito restringido. Em concreto, no que respeita à onerosidade da justiça, o TEDH assinala que “[...] *the Court once again recalls that it has never ruled out the possibility that the interests of the fair administration of justice may justify imposing a financial restriction on the individual’s access to a court*”<sup>303</sup>. Tal não implica, porém, que essa limitação não deva ser avaliada em face das circunstâncias concretas do caso, atendendo, designadamente, à capacidade do sujeito passivo em suportar essa onerosidade e a fase processual em que é imposta, no sentido de perceber se tais compressões afetam a essencialidade do acesso ao direito e aos tribunais.

Assim, a ideia fundamental a reter, por enquanto, é que a taxa de justiça não deve obstaculizar à generalidade dos cidadãos o acesso à justiça, de tal forma que o sistema de proteção jurídica se torne, não numa alternativa para quem, efetivamente, se encontra em situação económica carenciada, mas no instrumento regra, em virtude da exorbitância dos valores de taxa de justiça<sup>304</sup>.

## **1.2. A TAXA DE JUSTIÇA COMO UMA RESTRIÇÃO AO DIREITO DE ACESSO AO DIREITO E AOS TRIBUNAIS?**

Como acabamos de ver, o n.º 1, do art. 20.º, da CRP, postula que a todos é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos.

Cabe, portanto, perquirir se a fixação do pagamento de uma taxa de justiça (independentemente da sua natureza jurídico-tributária, que analisaremos adiante), como

---

<sup>302</sup> Cfr. Ac. do TEDH, *Kreuz v. Poland*, proferido no processo n.º 28249/95, 19 de junho de 2001, disponível em [www.echr.coe.int/eng](http://www.echr.coe.int/eng) [14-12-2020].

<sup>303</sup> No mesmo sentido, *vide*, entre outros, Acs. do TEDH, *Tolstoy Miloslavsky v. The United Kingdom*, proferido no processo n.º 18139/91, de 13 de julho de 1995, *Reuther v. Germany*, proferido no processo n.º 74789/01, em 05 de junho de 2003, *Harrison Mckee v. Hungary*, proferido no processo n.º 22840/07, em 03 de junho de 2014, todos disponíveis em [www.echr.coe.int/eng](http://www.echr.coe.int/eng) [14-12-2021]. Nas duas últimas decisões, o tribunal acabou por concluir pela inexistência de violação do n.º 1, do art. 6.º, da CEDH.

<sup>304</sup> Assim, “[a] garantia não deverá considerar-se efectiva, se o sistema da assistência ou apoio, tendo sido legislativamente concebido para prover a casos excepcionais de insuficiência económica, tiver que ser aplicado em regra, por consequência do carácter desproporcionado das custas. É então de prever, não só que o cidadão médio tenha que recorrer à assistência para a generalidade dos processos, mas que então o sistema de assistência não tenha capacidade de resposta efectiva, por não ter sido concebido como forma generalizada de acesso. A Constituição não garante melhor acesso ao cidadão médio do que ao pobre, mas garante a todos acesso efectivo. E essa efectividade num sistema de assistência como remédio excepcional não é garantida por custas que o cidadão em regra interessado em processo de certo montante não possa suportar”. Cfr. Ac. do TC n.º 339/90, proferido no processo n.º 123/90, em 17 de dezembro de 1990, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [08-03-2021].

contrapartida pelo acesso à justiça, pode ser configurada como uma restrição aos direitos, liberdades e garantias, e, portanto, sujeita à disciplina do n.º 2, do art. 18.º, da CRP (*princípio do carácter restritivo das restrições*).

Ora, para se situarem num quadro de normalidade constitucional, as restrições devem pautar-se pelo princípio da proporcionalidade na sua vertente de *proibição de excesso*, que, por sua vez, se segmenta nos *princípios da adequação*, da *necessidade* e da *proporcionalidade stricto sensu*. Quer isto significar que, para responder aquele quesito, teríamos de percorrer todo um trilho para aferir da adequação da solução legislativa em causa na prossecução da finalidade almejada, da sua necessidade, melhor, eficiência, em face de outros meios hipoteticamente capazes e menos agressivos e, por fim, da sua proporcionalidade em sentido estrito.

Contudo, a questão parece-nos dever ser colocada sob outro ângulo.

É que, se o nosso espaço jurídico não concebe uma justiça gratuita, como pode a sua tributação, como contrapartida do serviço, considerar-se uma restrição? Não se pode restringir aquilo que, *a priori*, nem sequer é preconizado pela Constituição, pois, como vimos, é a própria que acomoda a possibilidade de se onerar o acesso à justiça.

Neste contexto, são bem ilustrativas as afirmações do Tribunal Constitucional, quando observa que “[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”<sup>305</sup>.

Esta também é a posição assumida pelo Tribunal Constitucional que sustenta que a taxa de justiça prossegue um interesse legítimo, consubstanciado no financiamento da administração da justiça através dos que beneficiam da atividade jurisdicional. Deste modo, o art. 24.º, da Constituição espanhola apenas se apresentará como um limite para o legislador se as taxas de justiça foram “[...] *tan elevadas que impiden en la práctica el acceso a la jurisdicción o lo obstaculizan en un caso concreto en términos irrazonables [...]*”<sup>306</sup>.

---

<sup>305</sup> Cfr. Ac. do TC n.º 352/91, proferido no processo n.º 99/90, em 04 de julho de 1991, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [08-03-2021]. Itálico mantido conforme original. No mesmo sentido, *vide*, ainda, Ac. do TC n.º 307/90, proferido no processo n.º 171/89, em 28 de novembro de 1990, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [08-03-2021].

<sup>306</sup> Cfr. *Sentencia 20/2012, de 16 de febrero*, e, no mesmo sentido, *Sentencia 79/2012, de 17 de abril*, ambas disponíveis em [www.tribunalconstitucional.es](http://www.tribunalconstitucional.es) [03-09-2021]. Convém realçar que a jurisprudência foi produzida durante a vigência da *Ley 53/2002, de 30 de diciembre*.

Com efeito, e sem necessidade de nos alongarmos nesta matéria, resulta do exposto não ser incompatível, nem configurar uma restrição ao direito fundamental de acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva, a imposição de uma prestação pecuniária como contrapartida pelo serviço prestado.

Diferente, é, pois, saber se apesar da teórica conformidade constitucional da fixação de uma prestação pecuniária, o seu montante, em concreto, é de tal modo elevado que impede ao cidadão o acesso à justiça. Outra questão, diversa, que também merecerá atenção relaciona-se com a adequação do montante da taxa ao custo ou ao valor da prestação pública. É matéria que será considerada adiante, a propósito do princípio da equivalência.

Não podemos, porém, dar por encerrada esta narrativa sem antes mencionar a posição sustentada pela PGR sobre a Proposta de Lei 149/XIII/4.<sup>a</sup>, sobre a aplicação do processo de execução fiscal à cobrança coerciva das custas, multas, coimas e outras quantias cobradas em processo judicial. No seu parecer, é suscitada a questão de saber se as custas processuais constituem, ou não, um entrave ao direito de acesso aos tribunais. A PGR entendia que, não tendo o Estado capacidade financeira de suportar totalmente os custos que um processo envolve, então, apenas devem ser suportados – e aqui terá de se presumir necessariamente a inclusão da taxa de justiça – por quem indevida ou injustificadamente recorre aos tribunais<sup>307</sup>.

### **1.3. O SISTEMA DE ACESSO AO DIREITO E AOS TRIBUNAIS (BREVÍSSIMA REFERÊNCIA)**

Como acabamos de ver, uma das dimensões do direito ao acesso ao direito e tutela jurisdicional efetiva é a imposição ao Estado da criação de meios que permitam assegurar o acesso à justiça a quem se encontre numa situação de insuficiência de meios económicos<sup>308</sup>.

Neste contexto, o art. 1.º, da Lei n.º 34/2004, de 29 de julho, com a última redação conferida pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março (Lei de Acesso ao Direito e aos Tribunais), prescreve que “[o] sistema de acesso ao direito e aos tribunais destina-se a assegurar que a ninguém seja dificultado ou impedido, em razão da sua condição social ou cultural, ou por insuficiência de meios económicos, o conhecimento, o exercício ou a defesa dos seus direitos”. O regime de proteção jurídica surge, assim, em cumprimento daquele comando constitucional e abrange não só a necessidade de informação jurídica – ou seja, o conhecimento -, como a consulta

---

<sup>307</sup> Cfr. Parecer da PGR sobre a Proposta de Lei 149/XII, /4.º pp. 14-17, em 13 de novembro de 2018, disponível em [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt) [02-10-2021]. O documento a que tivemos acesso não se encontra datado, constando apenas a data do ofício.

<sup>308</sup> Cfr. n.º 1, *in fine*, do art. 20.º, da CRP.

jurídica e o apoio judiciário – e, portanto, o exercício ou a defesa dos seus direitos. Por outro lado, a sua existência também vem atestar que o acesso à justiça não deve ser inteiramente gratuito, embora deva estar ao alcance daqueles que, por insuficiência económica, não conseguem ter esse acesso. O n.º 1, do art. 8.º, da LADT consigna que se encontra em situação de insuficiência económica aquele que não tem condições objetivas para suportar pontualmente os custos de um processo. A situação de insuficiência económica é apurada através de um conjunto de fórmulas matemáticas, previstas no art. 8.º-A e Anexo, da LADT.

Pois bem, a proteção jurídica desenvolve-se nas seguintes vertentes:

- (i) Consulta jurídica;
- (ii) Apoio judiciário;
  - a. Dispensa de taxa de justiça e demais encargos com o processo;
  - b. Nomeação e pagamento da compensação de patrono;
  - c. Pagamento da compensação de defensor oficioso;
  - d. Pagamento faseado de taxa de justiça e demais encargos com o processo;
  - e. Nomeação e pagamento faseado da compensação de patrono;
  - f. Pagamento faseado da compensação de defensor oficioso;
  - g. Atribuição de agente de execução.

As diversas modalidades de apoio judiciário podem, inclusive, cumular-se entre si, como é o caso, por exemplo, da dispensa de taxa de justiça e demais encargos com o processo, a nomeação e pagamento da compensação de patrono e a atribuição de agente de execução. Têm direito a proteção jurídica nas modalidades de consulta jurídica e apoio judiciário as pessoas singulares, aqui se incluindo os cidadãos nacionais e da União Europeia, bem como os estrangeiros e os apátridas com título de residência válido num Estado membro da União Europeia, desde que se faça prova da insuficiência económica<sup>309</sup>.

A questão quanto às pessoas coletivas reveste-se de maior delicadeza. O n.º 3, do art. 7.º, estabelece que as pessoas coletivas com fins lucrativos e os estabelecimentos individuais de responsabilidade limitada não têm direito a proteção jurídica. Por sua vez, segundo o n.º 4, as pessoas coletivas sem fins lucrativos têm apenas direito à proteção jurídica na modalidade de apoio judiciário. Como se vê, estamos perante uma distinção não só em relação às pessoas singulares, como entre pessoas coletivas com fins lucrativos e sem fins lucrativos. A questão não

---

<sup>309</sup> Cfr. n.º 1, do art. 17.º, da LADT. Quanto aos estrangeiros sem título de residência válido num Estado membro da União Europeia é reconhecido o direito a proteção jurídica em condições de reciprocidade, de acordo com o n.º 2, do mesmo preceito.

tardou a ser submetida à apreciação do Tribunal Constitucional que, efetivamente, viria a declarar, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade da norma do n.º 3, do art. 7.º, da LADT, na parte em que recusava proteção jurídica a pessoas coletivas com fins lucrativos, sem consideração pela concreta situação económica das mesmas, por violação do n.º 1, do art. 20.º, da Lei Fundamental.<sup>310</sup>

Quanto ao seu âmbito de aplicação, o apoio judiciário aplica-se em todos os tribunais, qualquer que seja a forma do processo, nos julgados de paz e noutras estruturas de resolução alternativa de litígios, bem como aos processos de contraordenação e processos que corram termos nas conservatórias<sup>311</sup>. Além disso, o apoio judiciário é concedido independentemente da posição processual que o requerente ocupe na causa e do facto de ter sido já concedido aos outros sujeitos processuais da causa<sup>312</sup>. O apoio judiciário deve ser requerido antes da primeira intervenção processual – sob pena de apenas produzir efeitos *ex nunc* -, salvo se a situação de insuficiência económica for superveniente<sup>313</sup>.

A concessão do pedido de proteção jurídica – ou seja, tanto para a modalidade de consulta jurídica, como para apoio judiciário – é um procedimento administrativo e autónomo em relação à eventual causa a que respeite, competindo a decisão ao dirigente máximo dos serviços de segurança social da área de residência ou sede do requerente<sup>314</sup>. Na verdade, a única intervenção judicial ocorrerá em fase de impugnação judicial da decisão de indeferimento. Neste caso, a impugnação judicial, embora dirigida ao tribunal competente, deve ser entregue no serviço de segurança social que apreciou o pedido, no prazo de 15 dias após o conhecimento da decisão. Isto permitirá aos serviços reapreciar a decisão de proteção jurídica, podendo, no prazo de 10 dias, revogar ou manter a decisão<sup>315</sup>. Verificando-se esta última hipótese, deve ser enviada cópia autenticada do processo administrativo para o tribunal competente<sup>316</sup>.

---

<sup>310</sup> Cfr. Acs. do TC n.º 591/2016, proferido no processo n.º 278/16, em 09 de novembro de 2016, e n.º 242/2018, proferido no processo n.º 598/17, em 08 de maio de 2018, ambos disponíveis em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [24-01-2021].

<sup>311</sup> Cfr. art. 17.º, da LADT.

<sup>312</sup> Cfr. n.º 1, do art. 18.º, da LADT.

<sup>313</sup> Cfr. n.º 2, do art. 18.º, da LADT.

<sup>314</sup> Cfr. n.º 1, do art. 24.º, e n.º 1, do art. 25.º, da LADT. Neste último, o legislador qualifica mesmo o procedimento como “procedimento administrativo”.

<sup>315</sup> Um pouco à semelhança do que sucede na fase pré-instrutório ou preliminar do processo de impugnação judicial, em que, após a fase da contestação, o ato em crise pode ser revogado pelo dirigente máximo do serviço dirigente ou pelo órgão periférico regional ou pelo, conforme o valor do processo exceda, ou não, o valor da alçada do tribunal, nos termos do n.º 1 e 2, do art. 112.º, do CPPT. Para maiores desenvolvimentos, vide ROCHA, Joaquim Freitas da, “Lições de Procedimento e Processo Tributário”, 7.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2019, p. 320 e segs..

<sup>316</sup> Cfr. art.º 26.º a 28.º, da LADT.

## 1.4. TEORIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA COMO UM BENEFÍCIO COLETIVO OU INDIVIDUAL E O SEU FINANCIAMENTO

### 1.4.1. ENQUADRAMENTO DO PROBLEMA

A gratuidade ou não da justiça, e, por outro, o seu modelo de financiamento, correspondem a decisões políticas que, em rigor, transcendem o Direito tributário<sup>317</sup>. A nossa dissertação, naturalmente, não visa questionar a bondade dessa decisão, e, sobretudo, da escolha da taxa como instrumento financeiro. Porém, uma análise acrítica e descritiva, sem convocarmos à reflexão algumas questões, também será inócua e inadequada. Julgando que o estudo do nosso modelo de financiamento poderá contribuir para um melhor enquadramento e compreensão do objeto principal do nosso estudo, justifica-se que lhe dediquemos alguma atenção<sup>318</sup>.

Ora, a administração da justiça é algo que não se dirige apenas aos interesses dos sujeitos processuais, transcendendo-os, dirigindo-se ao interesse público que está por detrás da reposição da legalidade, da reintegração do direito, da paz social, enfim, a boa administração da justiça<sup>319</sup>. Nesta perspetiva, poderia, então, defender-se que o serviço público *justiça* seria indivisível, o que constituiria um argumento a favor do financiamento da justiça, total ou parcialmente, através de impostos<sup>320</sup>.

Importando esta ideia para o espaço tributário, haverá que perguntar se a administração da justiça não deve ser suportada através dos impostos, tornando-se aquela numa *contraprestação genérica* para a coletividade.

Assim, como observa Alfredo Ramos, a problemática do financiamento da justiça - estando, portanto, plenamente assente que esta não é gratuita -, apenas pode ter duas soluções

---

<sup>317</sup> Jónatas E. M. Machado e Paulo Nogueira da Costa afirmam que “[a] questão de saber se um serviço deve ser pago por todos os contribuintes através do imposto, ou apenas pelos seus utilizadores directos, mediante taxas, é uma questão político-administrativo que transcende o direito fiscal”. Cfr. MACHADO, Jónatas E. M., COSTA, Paulo Nogueira, “Curso de...”, *op. cit.*, p. 20.

<sup>318</sup> Na *Sentencia 20/2012, de 16 de febrero*, por nos já mencionada, afirma-se que “[a]unque resulta evidente que la justicia, en tanto que garantía del Estado de Derecho, implica beneficios colectivos que trascienden el interés del justiciable considerado individualmente, lo cierto es que la financiación pura mediante impuestos conlleva siempre que los ciudadanos que nunca acuden ante los Tribunales estarían coadyuvando a financiar las actuaciones realizadas por los Juzgados y las Salas de justicia en beneficio de quienes demandan justicia una, varias o muchas veces. Optar por un modelo de financiación de la justicia civil mediante impuestos o por otro en el que sean los justiciables quienes deben subvenir a los gastos generados por su demanda de justicia mediante tasas o aranceles, o bien por cualquiera de los posibles modelos mixtos en donde el funcionamiento de los Tribunales del orden civil es financiado parcialmente con cargo a los impuestos y con cargo a tasas abonadas por quienes resultan beneficiados por la actuación judicial, en distintas proporciones, es una decisión que en una democracia, como la que establece la Constitución española, corresponde al legislador”.

<sup>319</sup> Como já se reconhecia no Preâmbulo do Decreto – Lei n.º 25 882, “[...] a existência dos tribunais é uma condição de paz pública”. Daí que haja quem entenda não ser possível individualizar o benefício ou interesse colhido pelos sujeitos processuais. Neste sentido, *vide*, por exemplo APARICIO PÉREZ, Antonio, “*El impuesto sobre la administración de justicia – Estudio histórico y actual. Análisis crítico*”, Pamplona, Espanha, Editorial Anzadi, 2017, p. 80.

<sup>320</sup> Assim, “[...] there are arguments that the state has an interest in maintenance of the rule of law, in clarifying and applying the law, in providing affordable access to justice and in promoting dispute resolution through its approved process. On that reasoning, the cost of the courts should, at least in part, be shared by society through general taxation”. Cfr. HODGES, Christopher, *et. al.*, “*The Costs...*”, *op. cit.*, p. 75.

tributárias, ou seja, (i) todos os cidadãos suportam os seus custos através de impostos ou (ii) tais custos são, totalmente ou parcialmente, imputados aos cidadãos que recorrem à justiça<sup>321</sup>. Por outro lado, aceitando-se esta última hipótese, a doutrina inglesa lembra dois métodos de tributação – o pagamento adiantado ou antecipado (“*pay upfront*”) ou um pagamento faseado consoante a sequência processual (“*pay as you go*”)<sup>322</sup>.

Assim, o que importa sopesar *in casu* é se a administração deverá ser totalmente financiada através dos impostos.

Porém, antes de procurarmos refletir sobre esta questão, torna-se imperativo esclarecer que o acesso à justiça já é, parcialmente, suportado pela coletividade. Na verdade, o sistema de justiça não é totalmente financiado pela receita resultante da cobrança da taxa de justiça. Se observarmos o Relatório Justiça 2015-2020, facilmente se conclui que apenas cerca de metade do financiamento provém de receitas próprias. Assim, “[o] financiamento da justiça é assegurado, em média, por 57% de receitas próprias e 43% de receitas do Orçamento do Estado”<sup>323</sup>.

Por outro lado, também não é menos verdade que, beneficiando o litigante vencedor de apoio judiciário, e o vencido não, este será, a final, responsável pelos encargos decorrentes com a concessão do apoio judiciário, de acordo com a sublínea ii), da al. a), do n.º 1, do art. 16.º, do RCP, que deve ainda ser conjugado com o n.º 2, do art. 36.º, da LADT, e com o n.º 1, do art. 8.º, da Portaria n.º 10/2008, de 03 de janeiro, transferindo-se, assim, a responsabilidade para quem não beneficiou daquele apoio, mas que impulsionou, seja no pólo ativo, seja no passivo, o aparelho judicial, e, obviamente, foi condenado em custas, na proporção do decaimento<sup>324/325</sup>.

Pois bem, retomando o problema aqui em análise, vale a pena sublinhar que esta questão, se bem vimos as coisas, foi já colocada por Pedro Soares Martinez, que viria a concluir que “[o]s tribunais, por exemplo, realizam interesses gerais através da satisfação de interesses particulares. Todos os cidadãos beneficiam da existência de tribunais, mesmo que a eles não recorram. Mas esses benefícios de carácter geral colhem-se através das utilidades particulares prestadas. Os

---

<sup>321</sup> Cfr. RAMOS, Alfredo, “*Las Tasas Judiciales desde una Perspectiva Tributaria*”, Valencia, Tirant lo Blanch, 2011, p. 18.

<sup>322</sup> Cfr. HODGES, Christopher, *et. al.*, “*The Costs...*”, *op. cit.*, p. 14 e 77. Os autores entendem que o método “*pay upfront*” se revela mais adequado, por, na prática, ser mais fácil, embora reconheçam que, dependendo de diversos fatores, entre os quais, o montante inicial a pagar, pode ser um fator desencorajador. Assim, será de evitar a proliferação de tributos durante a marcha processual.

<sup>323</sup> Cfr. Ministério da Justiça, “Relatório Justiça 2015-2020”, Lisboa, 2021, p. 13, disponível em <https://justica.gov.pt/Portals/0/Ficheiros/Organismos/JUSTICA/RelatorioJustica-2015-2020-final.pdf> [19-11-2021].

<sup>324</sup> Em matéria penal, rege o disposto nos n.ºs 5 e 7, do art. 39.º, da LADT, que dispõe que, tendo sido nomeado defensor officioso ao arguido, e não solicitar, ou solicitando, não lhe ter sido concedido, fica responsável pelo pagamento do triplo de €150,00, ou seja, €450,00.

<sup>325</sup> O valor legalmente definido são €150,00, nos termos n.º 1, do art. 8.º, da Portaria n.º 10/2008, contudo, o valor a pagar, a final, pode variar constante a proporção do decaimento. Por exemplo, se a parte tiver ficado vencida em 50%, será responsável por €75,00 a título de encargos com o apoio judiciário concedido à parte vencedora. Outro caso paradigmático é a hipótese de os litigantes alcançarem um acordo na pendência dos autos e acordarem que as custas em dívida a juízo serão suportadas por autor e réu, em partes iguais, caso em que a parte que não beneficia de apoio judiciário (aqui já não se pode falar em vencedora e vencida) pagará €75,00 de encargo.

tribunais realizam interesses de carácter geral na medida em que definem direitos individuais, prestando, assim, utilidades particulares”<sup>326</sup>.

Curiosamente, do já referido Decreto – Lei n.º 25 882 constava, do seu preâmbulo, “[...] é justo que o Estado recorra às receitas gerais para custear os serviços de justiça; mas esta conclusão só até certo ponto é verdadeira, porque a equidade exige que os litigantes contribuam para a manutenção dos tribunais em virtude da vantagem especial que obtêm destes, pois por sua intervenção põem têrmo ao pleito que os divide, ocupa e perturba”. Mais tarde, o Decreto – Lei n.º 324/2003, de 27 de dezembro, também assumia que “[...]as custas judiciais - englobando a taxa de justiça e os encargos - são a única fonte de financiamento do sistema judicial que se encontra directamente relacionada com os seus utilizadores, bem como com os serviços prestados aos mesmos pelos tribunais. Neste sentido, embora não se pretenda fazer repercutir sobre os utilizadores do sistema judicial o custo real do seu funcionamento, deve ser mantida a regra de que parte do mesmo seja suportado por quem dele, efectivamente, beneficia”.

#### **1.4.2. A ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA COMO UMA FUNÇÃO EXERCIDA EM REGIME DE MONOPÓLIO?**

É certo que se pode advogar que outros sectores públicos são financiados através de impostos, não se pode olvidar que em determinados serviços, como a educação, as instituições prestadoras de serviços podem funcionar em regime de concorrência. Esta *oferta* permite ao cidadão escolher o concreto prestador do serviço, e, conseqüentemente, facilita a filtragem no acesso e uma melhor distribuição dos serviços pelos respetivos utilizadores, tudo se passando num mercado concorrente. Aliás, mesmo no setor da saúde, cujo atual modelo permite a participação do setor privado, também há lugar ao pagamento de taxas moderadoras.

Tal não sucede exatamente no caso do exercício da justiça, embora também não se possa aludir a numa *monopolização* da função jurisdicional. A administração da justiça consiste na resolução de um conflito de interesses ou de pretensões, quer tenham na sua base uma relação jurídica privada ou pública. O legislador constituinte proclama, assim, que “[o]s tribunais são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo”<sup>327</sup>. Uma análise menos atenta pela Lei Fundamental poderia conduzir ao entendimento de que apenas os

---

<sup>326</sup> Cfr. MARTINEZ, Pedro Soares, “Manual de...”, *op. cit.*, p. 36. Neste contexto, não podemos deixar de notar que no Decreto – Lei n.º 25 882, de 1 de outubro de 1935, por nós já mencionado, se afirmava que “[...] a existência dos tribunais é uma condição de paz pública”, denotando-se, assim, a sua importância para a coletividade.

<sup>327</sup> Cfr. n.º 1, do art. 202.º, da CRP.

tribunais podem administrar a justiça. Não é bem assim. O n.º 4, do art. 202.º, da CRP, estabelece que “[a] lei poderá institucionalizar instrumentos e formas de composição não jurisdicional de conflitos”. O n.º 2, do art. 209.º, da CRP, também institui que “podem existir tribunais marítimos, tribunais arbitrais e julgados de paz”. É, portanto, próprio legislador constituinte a permitir a criação de esquemas alternativos de resolução de litígios, como é o caso, *inter alia*, da arbitragem.

Neste particular, tem-se questionando se, ao reconhecer-se a utilidade pública dos tribunais arbitrais, inclusive, conferindo à decisão a força de caso julgado e a força executiva, não estaremos perante uma *liberalização* da função jurisdicional, ou por outras palavras, se “[...] o Estado quebrou o monopólio do exercício da função jurisdicional [...]”<sup>328</sup>.

A doutrina tem vindo a entender que, efetivamente, “[...] muito embora a administração da justiça constitua, evidentemente, função e dever do Estado, este não exerce essa função em regime de *monopólio*. Ou seja, não existe hoje um princípio de *monopólio estadual da função jurisdicional* [...]”<sup>329</sup>. No entanto, há quem também questione os problemas que emergem destes mecanismos alternativos de resolução de litigiosidade, sendo exemplo disso a possível criação de uma justiça à qual apenas um grupo restrito – os economicamente mais favorecidos - podem aceder<sup>330</sup>.

Sucede que - e este parece-nos um aspeto digno de saliência -, nem todos os litígios podem, pela sua matéria, ser sujeitos a arbitragem, além de ser necessário um encontro de vontades no sentido de os disputantes se submeterem a este modelo<sup>331</sup>. Além disso, o atual modelo do sistema processual não contempla qualquer obrigatoriedade de recurso aos meios de resolução alternativa de litígios, salvo a existência, por exemplo, de um compromisso arbitral, a que alude o art. 280.º, do CPC.

Ora, sem pretensão de desenvolver esta matéria, que muito se afasta do cosmos tributário, entendemos, face ao atual estado do ordenamento jurídico, parece-nos ser de adotar aqui a ideia

---

<sup>328</sup> Cfr. Acs. do STJ, proferidos no processo n.º 99A1015, em 18 de janeiro de 2000 e no processo n.º 923/16.5YRLSB.S1, em 12 de novembro de 2020, ambos disponíveis em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [31-05-2021].

<sup>329</sup> Cfr. MONTEIRO, António Pedro Pinto, *et al.*, “Manual de Arbitragem”, Coimbra, Almedina, 2020, p. 64. Itálico mantido conforme original. Neste sentido, J. J. Gomes Canotilho assinala que “[a] intervenção do Estado para defender os direitos dos particulares perante outros particulares torna claro que o particular só pode, em geral, ver dirimidos os seus litígios perante outros indivíduos através de órgãos jurisdicionais do Estado. Dissemos “em geral” porque hoje se assiste ao desenvolvimento de outras formas de acesso ao direito fora dos esquemas organizatórios estatais (tribunais arbitrais, centros de arbitragem). Cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes, “Direito Constitucional e Teoria da Constituição”, 7.ª Edição – Reimp., Coimbra, Almedina, 2003, p. 496.

<sup>330</sup> Para maiores desenvolvimentos, *vide* ROCHA, Joaquim Freitas da, “Lições de...”, *op. cit.*, p. 456 e segs..

<sup>331</sup> Assim, por exemplo, na arbitragem tributária, apenas podem ser apreciadas (i) a declaração de ilegalidade de atos de liquidação de tributos, de autoliquidação, de retenção na fonte e de pagamento por conta e (ii) a declaração de ilegalidade de atos de fixação da matéria tributável quando não dê origem à liquidação de qualquer tributo, de atos de determinação da matéria coletável e de atos de fixação de valores patrimoniais, nos termos das als. a) e b), do n.º 1, do art. 2.º, do Decreto – Lei n.º 10/2011, de 20 de janeiro.

de que a justiça (*rectius*: a função jurisdicional) é exercido em regime *tendencialmente* monopolístico<sup>332</sup>.

### 1.4.3. A NOSSA ÓTICA

Sendo a administração da justiça um serviço essencial, escasso e especializado, que não pode conviver com uma *procura* desmesurada e irrefletida, a atual forma de tributação permite, em nosso ver, e ainda que tal não seja a finalidade primordial, uma certa filtragem no acesso à justiça. A sua nutrição financeira através de impostos – ou a sua gratuidade – facilitaria uma imponderada utilização.

Importa, no entanto, sublinhar que a tributação do acesso à justiça não pode ser concebida como a *alternativa perfeita* à gratuidade da justiça, uma vez que os extremos, isto é, a ausência de tributação ou sua tributação excessiva (*rectius*, cobrança de quantias elevadas, sem qualquer nexó com o custo ou valor da prestação), podem conduzir a consequências nefastas na medula espinhal do sistema judicial.

Por outro lado, o serviço *justiça* não é utilizado permanentemente, nem por todos, mas apenas ocasionalmente e por determinadas pessoas, singulares ou coletivas, algumas das quais recorrentemente, como é o caso dos *grandes litigantes*, situação que veremos adiante.

Não andaremos longe da verdade, ainda que num cenário hipotético, se dissermos que, por esse motivo, o pagamento do serviço da justiça através dos impostos poderia gerar alguma contestação ou consternação social, uma vez tal encargo seria suportado mesmo porque quem não o provocou ou dele retirou um benefício individual, o que implicaria que, quem não recorresse aos tribunais estaria numa posição de desigualdade face aos que recorrem. Esta ideia agudiza-se se pensarmos nos casos de litigância dolosa ou imprudente, por exemplo. Assim, como lembra Sérgio Vasques, “[n]ão podemos deixar de confrontar, portanto, a incidência social das taxas e das contribuições com a incidência social dos impostos que lhes serve, de alternativa, sucedendo frequentes vezes que a «gratuidade» das prestação públicas e o *general fundo financing* ocultem uma fiscalidade do tipo parasitário, por meio do qual a classe média, com maior peso eleitoral, obriga as franjas mais desfavorecidas da sociedade a suportar-lhe as preferências.”<sup>333</sup>

---

<sup>332</sup> Como observa Paulo Pimenta, “[...] o Estado detém o monopólio do exercício da função jurisdicional (o poder de resolver determinado conflito e de conceder uma providência adequada à reintegração do direito violado) e exerce tal função através dos tribunais [...]”. Cfr. PIMENTA, Paulo, “Processo Civil Declarativo”, 3.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2020, p. 12.

<sup>333</sup> Cfr. VASQUES, Sérgio, “O Princípio...”, *op. cit.* p. 393. Não podemos deixar de escapar a oportunidade de, a propósito, mencionar uma das críticas dirigidas ao princípio *no taxation without representation*. É que, para tal modelo seja, efetivamente, funcional, seria necessário, por exemplo, que os representados estivessem devidamente informados, que os votos fossem disputados de forma competitiva e que distorções introduzidas

Com efeito, ao suportar-se totalmente a administração da justiça através dos impostos, porque, neste caso, os contribuintes estariam a contribuir na medida da sua capacidade contributiva, e não por causa da prestação individualizada de um serviço público, não interiorizariam da mesma forma a responsabilidade pelo uso da administração da justiça, o que implicaria um recurso desenfreado e desmesurado aos tribunais, permitindo-se o congestionamento dos tribunais com as designadas *bagatelas jurídicas*<sup>334</sup>.

De resto, ainda que tais argumentos não colhessem, vale relembrar que, historicamente, a administração da justiça sempre foi suportada por quem a ela recorria, ainda que com algumas particularidades, atendendo ao contexto social, económico e jurídico da época, e mesmo quando designada por *imposto de justiça*.

Parece-nos, portanto, que o pagamento prévio, ou seja, aquando do impulso processual, de uma taxa - a taxa de justiça - poderá influenciar o comportamento da pessoa que está na iminência de recorrer ao tribunal, tornando-o mais *cauteloso*<sup>335</sup>. Assim, estamos em crer, a tributação do acesso à justiça por meio da cobrança de taxas e, secundariamente, como meio de nutrição do aparelho judicial, permitem um equilíbrio sistémico, necessário, não só à observância dos princípios da proporcionalidade, do direito do acesso ao direito e tutela jurisdicional efetiva, mas do próprio princípio da igualdade tributária.

#### 1.4.4. ALGUMAS POSIÇÕES DOUTRINÁRIAS EM ESPANHA

A ideia de que o financiamento da justiça através dos impostos conduziria a que os seus utilizadores não interiorizariam a responsabilidade pelo uso deste serviço parece-nos ser acompanhada por César Martínez Sánchez, que, no seu estudo sobre o princípio da equivalência, adverte que “[...] *la aplicación del principio de capacidad económica podría provocar una ilusión*

---

por estratégias fossem eliminadas ou atenuadas, o que dificilmente se verifica na prática. Neste sentido, MUSGRAVE, Richard A., MUSGRAVE, Peggy B., “*Public Finance in Theory and Practice*”, 5.ª Ed., Nova Iorque, McGraw-Hill, 1989, p. 99.

<sup>334</sup> Neste sentido, *vide*, entre outros, COSTA, Salvador da, “O Código...”, 2001, *op. cit.*, p. 40, GERALDES, António Santos Abrantes, “Temas Judiciários”, *op. cit.*, pp. 173-175, LEITÃO, Hélder Martins, “Das custas...”, *op. cit.*, pp. 30-32, e GIL RODRÍGUEZ, Isabel, “*Las tasas judiciales*”, *Valencia, Tirant Lo Branch*, 2019, p. 59 e ss.. Com relevância, assinalámos, ainda, que o Tribunal Constitucional espanhol entende que “[...] *unlike resulta evidente que la justicia, en tanto que garantía del Estado de Derecho, implica beneficios colectivos que trascienden el interés del justiciable considerado individualmente, lo cierto es que la financiación pura mediante impuestos conlleva siempre que los ciudadanos que nunca acuden ante los Tribunales estarían coadyuvando a financiar las actuaciones realizadas por los Juzgados y las Salas de justicia en beneficio de quienes demandan justicia una, varias o muchas veces. Optar por un modelo de financiación de la justicia civil mediante impuestos o por otro en el que sean los justiciables quienes deben subvenir a los gastos generados por su demanda de justicia mediante tasas o aranceles, o bien por cualquiera de los posibles modelos mixtos en donde el funcionamiento de los Tribunales del orden civil es financiado parcialmente con cargo a los impuestos y con cargo a tasas abonadas por quienes resultan beneficiados por la actuación judicial, en distintas proporciones, es una decisión que en una democracia, como la que establece la Constitución española, corresponde al legislador*”. Cfr. *Sentencia 20/2012, de 16 de febrero*, disponível em [www.tribunalconstitucional.es](http://www.tribunalconstitucional.es) [26-12-2020].

<sup>335</sup> Esta afirmação remete-nos para outra questão – a de saber se a exigência da taxa de justiça também tem associadas medidas extratributárias. É um assunto que abordaremos adiante.

*fiscal consistente en la apariencia de gratuidad de los servicios públicos, propia de un método que separa el ámbito de los ingresos de los gastos. Por el contrario, el uso del principio de equivalencia, en tanto suponga que el contribuyente ha de cargar con el coste que genera o que ha de revertir el beneficio que recibe, generaría en los ciudadanos una «consciencia de coste»<sup>336</sup>.*

No entanto, neste particular, também não escasseiam críticas a um modelo de financiamento ancorado parcialmente na cobrança de taxas. Isto porque a *Administración de Justicia* não deve ser encarada como um serviço público, nem como um direito intrínseco do próprio Estado Social, mas como a emanção de um poder do Estado. Quem defende desta tese suporta-se na jurisprudência firmada na *Sentencia 20/2012, de 16 de febrero*, em que o *Tribunal Constitucional de España* sustenta que “[...] deba reconocerse que el acceso a la jurisdicción no es equivalente a la prestación de un servicio público por la Administración, ya que se trata de la puesta en marcha de un proceso ante un Poder del Estado en ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva”<sup>337</sup>.

Assim, por exemplo, Alicia González Alonso afirma que “[a]unque es una obviedad que la prestación de tutela judicial requiere financiación, no lo es en absoluto que ésta sea considerada un servicio público más de los prestados por el Estado. La razón más evidente es que no hay que identificar tal derecho como un contenido más –o típico– del Estado Social. En el Estado liberal, no había derechos sociales, pero sí jueces que promovían la actividad jurisdiccional. Pero es que, además, los órganos judiciales, cuando realizan la función jurisdiccional, actúan como un Poder del Estado que está sujeto a límites y frente al que los ciudadanos tienen derechos no sólo legales, sino también fundamentales”<sup>338</sup>.

## **2. À PROCURA DE UMA NOÇÃO DE TAXA DE JUSTIÇA**

Antes de analisarmos a natureza jurídica da taxa de justiça, importa, por ora, atentar na sua delimitação conceptual.

A fórmula utilizada pelo órgão legiferante para definir taxa de justiça pode ser encontrada tanto no RCP, como no CPC.

No preâmbulo do Decreto – Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, pode ler-se que a taxa de justiça é “[...] o valor que cada interveniente deve prestar por cada processo como contrapartida

---

<sup>336</sup> Cfr. MARTÍNEZ SÁNCHEZ, César, “Principio de...”, *op. cit.*, p. 62.

<sup>337</sup> Cfr. *Sentencia 20/2012, de 16 de febrero*, por nós já mencionada.

<sup>338</sup> Cfr. GONZÁLEZ ALONSO, Alicia, “Las tasas judiciales (o sobre la aflicción) desde la perspectiva constitucional”, in RJUAM n.º 27, 2013, p. 161.

da prestação de um serviço”. Por sua vez, o n.º 1, do art. 3.º, do RCP, consigna que “[a]s custas processuais abrangem a taxa de justiça, os encargos e as custas de partes”, traduzindo uma divisão tripartida, como referimos há pouco. Concretizando, um pouco mais, o n.º 1, do art. 6.º, do mesmo diploma, estabelece que “[a] taxa de justiça corresponde ao montante devido pelo impulso processual do interessado e é fixada em função do valor e complexidade da causa [...]”. Já o n.º 2, do art. 529.º, do CPC, explica que “[a] taxa de justiça corresponde ao montante devido pelo impulso processual de cada interveniente e é fixado em função do valor e complexidade da causa, nos termos do Regulamento das Custas Processuais”. O CPP, pelo contrário, não apresenta qualquer definição de taxa de justiça, embora saibamos, de antemão, que as disposições daqueles dois diplomas lhe são aplicáveis subsidiariamente, nos termos do seu art. 524.º. Com efeito, tanto a redação do n.º 2, do art. 529.º, do CPC, como do n.º 1, do art. 6.º, do RCP, são coincidentes.

Assim, apesar da falta de tratamento da taxa de justiça pela dogmática tributarista e processualista, existem alguns ensaios aos quais não poderíamos deixar de fazer referência.

Para Salvador da Costa, a taxa de justiça, mesmo quando apelidada de *imposto de justiça*, era a contrapartida pela prestação dos serviços da justiça. No apartado pregresso, a propósito das reformas legislativas em matéria de custas processuais, vimos que “[a] designação de «taxa de justiça» é a correta porque o imposto consiste na «prestação coativa e unilateral exigida pelo Estado com vista à realização de fins públicos», e a taxa corresponde ao preço, autoritariamente estabelecido pela utilização de bens que dela é contrapartida”<sup>339</sup>. Assim, a taxa de justiça é “[...] a prestação pecuniária que o Estado, em regra, exige aos utentes do serviço judiciário no quadro da função jurisdicional por eles causada ou da qual beneficiem, ou seja, trata-se do valor que os sujeitos processuais devem prestar como contrapartida mínima relativa à prestação aquele serviço”<sup>340</sup>. No mesmo sentido, mas por outras palavras, é “[...] a contrapartida tendencial do concreto funcionamento do sistema judiciário [...]”<sup>341</sup>.

Na sua análise do princípio da equivalência como um critério de igualdade tributária, Sérgio Vasques, a propósito da extrafiscalidade e da sua relação com aquele princípio, também acaba por nos fornecer uma delimitação conceptual de taxa de justiça Assim, “[a] taxa de justiça constituiu um tributo público com raízes históricas fundas, destinado a remunerar a administração da justiça por parte dos tribunais, e que, juntamente com os encargos, destinados a remunerar as prestações instrumentais de entidades públicas e particulares, compõe as custas judiciais [...]”<sup>342</sup>.

---

<sup>339</sup> Cfr. COSTA, Salvador da “Regulamento das...”, 2008, *op. cit.*, p. 15.

<sup>340</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 6.

<sup>341</sup> Cfr. COSTA, Salvador da, “As Custas Processuais”, 7.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2018, p. 135.

<sup>342</sup> Cfr. VASQUES, Sérgio, “O Princípio...”, *op. cit.*, pp. 598-599.

José António Coelho Carreira, ainda que sem registar expressamente uma definição de taxa de justiça, coloca a tónica no impulso processual, anotando que “[c]om a expressão «*devida pelo impulso processual*», mais não pretende o legislador significar que quando uma parte inicia a sua actividade processual, deverá efectuar o pagamento da taxa de justiça devida ou, dito de outra forma, quando o interessado “solicita” ou incita, com a sua intervenção processual, que lhe seja prestado o serviço, cujo pagamento da taxa de justiça constitui a contrapartida”<sup>343</sup>.

De acordo com os ensinamentos de António Santos Abrantes Galdes, a taxa de justiça “[...] tem como objectivo compensar o Estado pelos serviços que envolve a tramitação de uma qualquer ação judicial, deste modo imputando aos responsáveis ou aos beneficiários pelo menos uma parte da despesa realizada”<sup>344</sup>. O autor também assinala que “[e]m bom rigor, apenas a taxa de justiça justifica a configuração da obrigação de pagamento de custas como relação jurídica para-fiscal<sup>345</sup>, uma vez que os componentes dos encargos integram meros reembolsos de despesas suportadas pelo Cofre Geral dos Tribunais, por entidades terceiras ou pela parte vencedora, ou destinados a pagamentos directos a intervenientes acidentados ou a outras entidades beneficiárias de uma parte da procuradoria”<sup>346</sup>.

Sob o mesmo ângulo, Hélder Martins Leitão salienta que “[e]xistindo a prestação de um serviço por parte de uma entidade, natural é que quem dele beneficia contribua para o seu pagamento, melhor dizendo, para, pelo menos, a diminuição de encargos que aquele ocasiona. Na realidade, sendo a justiça a prestação de um serviço, dado o carácter fundamental que a mesma constituiu nas relações entre os cidadãos e entre estes e o Estado, não será, inteiramente, pacífico que a sua administração se encontre correlacionada com o respectivo pagamento. As posições extremistas abrogam-no, enquanto que outras deixam-no apenas, obrigatoriamente, para as classes mais protegidas. Aquelas, abrigam-se, na axiomática verdade que só há justiça, quando a mesma se liberta, inteiramente, do vil metal, enquanto que estas, concedem uma solução de compromisso capaz de conciliar o pagamento com a boa administração daquela. Como quer que seja, permanece na base uma relação de carácter obrigacional, isso é um facto, no qual o Estado ocupa a posição de sujeito activo e o utente do serviço de justiça, a de sujeito passivo”<sup>347</sup>.

---

<sup>343</sup> Cfr. CARREIRA, José António Coelho, “Regulamento das Custas Processuais – Anotado”, 2.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2018, p. 129. Itálico mantido conforme original.

<sup>344</sup> Cfr. GALDES, António Santos Abrantes, “Temas Judiciários”, *op. cit.*, p. 290.

<sup>345</sup> Com a devida vénia, esta referência não nos parece rigorosa, em primeiro lugar, porque se o autor entende que a taxa de justiça é, na sua essência, uma taxa – como, de resto, aparenta ser esse o seu entendimento – então, não se pode falar em *parafiscalidade*, por tal termo (fiscalidade) estar reservada ao domínio dos impostos, como já tivemos oportunidade de afirmar, e, em segundo lugar, porque não se compreende como estamos perante uma relação parafiscal, e não uma verdadeira relação jurídica tributária.

<sup>346</sup> Cfr. GALDES, Abrantes, “Temas Judiciários”, *op. cit.*, p. 172.

<sup>347</sup> Cfr. LEITÃO, Hélder Martins, “Das custas...”, *op. cit.*, p. 29.

Casalta Nabais, ainda que não aborde diretamente a matéria, observa, ao referir-se às taxas, enquanto contraprestação de uma atividade específica, que se trata de “[...] actividade que se vem a concretizar seja na prestação de um serviço público, como as taxas devidas [...] pelos serviços de justiça (taxa de justiça) [...]”<sup>348</sup>.

A propósito das taxas devidas pela prestação de um serviço, J. L. Saldanha Sanches também refere que “[h]á um serviço público no caso das actividades notariais e registrais, nos casos da educação e da justiça, ou não mera passagem de uma certidão”<sup>349</sup>.

Pedro Soares Martinez também entendia que o imposto de justiça correspondia a uma taxa<sup>350</sup>, e, no mesmo sentido, António Braz Teixeira observa existirem “[...] taxas designadas na lei como impostos, como, por ex., o chamado *imposto de justiça*”<sup>351</sup>.

Por fim, mas não menos importante, é curioso assinalar que Alberto Xavier distinguia, a propósito das taxas devidas prestação de serviços públicos, as taxas judiciais das taxas administrativas, consoante a natureza da atividade desenvolvida pelo ente público. Assim, as taxas judiciais reconduziam-se ao conceito tradicional de custas, abrangendo o imposto de justiça, o imposto do selo e os encargos, embora cuidadosamente assinalasse que estes não tinham carácter tributário, por se tratarem de reembolsos de despesas efetuadas pelos serviços, de papel, correio, etc.. Por seu turno, as taxas administrativas reconduziam-se às devidas pela prática de atos de registos, de atos relativos à propriedade industrial, pela prática de atos da administração fiscal, propinas, selos, entre outros. Quando estas se destinassem à retribuição dos funcionários, então, seriam designados de emolumentos<sup>352</sup>.

No plano jurisprudencial, a matéria também tem sido objeto de apreciação pelo Tribunal Constitucional. O tribunal tem admitido que a taxa de justiça é a contrapartida da prestação de um serviço público vinculado à garantia fundamental do acesso aos tribunais e assume a natureza de taxa, e não de imposto, ainda que não exista uma equivalência económica rigorosa entre o valor do serviço prestado e o montante da quantia a pagar pelo utente do serviço<sup>353</sup>. Vejamos.

Em aresto produzido na vigência do CCJ, de 1996, o Tribunal Constitucional observou que “[d]e 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

---

<sup>348</sup> Cfr. NABAIS, Casalta, “Direito Fiscal”, *op. cit.*, p. 36.

<sup>349</sup> Cfr. SANCHES, J. L. Saldanha, “Manual de...”, *op. cit.*, p. 31.

<sup>350</sup> Cfr. MARTINEZ, Pedro Soares, “Direito Fiscal”, *op. cit.*, p. 35.

<sup>351</sup> Cfr. TEIXEIRA, António Braz, “Princípios de...”, *op. cit.*, p. 45. Itálico mantido conforme original. No sentido de também considerar a taxa de justiça uma taxa, veja-se MACHADO, Jónatas E. M, COSTA, Paulo Nogueira da, “Curso de...”, *op. cit.*, p. 19.

<sup>352</sup> Cfr. XAVIER, Alberto, “Manual de...”, *op. cit.*, pp. 49-50.

<sup>353</sup> Assim, *vide*, por exemplo, Acs. do TC n.º 349/2002, proferido no processo n.º 632/01, em 15 de julho de 2002, e 227/2007, proferido no processo n.º 946/05, em 28 de março de 200, ambos disponíveis em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [17-11-2020].

perspectivado como imposto e, por isso, não está sujeita à reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República [...]”<sup>354</sup>.

Já na vigência do RCP, mas debruçando-se sobre ainda sobre o CCJ, o tribunal anota, após distinguir taxa e imposto, que “[...] a taxa de justiça consubstancia a contrapartida pecuniária da utilização do serviço de administração de justiça [...] Mas o vínculo de sinalagmaticidade, que une entre si a utilização individualizada dos serviços dos tribunais e as quantias cobradas, a título de taxa, por essa utilização, nada mais traduz do que uma relação de reciprocidade e de interdependência causal, assinalando, designadamente, que a obrigação em que se constitui o utente encontra a sua génese e razão de ser na prestação que o Estado lhe disponibilizou”<sup>355</sup>.

Com efeito, “[...] as taxas de justiça são a 'contrapartida' da prestação de um serviço público vinculado à garantia fundamental do acesso aos tribunais. A inexistência de um princípio geral de gratuidade da justiça vai precisamente ligada aos limites objectivos da dimensão prestacional da garantia consagrada no artigo 20.º, n.º 1, da Constituição, e à ideia de equivalência de encargos que proscreve a transferência da responsabilidade individual dos sujeitos processuais para a comunidade”<sup>356</sup>.

Por último, mas não menos importante, de acordo com o Conselho Consultivo da PGR, “[a] taxa de justiça corresponde a uma prestação pecuniária que, em regra, o Estado exige aos utentes do serviço judiciário no quadro da função jurisdicional por eles causada ou de que beneficiem, como contrapartida do serviço judicial desenvolvido, sendo fixada, de acordo com o disposto no artigo 447.º, n.º 2, do CPC<sup>357</sup>, em função do valor e complexidade da causa, nos termos constantes do Regulamento das Custas Processuais, e paga, em regra, integralmente e de uma só vez, no início do processo, por cada parte ou sujeito processual”<sup>358 359</sup>.

Na doutrina espanhola, Isabel Gil Rodríguez explica que as “[...] *tasas judiciales forman parte, a su vez, de um amplio grupo de las tasas estatales por la prestación de servicios públicos [...]*”<sup>360</sup>. Com efeito, “[...] *mediante la tasa judicial se pretende que el usuario del servicio retribuya*

---

<sup>354</sup> Cfr. Ac. do TC n.º 8/2000, proferido no processo n.º 170/99, em 11 de janeiro de 2000, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [17-11-2020].

<sup>355</sup> Cfr. Ac. do TC n.º 301/2009, proferido no processo n.º 75/09, em 22 de junho de 2009, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [17-11-2020].

<sup>356</sup> Cfr. Ac. do TC n.º 248/94, proferido no processo n.º 240/89, em 22 de março de 1994, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [17-11-2020].

<sup>357</sup> Corresponde, sem alterações, à redação do atual n.º 2, do art. 529.º, CPC.

<sup>358</sup> Corresponde, sem alterações, à redação do atual n.º 2, do art. 529.º, CPC.

<sup>359</sup> Cfr. Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º PGRP00003187, elaborado em 19 de abril de 2012, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [17-11-2020].

<sup>360</sup> Cfr. GIL RODRÍGUEZ, Isabel, “*Las tasas...*”, *op. cit.*, p. 113.

*parte del coste del servicio recibido en atención a la intensidad de uso que realiza en cada caso, conforme a postulados de igualdad y proporcionalidad*<sup>361</sup>.

A taxa de justiça é, assim, desenhada como uma prestação pecuniária, tendencialmente definitiva, coativa e exigida por um ente público, com vista à compensação (ou retribuição) de um serviço individualizado de administração da justiça, provocado tanto por um ente privado ou público, e sem finalidades sancionatórias.

Com efeito, à semelhança do que sucede com a delimitação conceptual dos tributos, é possível definir a taxa de justiça atendendo aos elementos objetivos, subjetivos e teleológicos.

Olhemos, então, para cada um deles.

## **2.1. ELEMENTO OBJETIVO (EM ESPECIAL, A COATIVIDADE)**

Objetivamente, a taxa de justiça apresenta-se como uma *prestação pecuniária*, pois reconduz-se à entrega em dinheiro, e não na prestação de um facto ou na entrega de uma coisa. É tendencialmente *definitiva* porque a importância pecuniária paga pelo sujeito passivo, em princípio, não confere direito a reembolso, restituição ou indemnização, mesmo tendo presente o instituto das custas de parte, pois, como veremos, é a parte vencida – e não o ente público credor - que, na proporção do decaimento, deve compensar a parte vencedora pela taxa de justiça paga. Contudo, existem algumas situações em que o legislador previu o direito ao reembolso da taxa de justiça. Falamos, pois, das hipóteses de erro na inserção do valor a pagamento constante do DUC ou de este, embora emitido, não tenha sido utilizado, ou seja, apresentado a juízo<sup>362</sup>. Neste último caso, o interessado tem seis meses, a contar da data da emissão do DUC, para requerer a devolução da quantia, sob pena de reverter para o IGFEJ. Tratando-se do pagamento de taxa de justiça, poderá levantar-se a questão de saber a que título é que esse montante passa a integrar o erário público, uma vez que não encontra o seu pressuposto ou fundamento na prestação individualizada de um serviço público, questionando-se ainda a sua finalidade.

É *coativa*, ou duplamente coativa, pois nasce e se conforma com base na lei, estando subtraída ao princípio da autonomia da vontade, e o seu incumprimento, dentro dos prazos e condições legalmente previstos, abre via à instauração de um processo de execução fiscal para a sua cobrança coerciva. Aliás, neste contexto, vale relembrar que, em apartado anterior, dissemos

---

<sup>361</sup> Cfr. *Idem, ibidem*. Itálico mantido conforme original.

<sup>362</sup> Cfr. art.º 23.º e 23.º-A, da Portaria n.º 419-A/2009, em conjugação com o n.º 8, do art. 14.º, do RCP.

que tanto os impostos, como as taxas, são prestações coativas, ainda que, nestas últimas, possam provir de uma *solicitação* do sujeito passivo. Ora, no caso das taxas de justiça, e independentemente da sua natureza jurídica - que abordaremos de seguida -, é evidente que a obrigação de pagamento tem origem, em princípio, num ato voluntário, espontâneo, controlável pela vontade humana – isto é, o de aceder à justiça -, contudo, o acesso à justiça, para a resolução de um dissenso, não só é obrigatório, considerando a regra-chave ínsita no art. 1.º, do CPC, que proíbe o recurso à autodefesa, como depende necessariamente de um pedido, de uma solicitação nesse sentido, em conformidade com o n.º 1, do art. 3.º, do CPC, que enfatiza que o tribunal não pode resolver o conflito de interesses que a ação pressupõe sem que a resolução lhe seja pedida por uma das partes e a outra seja devidamente chamada para deduzir oposição.

Convocando as palavras de José de Campos Amorim e Patrícia Anjos Azevedo, “[r]egra geral, a taxa é devida sempre que o contribuinte queira adquirir um determinado serviço, o qual não implica um qualquer acordo de vontades entre a Administração e o contribuinte, uma vez que resulta da concretização de um pressuposto legal. Por exemplo, o utente de um serviço público, porque quer beneficiar de determinado serviço de saúde, submete-se o pagamento da taxa moderada respetiva”<sup>363</sup>. Assim, o Estado *impõe* a utilização deste serviço público sempre que se pretenda o reconhecimento, a realização ou a salvaguarda de um direito, mas cabe ao sujeito passivo despoletá-la. Como explica Paulo Pimenta, “[...] a função jurisdicional aqui referida não é exercida *ex officio* pelo tribunal, mas na sequência de um requerimento apresentado pelo titular do respetivo direito, o qual goza do chamado direito de ação [...]”<sup>364/365</sup>.

Com efeito, a circunstância de o serviço público ter sido solicitado pelo sujeito passivo, não lhe retira a coatividade, pois continua a não resultar de um negócio jurídico, mas em factos – em factos tributários – que, uma vez estatuídos na lei e verificados na prática, originam a obrigação de pagamento. Assim, não se pode confundir uma possível solicitação de um serviço público com aquilo que é a fonte obrigacional da taxa de justiça, que continua a ser legal, e não contratual. A *solicitação* terá apenas a virtualidade de provocar ou desencadear a prestação pública.

Por fim, mas não menos importante, a taxa de justiça é uma prestação *senalagmática*, pois está associada a uma conexão com a contraprestação específica, individualizada e aproveitada pelo respetivo sujeito passivo, devendo existir uma correspondência mínima entre a

---

<sup>363</sup> Cfr. AMORIM, José da Campos, Azevedo, Patrícia Anjos, “Lições de...”, *op. cit.*, p. 31.

<sup>364</sup> Cfr. PIMENTA, Paulo, “Processo Civil...”, *op. cit.*, p. 12. Itálico mantido conforme original.

<sup>365</sup> Nisto se traduz o brocado romano *nemo iudex sinee actore, ne procedat iudex ex officio, ne eat iudex ultra vel extra petita partium*.

taxa e a contraprestação, embora o Tribunal Constitucional entenda dever existir apenas uma equivalência jurídica, e não uma equivalência económica entre as prestações.

Seja como for, nunca pode a taxa de justiça assumir finalidades sancionatórias (o que não deve ser confundido com finalidades ou medidas extra-rediticias, como veremos adiante, ou com figuras análogas, como as multas processuais).

### **2.1.1. A COATIVIDADE DE ACORDO COM O TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPANHOL**

O *Tribunal Constitucional de España* tem abordado a questão da coatividade sob um prisma interessante, defendendo que uma prestação pecuniária deve ser considerada coativa quando os serviços em causa, ou seja, os serviços geradores da obrigação de pagamento da taxa, são *obligatórios, essenciais* e, ou, *monopolísticos*. Na *Sentencia 185/1995, de 14 de diciembre*, a propósito das taxas e preços públicos, o tribunal preconizou três critérios cumulativos para se aferir da coatividade da prestação:

- (i) A obrigatoriedade do serviço ou atividade públicos, traduzida numa escolha real e efetiva, por oposição a uma escolha meramente artificial;
- (ii) A sua essencialidade, por satisfazer necessidades básicas da vida pessoal ou social dos particulares;
- (iii) O seu exercício, por entes públicos, em posição de monopólio (de facto ou de direito)<sup>366</sup>.

Importando este ensaio para o nosso objeto de estudo, resulta que o utilizador da justiça recorre a esta, não porque *quer*, mas porque, pretendendo submeter o seu litígio à apreciação de um órgão de soberania, *tem* de recorrer à justiça, por força da proibição de autodefesa. Ou seja, a sua liberdade, a sua escolha – entre recorrer, ou não, à justiça –, acaba por ser artificial (ou uma *liberdade puramente teórica*, como refere o Tribunal Constitucional espanhol), na medida em que, se a ela não correr, também não verá o seu dissenso apreciado, com todas as consequências legais e independentemente do seu desfecho, e, portanto, também não beneficiará do serviço que gera a obrigação de pagamento da taxa de justiça.

O mesmo se pode dizer, por exemplo, no caso de serviços exercidos em regime de monopólio. Neste contexto, escreve o Tribunal Constitucional espanhol, “[...] *aunque los servicios o las actividades no sean obligatorias, ni imprescindibles, lo cierto es que si sólo son los Entes*

---

<sup>366</sup> Cfr. *Sentencia 185/1995, de 14 de diciembre*, disponível em [www.tribunalconstitucional.es](http://www.tribunalconstitucional.es) [26-12-2020].

*públicos quienes los prestan, los particulares se ven obligados a optar entre no recibirlos o constituir necesariamente la obligación de pago de la prestación. La libertad de contratar o no contratar, la posibilidad de abstenerse de utilizar el bien, el servicio o la actividad no es a estos efectos una libertad real y efectiva*". Alejandro Menéndez Cordero observa que uma das características das taxas que se destinam a compensar a prestação um serviço ou atividades públicas é que estes não sejam de *solicitud o recepción voluntaria*, explicando que tal não será o caso quando, por exemplo, os mesmos sejam impostos por lei (em sentido material)<sup>367</sup>.

### **2.1.2. A NOSSA POSIÇÃO**

De regresso à nossa ordem jurídica, parece-nos estarmos não só perante um serviço *essencial* (o que resulta da própria ideia de Estado de direito democrático e da consagração do direito de acesso ao direito e da tutela jurisdicional efetiva) e *obligatório* (atendendo ao princípio da proibição de autodefesa), como *tendencialmente monopolístico*, na medida em que a justiça não é exercida num mercado de concorrência, muito embora os litigantes possam aceder a modelos de resolução alternativa de litígios, entre os quais se destaca a arbitragem<sup>368</sup>.

Com efeito, e sem necessidade mais considerações – até porque o carácter coativo da taxa foi já abordado acima –, parece-nos claro, diríamos, cristalino, o carácter coativo da taxa de justiça.

### **2.2. ELEMENTO SUBJETIVO**

No tocante à incidência subjetiva podemos afirmar que se dirige a um específico sujeito passivo que é, efetivamente, o causador ou o beneficiário da prestação pública. Assim, no pólo ativo da relação jurídica se encontra sempre um ente público, mas que nem sempre se reconduz à ATA. Mais adiante, procuraremos refletir sobre o credor tributário da taxa de justiça. Contudo, o sujeito passivo tanto pode ser uma pessoa singular ou coletiva, um ente particular ou público, sem prejuízo das isenções que algumas entidades públicas beneficiam, como é o caso paradigmático

---

<sup>367</sup> Cfr. MENÉNDEZ CORDERO, Alejandro, "*Derecho financiero...*", *op. cit.*, p. 168.

<sup>368</sup> No ordenamento jurídico espanhol, a já referida LTPP, postula, no seu art. 5, o serviço público da justiça como um serviço essencial.

do MP<sup>369/370</sup>. Assim, até o próprio Estado pode ser sujeito desta relação jurídica, o que, de resto, bem se compreende, desde logo, porque um Estado de direito democrático deve permitir que os seus cidadãos reajam contra o próprio Estado.

### 2.3. ELEMENTO TELEOLÓGICO

O derradeiro elemento é o elemento racional ou teleológico, ou seja, a finalidade da taxa justiça.

Como vimos, a taxa de justiça visa, em primeira instância, compensar uma atividade pública, mais concretamente, compensar o Estado pelos serviços envolvidos na tramitação processual. O fim primacial não é, pois, o financiamento de despesas públicas gerais ou a realização de fins públicos – pelo menos, em termos genéricos -, mas a compensação de uma prestação pública individualizada<sup>371</sup>.

Além disso, como veremos, a taxa de justiça pode, abstratamente, prosseguir finalidades ou medidas extratributárias, como a prevenção, dissuasão, racionalização acesso à justiça e, ou, reorientação do comportamento dos que se encontram na iminência de recorrer aos tribunais, seja no sentido de procurarem outros meios de resolução dos dissensos, como no de ponderarem sobre a bondade da sua pretensão<sup>372</sup>. Temos, assim, o seguinte esquema:

---

<sup>369</sup> Vale a pena salientar que, nos termos do n.º 1, do art. 189.º, do CPTA, o Estado e as demais entidades públicas estão sujeitos ao pagamento de custas e, portanto, da taxa de justiça.

<sup>370</sup> De acordo com a al. a), do n.º 1, do art. 4.º, do RCP, nos processos em que o MP age em nome próprio na defesa dos direitos e interesses que lhe são confiados por lei, mesmo quando intervenha como parte acessória e nas execuções por custas e multas processuais, coimas ou multas criminais. Sobre esta isenção, *vide*, entre outros, COSTA, Salvador, “As Custas...”, *op. cit.*, pp. 105-106.

<sup>371</sup> Naturalmente que, como assinalou a Conselheira Maria dos Prazeres Pizarro Beleza, em declaração de voto ao mencionado Ac. n.º 349/02, “[é] certo que a taxa de justiça não se destina a pagar, apenas, o serviço correspondente à tramitação realmente processada em cada caso; no seu cálculo inclui-se também, como é natural, uma parcela para suportar o funcionamento da máquina de justiça em geral, funcionamento de que beneficia qualquer processamento”.

<sup>372</sup> Esta questão, porém, parece ser um pouco mais clara na ordem jurídica espanhola. O preâmbulo da *Ley 10/2012*, que regula, entre outras, as taxas de justiça, refere que esta prossegue duas finalidades – a racionalização do acesso à justiça e o financiamento do sistema judicial. O Tribunal Constitucional espanhol entende ser perfeitamente legítima, não estando ferida de inconstitucionalidade, a prossecução destas finalidades, sancionando que “[e]ste Tribunal, por tanto, acepta que uno de los fines limitativos del derecho de acceso tanto a la jurisdicción como al recurso, sea el de la prevención o disuasión de comportamientos abusivos en su ejercicio”. Assim, desde que a limitação a este direito fundamental prossiga uma finalidade constitucionalmente legítima, aquela pode viver com esta, especialmente, aliás, se tal direito for exercido abusivamente. Sobre este tema, *vide*, entre outros, GIL RODRÍGUEZ, Isabel, “Las tasas...”, *op. cit.*, p. 67 e ss..

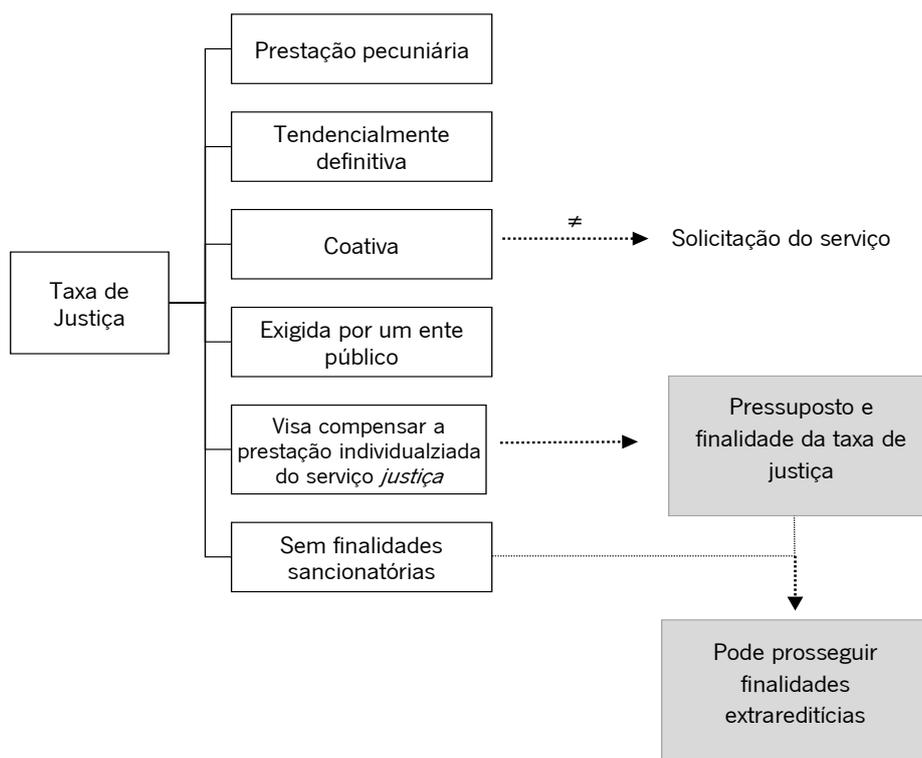


Ilustração 2 - Caracterização da taxa de justiça

### 3. A TAXA DE JUSTIÇA NO PROCESSO PENAL E CONTRAORDENACIONAL (BREVE ALUSÃO)

No direito processual penal, o pagamento da taxa de justiça funciona em moldes um pouco distintos<sup>373</sup>.

Pode começar por dizer-se que só existem duas situações - de impulso processual - em que há lugar ao prévio pagamento da taxa de justiça:

- (i) A constituição de assistente;
- (ii) O requerimento de abertura de instrução, quando apresentado pelo assistente, podendo ser corrigida, a final, tendo em consideração o desfecho do processo e a concreta atividade processual desenvolvida pelo assistente<sup>374</sup>.

Nos demais casos, a taxa de justiça é fixada a final, e em dependência da condenação ou do decaimento. Ou seja, do ponto de vista do arguido, apenas há lugar ao pagamento da taxa

<sup>373</sup> Sobre a responsabilidade pelo pagamento das custas em matéria penal, veja-se, *inter alia*, COSTA, Salvador da, "As Custas...", *op. cit.*, pp. 77-95, CARREIRA, José António Coelho, "Regulamento das...", *op. cit.*, pp. 181-208, e LOBO, Fernando Gama, "Código de Processo Penal – Anotado", 3.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2019, pp. 1029-1037.

<sup>374</sup> Cfr. n.ºs 1 e 2, do art. 8.º, do RCP, e n.º 1, do art. 519.º, do CPP,

quando ocorra condenação em 1.<sup>a</sup> instância e decaimento total em qualquer recurso, nos termos do n.º 1, do art. 513.º, do CPP<sup>375</sup>.

Quanto ao assistente, rege o art. 515.º, do CPP, que dispõe haver lugar ao pagamento de taxa de justiça, a final:

- (i) Se o réu for absolvido ou não for pronunciado por todos ou por alguns crimes constantes da acusação que haja deduzido<sup>376</sup>;
- (ii) Se decair, total ou parcialmente, em recurso ou reclamação que haja interposto;
- (iii) Se fizer terminar o processo por desistência ou abstenção injustificada de acusar<sup>377</sup>;
- (iv) Se for rejeitada, total ou parcialmente, acusação<sup>378</sup> que houver deduzido.

Como se vê, trata-se de uma forma de tributação distinta, o que se compreende face à natureza e aos fins do processo penal, designadamente, o restabelecimento da paz jurídica, e as finalidades de prevenção (geral e individual) que, através das penas, se pretende alcançar, tanto que é ao MP que cabe promover o processo penal, em conformidade com o disposto no art. 48.º, do CPP, sem prejuízo das restrições constantes dos art.ºs 49.º a 52.º, do CPP<sup>379</sup>.

Aliás, o pagamento da taxa de justiça pela abertura de instrução quando promovida pelo assistente, quando comparada com a isenção de pagamento prévio de que beneficia o arguido, foi já objeto de apreciação pelo Tribunal Constitucional, tendo-se concluído, no já mencionado Ac. n.º 214/2000<sup>380</sup>, que “[...] a circunstância de não ser exigido o pagamento da taxa de justiça ao arguido que, tendo requerido a abertura de instrução, venha a ser pronunciado pelo crime não representa uma desigualdade arbitrária ou injustificada, quando comparada com a situação do assistente, aqui em apreciação. Com efeito, o pedido de abertura de instrução formulado pelo próprio arguido configura um dos modos de exercício dos seus direitos de defesa. Seria

---

<sup>375</sup> É de equacionar, porém, se esta opção legislativa não coloca o arguido numa posição processual mais vantajosa em relação ao assistente, facilitando-lhe consideravelmente a abertura de instrução, por vezes, com intenções puramente dilatórias. Seja como for, é uma discussão, naturalmente, que não deve ser feita nesta sede.

<sup>376</sup> Para Salvador da Costa, a lei, neste segmento, pretendeu abranger não só a acusação particular, como o requerimento de abertura de instrução, havendo, ainda, lugar ao pagamento de taxa de justiça nos casos em que o assistente apenas tenha aderido à acusação pública do MP. Neste sentido, COSTA, Salvador da, “As Custas...”, *op. cit.*, pp. 81-82.

<sup>377</sup> A acusação é, naturalmente, a acusação particular. Neste sentido, *vide*, entre outros, LOBO, Fernando Gama, “Código de...”, *op. cit.*, pp. 1031-1032.

<sup>378</sup> Trata-se de qualquer tipo de acusação. Cfr. COSTA, Salvador da, “As Custas...”, *op. cit.*, pp. 83.

<sup>379</sup> O direito processual penal tem natureza pública, na medida em que disciplina o exercício de um poder de autoridade pública e de uma função pública (a administração da justiça). Como anota Germano Marques da Silva, “[c]onsequência da natureza pública do direito processual penal é a sua inderrogabilidade por vontade dos sujeitos processuais.”. Cfr. SILVA, Germano Marques, “Direito processual penal português: noções gerais: sujeitos processuais e objeto – Vol. I”, 7.ª Edição, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2013, p. 38.

<sup>380</sup> Cfr. Ac. do TC n.º 214/2000, proferido no processo n.º 467/99, em 05 de abril de 2000, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [13-12-2020].

manifestamente atentatório dos direitos de defesa em processo penal a exigência de pagamento de taxa de justiça nos casos em que a instrução conduzisse a uma decisão de pronúncia do arguido pelos factos que constavam da acusação. O receio de uma condenação na taxa de justiça correspondente à instrução poderia constituir uma inibição quanto ao exercício de tal direito”.

Por fim, quanto aos processos contraordenacionais, rege o disposto nos art.ºs 92.º a 95.º, do Regime Geral das Contraordenações, aprovado pelo Decreto – Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, com a última redação conferida pela Lei n.º 109/2001, de 24 de dezembro. Um pouco à semelhança do que sucede no âmbito penal, só haverá lugar ao pagamento de taxa de justiça sempre que o arguido seja vencido<sup>381</sup>.

#### **4. A UNIDADE DE CONTA PROCESSUAL**

A UC processual é-nos um termo familiar. Na verdade, já a ela nos havíamos referido no apartado anterior, a propósito da reforma legislativa que concebeu a taxa de justiça. O n.º 1, do art. 5.º, do RCP, prevê que a “[a] taxa de justiça é expressa com recurso à unidade de conta processual (UC)”<sup>382</sup>. Assim, a taxa de justiça que, num primeiro momento, incide sobre o valor da causa, encontra-se indexada à unidade de conta, sendo, portanto, expressa com recurso à unidade de conta. A UC processual distingue-se do valor da causa – este representa a base tributável da taxa de justiça -, enquanto aquela é a medida pela qual se expressa e que permite determinar o montante da taxa de justiça, sendo, posteriormente, convertida para a moeda nacional.

Avançando um pouco mais, o n.º 2, do art. 5.º, do RCP, cuja redação não difere daquela que lhe havia sido dada pelo Decreto – Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, prevê que a UC é atualizada anual e automaticamente de acordo com o IAS devendo atender-se, para o efeito, ao valor de UC respeitante ao ano anterior. Neste contexto, o art. 22.º, do Decreto – Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, previa que a primeira atualização anual da UC seria efetuada em 2009. Com o Decreto-Lei n.º 181/2008, de 28 de agosto, a redação daquele preceito foi alterado, passando a estatuir que “[n]a data de entrada em vigor do presente decreto-lei, a unidade de conta é fixada em um quarto do valor do indexante dos apoios sociais (IAS) vigente em Dezembro do ano anterior, arredondada à unidade Euro, sendo actualizada anualmente com base na taxa de actualização do

---

<sup>381</sup> Cfr. n.º 3, do art. 93.º, do Ilícito de Mera Ordenação Social. Para maiores desenvolvimentos sobre esta matéria, *vide* AZEVEDO, Tiago Lopes de, “Lições de Direito das Contraordenações”, Coimbra, Almedina, 2020, pp. 296-298.

<sup>382</sup> José António Coelho Carreira explica-nos que foi com o Decreto-Lei n.º 212/89, de 30 de junho, que a unidade de conta processual penal (UC) e a unidade de conta de custas (UCC) deram lugar a uma matriz única – a unidade de conta processual. Assim, CARREIRA, José António Coelho, “Regulamento das...”, *op. cit.*, p. 122.

IAS, devendo a primeira actualização ocorrer apenas em Janeiro de 2010, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 5.º do RCP”.

Ora, aquando da entrada em vigor do RCP, ou seja, a 20 de abril de 2009, a UC correspondia a ¼ do valor do IAS em vigor em dezembro de 2018, de €407,41, por força da Portaria n.º 9/2008, de 03 de janeiro. A UC correspondia, assim, a €102,00. Sucede, no entanto, que até ao momento, a UC nunca foi atualizada. Por um lado, porque a atualização do IAS foi suspensa pelo n.º 1, do art. 1.º, do Decreto – Lei n.º 323/2009, de 24 de dezembro, suspensão, esta, que veio a obter respaldo nas sucessivas leis do Orçamento do Estado e que apenas veio a terminar com a Portaria n.º 4/2017, de 03 de janeiro. Por outro lado, porque apesar das atualizações do IAS, o art. 266.º, da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2017, sob a epígrafe “Não atualização do valor das custas processuais”, determinou a suspensão da atualização automática da unidade de conta processual, mantendo-se em vigor o valor da UC vigente em 2016. Esta suspensão tem vindo a manter-se, com o art. 232.º, da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, que aprova o Orçamento de Estado para 2021, a manter este regime de suspensão.

Em síntese, uma vez que o IAS apenas veio a ser atualizado em 2017, e mantendo-se em vigor, desde 2016, um regime de suspensão da atualização da UC, esta corresponde a €102,00<sup>383</sup>.

Assim, a título de exemplo, se o valor da causa for de €4.000,00, a taxa de justiça é de 2 UC que, por sua vez, corresponde a €204,00.

Uma nota final. A UC não esgota a sua utilidade apenas nas taxas de justiça. Na verdade, também serve outras finalidades. Por exemplo, em direito penal, em crimes contra o património, a qualificação de determinado crime depende do valor dos bens em causa, estratificados em três graus – valor elevado, valor consideravelmente elevado e valor diminuto -, consoante excedam 50 UC ou 200 UC, ou não excedam 1 UC, no momento da prática do facto. Falamos, por exemplo, dos crimes de furto qualificado e de abuso de confiança, previstos e punidos pela al. a), do n.º 1, do art. 204.º, e als. a) e b), do n.º 4, do art. 205.º, em conjugação com as als. a), b) e c), do art. 202.º, todos do CP.

---

<sup>383</sup> Sobre esta atualização, *vide*, entre outros, COSTA, Salvador da, “As Custas...”, *op. cit.*, pp. 131-132, e Centro de Estudos Judiciários – Direção Geral da Administração da Justiça (Divisão de Formação), “Guia Prático das Custas Processuais”, 5.ª Edição, Lisboa, 2021, p. 34-36, disponível em [http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/eb\\_Custas\\_5edicao.pdf](http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/eb_Custas_5edicao.pdf) [12-09-2021].

## 5. A PROBLEMÁTICA DA NATUREZA JURÍDICO-TRIBUTÁRIA DA TAXA DE JUSTIÇA

### 5.1. UMA GENUÍNA TAXA OU UM IMPOSTO?

Chegados a este momento, e tendo em mente que a taxa de justiça se integra na categoria dos tributos, resta saber se deverá reconduzir-se a um imposto ou taxa<sup>384/385</sup>. O que dissemos acima, acerca da noção de taxa de justiça, deixa, porém, antever a nossa posição.

Na narrativa anterior, vimos que a taxa de justiça configura uma *prestação pecuniária*, pois reconduz-se à entrega de dinheiro, é uma prestação que, além de *exigida por um ente público*, é *coativa*, ou melhor, duplamente coativa, pois nasce e se conforma com base na lei e o seu incumprimento dentro dos prazos e condições legalmente previstos abre a via à instauração de um processo de execução fiscal e que não possui finalidades sancionatórias.

Por sua vez, também demos conta de que a taxa de justiça foi, durante vários anos, apelidada de *imposto de justiça*, embora, atualmente, os discursos normativos-legais e doutrinários designem-na de *taxa de justiça*.

Ora, tendo em atenção que o *nomem iuris* não é critério determinante para a definição da natureza jurídica de determinada prestação, podendo, inclusive, terminologia adotada nem sequer seja correta, impõe-se refletir sobre a sua natureza jurídica.

A modificação do termo “imposto de justiça” para “taxa de justiça” foi levada à prática pelo Decreto – Lei n.º 387-D/87, de 29 de dezembro. Auscultando o seu texto preambular, consta que a taxa de justiça “[...] se reputa mais adequada do que a de imposto de justiça”<sup>386</sup>.

Quanto aos subsídios doutrinários, também algumas vozes ecoavam o sentido de que esta era a designação mais correta. Para Salvador da Costa “[a] designação de “taxa de justiça” é a correta porque o imposto consiste na “prestação coativa e unilateral exigida pelo Estado com vista à realização de fins públicos, e a taxa corresponde ao “preço, autoritariamente estabelecido pela utilização de bens que dela é contrapartida”<sup>387</sup> e, nesta linha, António Santos Abranges Geraldes assinala que “[a] actual designação da componente essencial das custas judiciais (a taxa de

---

<sup>384</sup> No sentido de que a taxa de justiça é um tributo, por exemplo, AZEVEDO, Tiago Lopes de, “Lições de...”, op. cit, p. 297.

<sup>385</sup> Nos desenvolvimentos subsequentes não se equacionará a hipótese de se tratar de uma contribuição por tal, em nosso ver, estar desde logo afastado. Assim, considerando que no delineamento conceitual da taxa de justiça dissemos que a mesma se dirige a um sujeito passivo, singularmente considerado, que é, efetivamente, o causador ou o beneficiário da prestação pública, torna-se evidente que não estamos perante prestações presumivelmente provocadas ou aproveitadas e, nessa medida, desnecessária a sua abordagem neste apartado.

<sup>386</sup> Não obstante, é de assinalar que o legislador, no preâmbulo, acabou por utilizar quase que indistintamente ambos os termos. Por exemplo, é dito que “[...] este decreto-lei procede tão-só a uma modestíssima actualização do imposto de justiça”, porém, mais adiante, refere-se que “[...] bastar-lhe-á submeter a causa ao à forma de processo simplificado [...] para que, no mesmo passo, a causa seja resolvida expeditamente e com uma taxa de justiça igual a metade da normal [...]”. De todo o modo, esta confusão, ainda que evidenciando alguma falta de rigor técnico-jurídico, não tem a virtualidade de alterar ou determinar a qualificação jurídica do tributo em causa.

<sup>387</sup> Cfr. COSTA, Salvador da “Regulamento das Custas Processuais”, 2.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2008, p. 15.

justiça) veio substituir a expressão “imposto de justiça”, correspondendo, assim, a uma forma tecnicamente mais correcta de identificar a contrapartida devido ao Estado pelos particulares que recorrem aos serviços judiciais para resolução de conflitos de natureza privada”<sup>388</sup>.

A taxa de justiça também é reconhecida na jurisprudência do Tribunal Constitucional como uma verdadeira taxa, sustentando-se que “[o] que se chamava de imposto de justiça «não tem a natureza de um imposto, mas sim, verdadeiramente de uma taxa». O que está em causa é a «a prestação, ao menos em parte, de contrapartida pela utilização do ‘serviço de justiça’» e não a arrecadação de receitas para o Estado como modo de lhe proporcionar os meios financeiros necessários à prossecução dos seus encargos gerais, como é o caso dos impostos”<sup>389</sup>.

Assim, “[...] hoje possível dar como assente que a “taxa” de justiça se assume, no âmbito tributário, como uma *taxa*, e não como um *imposto*, o que significa que o facto que lhe dá causa não é uma dada manifestação da *capacidade contributiva*, antes a prestação, pela administração da justiça, de um determinado *serviço público*”<sup>390</sup>.

A discussão sobre a natureza jurídico-tributária da taxa de justiça não é exclusiva da nossa ordem, ocorrendo, por exemplo, em Espanha e no Brasil, tendo sempre por base a divisão entre imposto e taxa. Como veremos, a maioria da doutrina espanhola propende no sentido de considerar a *tasa judicial* uma taxa, no entanto, há quem sustente tratar-se de um imposto. A doutrina brasileira, embora com algumas divergências que, entretanto, têm vindo a reduzir-se, considera a taxa judiciária uma verdadeira taxa<sup>391</sup>.

Quanto a nós, a chave para a análise da natureza tributária da taxa de justiça reside no seu pressuposto e finalidade. Pela sua análise, constata-se que serve de pressuposto à taxa de justiça a prestação individualizada de um serviço ou atividade públicas. A finalidade, por sua vez, reside na compensação dessa mesma prestação, podendo dirigir-se a uma compensação dos custos ou do benefício – algo que veremos adiante com mais atenção. A sua função é, portanto, retributiva ou compensatória, assente num princípio de responsabilidade ou causa e efeito, embora sem nunca perder a sua finalidade relectora transversal a todos os tributos.

Por fim, poderá adiantar-se um terceiro critério que, embora não seja determinante, será seguramente auxiliador – falamos, pois, da consignação da receita do tributo. A receita obtida com a cobrança da taxa de justiça reverte, maioritariamente, a favor do IGFEJ, o que significa que a

---

<sup>388</sup> Cfr. GERALDES, António Santos Abrantes, “Temas Judiciários...”, *op. cit.*, p. 170.

<sup>389</sup> Cfr. Ac. do TC n.º 248/94, por nos já mencionado.

<sup>390</sup> Cfr. Ac. do TC n.º 844/2014, proferido no processo n.º 275/13, em 03 de dezembro de 2014, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [02-01-2021]. Itálico mantido conforme original.

<sup>391</sup> Por exemplo, Ricardo Lobo Torres admite ser “[...] forçoso reconhecer que a unanimidade da doutrina brasileira e estrangeira, bem como a jurisprudência do STF, defendem a natureza tributária da taxa judiciária Cfr. TORRES, António Lobo, “Tratado de...”, *op. cit.*, p. 449.

receita não é desviada para o financiamento das despesas públicas gerais – finalidade que se encontra presente nos impostos<sup>392</sup>.

Por todo o exposto, considerando a sua estrutura interna, e a consignação da receita, a nossa perspetiva também vai no sentido de considerar a taxa de justiça uma genuína taxa.

## **5.2. O PRESSUPOSTO - A TAXA DE JUSTIÇA COMO CONTRAPARTIDA DE UM SERVIÇO PÚBLICO**

O n.º 1, do art. 6.º, do RCP, e o n.º 2, do art. 529.º, do CPC, dispõem que a taxa de justiça corresponde ao montante devido pelo impulso processual do interessado. Com efeito, o pressuposto da taxa de justiça é *o acordar* do aparelho judicial (*rectius*, a prestação pública em que se traduz), promovido por um sujeito processual que envolverá todo um rito processual ordenado, específico e adequado a cada caso concreto, isto é, a cada pretensão material.

Por outras palavras, se o (entretanto) sujeito processual não recorresse aos serviços da justiça, também não existira fundamento para a sua tributação. O sujeito passivo paga uma taxa porque, em contrapartida, recebe ou receberá um serviço, e só a paga porque esse serviço é, ou ser-lhe-á, prestado<sup>393</sup>. Se assim não fosse, os cidadãos que não recorrem aos serviços da justiça, estariam numa posição de desigualdade comparativamente aos que, efetivamente, provocam e usam o serviço, como, de resto, já tínhamos assinalado quando abordarmos a problemática do seu financiamento.

As duas prestações – o pagamento da taxa de justiça e a administração da justiça – surgem indissociáveis uma da outra. Esta prestação pressupõe, assim, uma atividade ou serviço desenvolvido por um ente público, especialmente dirigido a quem é exigida a prestação. O facto constitutivo desta relação, ou seja, o facto tributário, não se materializa numa concreta manifestação de capacidade contributiva, mas no impulso processual<sup>394</sup>.

Uma última palavra para dar nota de um aspeto temporal.

Por regra, a taxa de justiça deve ser paga aquando do impulso processual, por exemplo, aquando da apresentação da petição inicial, do oferecimento da contestação, *et cetera*.

---

<sup>392</sup> Cfr. al. a), do n.º 1, do art. 36.º, da Portaria n.º 419-A/2009. Mais à frente, quando analisarmos o sujeito ativo da relação jurídica de taxa de justiça, retomaremos o IGFEJ.

<sup>393</sup> A regra geral é o pagamento prévio da taxa de justiça, conforme se extrai do n.º 1, do art. 6.º, do RCP. Neste sentido, Salvador da Costa explica que “[f]ace à natureza e ao fim da taxa de justiça, contrapartida tendencial do concreto funcionamento do sistema judiciário, o que este normativo pretende significar é que o interessado deve pagar a taxa de justiça, a única ou a primeira prestação, no momento em que desencadeia a sua atividade processual”. Cfr. COSTA, Salvador da, “As Custas...”, *op. cit.*, p. 135.

<sup>394</sup> Como enfatiza Isabel Gil Rodríguez, sem embargo do que dissemos há pouco, “[e]l hecho imponible de esta tasa ni recoge, ni tiene por qué recoger una manifestación de capacidad económica”. Cfr. GIL RODRÍGUEZ, Isabel, “Las tasas...”, *op. cit.*, p. 115.

Neste contexto, haverá que perguntar se não existe um desajuste temporal entre o cumprimento das prestações, na medida em que a prestação do serviço justiça, aquando do pagamento inicial, não se encontra concretizado.

Ora, é certo que o serviço *justiça* não é concluído, prestado, de imediato – ou seja, concomitantemente com o pagamento da taxa -, contudo, não nos olvidemos que um processo é um conjunto de atos ordenados em função de um determinado objetivo. Se preferimos outra terminologia, a prestação a cargo do ente público não é *instantânea*, mas *duradoura* (embora com respeito pelo direito de obtenção de uma decisão em prazo razoável, que abordaremos adiante).

Além disso, como também já vimos a propósito do princípio da equivalência, e que a ele regressaremos mais adiante, a ausência de sincronismo entre as prestações não desvirtua a natureza jurídica de taxa. Assim, no caso da taxa de justiça, é uma particularidade que, sendo uma decorrência da própria função jurisdicional, não influencia a natureza jurídica da prestação em causa.

### **5.3. AS FINALIDADES**

#### **5.3.1. A COMPENSAÇÃO DE UMA DESPESA PÚBLICA DETERMINADA**

Essencial para a delimitação da natureza tributária de determinada prestação não é apenas o pressuposto. É também preciso olhar para a sua finalidade. A finalidade da taxa de justiça é a compensação do Estado pela prestação de um serviço público individualizado ou, nas palavras de Sérgio Vasques, a sua função “[...] é a de fazer repercutir sobre os utilizadores do sistema judicial os custos do seu funcionamento, uma função confirmada pelas regras de consignação fixadas no Código das Custas Judiciais [...]”<sup>395</sup>. Por outras palavras, podemos dizer que a sua finalidade será sempre reditícia, no entanto, destina-se a fazer face a uma despesa pública *determinada*.

#### **5.3.2. FINALIDADES EXTRATRIBUTÁRIAS?**

A jurisprudência constitucional tem reiterado, vimo-lo já, que a falta de exata corresponsabilidade entre a prestação pública e a taxa não adultera a natureza do tributo, desde que

---

<sup>395</sup> Cfr, VASQUES, Sérgio, “O Princípio...”, *op. cit.*, p. 599.

não traduza uma manifesta desproporcionalidade, e que 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 ao benefício ou custo do serviço<sup>396/397</sup>.

Pois bem, com a revisão ao CCJ, de 1996, levada à prática pelo Decreto – Lei n.º 324/2003, de 27 de dezembro, o Estado começou a traçar um plano de remodelação norteado, *inter alia*, pela introdução de um fator de moralização e racionalização no recurso aos tribunais. Na altura, o legislador ordinário entendeu que a sujeição do Estado e das demais entidades públicas ao pagamento de custas judiciais no âmbito da jurisdição comum, não só garantia uma igualdade entre o Estado e cidadãos, como contribuía, defende, para aquele desiderato. Contudo, foi a única solução adotada neste contexto. Por sua vez, no Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, que aprovou o regime jurídico do RCP, o Estado renova a intenção de moralização e racionalização do recurso aos tribunais. Todavia, o legislador refere-se cristalinamente ao fenómeno da *litigância em massa*. Se observarmos a Lei n.º 26/2007, de 23 de julho, que autorizou o Governo a legislar sobre esta matéria, verifica-se que a AR pretendeu que a fixação de taxas de justiça mais elevadas tivesse em consideração esse fenómeno<sup>398</sup>. A própria Proposta de Lei n.º 125/X/3.<sup>a</sup>, que esteve na origem da aprovação do RCP, também estabelecia que uma das prioridades era a moralização e racionalização do recurso aos tribunais através do tratamento diferenciado dos litigantes em massa<sup>399</sup>.

Por sua vez, o Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, de 2011, subscrito pelo Estado português no âmbito da concessão de assistência financeira da União Europeia a Portugal, o Estado coloca, uma vez mais, a tónica da racionalização do acesso à justiça num determinado grupo de litigantes. Neste contexto, comprometeu-se a “[...] introduzir uma estrutura de custas judiciais extraordinárias para litígios prolongados desencadeados pelas partes litigantes sem justificação manifesta”, bem como “[p]adronizar as custas judiciais e introduzir custas judiciais especiais para determinadas categorias de processos e procedimentos com o objectivo de aumentar as receitas e desincentivar a litigância de má-fé”<sup>400</sup>.

---

<sup>396</sup> Neste contexto, vale salientar que Anibal Almeida anota que o nexo entre o ente público que presta o serviço e o respetivo utente não pode ser pensado a partir da ideia do *quid pro quod*, como se se estivemos perante pequenos negócios quotidianos. Cfr. ALMEIDA, Anibal, “Estudos de...”, *op. cit.*, p. 65. Parece-nos que esta ideia de conexão entre o ente público e o utilizador do serviço, e que não pode ser apreciada estritamente sobre a fórmula *quid pro quod*, também poderá explicar porque se tem entendido que não se exige uma rigorosa equivalência prestacional.

<sup>397</sup> Neste sentido, *vide*, entre outros, o Ac. do TC n.º 200/2001, proferido no processo n.º 168/99, em 09 de maio de 2001, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [09-12-2020].

<sup>398</sup> Segundo a al. d), do n.º 1, do art. 2.º, do diploma autorizante, o sentido e extensão da autorização legislativa inclui “[p]rever critérios de fixação da taxa de justiça que tenham em consideração os efeitos da «litigância em massa», estabelecendo valores mais elevados para as sociedades que apresentem um volume anual de entradas em tribunal, no ano anterior, superior a 200 acções, procedimentos ou execuções”.

<sup>399</sup> Cfr. Proposta de Lei n.º 125/X/3.<sup>a</sup>, disponível em [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt) [20-01-2020].

<sup>400</sup> Cfr. Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, de 17 de maio de 2011, disponível em [https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexosmou\\_pt.pdf](https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexosmou_pt.pdf) [20-01-2021].

Ora, o legislador goza de alguma liberdade para, através da taxa de justiça, modelar o comportamento dos sujeitos passivos, prosseguir políticas de natureza económica e social ou *dignificar* o acesso à justiça. Aliás, é essa a sua intenção com a tributação mais onerosa dos grandes litigantes, como veremos mais desenvolvidamente adiante. Contudo, parece-nos que não resulta expressa e objetivamente que seja intenção do nosso legislador, através da taxa de justiça prosseguir, acessoriamente, finalidades extratributárias, nomeadamente, de controlo no acesso à justiça<sup>401</sup>.

Isto não significa, porém, que tal finalidade não esteja latente.

É que, na realidade, podemos ter a orientação de comportamentos como um objetivo extratributário, ou, simplesmente, como um efeito inerente à angariação de receita.

Isto porque, de uma forma generalizada, o prévio pagamento de uma prestação pecuniária, de modo a poder usufruir-se de determinado serviço ou bem, é apto a influenciar, ainda que indiretamente, a conduta daqueles que estão na iminência da solicitação do serviço ou do bem. Assim, “[c]om certeza que a cobrança de taxas demove em maior ou menor medida o contribuinte do recurso aos serviços públicos, moderando uma procura que de outro modo seria mais intensa [...]”<sup>402</sup>. A consciência dos custos (“*conciencia de coste*”) é apontada, na doutrina espanhola, como uma das vantagens do princípio da equivalência, na medida em que “[*e*]sta conciencia tendría como consecuencia inmediata una moderación en la demanda de los bienes y servicios públicos y, por tanto, se convertiría en un instrumento útil para prevenir el despilfarro en el gasto público”<sup>403</sup>.

Pelo contrário, para podermos falar em objetivos extratributários, não basta que a orientação comportamental seja um efeito lateral, devendo estar nessa orientação a sua própria finalidade. Ora, tal finalidade não está presente, cremos, na cobrança da taxa de justiça, uma vez que a sua *finalidade compensatória* se sobrepõe a uma eventual - ou latente - orientação comportamental<sup>404</sup>.

Além disso, causa-nos alguma estranheza que um eventual efeito dissuasor pudesse ser, no caso específico da taxa de justiça, o seu fim principal. Isto porque, o art. 20.º, da CRP, proíbe a obstrução do acesso à justiça através da fixação de custos insuportáveis. Os cidadãos não podem

---

<sup>401</sup> Contariamente ao que sucede em Espanha, em que encontramos expressão referência à *función extrafiscal* da taxa de justiça no preâmbulo da *Ley 10/2012*, que refere que “[c]on esta asunción por los ciudadanos que recurren a los tribunales de parte del coste que ello implica se pretende racionalizar el ejercicio de la potestad jurisdiccional, al mismo tiempo que la tasa aportará unos mayores recursos que permitirán una mejora en la financiación del sistema judicial”.

<sup>402</sup> Cfr. VASQUES, Sérgio, “O Princípio...”, *op. cit.*, p. 584.

<sup>403</sup> Cfr. MARTÍNEZ SÁNCHEZ, César, “Princípio de...”, *op. cit.*, p. 62.

<sup>404</sup> Vale a pena salientar que, na sua declaração de voto, no já mencionado Ac. do TC n.º 115/2002, a Conselheira Maria dos Prazeres Beleza sustentou que a taxa de justiça desempenha uma finalidade de disciplinar a procura no recurso aos tribunais.

ser afastados, afugentados, da justiça, não só porque tal seria a antítese de um Estado de direito democrático, mas porque também pode contribuir, em última instância, para o recurso à tutela privada dos interesses e direitos, acompanhada de *métodos de resolução* duvidosos, criativos e obscuros<sup>405</sup>. Acresce que, a situação aqui em causa deve ser analisada com o espírito realista de que é praticamente impossível ao criador normativo controlar antecipadamente o acesso abusivo à justiça, o que significa que, ainda que a taxa de justiça prosseguisse acessoriamente finalidades extratributárias, tal desígnio poderia acabar por se esvaír, ou pior, perverter-se, na medida em que todos os seus utilizadores, abusivos ou não, pagam a respetiva taxa de justiça em igualdade de circunstâncias. Mais a mais, pode suceder que o sujeito processual, por exemplo, o réu, esteja simplesmente a exercer o seu direito de contestar, apresentar a sua versão dos factos e oferecer os seus meios de prova, sem que tal configure um uso impróprio do aparelho judicial. Nesta situação, aceitar que a taxa de justiça prossegue objetivos de orientação comportamental, poderia conduzir a situações em que aqueles que fazem um uso adequado da justiça paguem os mesmos valores que se encontram fixados para reagir contra o seu uso impróprio, uso, esse, que lhes era absolutamente estranho. Esta questão será retomada com mais precisão adiante.

A finalizar este périplo, vale também a pena lembrar que existem outros expedientes que visam desincentivar a prática de condutas desconformes os ritos processuais e, em última instância, reveladoras de verdadeira má fé. São exemplo disso, como estudaremos à frente, a taxa sancionatória excecional e as multas processuais, onde se inclui, especialmente, a multa por litigância de má fé<sup>406</sup>. Tratam-se de prestações pecuniárias que, a serem aplicadas, sê-lo-ão apenas após o impulso processual, o que, em nosso ver, se compreende, pois só em momento posterior é que o julgador poderá apreciar a conduta processual dos sujeitos e, eventualmente, o uso abusivo, imprudente ou doloso da máquina judicial.

Se atendermos às figuras precedentes da taxa de justiça observamos que o seu principal objetivo se norteou pela compensação da prestação do serviço público *justiça*, não se afigurando

---

<sup>405</sup> Questão diferente, bem diferente, é a de insuficiência de meios económicos dos utilizadores da justiça, em que, naturalmente, que cabe ao Estado promover medidas que visem anular ou mitigar essa situação, conforme já tivemos oportunidade de analisar em linhas anteriores.

<sup>406</sup> A reforma do regime das custas processuais levada à prática pelo Decreto – Lei n.º 34/2008, de 31 de março, demonstra que o legislador tem colocado a tónica nas multas processuais, em particular, no contexto da litigância de má fé, como forma de repelir o acesso indevido e reprovável do sistema de justiça. Contudo, a forma como este instituto tem vindo a ser tratado pelo legislador não reúne consenso, além de que, na prática, nem sempre é aplicado pelo julgador. Neste contexto, veja-se o Parecer da Associação Sindical dos Juizes Portugueses, de dezembro de 2011, a propósito da Proposta de Lei n.º 29/XII/1, onde se refere que “[n]ão cremos que o aumento do valor da multa por litigância de má fé, seja, só por si, suficiente e adequado para «*dissuadir comportamentos abusivos ou manifestamente dilatatórios*» e que permita «*efetivamente combater o uso reprovável dos meios processuais*» [...]”. Itálico mantido conforme original. Disponível em [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt) [24-01-2021].

Sobre a aplicabilidade restritiva da litigância de má fé, veja-se, a título meramente exemplificativo, o Ac. do TRP, proferido no processo n.º 11964/17.5T8PRT.P1, em 10 de dezembro de 2019, que assinala que “[q]uanto à sua aplicabilidade, é quase unânime entre a jurisprudência e a doutrina mais autorizada, a exigência de um comportamento doloso e consciente no sentido de pôr em causa a boa administração da justiça, vindo aquela a ser restritiva na admissão da litigância de má fé”. O tribunal também afirma que “[a] condenação de uma parte como litigante de má fé traduz um juízo de censura sobre a sua atitude processual, visando o respeito pelos Tribunais, a moralização da atividade judiciária e o prestígio da justiça”. Disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [24-01-2021].

que, por detrás da sua criação, estivesse a intenção declarada e expressa do legislador em racionalizar o seu acesso. A preocupação assumida com a racionalização do acesso à justiça afigura-se como algo recente e que tem surgido como resposta a específicas formas de litígios e de litigância e à intensa atividade judicial que determinados sujeitos processuais desencadeiam, sendo o exemplo paradigmático a *litigância em massa*.

## **6. A (INCORRETA) DISTINÇÃO ENTRE A TAXA DE JUSTIÇA PAGA PELO AUTOR E PELO RÉU**

Antes de avançarmos, importa agora analisar uma tendência que constatamos em algumas construções dogmáticas e que, com a qual, não comungamos.

Pois bem, o pressuposto da taxa de justiça, vimo-lo já, é a prestação individualizada de um serviço público e o facto tributário, como veremos adiante, é o impulso processual, o qual pode ser desencadeado o através da apresentação em juízo de uma petição inicial, de uma contestação, entre outros. Contudo – e este é o aspeto que pretendemos destacar – o pagamento da taxa de justiça é independente da posição processual que o sujeito passivo ocupe na causa, ou seja, se é autor, requerente, recorrente, réu, requerido, recorrido, *et cetera*. O que é relevante é que – mesmo que, posteriormente, se venha a apurar, por exemplo, não deter personalidade judiciária ou seja declarada a sua ilegitimidade processual – tenha impulsionado a máquina judicial.

Por este motivo, e sempre com o devido respeito, afigura-se-nos pouco rigorosa a afirmação de que “[...] há taxas que são independentes de solicitação, como é o caso das taxas judiciais exigidas aos réus, que não solicitaram os serviços prestados pelos tribunais, cujas ações foram intentadas pelos autores, mas que devem pagar essas taxas”<sup>407</sup>. A citação do réu para a ação prende-se com o princípio do contraditório, proporcionando-lhe a *hipótese* – pois não é um ónus – de se defender da pretensão contra si formulada. Uma vez citado para a ação, o réu pode, ou não, contestar. Se assumir uma posição totalmente inerte, não intervindo de qualquer forma no processo (colocando-se num estado de revelia absoluta), não está sujeito ao pagamento da taxa justiça (questão diferente é a condenação em custas). Com efeito, o réu apenas pagará a taxa de justiça se, por exemplo, apresentar a sua contestação ou deduzir um incidente de intervenção principal provocada, ou seja, quando, e se, *quiser* impulsionar a atividade jurisdicional. Tal é o que decorre do n.º 1, do art. 570.º, *ex vi* do disposto no n.º 7, do art. 552.º, do CPC, que determina

---

<sup>407</sup> Cfr. AMORIM, José da Campos, Azevedo, Patrícia Anjos, “Lições de...”, *op. cit.*, p. 31.

que, com a apresentação da contestação, o réu deve comprovar o prévio pagamento da taxa de justiça devida ou a concessão do benefício de apoio judiciário, na modalidade de dispensa desse pagamento. Como bem observa António Santos Abrantes Galdes, “[d]e facto, tendo em conta o princípio da igualdade consagrado no nosso sistema jurídico-processual, não é a parte que solicita a intervenção jurisdicional a única a suportar o ónus de pagamento gradual da taxa de justiça, mas também aquela que, uma vez demandada, pretende defender-se da pretensão contra si deduzida, ainda que lhe pareça injusta [...]”<sup>408</sup>.

Em sùmula, inexistem, em nosso ver, motivos que devam conduzir a uma distinção entre a taxa de justiça paga pelo autor daquela que é paga pelo réu, uma vez que há uma identidade de pressuposto, finalidade e de facto tributário.

A questão poderá, eventualmente, assumir outros contornos no processo penal, uma vez que a presença processual do arguido, no respetivo processo, não depende propriamente do seu impulso, atento, aliás, o princípio da oficialidade. O arguido apenas tornar-se-á sujeito passivo de taxa de justiça, salvo casos de isenção ou de benefício de apoio judiciário, se vier a ser condenado, nos termos do n.º 1, do art. 513.º, do CPP.

## **7. DIREITO COMPARADO (ESPANHA)**

### **7.1. BREVE PANORÂMICA SOBRE O QUADRO JURÍDICO**

Ao longo desta dissertação temos vindo a referir-nos à ordem jurídica espanhola, em especial, no que respeita às *tasas judiciales*. Importa, assim, de uma forma mais compendiada, traçar uma breve panorâmica sobre este regime.

O regime das taxas judiciais, pelo exercício do poder jurisdicional em matéria civil, contencioso-administrativo e social, é regulado pela *Ley 10/2012, de 20 de noviembre*. Contudo, em determinado passo, as *tasas judiciales* chegaram a ser eliminadas do ordenamento jurídico espanhol. Tal sucedeu em 1986, através da *Ley 25/1986, de 24 de diciembre*, com a última redação conferida pelo *Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero*, opção, esta, que acolheu uma generalizada opinião favorável e com sustento no princípio da tutela jurisdicional efetiva. Estes tributos, porém, viriam a renascer em 2002, com o extenso art. 35 da *Ley 53/2002, de 30 de diciembre*, que reunia um conjunto de normas relativas ao facto tributário, sujeitos passivos,

---

<sup>408</sup> Cfr GERALDES, António Santos Abrantes, “Temas Judiciários”, *op. cit.*, p. 203.

isenções, montantes da taxa de justiça, liquidação e pagamento, embora fosse apenas exigível às designadas grandes empresas.

Em 2012, revogou-se o referido art. 35, passando o regime jurídico da taxa de justiça a constar da *Ley 10/2012*. Este diploma viria, assim, a aumentar o montante das taxas de justiça, até então, em vigor<sup>409</sup>, bem como o alargamento da sua incidência subjetiva, passando a aplicar-se à generalidade das pessoas singulares, o que determinou uma forte contestação social e veio mesmo a culminar com a declaração de inconstitucionalidade e nulidade da maioria das taxas de justiça, como teremos oportunidade de ver.

Por enquanto, atentemos no regime instituído pela contestada a *Ley 10/2012*.

Assim, nos termos do art. 2, da *Ley 10/2012*, as taxas são devidas por:

- (i) Propositura de ação judicial sob a forma de processo declarativo ou executivo, formulação de reconvenção e apresentação de injunções;
- (ii) Pedido de declaração de falência;
- (iii) Interposição de recursos;
- (iv) Oposição à execução de títulos executivos judiciais<sup>410</sup>.

Tal como sucede entre nós, estão previstas isenções, agrupadas em isenções objetivas e subjetivas, previstas no art. 4, do mesmo diploma. Neste contexto, merece saliência a circunstância de o seu n.º 2 elencar, desde logo, que se encontram isentas da taxa *las personas físicas*, isto é, as pessoas singulares. Trata-se de um traço distintivo – quiçá, o principal – entre o regime jurídico espanhol e o doméstico, uma vez que, como se verá com mais detalhe, entre nós, as pessoas singulares (ressalvadas algumas situações específicas) não gozam de qualquer isenção de custas, nem tão pouco do pagamento da taxa de justiça. Esta isenção subjetiva não está, porém, isenta de críticas, com alguns autores a assinalarem que esta distinção – entre pessoas singulares (físicas) e coletivas (ou jurídicas) –, no contexto das taxas de justiça, é desprovida de sentido, por um lado, porque se a ideia subjacente à tributação da justiça é a de que os seus utilizadores paguem o respetivo serviço, então o mesmo deve valer tanto para as pessoas jurídicas, como para as singulares, e, por outro, porque o art. 31.1 da CE prevê que todos contribuíam para o sustento dos gastos públicos de acordo com a sua capacidade económica mediante um sistema

---

<sup>409</sup> Sobre esta evolução, *vide*, entre outros, LOREDO COLUNGA, Marcos, “*Las tasas...*”, *op. cit.*, pp. 3-7.

<sup>410</sup> Sobre esta matéria, *vide*, entre outros, GIL RODRÍGUES, Isabel, “*Las tasas...*” *op. cit.*, pp. 167-209.

tributário justo inspirado nos princípios de igualdade e progressividade, sem distinguir entre as pessoas físicas e as jurídicas<sup>411</sup>.

Isto não significa, porém, que na ordem jurídica espanhola não vigore um sistema de apoio judiciário. Na verdade, a *Ley 1/1996, de 10 de enero* criou o sistema de *asistencia jurídica gratuita*. Assim, podem beneficiar deste instituto as pessoas singulares que evidenciem insuficiência de recursos (económicos) para litigar<sup>412</sup>, bem assim como, independentemente da sua situação económica, trabalhadores e beneficiários do sistema de Segurança Social, em questões de direito laboral e processos de falência, as vítimas de violência de gênero, terrorismo e tráfico de seres humanos, menores e portadores de deficiência mental, quando sejam vítimas de abusos ou maus-tratos, pessoas que sofram de incapacidade, em virtude de acidente, que as impeça totalmente de exercer as suas funções, em ações destinadas à reclamação de indemnização por danos, entre outros<sup>413</sup>.

Tem-se, porém, discutido, melhor, apelado, à inclusão das entidades sem fins lucrativos no elenco das isenções subjetivas previstas no art. 4, da *Ley 10/2012*, o que, até ao momento, não logrou sucesso. Cabe, assim, salientar que, entre nós, o n.º 4, do art. 7.º, do RCP, prevê para as pessoas coletivas sem fins lucrativos o direito à proteção jurídica, apenas na modalidade de apoio judiciário, excluindo-se, portanto, a modalidade de consulta jurídica. Contudo, esta questão também não foi pacífica. Na verdade, na redação original conferida pela Lei n.º 34/2004, o n.º 3, do art. 7.º - que corresponde atualmente ao n.º 4 - não fazia menção às pessoas coletivas sem fins lucrativos, dispondo que “[a]s pessoas colectivas têm apenas direito à protecção jurídica na modalidade de apoio judiciário [...]”. Todavia, como já vimos, o Tribunal Constitucional viria a concluir pela inconstitucionalidade dessa norma, na parte em que recusava proteção jurídica a pessoas coletivas com fins lucrativos, sem consideração pela concreta situação económica das mesmas.

Em todo o caso, o que daqui resulta é que, na prática, os únicos utilizadores da justiça que devem, logo aquando do impulso processual, desembolsar a taxa de justiça, são as pessoas coletivas (ou pessoas jurídicas).

---

<sup>411</sup> Neste sentido, RAMOS, Alfredo, “*Las tasas...*”, *op. cit.*, pp. 64-67.

<sup>412</sup> O n.º 1, do art. 3, enuncia que “[s]e reconocerá el derecho de asistencia jurídica gratuita a aquellas personas físicas que careciendo de patrimonio suficiente cuenten con unos recursos e ingresos económicos brutos, computados anualmente por todos los conceptos y por unidad familiar [...]”. Por sua vez, o art. 5, explica que “[a] los efectos de comprobar la insuficiencia de recursos para litigar, se tendrá en cuenta además de las rentas y otros bienes patrimoniales o circunstancias que declare el solicitante, los signos externos que manifiesten su real capacidad económica [...]” e que “[p]ara valorar la existencia de patrimonio suficiente se tendrá en cuenta la titularidad de bienes inmuebles siempre que no constituyan la vivienda habitual del solicitante, así como los rendimientos del capital mobiliario”.

<sup>413</sup> Sobre esta matéria, *vide*, entre outros, GIL RODRÍGUES, Isabel, “*Las tasas...*” *op. cit.*, p. 137 e ss..

Quanto ao valor tributável, a taxa de justiça assentará sobre o valor da causa, fixada de acordo com as regras processuais, com a particularidade de que, nos casos em que não seja possível determinar o valor da causa, considerar-se-á, unicamente para efeitos de tributação, o valor de €18.000,00, em conformidade com o disposto no n.º 2, do art. 6.

No que respeita ao modo de liquidação da taxa a pagar, existem diferenças assinaláveis com a nossa ordem jurídica. Na verdade, o art. 7.1. prevê quotas fixas e quotas variáveis de taxa de justiça. Em primeiro lugar, existe uma quantia fixa consoante a natureza do processo – civil, contencioso-administrativo e social – e consoante a forma de processo. Depois, além disso, deve ser aplicada uma taxa que varia entre 0,5% e 0,25%, consoante o valor da causa seja igual, ou superior, a €1.000.000,00. Trata-se, pois, de um sistema misto, em que a taxa de justiça resulta da incorporação de um montante fixo e de um montante variável, isto é, variável de acordo com o valor da causa.

Por fim, tal como ocorre entre nós, a taxa de justiça deve ser autoliquidada pelo sujeito passivo, nos termos do n.º 1, do art. 8, contudo, por força do referido aresto constitucional, ficou reduzida apenas a determinados processos de natureza civil<sup>414</sup>.

Contudo, como já havíamos referido anteriormente, as taxas judiciais fixas relativas ao processo administrativo e social, e algumas referentes ao processo civil, bem como todas as taxas variáveis, foram declaradas inconstitucionais e nulas pela *Sentencia 140/2016, de 21 de julio*, por se entender que, muito embora o princípio da tutela jurisdicional efetiva não impusesse uma justiça gratuita, eram de tal ordem desproporcionais que colocavam em causa o próprio acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva, além de que a sua criação não havia sido precedida da memória económico-financeira, tal como exigido pelo art. 20, da LTPP (daí a declaração de nulidade)<sup>415</sup>.

## **7.2. A NATUREZA TRIBUTÁRIA DAS *TASAS JUDICIALES***

O exercício de enquadrar a taxa de justiça nas espécies tributárias não tem sido pacífico em Espanha, com autores a colocarem a tónica, desde logo, na própria divisão tripartida dos tributos que consideram ser *defectuosa*.

Contudo, para uma visão integrada da problemática, duas notas prévias se impõem.

---

<sup>414</sup> Para uma análise a este aresto do Tribunal Constitucional espanhol, *vide*, entre outros, GIL RODRÍGUEZ, Isabel, “*Las tasas...*”, *op. cit.*, pp. 223-229.

<sup>415</sup> Neste sentido, APARICIO PÉREZ, Antonio, “*El impuesto...*”, *op. cit.*, p. 79. O autor observa que “[e]l problema de fondo tal vez radique en la defectuosa e innecesaria clasificación de los tributos en impuestos, tasas y contribuciones especiales”.

Em primeiro lugar, a aprovação da *Ley 10/2012* ocorreu num cenário de crise económica, no qual a obtenção de receita pública se revelava fundamental, o que veio a resultar no referido aumento das taxas de justiça e que acabou, com vimos, com a maioria das taxas a serem declaradas inconstitucionais e nulas.

Em segundo lugar, contrariamente ao que sucede entre nós, a receita obtida através da cobrança da *tasa judicial* reverte a favor do orçamento geral, não revertendo diretamente para a Administração da Justiça. Esta circunstância, só por si, pode, de facto, legitimar a discussão em torno da sua natureza jurídica, uma vez que, sendo assim, o produto da sua cobrança mesclar-se-á totalmente com o dos demais tributos, mormente, dos impostos. Com efeito, desconhece-se como essa receita será canalizada, designadamente, se para a compensação do serviço *justiça*, ou se, genericamente, para as demais despesas do Estado, como sucede com os impostos. Mas mais. Se esta receita integra o orçamento geral, isso significa que os demais *ciudadãos tributários* também contribuem para o financiamento da justiça, ainda que não a utilizem.

Ora, feitas estas observações introdutórias, sobrevoemos algumas posições doutrinárias.

Para Antonio Aparicio Pérez, não há dúvidas de que se trata de um imposto, desde logo, porque a criação da taxa de justiça, através da *Ley 10/2012* não foi precedida de memória económico-financeiro, o que era exigido pelo art. 20, da LTPP, sob pena de nulidade da norma criadora. Por outro lado, o autor também entende não ser possível determinar o alcance do benefício colhido pelo utilizador da justiça e, por outro lado, porque a taxa, para ser considerada como tal, deve ser de obrigatória, nas suas palavras, o que não se verifica nos casos de assistência ou apoio judiciário<sup>416</sup>. Com efeito, “[...] *estamos ante un propio y verdadero impuesto, en base a dos argumentos sustantivos y a uno más de contenido formal. En primer lugar, porque no puede determinarse el beneficio o utilidad para cada individuo. La tasa responde a servicios públicos divisibles e individualizables y en este caso no es posible determinar el alcance de ese beneficio particular. En segundo lugar, porque la tasa como presupuesto de hecho tiene que ser de solicitud obligatoria, lo que no siempre se dará cuando se acude al auxilio judicial*”<sup>417</sup>.

Ora, sem prejuízo do que dissemos há pouco, acerca do destino da taxa de justiça, não podemos, com o devido respeito, concordar com este último argumento.

Na verdade, não compreendemos de que forma o apoio judiciário teria a virtualidade de influenciar a natureza jurídica da taxa de justiça. Em primeiro lugar, porque a existência de

---

<sup>416</sup> A *asistencia jurídica gratuita* é objeto de tratamento pela *Ley 1/1996, de 10 de enero*, conjugado com o *Real Decreto 996/2003, de 25 de julio*.

<sup>417</sup> Cfr. APARICIO PÉREZ, Antonio, “*El impuesto...*”, *op. cit.*, p. 80.

mecanismos que permitam aos cidadãos economicamente mais desfavorecidos aceder à justiça é uma decorrência do próprio direito de acesso ao direito e aos tribunais, sendo também pacífico na ordem jurídica espanhola o entendimento de que a justiça não deve ser gratuita, mas que o seu custo também não deve obstaculizar ao respetivo acesso<sup>418</sup>. Em segundo lugar, porque é o próprio art. 8, da LTPP, que estabelece que na fixação das taxas se deve ter em consideração, sempre que possível, a capacidade económica dos sujeitos passivos<sup>419</sup>, o que significa, uma vez mais, que é responsabilidade do Estado encontrar formas de garantir o acesso ao direito e aos tribunais. Em terceiro lugar, porque o apoio judiciário, em especial, na modalidade que lhe confere dispensa de pagamento de taxa de justiça, mais não é o que um benefício tributário, se assim quisermos<sup>420</sup>, e que não pode ter o potencial de retirar a natureza coativa da prestação pública<sup>421</sup>, caso contrário, também as próprias isenções de pagamento, entre nós, previstas no art. 4.º, do RCP, e em Espanha, no art. 4, da *Ley 10/2012*, desvirtuariam a natureza jurídica da prestação em causa.

Desta forma, tal como sucede entre nós, ao instituir-se o instituto da assistência jurídica, o criador normativo está apenas a cumprir uma exigência constitucional. Ademais, o legislador ordinário goza de uma ampla margem de liberdade quanto à criação e disciplina de taxas. Com efeito, reiteramos o entendimento de que os institutos de apoio ao acesso à justiça não podem influenciar na qualificação jurídico-tributária dos tributos com eles relacionados.

Em sentido diverso, porém, Isabel Gil Rodriguez entende que “*[...] estamos ante un tributo con la naturaleza jurídica de tasa, de carácter estatal, que reúne los presupuestos legales establecidos en el art. 2 LGT y en el art. 6 LTPP, por cuanto estamos ante la prestación efectiva*”

---

<sup>418</sup> A Constituição Espanhola prevê, no seu art. 119, que a justiça será gratuita quando a lei o disponha e sempre que os disputantes não disponham de recursos para litigar.

<sup>419</sup> Tradução nossa. O art. 8, da LTPP, dispõe que “[e]n la fijación de las tasas se tendrá en cuenta, cuando lo permitan las características del tributo, la capacidad económica de las personas que deben satisfacerlas”.

<sup>420</sup> Entre nós, as isenções de custas estão relacionadas no art. 4.º, do RCP, não se elencando, porém, o regime de apoio judiciário e, em especial, com a modalidade de dispensa de taxa de justiça e demais encargos com o processo, prevista na al. a), do n.º 1, do art. 16.º, da LADT. Não é claro se, na perspetiva do legislador, se trata de uma isenção ou uma dispensa de pagamento, mas alguns indícios parecem apontar para esta última hipótese. Desde logo, pela própria designação atribuída – de “*dispensa* de taxa de justiça” –, bem como a hipótese de este benefício vir a ser cancelado, caducar ou até mesmo objeto de impugnação e, em última instância, ser revogada a decisão de concessão, nos termos dos art.º 10.º, 11.º e 26.º e ss., daquele diploma legal. Chamamos, aliás, especial atenção à legitimidade da parte contrária para impugnar a decisão de concessão de apoio judiciário, nos termos dos n.º 2 e 5, do art. 26.º, do mesmo diploma legal. Por outro lado, a al. b), do art. 15.º, do RCP, na redação conferida pelo Decreto – Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, determinava que estavam dispensados do pagamento prévio da taxa de justiça “[a]s partes que beneficiarem de apoio judiciário na modalidade respectiva, nos termos fixados em legislação especial”. Esta alínea veio a ser revogada pela Lei n.º 7/2012, de 13 de fevereiro. Contudo, também é verdade que o n.º 7, do art. 4.º, do RCP, ao dispor que “[c]om excepção dos casos de insuficiência económica, nos termos da lei de acesso ao direito e aos tribunais, a isenção de custas não abrange os reembolsos à parte vencedora a título de custas de parte [...]”, parece equiparar o benefício do apoio judiciário a uma situação de isenção.

No sentido de que se trata de uma dispensa, *vide*, a título meramente exemplificativo, o Ac. do TRE, proferido no processo n.º 1425/03-01, em 28 de outubro de 2003, em que se diz que “[o] apoio judiciário compreende várias modalidades, nomeadamente, a dispensa (e não isenção) total ou parcial, de taxa de justiça e demais encargos com o processo [...]”, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [19-01-2021]. Em todo o caso, parece-nos correta a afirmação de que é um benefício tributário, especialmente, no que respeita à obrigação de pagar a taxa de justiça ao credor público.

<sup>421</sup> Tanto mais que, como vimos entre nós, o apoio judiciário pode, a todo o tempo, ser cancelado, por exemplo, se o requerente ou o respectivo agregado familiar adquirirem meios suficientes, como prevê a al. a), do n.º 1, do art. 10.º, da LADT, fazendo ressurgir, na esfera jurídica do sujeito processual, a obrigação de pagar a taxa de justiça.

*de un servicio público (el ejercicio de la potestad jurisdiccional en el orden jurisdiccional civil, contencioso-administrativo y social), que es competencia del Estado [...], de carácter obligatorio (por la esencialidad del servicio público que se presta, susceptible de singularización en un destinatario concreto (el que promueve el ejercicio de la potestad jurisdiccional mediante la presentación de demandas y/o recursos, en los anteriores órdenes jurisdiccionales)<sup>422</sup>".*

Para Alfredo Ramos, é óbvio que o legislador pretendeu enquadrar este tributo como uma taxa, apontando, desde logo, o *nomen iuris* (embora, como dissemos em sede própria, tem-se entendido, entre nós, que o tributo não se define pela nomenclatura atribuída pelo criador normativo). Porém, para este autor, o indicio mais evidente é o que decorre de uma alteração na LTPP, levada a cabo pela *Ley 53/2002, de 30 de diciembre*, e que inseriu, no elenco do art. 13, que enuncia os serviços e atividades em regime de direito público que podem determinar a exigência de taxas, "*el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social*"<sup>423</sup>.

Enfim, do que vimos, resulta evidente que a problemática da natureza jurídica *das tasas judiciales* orbita em torno da sua caracterização como um imposto ou como uma taxa. A doutrina espanhola aparece claramente fragmentada, com uma corrente a considera-la um imposto e, outra, a atribuir-lhe a natureza de taxa. É tarefa longe de facilitada, por um lado, pelo destino que é dado a esta receita, e, por outro, pelas demais particularidades da ordem jurídica espanhola, como sucede com as exigências formais que resultam da LTPP – questão, aliás, que entre nós não se coloca, pelo menos, em termos de previsão legal, dada a ausência de um regime geral das taxas.

Muito mais haveria a dizer sobre o regime de tributação da justiça em Espanha – que, aliás, não obstante as suas semelhanças com o nosso sistema, tem algumas particularidades bastante interessantes – contudo, o tempo urge, e outras problemáticas reclamam a nossa atenção.

---

<sup>422</sup> Cfr. GIL RODRÍGUEZ, Isabel, "*Las tasas...*", *op. cit.*, pp. 57-58.

<sup>423</sup> Cfr. RAMOS, Alfredo, "*Las tasas...*", *op. cit.*, pp. 34-35.

## - CAPÍTULO IV -

### DISTINÇÃO DE FIGURAS AFINS

#### 1. GENERALIDADES (JUSTIFICAÇÃO E SISTEMATIZAÇÃO)

A personagem central do nosso trabalho é a taxa de justiça. Esta, porém, integra uma constelação de vários gastos que um processo judicial engloba – as designadas *custas*. Por outro lado, paralelamente a estes dispêndios, existem outros, cuja análise, embora não possa ser realizada sob o Direito tributário – por não se tratarem de tributos – é importante para estabelecer uma distinção com a taxa de justiça. Afigura-se-nos, assim, importante dedicar alguns parágrafos a estes figurinos legais, permitindo, destarte, atomizar a taxa de justiça que, além de ser uma criatura legal do ecossistema processual, é também pertence ao Direito tributário.

Começaremos, assim, por analisar o conceito de custas, em sentido lato e em sentido estrito, para, depois, analisarmos os encargos e as custas de parte. Seguidamente, num plano externo às custas, consideraremos as multas processuais e a taxa sancionatória excecional, não podendo ainda deixar escapar a oportunidade de estabelecer um paralelo com outra figura própria do procedimento tributário - o agravamento da coleta.

##### 1.1. AS CUSTAS

Principiando pelo conceito de custas, podemos dizer que se trata de um conceito polissêmico. Teremos, assim, as custas em sentido amplo e custas em sentido estrito<sup>424</sup>. No primeiro caso, as custas abrangem a taxa de justiça, encargos e custas de parte. Já as custas em sentido estrito referem-se apenas aos encargos e custas de parte. Assim, muito embora a taxa de justiça integre o conceito de custas, *lato sensu*, não se confunde com estas, porquanto as custas processuais são a categoria genérica que integra cada uma das espécies de *custos* que o acesso à justiça envolve<sup>425</sup>. Temos, portanto, o seguinte esquema:

---

<sup>424</sup> É curioso assinalar que Fernando Luso Soares distingue, ainda, entre custas judiciais e gastos judiciais. Para o autor, estes são “[...] os gastos relativos ao funcionamento da justiça, o qual exige a intervenção de vários actantes (o juiz e os funcionários) e a concorrência de meios materiais (móveis e imóveis). Estes gastos genéricos não são na verdade assimiláveis às custas, pelo menos, diretamente, apesar de estarem, sem dúvida, afectos ao processo. Eles constituem despesas suportadas pelo Estado, que as cobre a sufraga através de verbas pçamentos de erário público...”. Cfr. SOARES, Fernando Luso, “A responsabilidade Processual Civil”, Coimbra, Almedina, 1987, pp. 29-30.

<sup>425</sup> É, no entanto, possível arrolar alguns arestos, incluindo do próprio Tribunal Constitucional, em que os tribunais não conseguem fugir a esta tendência de confundir a taxa de justiça com as custas processuais. Assim, por exemplo, Ac. do TC n.º 301/2009, proferido no processo n.º 75/09, em 22 de junho de 2009, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [07-11-2021] e Ac. do TRP, proferido no processo n.º 1962/09.8TVPRT.P2, em 04 de maio de 2017, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [07-11-2021].

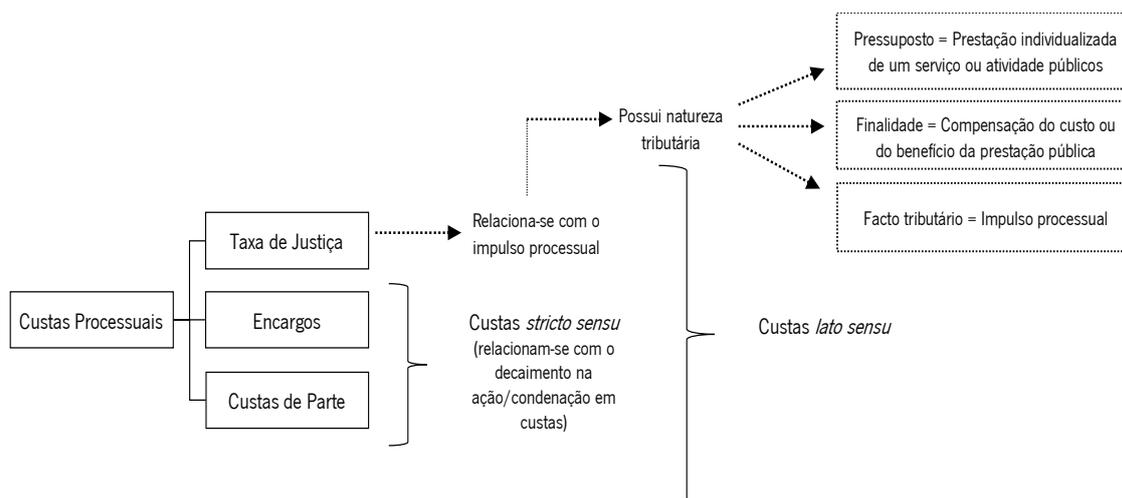


Ilustração 3 - Organização das custas processuais

Como assinala Salvador da Costa, “[e]ste conceito significa, grosso modo, as despesas com os processos em geral, ou seja, o dispêndio necessário à obtenção em juízo da declaração de um direito ou da verificação de determinada situação fáctico-jurídica”<sup>426</sup>. Dito de outro modo, “[a]s custas processuais são, em síntese, o conjunto da despesa exigível por lei, resultante da mobilização do sistema judiciário, para resolução de determinado conflito, e inerente à condução do respetivo processo”<sup>427</sup>. Assim, quando se fala em condenação em custas, por exemplo, no caso do n.º 1, do art. 527.º, do CPC, o legislador está a referir-se aos encargos (caso os haja, pois podem não ter sido realizadas diligências que lhes deem causa) e às custas de parte, e, portanto, ao conceito de custas em sentido estrito. Nesta ordem de ideias, pode até dizer-se que o conceito de custas *stricto sensu* se relaciona com o decaimento na causa, enquanto a taxa de justiça resulta do impulso processual.

Ora, como dissemos, as custas processuais *stricto sensu* incluem os encargos e as custas de parte, como, de resto, refere o n.º 1, do art. 3.º, do RCP, e o n.º 1, do art. 529.º, do CPC. Em termos históricos, como se viu, sempre existiu esta repartição, umas vezes tripartida, outras, bipartida. Aliás, mesmo no sistema de processar das Ordenações do Reino, havia a preocupação de distinguir entre as custas processuais e as custas pessoais.

Questão diferente, porém, parece ser a das custas procedimentais em processo de contraordenação. O n.º 3, do art. 92.º, do Regime Geral das Contraordenações, estabelece que as custas abrangem a taxa de justiça, os honorários dos defensores oficiosos, os emolumentos a

<sup>426</sup> Cfr. COSTA, Salvador, “As Custas...”, *op. cit.*, p. 99.

<sup>427</sup> Cfr. Centro de Estudos Judiciários – Direção Geral da Administração da Justiça (Divisão de Formação), “Guia Prático...”, *op. cit.*, p. 29.

pagar aos peritos e os demais encargos resultantes do processo. Neste contexto, Tiago Lopes de Azevedo atribui às custas procedimentais natureza tributária afirmando que “[a]s custas procedimentais têm uma natureza tributária, sendo devidas pela utilização de um bem de natureza pública”<sup>428</sup>. Não discordando inteiramente da afirmação, e com o respeito que é devido ao autor, que é muito, temos algumas dúvidas em aceitar que *todas* estas custas possam assumir natureza tributária, como é o caso, dos emolumentos a pagar aos peritos e demais encargos resultantes do processo. Isto porque, como veremos de seguida, os encargos não se destinam a compensar o Estado pela prestação de um serviço público, traduzindo-se antes numa despesa para com terceiros que são chamados ao processo de forma ocasional, como é o caso dos peritos e das testemunhas.

### **1.1.1. OS ENCARGOS**

Os encargos, diz-nos o n.º 3, do art. 529.º, do CPC, são todas as despesas resultantes da condução do processo, requeridas pelas partes ou ordenadas pelo juiz da causa. Correspondem, portanto, às despesas ocasionadas pela realização de determinadas diligências, por terceiros, requeridas ou oficiosamente ordenadas, e, naturalmente, que tenham relevância para o prosseguimento da lide e para a boa decisão da causa.

São exemplo disso, os pagamentos devidos ou pagos a quaisquer entidades pela produção ou entrega de documentos, prestação de serviços ou atos análogos, as compensações devidas as testemunhas, as despesas de transporte e ajudas de custo para diligências afetas ao processo em causa, enfim, todas as despesas elencadas no art. 16.º, do RCP.

Em matéria de encargos, a regra é a de que a parte que a eles tenha dado origem, ou tirado proveito (mesmo que as diligências em causa tenham sido ordenadas oficiosamente pelo tribunal) é responsável pelo seu pagamento. Contudo, os encargos que, a final, não se encontram pagos são imputados na conta de custas, sendo devidos na proporção do decaimento, como decorre do n.º 2, do art. 24.º, do RCP<sup>429</sup>. Caso contrário, isto é, se já tiverem sido pagos, serão imputados em sede de custas de parte, conforme determina a al. b), do n.º 3, do art. 26.º, do RCP.

---

<sup>428</sup> Cfr. AZEVEDO, Tiago Lopes de, “Lições de...”, *op. cit.*, p. 267.

<sup>429</sup> A conta de custas é elaborada pela secretaria do tribunal que funcionou em 1.ª instância, nos termos do n.º 1, do art. 29.º, do RCP. A sua elaboração respeita, ainda, o regime previsto na Portaria n.º 419-A/2009.

É este o momento oportuno para retomar uma regra à qual já nos havíamos referido - a do disposto na subalínea ii), da al. a), do n.º 1, do art. 16.º, do RCP, e que se refere às despesas com a concessão do apoio judiciário. Esta regra determina que, a final, beneficiando uma das partes de apoio judiciário, e a outra não, esta será responsável pelo pagamento de €150,00 a título de encargos decorrentes com a concessão do apoio judiciário, o que resulta da conjugação do n.º 2, do art. 36.º, da LADT, com o n.º 1, do art. 8.º, da Portaria n.º 10/2008. Esta regra decorre do disposto no n.º 1, do art. 36.º, da LADT, que determina que sempre que haja um processo judicial, os encargos decorrentes da concessão de proteção jurídica, em qualquer das suas modalidades, são levados a regra de custas a final.

Em matéria penal, rege o disposto nos n.ºs 5 e 7, do art. 39.º, da LADT, que dispõe que, tendo sido nomeado defensor oficioso ao arguido, e não solicitar, ou solicitando, não lhe ter sido concedido apoio judiciário, fica responsável pelo pagamento do triplo daquela quantia, ou seja, €450,00.

Os encargos devem ser pagos pela parte requerente ou interessada, imediatamente ou no prazo de 10 dias a contar da notificação do despacho que ordene a diligência, determine a expedição ou cumprimento de carta rogatória ou marque a data da audiência de julgamento, nos termos do n.º 1, do art. 20.º, do RCP. A parte vencida é, a final, condenada no pagamento dos encargos, na proporção do vencimento, tal como decorre do n.º 2, do art. 24.º, do mesmo diploma, conjugado com o n.º 6, do art. 607.º, do CPC. No entanto, como destaca Salvador da Costa, esta condenação só se justifica, em regra, em relação aos encargos adiantados pelo IGFEJ, em substituição da parte responsável, quando esta beneficie de apoio judiciário na respetiva modalidade ou se encontre isenta de custas<sup>430</sup>. Por sua vez, se os encargos tiverem sido suportados pela parte vencedora, integrarão a nota discriminativa e justificativa de custas da parte, na proporção do vencimento, tal como decorre da al. c), do n.º 3, do art. 26.º, do RCP, e que se traduz numa expressão do princípio da tendencial justiça gratuita para o vencedor, que analisaremos adiante.

Aqui chegados, facilmente se percebe que a taxa de justiça visa compensar o Estado pela prestação de um serviço, ao passo que os encargos se traduzem numa despesa para com terceiros (que não se encontram em confronto na lide, portanto) podendo a ela ser chamados, de forma accidental, ocasional, e com finalidades bastante precisas, seja o chamamento a juízo de uma testemunha, a requisição de um exame pericial, entre outras, não assumindo, assim, relevância

---

<sup>430</sup> Cfr. COSTA, Salvador da, "Das Custas...", *op. cit.* p. 218.

no domínio tributário. A favor desta tese, milita ainda a circunstância de os titulares destes créditos poderem reclamá-los diretamente ao litigante que deva satisfazê-los, sem esperar que o processo termine e independentemente de posterior condenação em custas, conforme resulta do n.º 4, do art.º 20.º do RCP.

Um tratamento diferente, porém, poderão assumir os encargos que se traduzem no reembolso de despesas adiantadas pelo IGFEJ, previstas na al. a), do n.º 1, do art. 16.º, do RCP, em particular, o pagamento da compensação do patrono ou defensor oficioso. É o que veremos de seguida.

### **§ ÚNICO: EM ESPECIAL, O PAGAMENTO DA COMPENSAÇÃO DO PATRONO OU DEFENSOR OFICIOSO**

Antes de mais, impõe-se uma breve contextualização. O n.º 1, do art. 2.º, da LADT, determina que “[o] acesso ao direito e aos tribunais constitui uma responsabilidade do Estado, a promover, designadamente, através de dispositivos de cooperação com as instituições representativas das profissões forenses”. Por sua vez, nos termos do n.º 2, do art. 3.º, “[o] Estado garante uma adequada compensação aos profissionais forenses que participem no sistema de acesso ao direito e aos tribunais”. Importa, ainda, sublinhar que o n.º 3 estabelece a proibição de os profissionais forenses inscritos no sistema de acesso ao direito auferir, com base neles, remuneração diversa da que tiverem direito nos termos da lei. A compensação a estes profissionais encontra-se prevista na tabela anexa à Portaria n.º 1386/2004, de 10 de novembro.

Pois bem, uma das modalidades de apoio judiciário é a nomeação e pagamento faseado de patrono ou de defensor oficioso<sup>431</sup>. Não se trata de uma dispensa do pagamento. O que sucede é que o beneficiário, embora não pague diretamente os honorários ao patrono ou defensor oficioso, deve reembolsar o Estado por este dispêndio que, por sua vez, é quem deve compensar estes profissionais. Contudo, esta compensação é um dos encargos que deve ser levado a regra de custas a final, sendo suportado pelo vencido na respetiva proporção, nos termos previstos na subalínea iii), da al. a), do n.º 1, do art. 16.º, do RCP. Isto significa que, se o beneficiário do apoio judiciário obtiver ganho de causa total, nem sequer será o responsável por esse pagamento, que, assim, incumbirá ao vencido.

---

<sup>431</sup> Cabe salientar que a destinação terminológica entre “patrono” e “defensor oficioso” reside na natureza do processo em causa. Assim, no caso de processo penal ou contraordenacional, o profissional forense nomeado designa-se “defensor oficioso”. Presentemente, os advogados estagiários não podem inscrever-se no sistema de acesso ao direito e aos tribunais, apenas podendo mediante acompanhamento por parte do seu patrono, em todas as diligências e processos a este atribuídos, nos termos do n.º 1, do art. 12.º, da Portaria n.º 10/2008.

Ora, perante este cenário, poderá levantar-se a questão da natureza jurídica deste pagamento, mais concretamente, se é defensável a sua representação como uma taxa, analisando, para tal, o pressuposto e a finalidade.

No que respeito ao pressuposto, parece-nos que radica na prestação de uma atividade ou serviço públicos – prestação individualizada de serviços forenses no âmbito do acesso ao direito e aos tribunais. Poderá contra-argumentar-se que, entrando este pagamento em regra de custas a final, poderá ser paga pelo litigante vencido que, em rigor, não usufrui desse serviço. Sucede que, como já vimos, o pressuposto de uma taxa assenta numa prestação pública de que o sujeito passivo é o efetivo *causador* ou *beneficiário*. Será, assim, cabível a argumentação de que, embora o vencido possa não ter sido o beneficiário desse concreto serviço, sempre será o *causador* dessa prestação, atento o decaimento na causa e independentemente da concreta posição processual que ocupe.

Quanto à sua finalidade, parece residir na compensação do Estado pelo pagamento dos honorários (*rectius*, compensação) dos profissionais forenses inscritos no sistema de acesso ao direito e aos tribunais e, por isso, destinada à compensação de uma despesa concreta.

Com efeito, cremos ser possível deslindar-se aqui uma ligação, um nexu sinalagmático, entre o seu pagamento ao Estado e a prestação de um serviço público de que o sujeito passivo foi o beneficiário ou causador, parecendo apresentar, nessa medida, os caracteres típicos de uma taxa. Além disso, considerando que a compensação paga pelo litigante corresponde ao valor pago pelo Estado aos profissionais, poderá até sustentar-se a existência de uma equivalência económica, no sentido de que corresponde a uma exata compensação do custo.

### **1.1.1. AS CUSTAS DE PARTE**

O n.º 1, do art. 26.º, do RCP, estabelece que as custas de parte se integram no âmbito da condenação judicial por custas<sup>432</sup>.

Sinteticamente, as custas de parte traduzem-se na compensação devida pelo vencido, na proporção do decaimento, ao vencedor, e que compreende o que esta haja despendido no processo. Contudo, ainda que a nossa ordem jurídica aplique, nesta matéria, o princípio *victus*

---

<sup>432</sup> Para José António Coelho Carreira, com tal formulação, pretende o legislador salvaguardar os casos em que o tribunal omita, ou possa omitir, na decisão final, a expressa condenação da parte vencida, na proporção do decaimento, a pagar as custas de parte ao vencido, daí a sua integração na condenação judicial por custas. Cfr. CARREIRA, José António Coelho, "Regulamento das...", *op. cit.*, p. 343.

*victori*, as custas de parte, como veremos adiante, não abrangem a totalidade das custas despendidas pelo vencido.

O direito às custas de parte nasce no momento em que o julgador condene uma das partes em custas, contudo, é liquidada e cobrada pela parte vencedora diretamente junto da parte vencida<sup>433</sup>.

Importa, ainda, assinalar que este direito de crédito tem subjacente uma específica qualidade processual – a de parte. Com efeito, existem determinados intervenientes processuais que, embora o sejam, não são parte e, portanto, não podem apresentar a nota justificativa e discriminativa de custas de parte. Um exemplo será o dos intervenientes acessórios<sup>434</sup>. Imagine-se, assim, que *A* intentou ação declarativa de condenação contra *B*, alegando que bens da sua pertença, depositados e guardados nas instalações deste, foram furtados, requerendo, assim, a efetivação de responsabilidade contratual. O réu, por sua vez, alega que celebrou com *C* um contrato de prestação de serviços de segurança e vigilância relativamente às suas instalações e, portanto, requer a sua intervenção acessória provocada, para, caso venha a decair na ação, efetivar o direito de regresso contra este. Este interveniente, por sua vez, alega ter celebrado um contrato de seguro com *D* e, por isso, vem requerer a sua intervenção acessória provocada. Ora, no caso de o réu *B* ficar vencido, não assiste a *C* e *D* o direito a apresentarem nota discriminativa e justificativa de custas de parte, quer contra o autor, quer contra o réu, nem tão pouco entre eles<sup>435</sup>.

É também importante lembrar que apenas pode existir uma parte vencida e uma parte vencedora, pelo que, ainda que o vencido não tenha decaído na totalidade do pedido, nem por isso ele pode considerar-se como vencedor quanto ao restante<sup>436</sup>.

Diz-nos, portanto, o n.º 1, do art. 533.º, do CPC, que as custas da parte vencedora são suportadas pela parte vencida, na proporção do seu decaimento e nos termos previstos no RCP. A parte vencedora deve, até 10 dias após o trânsito em julgado ou após a notificação de que foi obtida a totalidade do pagamento ou do produto da penhora, consoante os casos então, enviar

---

<sup>433</sup> Neste sentido, *vide*, entre outros, Ac. do TRG, proferido no processo n.º 2524/13.0TBVCT.G2-A, em 28 de março de 2018, e do TRC, proferido no processo n.º 224/09.5TBCBR-B.Cl, em 08 de março de 2016, ambos disponíveis em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [07-12-2020].

<sup>434</sup> A intervenção acessória é regulada entre os art.º 321.º a 332.º, do CPC.

<sup>435</sup> Neste sentido, *vide* Ac. do TRP, proferido no processo n.º 3039/15.8T8PNF-B.P1, em 14 de janeiro de 2020, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [29-05-2021]. O exemplo acima referido foi retirado da matéria de facto constante desta decisão.

<sup>436</sup> Assim, por exemplo, se o autor *A* intentou uma ação contra o réu *B* a exigir o pagamento da quantia de €10.000,00, mas este apenas foi condenado ao pagamento de €9.000,00, não pode o réu considerar-se vencedor em 10%.

para o tribunal e para a parte vencida a respetiva nota discriminativa e justificativa, nos termos conjugados do n.º 1, do art. 25.º, do RCP, e do n.º 1, do art. 31.º, da Portaria n.º 419-A/2009<sup>437</sup>.

Sinaliza-se que a jurisprudência tem entendido que mera notificação à parte vencida da apresentação em tribunal da nota discriminativa e justificativa, não vale como envio à própria parte, mesmo que a parte vencida haja constituído mandatário e este seja notificado da mesma<sup>438</sup>. Torna-se, assim, necessário o envio da nota discriminativa e justificativa à própria parte vencida<sup>439</sup>.

A elaboração da nota discriminativa e justificativa de custas de parte obedece, ainda, a diversos requisitos contitudísticos, elencados no n.º 2, do art. 25.º, do RCP. As importâncias que, em concreto, a parte vencedora tem a haver da parte vencida são, nos termos do n.º 3, do art. 26.º, do RCP:

- (i) Os valores de taxa de justiça pagos pela parte vencedora, na proporção do vencimento;
- (ii) Os valores pagos pela parte vencedora a título de encargos, incluindo as despesas do agente de execução;
- (iii) 50% do somatório das taxas de justiça pagas pela parte vencida e pela parte vencedora, para compensação da parte vencedora face às despesas com honorários do mandatário judicial;
- (iv) Os valores pagos a título de honorários de agente de execução.

Neste contexto, quedamo-nos pela referência a estas importâncias, por a sua análise, nesta investigação, nos parecer deslocada, com exceção de uma pequena nota de que daremos conta no segmento subsequente, a propósito do princípio da tendencial justiça gratuita para o vencedor.

---

<sup>437</sup> A este propósito, tem-se discutido se a parte vencedora pode remeter, à parte vencida, a nota discriminativa e justificativa antes do trânsito em julgado. A jurisprudência não tem sido unânime, com uma corrente a admitir que nada impede o credor das custas de parte de enviar a nota antes da decisão se tornar definitiva e outra a entender que o direito apenas pode ser exercido a partir do trânsito em julgado, por motivos de segurança jurídica. Quanto à primeira corrente, *vide*, por exemplo, Ac. do TRP, proferido no processo n.º 375/11.6TYVNG-D.P1), em 05 de novembro de 2011, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [07-12-2020]. No sentido da admissão apenas após o trânsito em julgado, por exemplo, Ac. do TRL, de proferido no processo n.º 32063/15.9T8LSB-A.L1, em 24 de outubro de 2019, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [07-12-2020].

<sup>438</sup> Cfr., entre outros, Ac. do TRE, proferido no processo n.º 716/17.2T8SLV-A.E1, em 12 de abril de 2018, e do TRC, proferido no processo n.º 1310/16.0T8PBL-A.C1, em 05 de maio de 2020, ambos disponíveis em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [07-12-2020].

<sup>439</sup> Outra das questões que se suscita, especialmente, a nível deontológico, é se a nota discriminativa e justificativa pode ser enviada pelo mandatário da parte vencedora diretamente à parte vencida. A razão de ser desta discussão reside no disposto na al. e), do n.º 1, do art. 112.º, da Lei n.º 145/2015, de 09 de setembro, que aprova o Estatuto da Ordem dos Advogados, com a última redação conferida pela Lei n.º 23/2020, de 06 de julho, e que proíbe o advogado de contactar a parte contrária que esteja representada por advogado, salvo se previamente autorizado por este, ou se tal for indispensável, por imposição legal ou contratual. No parecer proferido pelo Conselho Regional de Coimbra, de 22 de setembro de 2017, proferido no processo n.º 18/PP/2017-C, entendeu-se que “[...] a notificação e remessa da Nota Discriminativa e Justificativa a que alude o citado n.º 1 do art. 25.º do RCP e à qual pode ser conferida força executiva, é indubitavelmente uma interpelação para pagamento e, como tal, não se enquadra como um contacto com a parte contrária, subsumível à referida alínea e) do n.º 1 do art. 122.º do EOA. O que estatutariamente se veda através daquele normativo é o contactar, no sentido de se por em contacto, de se entender directamente, não constituindo uma proibição absoluta no sentido de ser vedada a possibilidade de interpelar a parte contrária para o cumprimento de uma obrigação, designadamente de pagamento”. Disponível em [www.oa.pt](http://www.oa.pt) [07-12-2020]. No mesmo sentido, veja-se, designadamente, o parecer do Conselho Regional do Porto, de 04 de dezembro, de 2013, proferido no processo n.º 38/PP/2013, disponível em [www.oa.pt](http://www.oa.pt) [07-12-2020]. Sobre esta matéria, *vide*, por exemplo, MAGALHÃES, Fernando Sousa, “Estatuto da Ordem dos Advogados – Anotado e Comentado, 14.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2019, p. 183.

Ora, após a notificação da nota discriminativa e justificativa, o seu devedor, portanto, a parte vencida, dispõe de um prazo de 10 dias para pagar ou reclamar da nota, nos termos do n.º 1, do art. 26.º-A, do RCP. A reclamação está prevista no art. 26.º-A, do RCP, conjugado com o art. 33.º, da Portaria n.º 419-A/2009, sendo-lhe, assim, aplicáveis, com as devidas adaptações, as regras relativas à reclamação da conta de custas. Na falta de pagamento das custas de parte, após o termo do prazo legal, o credor pode intentar ação executiva, sendo título executivo a sentença (que condenou em custas), acompanhada da nota discriminativa e justificativa.

Chegados aqui, poder-se-á questionar quais as consequências da falta de envio – seja pela ausência total de envio, seja pelo envio extemporâneo - da nota discriminativa e justificativa.

Pois bem, nesta matéria, a jurisprudência tem sido claudicante, porém, parece propender no sentido de que o decurso do prazo previsto no n.º 1, do art. 25.º, do RCP, não faz precluir o direito de crédito, mas apenas preclude o ato processual de apresentação no próprio processo, não impedindo o credor de reclamar o seu crédito nos termos gerais, nomeadamente, através de ação executiva<sup>440</sup>.

Outra corrente jurisprudencial, porém, defende que estamos perante um prazo de caducidade, de tal modo que, não sendo o ato praticado tempestivamente, ocorre a caducidade do direito, devendo ser invocada por quem a aproveita<sup>441</sup>.

No parâmetro doutrinal, a posição defendida por Salvador da Costa é a de que o prazo de 10 dias é de natureza substantiva e de caducidade, enquadrável nos art.ºs 328.º a 333.º, do CC<sup>442</sup>.

Quanto a nós, e com o devido respeito, propendemos para o entendimento de que a omissão pela parte vencedora da remessa da nota discriminativa e justificativa não implica a extinção por caducidade do direito de crédito.

Vejamos.

Em primeiro lugar, a lei não reconhece qualquer efeito preclusivo ou atribui uma cominação à falta de envio da nota discriminativa e justificativa de custas de parte, limitando-se a indicar que, no prazo de 10 dias, as partes que tenham direito a custas de parte remetem a respetiva nota. É, assim, legítimo equacionar se tal prazo não será meramente ordenador ou indicativo.

---

<sup>440</sup> Neste sentido, veja-se, a título de exemplo, Ac. do TRC, proferido no processo n.º 720/06.6TBFIG-A.C1, em 12 de junho de 2018, e Ac. do TRP, proferido no processo n.º 462/06.2TBLSD-C.P1, em 14 de junho de 2017, ambos disponíveis em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [03-12-2020].

<sup>441</sup> Nesta linha, *vide*, designadamente, o Ac. do TRP, proferido no processo n.º 269/10.2TAMTS-B.P1, em 19 de fevereiro de 2014, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [03-12-2020].

<sup>442</sup> Cfr. COSTA, Salvador da, "As Custas...", *op. cit.*, pp. 223-224.

Em segundo lugar, um entendimento contrário parece colidir com o prazo de prescrição previsto no n.º 1, do art. 37.º, do RCP, que determina que o crédito por custas e o direito à devolução de quantias depositadas à ordem de quaisquer processos prescreve no prazo de cinco anos, a contar da data em que o titular foi notificado do direito a requerer a respetiva devolução, salvo se houver disposição em contrário em lei especial. Considerando que neste normativo o legislador utiliza o termo *custas* e, portanto, no seu sentido lato, e convocando as regras da hermenêutica jurídica previstas no art. 9.º, do CC, haverá que presumir que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados, até porque, em outros preceitos do RCP, o legislador distingue de entre os diversos *custos* que integram as custas. Aliás, é o próprio criador normativo que logo no art. 3.º, do RCP, esclarece que o conceito de custas abrange a taxa de justiça, os encargos e as custas de parte, sistematizando o próprio diploma legal em função desta divisão tripartida. Com efeito, também por esta razão, temos algumas reservas em considerar aquele prazo de 10 dias preclusivo.

Cumpra, ainda, dar conta de outra situação.

Há pouco, dissemos que o Estado, enquanto credor da taxa de justiça e prestador do serviço *justiça*, é alheio a esta relação de crédito. Contudo, merece saliência a prerrogativa prevista no n.º 2, do art. 29.º, da Portaria n.º 419-A/2009, nos termos da qual o litigante vencedor pode requerer que as custas de parte a que tenha direito sejam liquidadas através do remanescente a devolução vencido, bastando para o efeito que expressamente o solicite na nota justificativa e, naturalmente, acrescentaríamos, que também a tenha remetido para o tribunal. Note-se que, aqui, não há qualquer empobrecimento do erário público, uma vez que aquele remanescente sempre deveria ser devolvido, por ter sido indevidamente pago pelo vencido<sup>443</sup>.

Muito mais haveria a dizer sobre as custas de parte, todavia, considerações alongadas parecem-nos deslocadas nesta dissertação.

---

<sup>443</sup> Este remanescente, como nota Salvador da Costa, nada tem a ver com o da taxa de justiça a que se refere o n.º 7, do art. 6.º, do RCP, o que bem se compreende, tanto mais que, neste caso, tal importância ainda não se encontra depositada à ordem do processo, devendo os sujeitos processuais serem notificados para proceder ao seu pagamento, salvo dispensa. Assim, o remanescente a que se reporta o n.º 2, do art. 29.º, da Portaria n.º 419-A/2009, é aquele que haja sido pago em excesso por erro de inserção do valor a pagamento constante do DUC, modo que essa quantia já se encontra depositada à ordem do processo. Cfr. COSTA, Salvador da, "As Custas...", *op. cit.*, pp. 221-222.

## **§ ÚNICO: A (NECESSÁRIA) DISTINÇÃO ENTRE A TAXA DE JUSTIÇA E A COMPENSAÇÃO EM SEDE DE CUSTAS DE PARTE**

Como já aqui o afirmamos, a taxa de justiça paga pelo sujeito processual é uma genuína taxa. O pagamento da taxa de justiça é, assim, uma obrigação (principal) que integra uma relação jurídica tributária. Por sua vez, a “taxa de justiça” que o vencido paga ao vencedor, no âmbito do instituto das custas de parte, não configura uma prestação de natureza tributária. Trata-se de uma relação creditícia estabelecida unicamente entre os litigantes, sem qualquer intervenção de um ente público, enquanto credor tributário. Aliás, o vencedor, pode, ou não, exercer o seu direito de crédito, o que, caso estivéssemos perante um tributo, dada a indisponibilidade e irrenunciabilidade do crédito tributário, não seria possível<sup>444</sup>. As custas de parte assumem, assim, uma natureza compensatória, como, aliás, resulta dos próprios enunciados linguísticos do RCP e do CPC. Assim, “[a] parte vencida é condenada [...] ao *pagamento dos seguintes valores*, a título de custas de parte [...] *os valores de taxa de justiça pagos pela parte vencedora*, na proporção do vencimento”<sup>445</sup>. Com efeito, “[a]s custas de parte compreendem o que cada parte haja despendido com o processo e tenha direito a ser *compensada* em virtude da condenação da parte contrária [...]”<sup>446</sup>.

Na doutrina, Salvador da Costa observa que as custas de parte constituem “[...] um crédito do vencedor, no confronto do vencido, destinado a compensá-lo em relação ao dispêndio monetário feito no âmbito do processo”<sup>447</sup>. Dito de outra forma, “[t]rata-se de uma obrigação de pagamento da taxa de justiça pelas partes, ou seja, os demandantes e os demandados em geral, independentemente da sua responsabilidade pela dívida de custas *stricto sensu*”<sup>448</sup>.

Desmitificando, esta “taxa de justiça” que o vencido está obrigado a pagar ao vencedor não é mais do que uma compensação no *valor equivalente à taxa de justiça* por este paga, não podendo qualificar-se como uma taxa, nem sequer reconhecer-lhe natureza tributária. Nem se compreenderia que assim fosse. Se fosse uma taxa, então, qual seria o seu pressuposto? E a sua finalidade?

A taxa de justiça paga pelo vencedor integrou, definitivamente, o erário público, não lhe sendo restituída pelo ente público em virtude do ganho de causa. O que sucede é que, na prática,

---

<sup>444</sup> É, neste contexto, que no Ac. do TRP, proferido no processo n.º 269/10.2TAMTS-B.P1, de 19 de fevereiro de 2014, que sancionou que “[o] pagamento de custas de parte é matéria que está na inteira disponibilidade das partes, excluindo a natureza oficiosa do seu funcionamento”, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [14-12-2020].

<sup>445</sup> Cfr. al. a), do n.º 3, do art. 26.º, do RCP.

<sup>446</sup> Cfr. n.º 4, do art. 529.º, do CPC.

<sup>447</sup> Cfr. COSTA, Salvador da, “As Custas...”, *op. cit.*, p. 16.

<sup>448</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 18.

a importância equivalente a esse dispêndio há de lhe ser compensada pelo vencido, em atenção ao princípio da tendencial gratuitidade da justiça para o vencedor. Por este motivo, afigura-se-nos incorreto posicionar – como alguma doutrina tem vindo a fazer - o pagamento das custas de parte ao litigante vencedor no plano tributário. É neste sentido que, pese embora o respeito que o autor nos inspira, que ousamos discordar de Sérgio Vasques quando afirma que “[é] sabido que existem casos em que os elementos do custo e do benefício surgem dissociados, uma ocorrência reconhecida já desde os tempos das Finanças Públicas de oitocentos. O divórcio entre o custo e o benefício pode testemunhar-se em figuras como as taxas de justiça que se exigem da parte vencida em processo (...)”<sup>449</sup>. Esta também parece ser a linha de pensamento de Benjamim Silva Rodrigues ao afirmar que o benefício retirado de um serviço público nem sempre aproveita a quem lhe deu causa económica, exemplifica com “[...] o caso da taxa de justiça que é paga pelo condenado ou pelo vencido enquanto causante do funcionamento do serviço da justiça”<sup>450</sup>.

À guisa de conclusão, entendemos que a única taxa de justiça que o vencedor pagará será a taxa devida pelo seu próprio impulso processual, sendo que, em sede de custas de parte, está apenas adstrito ao pagamento de uma compensação, de natureza civil, equivalente ao montante despendido pelo vencedor a esse título.

## **1.2. MULTAS E OUTRAS PENALIDADES**

Pode, ainda, suceder que o sujeito processual, independentemente da posição que ocupe na lide, seja condenado numa multa processual<sup>451</sup>.

São várias as razões que podem justificar a sua aplicação, desde a prática extemporânea de determinados atos processuais, à conduta adotada pelos sujeitos processuais. As multas e outras penalidades são referidas no n.º 2, do art. 3.º, do RCP, sendo-lhes aplicável o disposto nos art.ºs 27.º e 28.º, do mesmo diploma, em conjugação com os art.ºs 25.º e 26.º, da Portaria n.º 419-A/2009.

---

<sup>449</sup> Cfr. VASQUES, Sérgio, “O princípio...”, *op. cit.*, p. 142.

<sup>450</sup> Cfr. RODRIGUES, Benjamim Silva, “Para uma reforma...”, *op. cit.*, p. 184. O mesmo também é defendido por Manuel Henrique de Freitas Pereira, ao sustentar que existem taxas em que o particular não obtém qualquer benefício não sendo sequer eles que solicitam a atividade pública que concretiza a contraprestação. “Veja-se, por exemplo, o caso das taxas judiciais pagas pelo condenado em tribunal.” Cfr. PEREIRA, Manuel Henriques de Freitas, “Fiscalidade”, *op. cit.*, p. 21.

<sup>451</sup> Como é evidente, a multa processual não se confunde com as penas de multa. A jurisprudência sustenta que o que está aqui em causa é a prática de um ilícito processual, contudo, não podemos deixar de questionar o rigor da utilização do termo “multa”, uma vez que estamos perante uma infração que não tem natureza penal. Assim, “[i]mpendendo sob as partes o dever de pautar a sua atuação processual por regras de conduta conformes à boa fé - cfr. art. 8.º, do CPC -, caso não o observem podem incorrer em responsabilidade processual, estando associada à responsabilidade por litigância de má fé (cfr arts 542º e segs, do CPC) - tipo central de responsabilidade processual - a prática de um ilícito meramente processual”. Cfr. já mencionado Ac. do TRP, proferido no processo n.º 11964/17.5T8PRT.P1, em 10 de dezembro de 2019.

Pense-se, desde logo, na prática extemporânea de um ato processual. O n.º 5, do art. 139.º, do CPC, prevê a prática do ato processual nos três primeiros dias úteis subsequentes ao termo do prazo, ficando a sua validade dependente do pagamento imediato de uma multa<sup>452</sup>. Neste casos, além da taxa de justiça que se mostrar devida pela prática do ato processual, deve ser simultaneamente paga a respetiva multa, através de DUC emitido especificamente para essa finalidade, nos termos do n.ºs 1 e 2, do art. 25.º, da Portaria n.º 419-A/2009.

De igual forma, o sujeito processual também será condenado em multa pela apresentação extemporânea de documentos, nos termos do n.º 2, do art. 423.º, do CPC, exceto se provar que não os pôde oferecer com o respetivo articulado.

A propósito de um dos princípios basilares em processo civil - o princípio da cooperação para a descoberta da verdade -, o n.º 2, do art. 417.º, do CPC, também prevê a aplicação de uma multa a quem recusar colaborar, salvo tratando-se de recusa legítima, nos casos previstos no n.º 3, do mesmo preceito. Outra hipótese paradigmática é a condenação por litigância de má fé, prevista no art. 542.º, do CPC.

Em todo o caso, estamos perante situações que não são indiferentes a uma ideia de *culpa*, em maior ou menor grau, traduzindo-se numa responsabilidade subjetiva, por oposição ao que sucede nas custas de parte, que se trata de uma responsabilidade objetiva.

Quanto à determinação do montante da multa ou penalidade, regem os n.ºs 1, 2, 3 e 4, do art. 27.º, do RCP, devendo, em todo o caso, o juiz atender aos reflexos da violação da lei na regular tramitação do processo e na correta decisão da causa, a situação económica do agente e a repercussão da condenação no património deste.

Cabe, ainda, sublinhar que o benefício de apoio judiciário, na modalidade de dispensa de pagamento da taxa de justiça e demais encargos, bem como a isenção de custas, não abrangem o pagamento de multas e outras penalidades, conforme dispõe o n.º 4, do art. 28.º, do RCP.

Como bem se compreende, estas prestações pecuniárias distinguem-se nitidamente da taxa de justiça. Em primeiro lugar, porque o seu pressuposto legal não assenta na prestação de um serviço público individualizado; em segundo lugar, porque comportam, assumidamente, finalidades sancionatórias, associadas a práticas incompatíveis com o rito processual, reveladoras de desonestidade processual, ausência de cooperação, uso anormal do processo, ou, em casos mais graves, de verdadeira litigância de má fé, pelo que, em nosso ver, nem sequer podem ser reconduzidas à categoria de tributos.

---

<sup>452</sup> Esta regra é igualmente aplicável ao processo penal, por remissão do art. 107.º-A, do CPP, com as especificidades aí constantes.

### 1.3. TAXA SANCIONATÓRIA EXCECIONAL (EM ESPECIAL, A SUA NATUREZA JURÍDICA)

Outra das novidades introduzidas pela reforma introduzida pelo Decreto – Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, foi a criação da designada taxa sancionatória excecional, visando tratar-se “[...] um mecanismo de penalização dos intervenientes processuais que, por motivos dilatórios, «bloqueiam» os tribunais com recursos e requerimentos manifestamente infundados. Para estes casos, o juiz do processo poderá fixar uma taxa sancionatória especial, com carácter penalizador, que substituirá a taxa de justiça que for devida pelo processo em causa”.

O art. 531.º, do CPC, determina, assim, que “[p]or decisão fundamentada do juiz, pode ser excecionalmente aplicada uma taxa sancionatória quando a ação, oposição, requerimento, recurso, reclamação ou incidente seja manifestamente improcedente e a parte não tenha agido com a prudência ou diligência devida”<sup>453</sup>. A redação é ligeiramente distinta da que constava do seu antecedente. O art. 447.º-B, do anterior do CPC, previa que “[p]or decisão fundamentada do juiz, e em casos excepcionais, pode ser aplicada uma taxa sancionatória aos requerimentos, recursos, reclamações, pedidos de rectificação, reforma ou de esclarecimento quando estes, sendo considerados manifestamente improcedentes: a) Sejam resultado exclusivo da falta de prudência ou diligência da parte, não visem discutir o mérito da causa e se revelem meramente dilatórios; ou b) Visando discutir também o mérito da causa, sejam manifestamente improcedentes por força da inexistência de jurisprudência em sentido contrário e resultem exclusivamente da falta de diligência e prudência da parte.”

A sua aplicação exige, portanto, que o ato processual praticado pelo litigante seja manifestamente improcedente e, cumulativamente, que não tenha agido com a devida prudência ou diligência no uso da máquina judicial, devendo tal uso ser apreciado casuisticamente, e com alguma margem de discricionariedade, pelo juiz competente. Salvador da Costa sublinha que “[v]isa essencialmente penalizar o uso manifestamente desnecessário do processo, pelas partes, em quadro de falta de prudência ou diligência, censurável do ponto de vista ético-jurídico”<sup>454</sup>.

Esta figura, no entanto, não está isenta de críticas.

---

<sup>453</sup> Vide, ainda, o art. 10.º, do RCP, e art. 21.º e 26.º, da Portaria n.º 419-A/2009. A taxa sancionatória excecional é também aplicável em processo penal, por via do disposto no n.º 1.º, do art. 521.º, do CPP.

Quanto à aplicação da taxa sancionatória excecional, pela prática de atos manifestamente dilatórios, infundados e abusivos, vide, entre outros, os Acs. do STJ, proferido no processo n.º 565/12.4TATVR-C.E1-A.S1, em 09 de maio de 2019, e no n.º 136/13.8JDLSB.L2-A.S1, em 18 de dezembro de 2019, ambos disponíveis em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [07-12-2020]. Quanto à (não) condenação de mandatário em taxa sancionatória excecional, veja-se o Ac. do TRL, proferido no processo n.º 17873/12.7YLSB-D.L1.L1-7, em 21 de janeiro de 2020, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [04-08-2021].

<sup>454</sup> Cfr. COSTA, Salvador da, “As Custas...”, *op. cit.*, p. 25.

Desde logo, porque não resulta linear a sua natureza jurídica, “[...] ou seja, se é a de taxa de justiça, de pena civil ou de multa processual”<sup>455</sup>. Esta obscuridade é, ainda, reafirmada pela sua proximidade com o instituto da litigância de má fé, embora, sistematicamente, sempre estivesse autonomizada desta. Por outro lado, também se tem questionado se a taxa sancionatória excecional substituiu a taxa de justiça referentes às espécies processuais a que se reporta, uma vez que o preâmbulo do RCP estabelece que “[...] o juiz do processo poderá fixar uma taxa sancionatória especial, com carácter penalizador, que substituirá a taxa de justiça que for devida pelo processo em causa”<sup>456</sup>. Outra das críticas relaciona-se com o uso de conceitos indeterminados, como “casos excecionais”, “prudência” ou “diligência devida”, o que, na perspetiva do tribunal, pode dificultar a subsunção de uma determinada realidade processual, e, na perspetiva do litigante, dúvidas sobre onde termina o seu direito à ação e inicia-se o uso imprudente ou negligente dos meios processuais. Este figurino legal parece, ainda, relacionar-se com a racionalização do acesso aos tribunais propiciada pelo fenómeno da litigância em massa<sup>457</sup>.

Como dissemos acima, uma das problemáticas que a figura suscita é a da sua natureza jurídica. Quanto a nós, entendemos que a tónica deve ser colocada, desde logo, na sua forte carga sancionatória. Esta sua função penalizadora tem conduzido alguma jurisprudência a distanciar a taxa sancionatória excecional dos tributos. Como mero exemplo, veja-se o recente aresto do STJ, que sancionou que “[e]sta taxa, como a própria designação indica, não tem natureza tributária (como a tem a taxa de justiça), mas sim sancionatória, o que significa que ela se destina a punir uma conduta processual reprovável”<sup>458</sup>. A jurisprudência também tem sufragado que, ainda que o sujeito processual beneficie de apoio judiciário, a taxa sancionatória excecional é devida<sup>459</sup>.

Na doutrina, Salvador da Costa defende que, considerando a sua estrutura e fim, trata-se “[...] de uma sanção com a natureza de penalidade, próxima da que decorre da litigância de má fé”<sup>460</sup>. Esta posição alinha-se com a de Paula Costa e Silva que também entende que a taxa se aproxima muito mais de uma multa ou sanção, realçando que “[o] seu pagamento é devido, não

---

<sup>455</sup> Cfr. *Idem, ibidem*.

<sup>456</sup> Salvador da Costa observa que “[...] esta taxa, com a natureza de penalidade, não substitui a taxa de justiça normal”. Cfr. *Idem, ibidem*, p. 26.

<sup>457</sup> Isto porque, se atendermos à Reunião Plenária de 17 de maio de 2007, onde se apreciou na generalidade e em conjunto a Proposta de Lei 125/X/3.<sup>a</sup> é dito, pelo Secretário de Estado que um dos objetivos fundamentais da reforma em sede de custas, introduzida pelo Decreto – Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, é “[...] a diminuição da «litigância em massa», o qual é alcançado mediante duas medidas aqui introduzidas, ou seja, a criação de taxa de justiça especial para utilizadores frequentes e a criação de uma taxa sancionatória excecional para os actos dilatórios, que tanto atrasam o funcionamento dos nossos tribunais”. Cfr. Ata da Reunião Plenária de 17 de maio de 2007, publicada em Diário da AR I Série, n.º 84, em 18 de maio de 2017, p. 44. Disponível em [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt) [04-09-2021].

<sup>458</sup> Cfr. Ac. do TRC, proferido no processo n.º 125/07.1GAVZL-G.C1, em 11 de dezembro de 2018, e Ac. do STJ, proferido no processo n.º 364/14.9TAPDL.L1.S1, em 29 de maio de 2019, ambos disponíveis em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [04-08-2021].

<sup>459</sup> Neste sentido, Ac. do TCAS, proferido no processo n.º 2073/16.5BELSB-A, em 28 de maio de 2020, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [04-08-2021].

<sup>460</sup> Cfr. COSTA, Salvador da, “As Custas...”, *op. cit.*, p. 20. Mais adiante, a propósito da redação do n.º 1, do art. 21.º, da Portaria n.º 419-A/2009, o autor sustenta novamente que “[a] referência à taxa sancionatória e a outras penalidades reforça a conclusão de que aquela taxa é legalmente configurada como penalidade”. Cfr. *Idem, ibidem*, p. 241.

porque o acto de impulso seja objectivamente inadmissível, mas porque a conduta da parte merece censura: ela não agiu com a diligência e prudência normal, ou seja, ela agiu negligentemente. A angariação de tributo cede, aqui, com toda a evidência. Esta finalidade é absolutamente marginal”<sup>461</sup>. Conclui, assim, que, não obstante a designação impressa pelo legislador, a taxa sancionatória excecional não é uma taxa, nem sequer um tributo. Sem prescindir, ainda que se trate de uma sanção, a autora também questiona a sua própria conformidade constitucional, desde logo, porque a sua aplicação não depende do exercício do contraditório prévio<sup>462</sup>.

Da nossa parte, também propendemos no sentido de negar a natureza de taxa à designada *taxa sancionatória excecional*, em particular, por várias ordens de razão que destacamos.

Primeiro, porque, como vimos, é o próprio legislador que refere ao seu carácter penalizador, afirmando tratar-se de um “mecanismo de penalização” e que a sua aplicação tem “carácter penalizador”.

Segundo, porque não é possível estabelecer qualquer vínculo entre o valor da prestação e o da contraprestação, ou seja, em momento algum, se afigura que a esta denominada *taxa* corresponda uma contraprestação, traduzida na prestação de um serviço público, remoção de um obstáculo jurídico ou utilização de um bem do domínio público ou semipúblico. Por outro lado, apesar de evidente, vale a pena sublinhar que o seu facto tributário também não é uma manifestação de capacidade tributária. Mas, ainda que se contra-argumentasse que é uma taxa com finalidades extratributárias – por exemplo, a racionalização ou a reeducação no acesso à justiça -, veja-se que, ainda assim, era necessário descortina-se uma finalidade recolectora, característica de todos os tributos. Tal função, salvo melhor opinião, não se verifica *in casu*<sup>463</sup>. Note-se, ainda, que o art. 531.º, do CPC, encerra em si uma valoração negativa de tal conduta processual, o que parece significar que se aproxima mais das sanções do que propriamente dos tributos com finalidades extratributários.

Terceiro, porque como deixamos dito no início desta investigação, os tributos não podem estar associados a finalidades sancionatórias. Se estão, então não são tributos. E, no caso da taxa sancionatória excecional, é manifesta a intenção penalizadora, sendo completamente periférica –

---

<sup>461</sup> Cfr. SILVA, Paula Costa e, “A Litigância...”, *op. cit.*, p. 280.

<sup>462</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, pp. 283-289.

<sup>463</sup> Como assinala Paula Costa e Silva, “[o]u seja, a taxa não visa conformar condutas, genérica e objectivamente. A sua aplicação depende, antes, da ponderação de um elemento subjectivo: a taxa só é devida se o acto praticado for resultado exclusivo da falta de prudência ou de diligência da parte”. Cfr. SILVA, Paula Costa e, “A Litigância...”, *op. cit.*, p. 280.

ou até mesmo inexistente – a arrecadação de receita pública, o que, só por si, já a permite afastar da categoria de tributo.

Em nosso ver, e suportando-se nas posições doutrinárias acima exposto, entendemos que esta *taxa*, atendendo à sua feição sancionatória, não pode ser reconduzido a qualquer uma das espécies tributárias.

## **1.4. O AGRAVAMENTO DA COLETA (ANÁLISE COMPARATIVA)**

### **1.4.1. INTRODUÇÃO**

A matéria que acabamos de analisar convoca um paralelismo com uma figura particular do procedimento tributário – o agravamento da coleta. O agravamento da coleta tanto pode verificar-se no âmbito de um procedimento de reclamação graciosa, como a propósito do pedido de revisão da matéria coletável fixada por métodos indiretos. O procedimento de reclamação graciosa é um meio impugnatório, de natureza administrativa, com o fim de anular total ou parcialmente atos tributários com fundamento em qualquer ilegalidade<sup>464</sup>. A reclamação graciosa apresenta-se tendencialmente como uma garantia impugnatória facultativa, no entanto, existem situações em que o recurso à via administrativa é condição necessária para prosseguir para o caminho judicial - neste caso, estamos perante uma reclamação graciosa necessária ou prévia. Por sua vez, o procedimento de revisão da matéria coletável tributável fixada por métodos indiretos é outro meio impugnatório em que o contribuinte vai tentar alcançar um acordo com a ATA sobre o valor da matéria tributável para efeitos de liquidação<sup>465</sup>.

Em ambos os casos, estamos perante procedimentos não sujeitos a custas, contudo, o contribuinte pode ficar sujeito a um agravamento da coleta<sup>466</sup>.

O n.º 1, do art. 77.º, do CPPT, determina que, quando a reclamação graciosa não seja condição necessária para o acesso à via judicial, e inexistem motivos que razoavelmente a fundamentem, a entidade competente para proferir a decisão aplica, de imediato, o agravamento até 5% da coleta objeto do pedido, o qual é liquidado, adicionalmente, a título de custas. Já no âmbito da reclamação graciosa necessária, o agravamento só é exigível quando tenha sido julgada

---

<sup>464</sup> Cfr. art. 99.º, do CPPT, *ex vi* do disposto no art. 70.º, do mesmo diploma legal. Para desenvolvimentos sobre os fundamentos da reclamação graciosa, *vide*, entre outros, ROCHA, Joaquim Freitas da, “Lições de...”, *op cit.*, pp. 243-246.

<sup>465</sup> Cfr. art. 91.º, da LGT.

<sup>466</sup> Cfr. n.º 8, do art. 91.º, da LGT, e al. d), do art. 69.º, do CPPT. Importa assinalar que, na al. d), do art. 69.º, do CPPT, o legislador utilizar o termo “isenção”, contudo, no n.º 8, do art. 91.º, da LGT, fala em “não sujeição”.

improcedente a impugnação judicial deduzida pelo reclamante, como prevê o n.º 2, do art. 77.º, do CPPT<sup>467</sup>. A decisão que aplica o agravamento à coleta pode ser objeto de impugnação autónoma com fundamento na injustiça da decisão condenatória, nos termos do n.º 3, do mesmo preceito<sup>468</sup>.

No que concerne ao pedido de revisão da matéria tributável, os fundamentos para a aplicação do agravamento da coleta são semelhantes. O sujeito passivo pode ver-lhe aplicado um agravamento até 5% da coleta reclamada quando, cumulativamente:

- (i) Provar-se que lhe é imputável a aplicação de métodos indiretos;
- (ii) A reclamação ser destituída de qualquer fundamento;
- (iii) Tendo sido deduzida impugnação judicial, esta vier a improceder.

A finalidade do agravamento é, segundo Jorge Lopes de Sousa, “[...] dissuadir os interessados a deduzirem reclamações gratuitas destituídas de fundamento, com o intuito de retardarem a definição das suas obrigações fiscais”<sup>469</sup>. O legislador não esclarece quando é que a destituição de fundamento, resultante na improcedência do meio reativo, deve ser relevante para efeitos de aplicação do agravamento da coleta. A jurisprudência tem admitido que não basta que a pretensão ou defesa deduzida seja improcedente. É, pois, necessário que o uso de tais meios impugnatórios tenha sido abusivo, ostensivo ou até mesmo absurdo, atentos os fundamentos invocados e que se vieram a revelar manifestamente infundados. Assim, “[a] expressão destituída de fundamento não significa improcedente, destinando-se a desencorajar reclamações abusivas e obstinadas, próximas do conceito de litigância de má fé”<sup>470</sup>. Além disso, a graduação do montante do agravamento também deve ser feita em função da reprovação que deva merecer a atuação do sujeito passivo e a dimensão da atividade procedimental que originou<sup>471</sup>.

Convocando, de novo, a doutrina mais autorizada, a reclamação não terá fundamento razoável quando a posição defendida não seja minimamente discutível, em termos de razoabilidade. Defende-se, porém, que a aplicação deste agravamento pressupõe que o reclamante tenha atuado de má fé, em violação do dever de boa fé. Ou seja, é necessário que o órgão competente demonstre que, não só não assiste razão ao reclamante, como ele não ignorava essa falta de fundamento ou desconformidade do alegado com a realidade<sup>472</sup>. O órgão que aplica

---

<sup>467</sup> Note-se, porém, que, neste caso, é o órgão competente para proferir a decisão sobre a reclamação gratuita que continua a aplicar o agravamento da coleta, e não o tribunal, uma vez que o fundamento que lhe subjaz é a improcedência, por manifesta falta de razão, da reclamação gratuita.

<sup>468</sup> A impugnação judicial da decisão que aplica o agravamento da coleta deve ser intentada no prazo de três meses a contar da notificação da decisão, nos termos da al. e), do n.º 1, do art. 102.º, do CPPT.

<sup>469</sup> Cfr. SOUSA, Jorge Lopes de, “Código de Procedimento e de Processo Tributário – Anotado”, 2.ª Edição, Lisboa, Vislis Editores, 2000, p. 383.

<sup>470</sup> Cfr. Ac. do TCAS, proferido no processo n.º 8290/14.5BCLSB, em 05 de março de 2020, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [20-08-2021].

<sup>471</sup> Cfr. Ac. do TCAN, proferido no processo n.º 00035/04, em 11 de novembro de 2004, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [20-08-2021].

<sup>472</sup> Cfr. SOUSA, Jorge Lopes de, “Código de...”, *op. cit.*, p. 384.

o agravamento está, portanto, sujeito ao dever geral de fundamentação, o que significa que a decisão deve permitir ao destinatário o conhecimento do *iter* decisório. Contudo, uma vez que aplicação do agravamento da coleta trata-se, simultaneamente, do exercício de um poder vinculado - quanto à verificação dos factos de que depende a aplicação do agravamento – e de um poder discricionário, quanto à graduação, o dever de fundamentação nesta última é mais genérico, “[...] não tendo a ATA de indicar as concretas razões justificativas da graduação que fez dentro dos limites que a lei lhe impõe, estando tal fixação apenas sujeita aos limites impostos a toda a actividade administrativa, designadamente os princípios da justiça e da proporcionalidade”<sup>473</sup>.

#### **1.4.2. VISÃO COMPARATIVA**

Após este enquadramento, importa, então, analisar as similitudes com algumas figuras anteriormente analisadas.

A jurisprudência tem vindo a comparar o agravamento da coleta com a figura da litigância de má fé, mas já não com a da taxa sancionatória excecional, no entanto, há-que imprimir algum rigor a esta comparação.

Na verdade, à semelhança do que ocorre com a taxa sancionatória excecional, a aplicação do agravamento da coleta pressupõe a verificação de um elemento subjetivo – a conduta censurável por parte do reclamante. Não está, assim, em causa uma manifestação de capacidade contributiva ou a prestação de um serviço público. Por outro lado, a sua finalidade, mesmo que a título secundário, não é a de contribuir para os gastos da coletividade ou para compensar a prestação em causa. Por sua vez, a sua aplicação possui uma forte carga sancionatória, uma vez que a própria previsão legal parece conter em si um desvalor da conduta do reclamante traduzida na apresentação de um meio reativo desprovido de qualquer fundamento<sup>474</sup>.

Em contraste, na litigância de má fé assiste-se uma verdadeira tipificação dos factos considerados ilícitos processuais, numa técnica legislativa semelhante à utilizada em Direito penal. (assemelhando-se a técnica legislativa utilizada à de direito penal)<sup>475</sup>. Estão, assim, em causa condutas processuais gravosas, que não representam um mero descuido ou imponderação na

---

<sup>473</sup> Cfr. Ac. do TCAN, proferido no processo n.º 00564/04, em 21 de setembro de 2006, e no processo n.º 00035/04, em 11 de novembro de 2004, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [20-08-2021].

<sup>474</sup> Será, no entanto, de questionar se a aplicação deste agravamento não poderá ser *facilitada* pelas próprias características do procedimento de reclamação graciosa. Exigir ao reclamante prudência e diligência na utilização de um meio impugnatório que se caracteriza pela gratuitidade, simplicidade e brevidade, em que nem sequer é obrigatória a representação por advogado, advogado-estagiário ou solicitador, pode colidir com o princípio da colaboração, proporcionalidade e da boa fé, previstos, no mais, no art. 59.º, da LGT, art. 46.º, do CPPT, e no n.º 2, do art. 266.º, da CRP.

<sup>475</sup> Neste sentido, SILVA, Paula Costa e, “A Litigância...”, *op. cit.*, p. 380.

utilização dos meios processuais, mas da adoção de comportamentos verdadeiramente censuráveis, reveladores de malícia, em que, por meios considerados censuráveis, o litigante procura garantir o mérito da sua pretensão e que, por isso, merecem uma reação punitiva. Procura-se penalizar a atuação processual dos litigantes, tendo em conta, não atos processuais isolados, mas a integralidade do comportamento do litigante, atendendo a uma análise global da sua intervenção<sup>476</sup>.

Assim, a aplicação da taxa sancionatória excecional e o agravamento da coleta dependem apenas da falta de prudência ou negligência, de modo tal que, caso tivesse o interessado usado de diligência e prudência, não teria deduzido a sua pretensão ou defesa<sup>477/478</sup>. Além disso, quer no agravamento da coleta, quer na taxa sancionatória excecional, o ponto de partida é o insucesso da pretensão ou defesa apresentadas pelo litigante ou reclamante, enquanto na multa por litigância de má fé esse é apenas uma das várias situações normativamente tipificadas. Por fim, a condenação por litigância de má fé também pode conduzir, se requerida, à condenação numa indemnização, pelo que, embora a sua finalidade primacial seja sancionatória, acomoda uma vertente compensatória, o que já não se verifica nos outros dois institutos, que não comportam qualquer função compensatória<sup>479/480</sup>.

Considerando o edifício filosófico em que se insere a taxa sancionatória excecional e o agravamento da coleta, será de distancia-las da multa por litigância de má fé. Não obstante, entendemos que não lhes deve ser reconhecida natureza tributária, tratando-se antes de prestações coativas com fins sancionatórios.

## **2. O ESTRANHO CASO DA TAXA DE JUSTIÇA AGRAVADA**

No segmento anterior, dissemos que, com a reforma em matéria de custas de 2008, o criador normativo optou por tributar de forma mais gravosa a *litigância em massa*. Com vista a

---

<sup>476</sup> Cfr. SILVA, Paula Costa e, "A Litigância...", *op. cit.*, p. 344.

<sup>477</sup> Cfr. Ac. do TRE, proferido no processo n.º 1267/09.4TBBNV.E1, em 07 de junho de 2008, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [20-08-2021].

<sup>478</sup> Este relaxamento ao nível volitivo parece-nos um tanto *perigoso*, em especial, no procedimento tributário. Basta pensar, como dissemos acima, que, revestindo-se o procedimento de reclamação graciosa de simplicidade e brevidade, e considerando a tendencial ausência de conhecimentos técnicos por parte dos reclamantes, estes poderão nem sequer ter o a consciência de que os seus argumentos, ou a utilização do meio impugnatório, são absurdos ou negligentes (por exemplo, porque não se alinham com a atual corrente jurisprudencial).

<sup>479</sup> Neste sentido, *vide* Ac. do TRP, proferido no processo n.º 6590/13.0TBMTS-B.P1, em 06 de fevereiro de 2020, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [20-08-2021].

<sup>480</sup> Esta problemática foi já colocada por Paula Costa e Silva que questionava se, sendo os comportamentos descritos no art. 531.º, do CPC, ilícitos, existira lugar a uma indemnização pelos danos que o outro litigante haja sofrido em virtude de tais condutas. A autora nega esta possibilidade, afirmando que o bem jurídico tutelado por esse regime – o sistema de justiça – não se confunde com os bens jurídico da contraparte, os quais são já objeto de proteção pelo instituto da litigância de má fé. Assim, "[o] art. 447-B [atual art. 531.º] está claramente ordenado à tutela de um interesse público pelo que fazer dele decorrer um direito a indemnização de um particular parece inadmissível". Cfr. SILVA, Paula Costa e, "A Litigância...", *op. cit.*, pp. 447-449.

concretizar esse objetivo, o n.º 3, do art. 13.º, do RCP, em conjugação com o n.º 6, do art. 530.º, do CPC, prevê que “[q]uando o responsável passivo da taxa de justiça seja uma sociedade comercial que tenha dado entrada num tribunal, secretaria judicial ou balcão, no ano anterior, a 200 ou mais providências cautelares, acções, procedimentos ou execuções, a taxa de justiça é fixada, para qualquer providência cautelar, acção, procedimento ou execução intentado pela sociedade de acordo com a tabela i-C, salvo os casos expressamente referidos na tabela ii, em que a taxa de justiça é fixada de acordo com a tabela ii-B”<sup>481</sup>.

O legislador optou, assim, para efeitos de tributação, por autonomizar uma determinada categoria de litigantes – os *grandes litigantes*<sup>482</sup>. Assim, o grande litigante paga duas taxas de justiça que, na prática, se traduzem numa só. Por exemplo, o sujeito ativo processual *A*, considerado grande litigante, se intentar uma acção declarativa de condenação, cujo valor é de €2.000,00, pagará 1UC (taxa de justiça normal), acrescido de 50% daquele montante, ou seja, 1,5UC. Este processo conduz, assim, ao nascimento da taxa de justiça agravada.

A medida foi recebida com alguma contestação social, que, aliás, que mereceu atenção da doutrina internacional<sup>483</sup>.

Principiemos, então, pelos motivos que precederem à sua criação, que, desde já se diga, não está imaculada de críticas e que vão desde o critério utilizado, passando pelo destino da receita, até à própria natureza jurídica da prestação.

Se atendermos ao preâmbulo do seu diploma criador, constata-se desde logo que o legislador colocou a tónica na *penalização*, referindo-se à “[...] adopção de algumas medidas mais incisivas que visam penalizar o recurso desnecessário e injustificado aos tribunais e a «litigância em massa»”. Uma das linhas orientadoras do legislador é, assim, a moralização e racionalização do recurso aos tribunais, que passa, justamente, pelo tratamento diferenciado dos litigantes em massa.

---

<sup>481</sup> Como dissemos no apartado precedente, no dia 15 de fevereiro de cada ano civil é publicado no portal do *CITIJUS* a lista de sociedades comerciais que, durante o ano civil anterior, tenham intentado mais de 200 acções, procedimentos ou execuções. As sociedades que integram esta lista ficam, até ao dia 15 de fevereiro do ano seguinte, obrigadas a auto liquidar a taxa de justiça, nos termos das tabelas I-C e II-B, do RCP, sempre que intentarem acção, procedimento ou execução. Não o fazendo, a secretaria do tribunal notifica a sociedade para, em 10 dias, proceder ao seu pagamento, sob pena de não se considerar paga a taxa de justiça, nos termos conjugados dos n.ºs 1 e 2, do art. 4.º, da Portaria 200/2011, de 20 de maio. Além disso, em caso de vencimento de causa, a taxa de justiça agravada não integra as custas de parte, em conformidade com o disposto no n.º 4, *in fine*, do art. 26.º, do RCP, sendo sempre suportada pelo litigante em massa.

<sup>482</sup> A categoria dos “grandes litigantes” convoca, em nosso ver, um breve paralelismo com outra qualificação que encontramos no Direito tributário – falamos, assim, dos “grandes contribuintes”. O n.º 1, do art. 68.º-B, da LGT, prescreve que “[s]em prejuízo dos princípios que regem o procedimento tributário, designadamente dos princípios da legalidade e da igualdade, a administração tributária pode, atendendo à elevada relevância económica e fiscal de alguns contribuintes, considerá-los como grandes contribuintes para efeitos do seu acompanhamento permanente e gestão tributária”. Trata-se de uma medida que visa garantir uma relação mais estreita entre a ATA e estes contribuintes, pautada pela cooperação, transparência e boa fé. Um pouco à semelhança do que sucede com os grandes litigantes, também os grandes contribuintes constam de uma lista. Presentemente, encontram-se em vigor as listas dos Anexos I e II, do Despacho da ATA n.º 977/2019.

<sup>483</sup> Cfr. HODGES, Christopher, *et. al.*, “*The Costs...*”, *op. cit.*, p. 14. Assim, “*I/jn 2008 the Portuguese government, having discovered that about half its cases related to small bet claims, controversially attempted to drive cases out of the courts by increasing court fees for those who bring over 200 cases a year.*”

## 2.1. A POSIÇÃO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

O Tribunal Constitucional foi convocado a apreciar a conformidade constitucional da norma resultante da conjugação do n.º 6, do art. 530.º, do CPC<sup>484</sup>, e do n.º 3, do art. 13.º, do RCP.

No seu Ac. n.º 238/2014, acabaria por concluir pela solvabilidade constitucional daquela solução legal<sup>485</sup>. Vejamos. Em causa, uma sociedade comercial, grande litigante, que entendia que esta normação impunha, sem justificação, uma discriminação tributária. De acordo com a sua linha argumentativa, o regime não permite estabelecer uma relação entre o custo específico da prestação do serviço da justiça e a concreta taxa de justiça, agravada, que o grande litigante era obrigado a pagar. Esta taxa assumia uma natureza, não só sancionatória, mas de nutrição das despesas públicas, pois metade da receita reverte a favor do FMJ. A construção argumentativa foi ainda mais longe, alegando que, sendo assim, os litigantes em massa, não só suportariam os seus próprios custos com cada processo, como também o custo de todo o sistema judicial. Concluiu, portanto, que o agravamento da taxa de justiça configurava um imposto.

Ora, antes de analisarmos a posição do Tribunal Constitucional, importa assinalar, em nosso ver, e com o devido respeito, alguma falta de rigor jurídico-tributário na argumentação da recorrente. Esta alega que a taxa de justiça agravada assume uma finalidade sancionatória, penalizadora, para, depois, concluir tratar-se de um imposto. Tal não se afigura correto. Como vimos no início desta investigação, os tributos, onde se incluem os impostos, caracterizam-se pela ausência de fins sancionatórios, sendo essa a nota distintiva em relação a outras prestações coativas, como é o caso, por exemplo, das multas processuais. Logo, ainda que a ideia primacial da recorrente seja, no seu conjunto, apreensível, não podemos deixar de reiterar que é justamente a ausência de finalidades sancionatórias que permite, entre outros elementos, qualificar determinada prestação pública como um tributo, independentemente da sua espécie tributária.

De regresso ao aresto, o Tribunal Constitucional entendeu que com a reforma levada à prática pelo Decreto – Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro procurou-se “[...] introduzir no sistema de administração da Justiça fatores de correção da procura dos tribunais por parte de um conjunto de agentes económicos litigantes, reputada de imoderada e penalizadora da resposta global do sistema”. Com efeito, “[...] a circunstância de parte da receita obtida com a taxa de justiça agravada estar adstrita ao financiamento de um ente público, para prossecução de específicas

---

<sup>484</sup> Correspondia ao n.º 6, do art. 447.º-A, do CPC revogado.

<sup>485</sup> Cfr. Ac. do TC n.º 238/2014, proferido no processo n.º 223/13, em 06 de março de 2014, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [20-02-2021].

medidas de política de justiça, não a converte em tributação autónoma, nem afeta de qualquer modo a sua natureza de taxa (de justiça)”. Quer isto significar que, a circunstância de a taxa de justiça agravada estar, em parte, direcionada para o financiamento da justiça e, noutra, direcionada para a racionalização ao seu acesso, não desvirtua a sua natureza de taxa. É, portanto, atendendo à forma como os grandes litigantes oneram o serviço *justiça* que o legislador ordinário entendeu sujeitá-los a uma tributação mais pesada, tanto mais que, ao fim e ao resto, é-lhes prestado um serviço público, quiçá, até de forma mais premente do que àqueles que, fortuitamente, recorrem à justiça. O Tribunal Constitucional posicionou-se, assim, no sentido de que a norma resultante da conjugação do n.º 3, do art. 13.º, do RCP, e n.º 6, do art. 530.º, do CPC, não enfermava de inconstitucionalidade.

## **2.2. ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE A SUA NATUREZA JURÍDICA**

### **2.2.1. A RECUSA DE FINALIDADES SANCIONATÓRIAS**

*Prima facie*, não cremos que a taxa de justiça agravada revista natureza sancionatória. É certo que, se atendermos ao preâmbulo do seu diploma criador, constata-se que o legislador colocou a tónica na *penalização*, contudo, isso não é suficiente para desvirtuar ou alterar a real natureza jurídica da prestação em análise, pois como bem observa Salvador da Costa, “[...] os exórdios justificativos das leis não se sobrepõem ao que decorre da sua letra e fim”<sup>486</sup> e, nas palavras de Ana Paula Dourado, “[n]ão se deve porém confundir o tributo extrafiscal, o qual tem finalidade de orientação de comportamentos e finalidades fiscais, com sanções”<sup>487</sup>.

Veja-se que, em rigor, a esta prestação não está associada qualquer infração ou violação de regras processuais – ou seja, não está associada à prática de um ilícito processual (como sucede, por exemplo, com a multa por litigância de má fé). Aliás, a taxa de justiça agrava deve ser paga aquando do impulso processual e, portanto, independentemente de qualquer conduta censurável do sujeito processual que, a verificar-se, só é momento posterior poderia ser apreciada e extraídas as devidas consequências. Como dá nota António Santos Abrantes Gerales, ainda que a propósito da condenação em custas, “[...] a propositura da acção ou o exercício do direito de defesa, quando exercidos dentro dos quadros normais, ou seja, quando não representem violação

---

<sup>486</sup> Cfr. COSTA, Salvador da, “As Custas...”, *op. cit.*, p. 26.

<sup>487</sup> Cfr. DOURADO, Ana Paula, “Direito Fiscal”, *op. cit.*, p. 81.

das regras da boa fé, devem considerar-se actos ilícitos, representando simples concretização do direito de acesso aos tribunais”<sup>488</sup>.

### **2.2.2. A SUA QUALIFICAÇÃO COMO TAXA (O PROBLEMA DA RELEVÂNCIA CONCEITUAL DA QUANTIFICAÇÃO)**

Como oportunamente demos conta, a jurisprudência constitucional tem-se posicionado no sentido de que através da imposição de uma taxa podem prosseguir-se finalidades de interesse público (como a limitação da procura de um bem ou serviço) conducentes a um montante diverso do correspondente ao benefício ou custo do serviço<sup>489</sup>. O Tribunal Constitucional também lembra que não é exigível uma correspondência exata entre o montante do tributo e o custo ou valor da prestação pública, mantendo-se a sua natureza mesmo na parte excedente ao custo.

Neste particular, assume relevância o estudo de Sérgio Vasques acerca da relação do princípio da equivalência com a *extrafiscalidade*<sup>490</sup>. Nas palavras do autor, “[...] para que um tributo se possa qualificar como taxa é necessário que, ao menos a título secundário, possua a finalidade de compensar o custo ou valor da prestação em que assenta mas isso não obsta a que a taxa seja empregue na prossecução das políticas extrafiscais as mais diversas. Constituindo a taxa, à semelhança do imposto, uma intromissão coactiva no património privado, ela representa um instrumento privilégio de orientação das escolhas e comportamentos dos particulares”<sup>491</sup>. O autor prossegue, “[a] extrafiscalidade manifesta-se com autonomia em taxas e contribuições, isso sim, quando para desmotivar certo comportamento se fixe o seu montante *acima* desse custo ou benefício”<sup>492</sup>. Considerando que, neste campo, o legislador goza de uma considerável liberdade de conformação, haverá que questionar se as razões de extrafiscalidade são de tal modo relevantes que a adequação do custo ou benefício deve ceder. Por outras palavras, o problema de fundo reside na derrogação ou mitigação do princípio da equivalência, enquanto expressão do princípio da igualdade tributária. Como Sérgio Vasques adverte, “[n]ão podemos, portanto, admitir que a invocação do mais ligeiro interesse extrafiscal baste para justificar as diferenças de tratamento mais fundas entre os sujeitos passivos de taxas de contribuições”<sup>493</sup>, de tal modo que se deve sempre questionar se a lesão do princípio da equivalência é adequada, necessária e proporcional

---

<sup>488</sup> Cfr. GERALDES, António Santos Abrantes, “Temas Judiciários”, *op. cit.*, p. 178.

<sup>489</sup> Neste sentido, *vide*, entre outros, o já mencionado Ac. do TC n.º 200/2001.

<sup>490</sup> Utilizamos aqui a expressão usada pelo autor.

<sup>491</sup> Cfr. VASQUES, Sérgio, “O Princípio...”, *op. cit.*, pp. 142-143.

<sup>492</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 586.

<sup>493</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 594.

aos fins a ele subjacentes. No fundo, trata-se de um exercício de ponderação entre as desvantagens do meio em relação às vantagens do fim<sup>494</sup>.

A questão, como é bom de ver, reside em saber se determinada prestação pecuniária deverá ser qualificada como taxa atendendo ao seu pressuposto – critério formal -, ou, pelo contrário, se deve ser definida atendendo ao seu valor – critério material. Neste último caso, verificando-se uma desproporção entre o *quantum debeatur* e a prestação pública, a taxa transformar-se-ia em imposto, estando-se aqui perante a *tese da convação*.

Como já vimos, a jurisprudência constitucional tem vindo a afastar a transmutação de um tributo comutativo em imposto ainda que o seu montante exceda o custo dos bens e serviços prestados ao respetivo utilizador, salvo em caso de desproporção colossal, adotando, assim, em certa medida, uma visão *material* da qualificação de taxa – ou se, preferimos, uma visão *moderada* do critério material.

Sérgio Vasques, no entanto, adverte para os inconvenientes de uma qualificação baseada num critério material e, conseqüentemente, na utilização da tese da convação. O autor lembra que, sendo o princípio da equivalência um parâmetro de validade, deve ser *extrínseco* e *superior* ao objeto a validar, pelo que é inadequado sustentar-se que, verificando-se a sua violação, a taxa se converte, sem mais, em imposto, inviabilizando logo o seu controlo material. A delimitação conceitual está, portanto, a montante da legitimação material, de modo tal que esta pressupõe sempre a qualificação prévia do tributo em causa<sup>495</sup>. Outra desvantagem relacionada com a tese da convação reflete-se na diminuição do controlo material da taxa. Na verdade, ao reduzirmos o controlo material da taxa apenas a situações de manifesta desproporção, acaba-se por desvirtuar e desvalorizar a própria importância que o princípio da equivalência desempenha no domínio das taxas<sup>496</sup>.

Ora, aqui chegados, a questão que se nos levanta é a de saber se a taxa de justiça agravada poderá ser qualificada como uma taxa. Se analisarmos os seus elementos, parece-nos que o pressuposto é a prestação de um serviço público, ainda que também lhe esteja acoplada uma função extratributária, pois se o grande litigante não acionar a máquina judicial não pagará nem a taxa de justiça agravada, nem a taxa de justiça *normal*. Quanto às finalidades, verifica-se

---

<sup>494</sup> Cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes, “Direito Constitucional...”, *op. cit.*, p. 270.

<sup>495</sup> Para maiores desenvolvimentos sobre esta matéria, *vide*, VASQUES, Sérgio, “O Princípio...”, *op. cit.*, pp. 614 e ss..

<sup>496</sup> Como muito bem adverte Sérgio Vasques, “[a]o reduzirmos o exame material das taxas em impostos, acabamos por desvalorizar o alcance que sobre elas tem o princípio da equivalência e por tudo permitir ao legislador e à administração na respectiva conformação, alimentado a fixação destes tributos em montantes inteiramente alheios ao custo ou valor das prestações administrativas que lhes estão subjacentes”. Cfr. VASQUES, Sérgio, “O Princípio...”, *op. cit.*, p. 616.

que a sua finalidade primacial é a de reorientação do comportamento de um grupo específico, enquanto a taxa de justiça *normal* visa compensar a prestação de um serviço público, a todos os litigantes, integrem ou não a lista de grandes litigantes. Se preferirmos um paralelismo, parece-nos poder a questão ser colocada à semelhança do que sucede com a oferta e procura num mercado de concorrência. Ou seja, com a taxa de justiça agravada, o legislador tenta diminuir, arrefecer, a *procura*. A taxa de justiça agravada funciona, portanto, como instrumento político-económico de modelação dos comportamentos dos grandes litigantes, sendo o produto da sua receita consignado para objetivos de modernização da justiça, através do financiamento do FMJ<sup>497</sup>.

Poderá, porém, suscitar-se uma questão delicada. Considerando que a cobrança da taxa de justiça agravada depende unicamente do número de ações intentadas no ano anterior, poderá questionar-se se não se estará, de certo modo, a fazer um apelo encapotado a um *indício de capacidade contributiva* relevada por uma manifestação de riqueza associada à interposição de mais de 200 ações. A questão assumirá relevância na medida em que respeita ao seu pressuposto, e, portanto, à sua qualificação.

Afastando-nos, no entanto, desta questão, cremos que o pressuposto e finalidade que acabamos de analisar permitem atomizar a taxa de justiça agravada dos impostos e das contribuições. Não nos caberá, evidentemente, analisar a sua legitimação material. A circunstância de o *quantum* da taxa de justiça agravada poder ultrapassar o custo ou do valor da prestação – o que se desconhece – integrará um controlo material, e não de qualificação. Este controlo material é um exercício que cabe, desde logo, aos tribunais, embora, como já vimos, o Tribunal Constitucional tem-se posicionado no sentido de a ultrapassagem do custo ou do valor da prestação não é suficiente para descaracterizar a prestação como uma taxa e qualificá-la com imposto, salvo se ultrapassar de modo intolerável.

De qualquer modo, a taxa de justiça agravada não pode ser confundida com a taxa sancionatória excecional, aludida no art. 531.º, do CPC, e art. 10.º, do RCP, nem tão pouco com a taxa fixada em função da complexidade da causa, prevista no n.º 5, do art. 6.º, do RCP, em conjugação com o disposto no n.º 7, do art. 530.º, do RCP.

---

<sup>497</sup> Nos termos do n.º 2, do art. 1.º, da Portaria n.º 119/2011, de 29 de março, que aprova o Regulamento do FMJ, com a última redação conferida pela Portaria n.º 243/2017, de 1 de agosto, “[o] Fundo tem por objetivo o financiamento ou o cofinanciamento de projetos tendentes a assegurar a modernização judiciária”.

### 2.3. ANÁLISE CRÍTICA

Chegados a este momento, e tendo já concluído que, de um ponto de vista formal, é defensável que a taxa de justiça agravada assuma a natureza de uma genuína taxa, suscitam-se algumas questões, maioritariamente de ordem constitucional, que não poderíamos deixar escapar.

Ora, considerando que o art. 1.º, do CPC, estabelece a proibição da autodefesa, ainda que os grandes litigantes tentem, num primeiro momento, a via extrajudicial, se esta se frustrar, restará o acesso aos meios judiciais para a resolução do diferente. É certo que se pode alegar a existência dos designados *meios de resolução alternativa de litígios*, a saber, a arbitragem, a mediação e os julgados de paz. Todavia, o recurso a estes nem sempre se mostra possível. Pense-se, desde logo, que o acesso à arbitragem implica uma vontade prévia das partes de submeterem o respetivo litígio à apreciação de uma entidade especializada – os tribunais arbitrais. O mesmo acontece na mediação<sup>498</sup> e que não se aplica a matéria familiar, laboral e penal. Já no caso dos julgados de paz, nem todas as questões controvertidas são suscetíveis de apreciação<sup>499</sup>, além de estarem limitados ao conhecimento de ações de valor não superior a €15.000,00<sup>500</sup>.

Sendo o objetivo da taxa de justiça “[...] penalizar o recurso desnecessário e injustificado aos tribunais [...]”, faria, quanto a nós, todo o sentido que, havendo ganho de causa, e demonstrado que ficasse não ser possível recorrer à via extrajudicial ou, sendo possível, e tendo sido, esta não surtiu qualquer efeito útil, a parte vencedora viesse a ser compensada também pela taxa de justiça agravada, pois, ao fim e ao resto, cessou a causa invocada para a sua tributação – o recurso à via judicial não foi desnecessário (o litigante havia esgotado todos os meios não judiciais ao seu dispor), nem injustificada (o litigante venceu a causa). Por conseguinte, somos da opinião que o legislador poderia ter sido um pouco mais flexível neste regime, desde logo, porque, em caso de vencimento – e, portanto, em que o acesso à justiça não terá sido leviano ou injustificado -, a taxa de justiça agravada não incorpora as custas de parte, sendo definitivamente suportada pelo grande litigante, em conformidade com o disposto no n.º 4, do art. 26.º, do RCP. Acresce o argumento de que, o atual modelo do sistema processual não contempla qualquer obrigatoriedade de recurso aos meios de resolução alternativa de litígios, salvo a existência, por exemplo, de um compromisso arbitral, a que alude o art. 280.º, do CPC, o que significa que a regra do n.º 4, do art. 533.º, do CPC nem sequer tem, presentemente, qualquer aplicação prática.

---

<sup>498</sup> A mediação é objeto de tratamento jurídico na Lei n.º 29/2013, de 19 de abril, que estabelece, no seu art. 4.º, o princípio da voluntariedade.

<sup>499</sup> O elenco encontra-se nos n.ºs 1 e 2, do art. 9.º, da Lei n.º 78/2001, de 13 de julho, com a última redação conferida pela Lei n.º 54/2013, de 31 de julho.

<sup>500</sup> Cfr. art. 8.º, do predito diploma legal.

O Conselheiro Pedro Machete, em declaração no já mencionado Ac. do TC n.º 238/2014, observou isto mesmo, registando que “[a]o invés, os aspetos subjetivos conexions com a «modelação de comportamentos», a «prevenção de abusos» ou a «moralização do recurso aos tribunais», assentes no pressuposto de que o recurso aos tribunais por parte de tais litigantes seria desnecessário ou injustificado, não só não têm tradução nos pressupostos de aplicação das normas sindicadas, como correspondem a objetivos legais desajustados para casos - como aquele que é objeto do presente recurso - em que a autora não pode fazer valer os seus direitos senão mediante o exercício do direito de ação judicial”. Acompanhamos esta anotação, uma vez que o único critério pelo legislador reside no quantitativo de processos que determinado sujeito processual intentou no ano anterior. O legislador parece, assim, assumir que qualquer processo *lato sensu* intentado por um grande litigante é um recurso desenfreado e desnecessário aos tribunais, quando tal juízo apenas se consegue alcançar a final. Dito de outro modo, só após a respetiva tramitação processual, e só após o julgador formular a sua própria convicção, fundada, naturalmente, nos elementos de prova carreados para os autos (e sem descurar o princípio do inquisitório), é que se poderá concluir se o uso dos tribunais foi, ou não, abusivo. Por exemplo, só aí é que se poderá concluir que o sujeito processual ativo poderia ter recorrido a meios de resolução alternativa, que o pedido era infundado (*verbi gratia*, dívida já tinha prescrito, o devedor já a tinha pago antes da instauração da ação judicial, o devedor foi declarado insolvente, *et cetera*), entre outras circunstâncias. Até lá, estar-se-ão a onerar sujeitos processuais que, embora considerados litigantes em massa, possam não estar a fazer um uso abusivo do aparelho judicial. Esta tributação assenta num juízo antecipatório em que o legislador, recorrendo unicamente ao número de processos (em sentido lato) que determinado litigante intentou no ano  $n - 1$ , conclui que todo o seu impulso processual, no pólo ativo, se traduz numa utilização abusiva dos tribunais.

Em face deste cenário, não podemos deixar de assinalar algumas reservas quanto à sua conformidade com o princípio da igualdade e o princípio da proporcionalidade, designadamente, quanto à adequação e da necessidade da solução legislativa. Este problema também não pode deixar de convocar o estabelecimento de um paralelo com a jurisprudência emanada do *Tribunal Constitucional de España* a propósito da racionalização da taxa de justiça. Na sua *Sentencia 140/2016, de 21 de julio*, concluiu-se que, embora tal fim – o da racionalização - fosse constitucionalmente legítimo, quando destinada a dissuadir recursos infundados, mostrava-se diluído, na medida em “[...] que su pago se impone de manera igual para la universalidad de justiciables que pretenden impugnar sentencias en los tres órdenes jurisdiccionales gravados”.

Ora, “ [t]al situación perjudica a su vez al justiciable que ejercita correctamente su derecho a recurrir; es decir, todo aquel cuya intención no es dilatar el cumplimiento de una sentencia dictada en su contra sino impugnarla porque la considera disconforme a Derecho, pero a quien, entonces, se le obliga a pagar esa misma tasa cuya cuantía elevada se ha fijado por la norma, precisamente, para erradicar un comportamiento procesal indebido que en realidad le resulta ajeno”. O tribunal também destacou - e de forma certa, a nosso ver - a impossibilidade de implementar um controlo *ex ante* para determinar quando é que a interposição de um recurso era objetivamente infundada, e que essa impossibilidade, sustenta, não pode justificar a imposição da taxa de justiça com o referido propósito dissuasor. Deste modo, atracando-se no princípio da proporcionalidade, o tribunal considerou tal medida inidónea para a prossecução do objetivo de dissuadir a interposição de recursos infundados.

Enfim, do que se vem de expor, resulta que existem situações em que, por um lado, o recurso aos meios de resolução alternativa de litígios não se mostra objetiva ou subjetivamente possível e, por outro, em que o grande litigante já esgotou os meios extrajudiciais com vista à satisfação da sua pretensão material, sendo que, ainda assim, suportará definitivamente a taxa agravada.

## - CAPÍTULO V -

### PRINCÍPIOS ESTRUTURANTES EM MATÉRIA DE CUSTAS

#### 1. CONSIDERANDOS INTRODUTÓRIOS

Nos desenvolvimentos subsequentes, procuraremos enunciar aqueles que nos parecem ser os princípios mais relevantes em matéria de custas *lato sensu*. Abordaremos princípios já mencionados anteriormente, mas também enumeraremos o que, eventualmente, se poderão considerar *princípios próprios* ou *autónomos*. O especial enfoque vai, naturalmente, para o princípio da equivalência em cuja análise traremos à colação diversas questões que, em nosso ver, têm sido negligenciadas pela ciência jurídico-tributária.

#### 2. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE (ALGUMAS REFLEXÕES)

O princípio da legalidade, como já vimos, exprime-se de modo mais ténue nas taxas, ao contrário do ocorre nos impostos, uma vez que o princípio da legalidade em matéria de taxas determina que apenas o seu regime geral esteja sujeito a reserva parlamentar, nos termos da al. i), *in fine*, do n.º 1, do art. 165.º, da CRP. Também dissemos que, tratando-se o direito de acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva um direito fundamental de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, uma das consequências, no plano formal, é a integração desta matéria na reserva relativa de competência da AR, nos termos na al. b), do n.º 1, do art. 165.º, da CRP.

A Constituição estabelece que a criação de impostos e sistema fiscal está sujeito à reserva de lei formal, devendo a lei (em sentido material) disciplinar tanto quanto possível a incidência, taxa, benefícios fiscais e garantias dos contribuintes. Por outro lado, apenas o regime geral das taxas e demais contribuições se encontra sujeito ao princípio da reserva de lei formal. Ora, não se pretendendo repisar o que já dissemos anteriormente, parece-nos ser de questionar – no plano das taxas - a densidade legal que deve ser exigida ao nível material, isto é, contudístico. Por outras palavras, até onde deverá ir um eventual regime geral das taxas? Que matérias deverá disciplinar? Não sendo nosso propósito aventar uma resposta a tais questões, mas apenas procurar refletir sobre elas, parece-nos defensável que tal regime deva conter uma exigência ao

nível da fundamentação económico-financeira das taxas<sup>501</sup>, bem como disposições relativas à liquidação, cobrança, extinção da obrigação tributária (incluindo a prescrição) e garantias dos sujeitos passivos.

### **3. PRINCÍPIO DA JUSTIÇA RETRIBUÍDA OU DA ONEROSIDADE**

Já nos havíamos referido perfuntoamente ao princípio da justiça retribuída. Trata-se de um princípio próprio da tributação do acesso à justiça com agasalho no n.º 1, do art. 1.º, do RCP, que prescreve que todos os processos estão sujeitos a custas, embora, como bem observa Salvador da Costa, são os sujeitos processuais que se encontram sujeitos a custas, e não propriamente os processos *lato sensu*<sup>502</sup>. A ideia de uma justiça retribuída também decorre da própria Lei Fundamental, que, como vimos, não impõe uma justiça gratuita, porém, com o limite de que o Estado não deve criar obstáculos, em especial, económico-financeiros que impeçam o acesso à justiça, tendo em conta o paradigma da capacidade contributiva do homem médio.

O princípio da justiça retribuída encontra a sua primeira manifestação na obrigação do pagamento de taxa de justiça que, como se disse há pouco, visa compensar o Estado pelo exercício da administração da justiça, manifestando também – mas já não no plano tributário - nas custas processuais e, ainda, nas custas de parte (neste último caso, estamos perante uma relação creditícia alheia àquele Estado credor). Contudo, é evidente que o princípio da justiça retribuída manifesta-se em diferentes graus. Basta imaginar, por exemplo, no caso dos sujeitos processuais que beneficiam de isenção de custas, nos termos do art. 4.º, do RCP, ou do benefício de apoio judiciário na modalidade de dispensa de taxa de justiça e demais encargos com o processo, prevista na al. a), do n.º 1, do art. 16.º, da LADT, conjugada com a al. d), do n.º 1, do art. 29.º, do RCP. Pense-se, também, no caso de o réu se encontrar em revelia e, como tal, não ter despoletado qualquer impulso processual. Neste caso, não há, da sua parte, lugar ao pagamento da taxa de justiça, mas caso tenha decaído na causa, nem por isso ficará isento ou não sujeito ao pagamento dos encargos e custas de parte (custas *stricto sensu*, portanto).

---

<sup>501</sup> À semelhança do que prevê a al. c), do n.º 2, do art. 8.º, do RGTAL, e o art. 20, da LTPP.

<sup>502</sup> Cfr. COSTA, Salvador, “As Custas...”, *op. cit.*, p. 97.

#### 4. PRINCÍPIOS DA CAUSALIDADE E DO PROVEITO PROCESSUAL

O n.º 1, do art. 527.º, do PC, dispõe que “[a] decisão que julgue a ação ou algum dos seus incidentes ou recursos condena em custas a parte que a elas houver dado causa ou, não havendo vencimento da ação, quem do processo tirou proveito”. Estão, aqui, contidos dois princípios – o *princípio da causalidade* e, subsidiariamente, o *princípio do proveito processual*.

Numa formulação genérica, pode-se dizer que o princípio da causalidade determina que, quem dá causa ao processo (em sentido lato), é responsável pelas custas. Esta ideologia é acolhida expressamente no n.º 2, do art. 527.º, do CPC, sendo que a responsabilidade fixada a final, condenando-se os responsáveis na decisão que julgue a ação ou incidente, conforme resulta da conjugação do disposto no n.º 1, do art. 527.º, e n.º 6, do art. 607.º, ambos do CPC. Ou seja, o princípio da causalidade adquire relevância quando, a final, é permitido aferir a quem é imputável a causa.

Por regra, a condenação nas custas processuais também implicará, para o mesmo sujeito processual, a responsabilidade pelas custas de parte, e a verdade é que ambas estão relacionadas com o decaimento na causa, contudo, uma não implica necessariamente a outra. Por exemplo, pode suceder que não existam quantias em dívida<sup>503</sup> a juízo e, nesse contexto, haja apenas lugar ao pagamento de custas de parte na proporção do vencimento. Contudo, a isenção de custas, prevista no art. 4.º, do RCP, não abrange as custas de parte, em conformidade com o disposto no n.º 7, daquele preceito<sup>504</sup>.

De qualquer modo, a ideia primacial é a de que o critério desta responsabilidade é a proporção do decaimento.

Além disso, como assinala António Santos Abrantes Geraldês, a quantificação da responsabilidade pelas custas não depende de fatores subjetivos, como “[...] o circunstancialismo do caso concreto, do grau de responsabilidade do agente, da situação económica ou de outros factores que impliquem uma variação do montante final”<sup>505</sup>. Trata-se, pois, de uma responsabilidade objetiva.

Uma nota mais quanto às custas de parte.

---

<sup>503</sup> Por exemplo, porque os sujeitos processuais, do pólo ativo e do passivo, pagaram previamente a taxa de justiça (o que não se verifica no caso de dispensa do pagamento prévio, prevista no art. 15.º, do RCP) e não existem quaisquer encargos (por exemplo, compensações devidas a testemunhas ou pagamentos devidos pela realização de uma perícia). Nestes casos, prevê a al. a), do n.º 1, do art. 29.º, do RCP, a dispensa da elaboração da conta de custas.

<sup>504</sup> Neste sentido, *vide*, entre outros, Ac. do STA, proferido no processo n.º 0490/17, em 23 de maio de 2018, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [22-12-2020].

<sup>505</sup> Cfr. GERALDES, António Santos Abrantes, “Temas Judiciários”, *op. cit.*, pp. 177-178.

Não nos parece demais reiterar que, no caso da taxa de justiça, esta, uma vez paga, não se desagra do erário público. É dizer, independentemente do seu sujeito passivo ter ganho a causa, não há lugar a qualquer restituição por parte do sujeito ativo. O que sucede é que, em sede de custas de parte, a parte vencida deve *compensar* – na proporção do decaimento – a parte vencedora, numa obrigação à qual o credor da taxa de justiça, o Estado, é absolutamente alheio. Com efeito, o princípio da causalidade em nada afeta a arrecadação da taxa de justiça, enquanto tributo, previamente paga pela parte vencedora. A única solução legislativa que, nesta matéria, parece poder interferir com os cofres do Estado é a vertida no n.º 6, do art. 26.º, do RCP. Este preceito determina que, caso a parte vencida seja o MP ou gozar de apoio judiciário na modalidade de dispensa de taxa de justiça e demais encargos com o processo, o Estado, na pessoa do IGFEJ, está efetivamente adstrito ao reembolso da taxa de justiça (e tão só somente da taxa de justiça) paga pela parte vencedora<sup>506</sup>.

Por seu turno, o princípio do proveito processual aparece como secundário, subsidiário, em face do princípio da causalidade. Neste contexto, escreve o STA que “[o] identificado regime legal de responsabilidade por dívidas de custas é motivado pelo princípio da causalidade, a título principal, em virtude do qual deve ser condenada em custas a parte vencida na respectiva proporção. Em segunda linha, vamos encontrar o princípio do proveito ou vantagem processual, de acordo com o qual deve ser condenado no pagamento de custas quem da actividade processual tirou proveito”<sup>507</sup>.

Este mecanismo é nos explicado, entre outros, em aresto da Relação de Lisboa que sumariou que “I – A regra da causalidade, que a lei estabelece como primeiro critério para a distribuição da responsabilidade pela dívida de custas, pressupõe a existência de um vencedor e de um vencido na decisão (artigo 446.º, n.º 1, 1.ª parte, e n.º 2, do CPC); II – O critério subsidiário do proveito obtido (artigo 446.º, n.º 1, 2.ª parte, do CPC), apenas funciona no caso de, nem vencedor, nem vencido, ser possível descortinar no resultado do decidido; III – Se a decisão permitir encontrar um vencedor, mas não um vencido, a dívida de custas deve ser distribuída à semelhança daquelas que sejam devidas pelo próprio processo, acrescentando aquelas a estas – é o que se chama responsabilidade pela parte vencida a final; IV – Se, nem no final, for possível descobrir quem seja o vencedor e o vencido no processo, é a quem tomou a iniciativa de

---

<sup>506</sup> Esta solução não pode ser confundida com a situação prevista no n.º 7, do art. 26.º, da RCP, e que se reporta àquelas situações em que a parte vencedora goza de apoio judiciário, mas a parte vencida não. De qualquer modo, retomaremos este assunto quando abordarmos o princípio da tendencial justiça gratuita para o vencedor.

<sup>507</sup> Cfr. Ac. do STA, proferido no processo n.º 0155/04.5BELSB 0762/15, em 28 de outubro de 2020, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [22-12-2020]. No mesmo sentido, *vide*, entre outros, Ac. do STA, proferido no processo n.º 0696/16.1BELLE, em 28 de janeiro de 2020, e Ac. do TRP, proferido no processo n.º 4567/19.1T8PRT-A.P2, em 14 de julho de 2020, todos disponíveis em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [22-12-2020].

desencadear o funcionamento da máquina judiciária – em regra, o autor – que se deve reconhecer a dívida de custas”<sup>508</sup>.

Assim, o princípio da causalidade aplicar-se-á sempre que for possível imputar a causa a qualquer dos sujeitos processuais, e, não o sendo, funcionará um outro, o do proveito processual, que determina que deve ser condenado no pagamento de custas quem da atividade processual tirou proveito.

## **5. PRINCÍPIO DA (TENDENCIAL) JUSTIÇA GRATUITA PARA O VENCEDOR**

Em relação com o que acabamos de expor, podemos apontar outro princípio autónomo caracterizador do sistema de custas processuais – o princípio da tendencial justiça gratuita para o vencedor. Dizemos *tendencial* porque, como veremos, a parte vencedora não é totalmente compensada pelas despesas que, efetivamente, suportou com a demanda, em especial, no âmbito das custas de parte.

O n.º 3, do art. 26.º, do RCP, elenca as importâncias a que o litigante vencedor tem a haver do vencido, e que já acima enunciámos. No que respeita, em especial, à compensação pelas despesas com honorários do mandatário, a al. c), do n.º 3, do art. 26.º, do RCP, tem de ser conjugada - numa verdadeira *ginástica jurídica* – com a al. d), do n.º 2, do art. 25.º, do mesmo diploma. Isto porque, na realidade, a compensação com as despesas com honorários tem um limite, e o limite é o correspondente justamente a 50% do somatório das taxas de justiça pagas pelos sujeitos processuais. Com efeito, a referida al. d), do n.º 2, do art. 25.º, do RCP, dispõe que, na nota discriminativa e justificativa, deve indicar-se, em rubrica autónoma, as quantias pagas a título de honorários de mandatário, salvo, quando superiores ao valor indicado na alínea c) do n.º 3 do artigo 26.º. Ora, o valor indicado nesta última norma é, justamente, 50% do somatório das taxas de justiça pagas pelos sujeitos processuais. Assim, recorrendo a um exemplo, numa ação em que autor e réu pagaram, cada um, €306,00 a título de taxa de justiça, num total de €612,00, a compensação pelas despesas com honorárias do mandatário da parte vencida terá como limite €306,00, ainda que, na realidade, as despesas tenham sido superiores a essa quantia<sup>509</sup>.

---

<sup>508</sup> Cfr. Ac. do TRL, proferido no processo n.º 277/08.3TBSRQ-F.L1-7, em 11 de janeiro de 2011, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [23-12-2020].

<sup>509</sup> Neste sentido, *vide*, entre outros, Ac. do STA, proferido no processo n.º 0906/14.OBEVIS-S1, em 17 de dezembro de 2019, em se que explica que “[o] valor de 50% do somatório das taxas de justiça pagas pelas partes é o limite imposto por lei para compensar a parte vencedora, naturalmente se tiver suportado despesas com honorários de mandatário judicial desse valor, ou superior, recebendo, o que tiver efetivamente pago, na totalidade quando o valor dos honorários se contenha dentro dos 50% do somatório das taxas de justiça pagas pelas partes”. Disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [23-12-2020].

Veja-se, ainda, o recente Ac. do STA, proferido no processo n.º 0415/17.5BEMDL-A, de 20 de janeiro de 2021, que uniformizou jurisprudência no sentido de que “[n]ão existe norma ou princípio legal que imponha que as quantias indicadas em rubrica autónoma a título de honorários de

Torna-se, pois, fácil concluir que situações existem, e existirão, em que o vencedor não é totalmente compensado pelas despesas com a demanda não sendo possível, nessa medida, falar numa justiça totalmente gratuita para o vencedor<sup>510</sup>. Neste particular, o STA observa que, “[a]tentado à limitação estabelecida, não há dúvidas que a intenção do legislador – aliás, já expressa no n.º 2, al. g) da Lei n.º 26/2007, de 23/7 (lei de autorização legislativa) – não foi a de ressarcir a parte vencedora da totalidade dos honorários do seu mandatário judicial, mas a de lhe fixar uma compensação que, em face do valor da acção e das taxas de justiça suportadas pelas partes, considerou ser no montante adequado”. O aresto refere, ainda, que “[...] na actual legislação processual civil e sobre custas, o legislador limitou a enorme discrepância que existia entre o montante das despesas efectivamente suportadas com a demanda pela parte vencedora e as quantias que esta tinha direito a receber através da imputação dos custos dela à contraparte, mas não foi ao ponto de consagrar o princípio da justiça gratuita para o vencedor ou uma solução equiparada à prevista em matéria de responsabilidade civil no art.º 562.º, do C.Cv”<sup>511</sup>.

António Santos Abrantes Geraldès considera que “[...] o sistema adotado pelo legislador não deixa de se assumir como contraditório em relação a outras esferas do direito, *maxime* do direito substantivo privado, onde a obrigação de indemnização obedece a princípios de reconstrução pecuniária do dano, a qual assenta na teoria da diferença, consagrada, nomeadamente, nos arts. 564.º e 566.º, n.º 2, do CC”<sup>512</sup>.

Outro exemplo de como a justiça não é inteiramente gratuita para o vencedor encontramos nas situações em que o vencido é o MP ou gozar do benefício de apoio judiciário, na modalidade de dispensa de taxa de justiça e demais encargos com o processo. Nestes casos, o vencedor apenas tem direito a ser compensado pela taxa de justiça por si paga, reembolsada pelo IGFEJ, de acordo com o n.º 6, do art. 26.º, do RCP<sup>513</sup>. Sobre esta matéria, o Tribunal Constitucional já

---

mandatário, nos termos do art. 25.º n.º 2, d), do Regulamento de Custas Judiciais, tenham de ser documentadas, nomeadamente, mediante nota de honorários e/ou correspondente recibo”, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [30-01-2021].

<sup>510</sup> Face a esta regra, o sujeito ativo da relação processual, antecipando-se a um eventual ganho de causa, pode ser seduzido a elencar um pedido de indemnização relativo às despesas com os honorários do seu mandatário, tentando, assim, contornar aquele obstáculo. Todavia, a jurisprudência tem entendido que o pagamento de tais despesas, motivadas pela interposição da respetiva acção judicial, apenas pode ocorrer em sede de condenação em litigância de má fé, como decorre da al. a), do n.º 1, do art. 543.º, do CPC, ou em sede de custas de parte, não integrando a obrigação de indemnizar prevista no art. 562.º, do CC. Neste sentido, *vide*, entre outros, Acs. do TRP, proferido no processo n.º 9910453 em 26 de janeiro de 2000, proferido no processo n.º 0231399, em 21 de novembro de 2002, e do STJ, proferido no processo n.º 5792/15.OTBALM.L1.S2, em 15 de janeiro de 2010, proferido no processo n.º 08A2109, em 23 de agosto de 2008, todos disponíveis em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [23-12-2020]. Questão diferente, parece-nos, será a circunstância de essa indemnização ter sido previamente fixada no âmbito da autonomia privada, limitando-se o sujeito processual a invocar esse acordo de vontades. É exemplo disso, entre outros, um regulamento de condomínio que preveja a responsabilidade dos condóminos pelas despesas com os honorários do mandatário judicial do condomínio, em litígios judiciais com vista à cobrança de dívidas. Sobre esta estipulação entre as partes, apontamos, por exemplo, o Ac. do TRE, proferido no processo n.º 2561/07.4TBFAR-R.E1, em 07 de dezembro de 2012, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [23-12-2020].

<sup>511</sup> Cfr. Ac. do STA, proferido no processo n.º 0284/17.5BELSB, em 05 de março de 2020, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [23-12-2020]. Salientamos que esta decisão foi proferida a propósito da morosidade na justiça, questão que abordaremos em momento próprio.

<sup>512</sup> GERALDES, António Santos Abrantes, “Temas Judiciários”, *op. cit.*, p. 188.

<sup>513</sup> Sobre esta matéria, *vide*, entre outros, Ac. do STA, proferido no processo n.º 01350/16, em 09 de março de 2017, e Ac. do TRC, proferido no processo n.º 500/09.7BSRT.1.C1, em 17 de novembro de 2020, ambos disponíveis em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [23-12-2020].

teve oportunidade se pronunciar no Ac. n.º 2/2015, onde concluiu pela não inconstitucionalidade dessa norma. O tribunal, recorrendo ao princípio da igualdade, entendeu que a situação daquele que litiga contra beneficiário de apoio judiciário é objetivamente distinta daquele que litiga contra pessoa que não goza desse benefício. Assim, tratando-se a litigância de uma atividade de risco, pelos custos que implica e na medida em que o seu resultado é sempre incerto, há uma redução desse risco pelo facto de parte das custas, ainda que seja apenas a taxa de justiça, serem reembolsadas pelo IGFEJ. No caso contrário, existe um risco associado à possibilidade de não pagamento das custas de parte pelo vencido.

Em súmula, “[m]esmo que obtenha vencimento total na acção, a parte vencedora jamais logrará alcançar, por via da conta final do processo, a compensação global por todas as despesas judiciais e extra judiciais suportadas, já que este pagamento está condicionado pela prova de um determinado circunstancialismo que possa ser subsumido na litigância de má-fé”<sup>514</sup>.

Seja como for, tratam-se de despesas que têm de estar ligadas à demanda por um nexo de causalidade adequada.

## **6. A MANIFESTAÇÃO DO PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA NA TAXA DE JUSTIÇA**

### **6.1. ENQUADRAMENTO**

O n.º 1, *in fine*, do art. 20.º, da CRP, estabelece que a justiça não pode ser denegada por insuficiência de meios económicos, significando, isto, que está o Estado constitucionalmente incumbido de criar soluções legais que ressalvem situações de insuficiência de meios económicos, objetiva e casuisticamente avaliadas. Por outro lado, o Estado goza de ampla margem de liberdade na fixação do montante das taxas de justiça. Sabendo que uma eventual manifestação de força contributiva não é o pressuposto legal da taxa de justiça, importa equacionar, por um lado, se o acesso à justiça acomoda o princípio da capacidade contributiva e, sendo o caso, como é que este se manifesta.

---

<sup>514</sup> Cfr. Ac. do TRP, proferido no processo n.º 13118/16.9T8LSB-A.P1, em 20 de fevereiro de 2020, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [26-12-2020].

## **6.2. A CAPACIDADE CONTRIBUTIVA DO HOMEM MÉDIO**

O nosso Tribunal Constitucional tem preconizado que, “[n]a 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 incomportável 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”<sup>515</sup>. Por este motivo, o tribunal tem entendido que as custas não podem olvidar a *capacidade contributiva do homem médio*, sob pena de tornar o acesso à injustiça insuportável, entendimento este que veio a ser sancionado em decisão que concluiu que o valor de taxa de justiça em causa era “[...] manifestamente excessivo e desproporcionado, tomando como paradigma «a capacidade contributiva do cidadão médio»”<sup>516</sup>.

A tributação no acesso à justiça, embora não tenha em consideração – pelo menos, tal como ocorre na mecânica dos impostos – a capacidade contributiva dos seus utilizadores, não pode olvidar a *capacidade contributiva do homem médio*. Dito de outro modo, embora o Estado goze de liberdade normativa na determinação do valor das taxas de justiça, não pode adotar soluções legais que, na prática, impeçam o cidadão médio de aceder à justiça, sob pena de contravenção ao n.º 1, do art. 20.º, da CRP.

Assim, por exemplo, a fixação de limites mínimos e máximos, de modo a que, por um lado, a taxa de justiça corresponda suficientemente aos custos e, ou, aos benefícios provocados ou aproveitados e, por outro, não obstaculize o acesso à justiça, é uma demonstração da forma como a taxa de justiça acomoda o princípio da capacidade contributiva.

Ora, é justamente porque, por um lado, a justiça deve ser acessível a todos e, por outro, porque a tributação do seu acesso não assenta na capacidade contributiva nos mesmos termos em que assenta os impostos, que o legislador ordinário está incumbido de criar meios de modo a torná-la alcançável, e não mera quimera.

Vejamos um exemplo simples.

O sujeito *A*, autor, que vive de forma desafogada, possuindo um vasto património imobiliário e um rendimento mensal líquido de €2.000, se intentar uma ação declarativa em que peticiona a condenação do sujeito *B*, réu, ao pagamento de €20.000,00€, pagará a taxa de justiça correspondente a 4UC. Por sua vez, o réu, que aufere apenas um pouco mais que o salário mínimo

---

<sup>515</sup> Cfr. Ac. do TC n.º 352/1991, por nós já mencionado.

<sup>516</sup> Cfr. Ac. do TC n.º 266/2006, proferido no processo n.º 421/2006, em 11 de julho de 2006, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [24-01-2021].

nacional, não tem outras fontes de rendimento, e não tem qualquer património imobiliário e mobiliário, se pretender contestar, pagará igual importância a título de taxa justiça.

Ou seja, em matéria de taxa de justiça, não há distinção ao nível da concreta capacidade contributiva dos sujeitos passivos como ocorre no imposto, isto porque, embora o recurso à via judicial possa evidenciar alguma capacidade contributiva do sujeito passivo, o certo é que o fundamento da taxa de justiça nela não radica e, portanto, nunca se trataria de uma capacidade contributiva real, mas meramente potencial. Mostra-se, assim, certa a afirmação de Eugenio Simon Acosta quando, embora assinalando que há quem defenda que o ato de receber um serviço público é demonstrativo de capacidade contributiva, sustenta que “*[q]uien solicita o recibe un servicio sólo demuestra que tiene necesidad de recibir, no capacidad de dar*”.

De qualquer modo, a ideia da capacidade contributiva do homem médio não pode ser confundida com a que precede ao sistema de acesso ao direito e aos tribunais, por nós já analisado. Similarmente, a capacidade contributiva do homem médio também não pode ser confundida com a equivalência económica, uma vez que esta expressa o nexó que deve existir entre a prestação pública e o montante da contraprestação.

Em todo o caso, e sem prejuízo do sistema de acesso ao direito e aos tribunais, existem soluções legais em que o legislador tem em conta a *concreta* capacidade contributiva do sujeito passivo. Tome-se como exemplo as alíneas h), e j), do n.º 1, do art. 4.º, do RCP, que dispõem que estão isentos de custas os trabalhadores ou familiares, em matéria de direito do trabalho, quando sejam representados pelo MP ou pelos serviços jurídicos do sindicato, quando sejam gratuitos para o trabalhador, desde que o respectivo rendimento ilíquido à data da propositura da ação ou incidente ou, quando seja aplicável, à data do despedimento, não seja superior a 200 UC, bem assim como os arguidos detidos, sujeitos a prisão preventiva ou a cumprimento de pena de prisão efetiva, em estabelecimento prisional, quando a secretaria do Tribunal tenha concluído pela sua insuficiência económica<sup>517</sup>. Tratam-se, portanto, de normas que, declaradamente, têm em consideração a capacidade contributiva desses sujeitos processuais e que determinam a isenção de pagamento da taxa de justiça.

Esta temática convoca, ainda, um breve tratamento sobre a proteção do mínimo de existência como derrogação ou mitigação do princípio da equivalência. Afigura-se-nos, porém, mais acertado abordá-la quando abordaremos, adiante, o princípio da equivalência na taxa de justiça.

---

<sup>517</sup> Para a apreciação da insuficiência económica do arguido, deve este emitir uma declaração relativa ao rendimento, património e despesa permanente do seu agregado familiar, de harmonia com o disposto no n.º 3, do art. 39.º, da LADT. Sobre esta matéria, *vide*, entre outros, COSTA, Salvador, “As Custas...”, *op. cit.*, p. 113.

### 6.3. VEJA-SE O CASO ESPANHOL

No espaço jurídico espanhol, é reconhecido uma maior significância ao princípio da capacidade contributiva nos tributos comutativos.

Na doutrina, Isabel Gil Rodríguez observa que, sendo a contrapartida pela taxa de justiça a prestação de um serviço público essencial, quando o sujeito recebe esse serviço não está a exteriorizar capacidade económica. Porém, postulando-se um princípio de acesso à justiça retribuído, a capacidade económica manifesta-se na medida em que a taxa de justiça não deve ser exigida a quem não possui tal capacidade<sup>518</sup>. Na mesma linha argumentativa, César García Nóvoa reitera que o princípio da capacidade contributiva manifesta-se nas taxas, não propriamente no seu valor, mas na sua fundamentação, justificando que não sejam exigidas a quem não manifeste tal capacidade<sup>519</sup>. César Martínez Sánchez preconiza, ainda, o fenómeno da “aristocratização” (“*aristocratización*.”) do sistema judicial para se referir ao efeito que pode advir da imposição da taxa de justiça sem consideração pela capacidade contributiva dos sujeitos passivos, na medida em que a imposição de uma taxa de justiça desincentivaria o acesso dos que tem menor capacidade contributiva, ficando apenas ao acesso dos que possuem uma maior capacidade contributiva<sup>520</sup>. Assim, um eventual efeito dissuasor que as taxas de justiça possam ter diminuirá com o aumento da capacidade contributiva dos sujeitos passivos, fazendo surgir o referido fenómeno.

O *Tribunal Constitucional de España* também se tem posicionado no mesmo sentido, admitindo que “[e]sta conclusión general sólo podría verse modificada si se mostrase que la cuantía de las tasas establecidas por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, son tan elevadas que impiden en la práctica el ejercicio del derecho fundamental o lo obstaculizan en un caso concreto en términos irrazonables”<sup>521</sup>.

---

<sup>518</sup> Cfr. GIL RODRÍGUEZ, Isabel, “*Las tasas...*”, *op. cit.*, pp. 113-116.

<sup>519</sup> Cfr. GARCÍA NOVOA, César, “*El concepto...*”, *op. cit.*, p. 268 e ss.. No mesmo sentido, Cfr. GOROSPE OVIEDO, Juan Ignacio; HERRERA MOLINA, Pedro Manuel, “*La virtualidad del principio de capacidad económica en el ordenamiento tributario español*”, in Ana Yábar Sterling, *Estudios en homenaje al profesor Pérez de Ayala*, Madrid, Dykinson, 2007, pp. 36-37. Os autores sustentam que “[...] en los tributos “retributi- La virtualidad del principio de capacidad económica en el ordenamiento tributario español 37 vos” y en los extrafiscales la capacidad económica no puede actuar como criterio general de cuantificación, sino más bien como límite para garantizar el mínimo existencial y la no confiscación”.

<sup>520</sup> Para maiores desenvolvimentos, vide MARTÍNEZ SÁNCHEZ, César, “*Una aproximación crítica a las tasas judiciales desde el derecho financiero y tributario*”, in *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, n.º 27, 2013, p. 218-220.

<sup>521</sup> Cfr. *Sentencia 79/2012, de 17 de abril*, disponível em [www.tribunalconstitucional.es](http://www.tribunalconstitucional.es) [04-09-2021].

## 7. PRINCÍPIO DA EQUIVALÊNCIA

### 7.1. PRÓLOGO

A taxa de justiça é a contrapartida pela prestação de um serviço público individualizado. Este, aliás, é um serviço específico, palpável, quase que individualizado, personalizado, para os respetivos sujeitos processuais, sendo possível estabelecer uma relação, um nexo, entre o seu utilizador e o ente público, ou seja, uma equivalência jurídica<sup>522</sup>.

Sabemos também que o imposto assenta na capacidade contributiva dos contribuintes, enquanto a taxa assenta no princípio da equivalência que, por sua vez, exprime a ideia de adequação das taxas aos custos que o sujeito passivo gera para a administração ou ao benefício de que a administração, com a sua prestação, lhe proporciona. O princípio da equivalência é uma concretização do princípio da igualdade tributária podendo manifestar-se numa lógica de equivalência de custo ou de benefício. Isto não significa, porém, que as taxas não possam, de alguma forma, ter em consideração, no seu fundamento, capacidade contributiva dos sujeitos passivos, ainda que esta não seja a sua medida.

Ora, tal é o que se verifica na taxa de justiça cujo facto tributário, embora não sendo uma manifestação de capacidade contributiva, mas a prestação de um serviço ou atividade públicos e individualizados, não se olvidou aquela por completo, não só porque deve atender à capacidade contributiva do homem médio, como a sua tributação coexiste com mecanismos legais tendentes à diminuição ou anulação de desigualdades no seu acesso, motivadas, sobretudo, por insuficiência económica.

Por outro lado, tem sido entendimento da jurisprudência mais autorizada que a conformidade constitucional das taxas, de uma forma genérica, e as taxas de justiça, em concreto, se basta com a equivalência jurídica, ou seja, com a conexão existente entre a obrigação tributária que impende sobre o sujeito passivo e a prestação pública que ele efetivamente provoca ou aproveita, não se exigindo uma equivalência económica entre o *quantum* da taxa e o custo ou benefício do serviço prestado, embora não se possa permitir uma manifesta desproporcionalidade<sup>523</sup>. Além disso, como dissemos no começo desta investigação, o sinalagma

---

<sup>522</sup> Cremos, portanto, que nem sequer se coloca a problemática apreciada pelo Tribunal Constitucional, no âmbito, por exemplo, das taxas municipais de proteção civil, e que já aqui tivemos oportunidade de analisar.

<sup>523</sup> Como assinala Isabel Gil Rodríguez, a propósito da ordem jurídica espanhola, onde a problemática tem sido colocada em moldes assemelhados, “[u]na incorreta, desproporcionada y excesiva cuantificación de las tasas judiciales puede servir de argumento para negarles su acomodación al texto constitucional”. Cfr. GIL RODRIGUEZ, Isabel, “Las tasas...”, *op. cit.*, p. 212.

não implica a contemporaneidade ou a simultaneidade das prestações, não se exigindo coincidência temporal entre o pagamento deste tributo e a efetivação da prestação do serviço ou atividades correspondentes.

Dito isto, começaremos por destacar alguma jurisprudência constitucional em matéria de taxa de justiça. Após esta contextualização jurisprudencial, chegará o momento de refletir sobre a intensidade com que o princípio da equivalência se manifesta na taxa de justiça. Nesse seguimento, procuraremos aferir se o legislador ordinário terá optado pelo benefício ou pelo custo, ou por ambos, como forma de concretizar aquele princípio e, a finalizar este périplo, exploraremos também a base tributável da taxa.

## **7.2. A JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Como se viu, o Tribunal Constitucional tem entendido, por um lado, que não lhe cabe pronunciar-se sobre a opção do legislador quanto à fixação do *quantum* da taxa, que neste aspeto goza de uma ampla margem de liberdade, e que, para que mantenha a sua natureza (e tratamento constitucional), não se exige uma equivalência económica, quedando-se por um controlo formal ao nível da equivalência jurídica. Estamos aqui perante um controlo negativo, através da aplicação do critério da *proibição da manifesta desproporcionalidade*.

Analisemos, então, algumas decisões.

### **7.2.1. ACÓRDÃO N.º 349/2002**

Uma sociedade comercial intentou a respetiva ação judicial para a obtenção de autorização de redução de capital do social, que veio a obter, sem oposição, sentença favorável. O valor da causa era de \$167.232.230,038, tendo, a final, a litigante sido confrontada com uma conta de custas no valor de 1.254.173,900\$, dos quais 836.183,000\$ eram relativos à taxa de justiça. Ou seja, a taxa de justiça correspondia a cerca de 0,5% do valor da causa e a 66% do total das custas processuais. A recorrente pediu a redução das custas, o que foi indeferido, tendo recorrido para o Tribunal da Relação de Lisboa que veio a desaplicar a norma contida na al. h), do art. 7.º, do CCJ, na versão à data em vigor, com fundamento na sua inconstitucionalidade por violação dos princípios da proporcionalidade e do acesso ao direito e aos tribunais. A Relação de Lisboa teve em consideração a circunstância de aquela ação não ter tido oposição, ter comportado um processado simples e a duração de três meses e oito dias. Nas suas alegações, a sociedade

comercial concluía, ainda, que a desproporção entre a taxa de justiça que lhe era exigida e os serviços prestados pelo tribunal transformavam a taxa de justiça em imposto. O Tribunal Constitucional concluiu, não só pela falta de razão da litigante neste último ponto (relativamente à consideração da taxa como um imposto), como entendeu que a norma em causa não enfermava de inconstitucionalidade, uma vez que se trava “[...] de um critério de determinação da quantia da taxa de justiça em que o legislador teve em conta não só o valor de custo do serviço em causa mas, determinadamente, o valor presumivelmente resultante da utilidade obtida através da prestação do serviço, não deixando uma taxa de justiça que representa - como aconteceu no caso concreto - apenas 0,5% do valor do acto de satisfazer os requisitos constitucionais de proporcionalidade”. Quanto à equivalência, quedando-se por uma equivalência jurídica, o tribunal explicou que “[...] a aferição da verificação de uma situação de clara desproporção, que possa afectar o carácter sinalagmático de um tributo, não pode relacionar-se apenas com o carácter fortemente excessivo da quantia a pagar relativamente ao custo do serviço; ela há-de igualmente ser aferida em função de outros factores, designadamente da utilidade do serviço para quem deve pagar o tributo”. Assim, uma vez que o montante da taxa pode decorrer da utilidade do serviço prestado, e não necessariamente do seu custo, o Tribunal Constitucional concluiu que, no caso em juízo, não existia uma manifesta desproporcionalidade.

Contudo, a decisão contou com uma declaração de voto da Conselheira Maria dos Prazeres Pizarro Beleza, no sentido da inconstitucionalidade da norma em apreciação, por entender, fundamentalmente, que embora a redução de capital fosse de valor excecionalmente elevado, esse valor não influenciava a tramitação processual, o que conduzia a que a taxa de justiça assumisse um valor *exorbitante e desproporcionado*.

### **7.2.2. ACÓRDÃO N.º 227/2007<sup>524</sup>**

Duas sociedades comerciais instauraram um procedimento cautelar, cujo valor da causa se cifrava em €51.742,000 correspondente a prejuízos que aquelas entendiam terem sofrido em virtude da conduta imputada à requerida. A decisão foi julgada improcedente na 1.ª instância, tendo aquelas recorrido para o Tribunal da Relação, que acabou por confirmar a decisão recorrida. A final, foi-lhes apresentada uma conta de custas no valor total de €584.403,82, dos quais €388.226,01, ou seja, cerca de 66%, correspondiam à taxa de justiça. As sociedades entendiam

---

<sup>524</sup> Cfr. Ac. do TC n.º 227/2007, por nós já mencionado.

que o valor das custas não era adequado ao serviço prestado, e que impedia o acesso à justiça. O Tribunal de Comércio de Lisboa recusou a aplicação das normas contidas no n.º 1, do art. 13.º, al. m), do n.º 1, do art. 15.º, e n.º 2, do art. 18.º, do CCJ, na versão à data em vigor, com fundamento na sua inconstitucionalidade, por entender que a ausência de um limite máximo para o valor da causa, a considerar para efeito de cálculo da taxa de justiça, violava os princípios do acesso ao direito e aos tribunais e da proporcionalidade<sup>525</sup>.

Tal entendimento, veio, de facto, a merecer o acolhimento do Tribunal Constitucional, que entendeu que o montante das custas era muito superior aos custos da prestação do serviço de administração da justiça, tanto mais que se reportavam a um procedimento cautelar, em que, como é consabido, a apreciação do mérito da causa é meramente sumária. No aresto é dito que “[e]m 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 Euro 584 403,82, que, não só tomando como paradigma "a capacidade contributiva do cidadão médio" [...] 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”.

---

<sup>525</sup> O Tribunal de Comércio de Lisboa entendeu que “[...] 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.”

### **7.2.3. Acórdão n.º 421/2013<sup>526</sup>**

O autor havia intentada ação declarativa em que peticionava a condenação dos réus ao pagamento de €10.000.000,00, por danos não patrimoniais com fundamento na violação da sua reputação, imagem e bom nome. Estávamos, portanto, perante uma ação de valor superior a €275.000,00, em que ao valor da taxa de justiça aplica-se um acréscimo, a final, por cada €25.000,00 ou fração. Além disso, à altura, estava em vigor o RCP na redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 52/2011, de 13 de abril, que não previa a regra da dispensa do remanescente. O autor viria, ainda na fase dos articulados e antes da apresentação de qualquer contestação, a desistir do pedido. Nesse contexto, foi confrontado com uma conta de custas no valor €118.360,80. O autor reclamou da conta de custas, tendo o tribunal recusado a aplicação das normas contidas nos art.ºs 6.º e 11.º, conjugadas com a tabela I-A, do RCP na versão à data em vigor, quando interpretadas no sentido de não ser possível adequar a taxa de justiça a cobrar no processo em função do processado e complexidade da causa ao serviço efetivamente prestado, em particular através da dispensa do pagamento remanescente.

Ora, submetida a questão à apreciação do Tribunal Constitucional, este também não teve dúvidas em concluir pela sua inconstitucionalidade, por entender que “[...] ao fixar para o último escalão de valor das ações (euro)250.000,00 a (euro)275.000,00), no regime geral (tabela I-A), uma taxa de justiça de valor fixo (16UC) que progressivamente se agrava, sem qualquer limite máximo, na proporção direta do aumento do valor da ação (em acréscimos de 3 UC, a fixar a final, por cada 25.000,00 ou fração), adotou efetivamente, em desvio à declaração de intenções constante do respetivo diploma preambular, um sistema de taxa de justiça que, neste particular, se baseia no critério exclusivo do valor da ação, presumindo-se que a complexidade da ação, e a utilidade que as partes dela retiram, aumenta na proporção direta do respetivo valor.” Assim, “[...] verifica-se que o sistema misto de taxaço, assente não apenas no valor da causa mas também na complexidade dos autos, apenas opera em sentido único, garantindo que os processos suscetíveis de serem qualificados como especialmente complexos importem para o sujeito passivo da correspondente obrigação tributária um custo que efetivamente reflita esse maior grau de complexidade. Mas não atua em sentido contrário, assegurando às ações de elevado valor que fiquem claramente aquém de um padrão médio de complexidade um nível de tributação adequado

---

<sup>526</sup> Cfr. Ac. do TC n.º 421/2013, proferido no processo n.º 907/2012, em 15 de julho de 2013, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [18-12-2020].

ao (menor) serviço efetivamente prestado”. Contudo, como alertou o tribunal, o problema de inconstitucionalidade apenas se coloca em virtude da ausência de um limite máximo ao regime de tributação crescente em função do valor da ação, pois que ignora a complexidade dos autos para o efeito de evitar ou corrigir valores de tributação desproporcionados. Veja-se que, neste aresto, o Tribunal Constitucional admitiu não ser inconstitucional a circunstância de a taxa de justiça ser fixada em função do valor da causa, mas o facto de não se estabelecer um limite máximo do valor da causa para efeitos do cálculo da taxa de justiça, tendo sido apenas neste âmbito que o tribunal emitiu juízos de inconstitucionalidade<sup>527</sup>.

### 7.3. O VALOR DA CAUSA

Qualificando o presente sistema de tributação, Salvador da Costa sustenta que se trata de um *sistema misto*, isto porque o n.º 1, do art. 6.º, do RCP, estabelece que a taxa de justiça é fixada em função do valor e em função complexidade da causa<sup>528</sup>. Será assim? É o que procuraremos analisar nos desenvolvimentos subsequentes.

É bem verdade que, pelo menos, num primeiro momento, isto é, aquando do pagamento prévio da taxa de justiça, esta é determinada em função do valor da causa<sup>529</sup>, o qual, por sua vez, é fixado em função de diversos critérios previstos no direito adjetivo. Assim, o art. 11.º, do RCP, dispõe que “[a] base tributável para efeitos de taxa de justiça corresponde ao valor da causa, com os acertos constante da tabela I, e fixa-se de acordo com as regras previstas na lei do processo respetivo”. Se analisamos o texto preambular do Decreto – Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, é dito que “[d]e um modo geral, procurou também adequar-se o valor da taxa de justiça ao tipo de processo em causa e aos custos que, em concreto, cada processo acarreta para o sistema judicial [...]”. O valor da causa é trespassado por uma ideia comum – a da que representa, ou deve representar, a *utilidade económica imediata do pedido*. Isto porque, e cingindo-nos ao processo civil, por ser a matriz para outros processos, dispõe o n.º 1, do art. 296.º, do CPC, que “[a] toda a causa deve ser atribuído um valor certo, expresso em moeda legal, o qual representa a utilidade económica imediata do pedido”<sup>530</sup>.

---

<sup>527</sup> Em todo o caso, atualmente, nesta matéria, o n.º 7, do art. 6.º, do RCP, dispõe que “[n]as causas de valor superior a (euro) 275 000, o remanescente da taxa de justiça é considerado na conta a final, salvo se a especificidade da situação o justificar e o juiz de forma fundamentada, atendendo designadamente à complexidade da causa e à conduta processual das partes, dispensar o pagamento”.

<sup>528</sup> Cfr. COSTA, Salvador da, “As Custas...”, *op. cit.*, pp. 135-136.

<sup>529</sup> Porém, como vimos no apartado anterior, nem sempre foi assim, pois a compensação pelos serviços de justiça fazia-se através da tributação de cada ato.

<sup>530</sup> Na mesma linha, veja-se, por exemplo, o n.º 1, do art. 31.º, do CPTA.

Sucedem, porém, que, em alguns casos, a pretensão do sujeito processual não é pecuniariamente quantificável. Basta pensar, por exemplo, nas ações sobre o estado das pessoas ou sobre interesses imateriais ou difusos<sup>531</sup>, em que valor da causa – dada, justamente, a insusceptibilidade de avaliação pecuniária – é o da alçada da Relação, acrescida de €0,01, em conformidade com o disposto no n.º 1, do art. 303.º, do CPC<sup>532</sup>. Nestes casos, como explica José Lebre de Freitas, há que encontrar o *equivalente pecuniário*. Assim, “[q]uando o pedido tem por objeto uma *quantia pecuniária líquida* («quantia certa em dinheiro»), a determinação está *in re ipsa*, constituindo essa quantia a utilidade tida em vista por quem o deduz, independentemente de ser pedida a condenação no seu pagamento, a simples apreciação da existência do direito a essa quantia ou a sua realização em ação executiva; nos outros casos, há que encontrar o *equivalente pecuniário* correspondente à utilidade visada («o benefício») (art. 297-1)”<sup>533</sup>. De acordo com o autor, o valor da causa exprime, pois, uma utilidade, um benefício, efetivo ou equivalente<sup>534</sup>.

No seu estudo que dedica ao princípio da equivalência, Sérgio Vasques presenteia-nos com algumas reflexões sobre a taxa de justiça e, em particular, sobre a sua base tributável. Para o autor, “[...] as preocupações de natureza social que se manifestam neste domínio de forma muito aguda levam a que o legislador atribua à taxa de justiça uma base tributável composta pelo *valor da causa*”<sup>535</sup>. Assim, “[...] a adoção de uma base tributável como a que possuem as taxas de justiça, essa, devemos-la considerar uma solução absolutamente excepcional, que só podemos tolerar pela grande intensidade que o princípio do Estado Social aqui manifesta”<sup>536</sup>. Na sua ótica, este método de quantificação da taxa de justiça mostra-se preferível à aplicação de uma percentagem ao valor da ação, uma vez que esta colidiria com o princípio da equivalência. O autor conclui, assim, que a taxa de justiça não é fixada em função do custo ou valor do serviço, mas em função da riqueza que se manifesta na ação. Esta matéria será abordada novamente adiante.

---

<sup>531</sup> São exemplo, as ações de acompanhamento de maior (art. 891.º e ss.), as ações de divórcio ou separação sem consentimento do outro cônjuge (art. 931.º e ss.), as ações de separação ou divórcio por mútuo consentimento (art. 994.º e ss.), as ações de anulação de casamento (art. 1632.º, do CC), as ações de estabelecimento ou impugnação de paternidade (art. 1807.º e ss., do CC), entre outras.

<sup>532</sup> Neste momento, o valor a atribuir a estes pedidos é de €30.000,01, atenta a alçada dos Tribunais da Relação, prevista no n.º 1, do art. 44.º, da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, que aprovou a Lei da Organização do Sistema Judiciário, com a última redação conferida pela Lei n.º 107/2019, de 09 de setembro. Este valor justifica-se para efeitos de permitir recurso.

<sup>533</sup> FREITAS, José Lebre de, “A Ação Declarativa Comum – À Luz do Código de Processo Civil de 2013”, 3.ª Edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2013, p. 26. Itálico mantido conforme original.

<sup>534</sup> É curioso assinalar que, até à alteração introduzida pela Lei n.º 118/2019, de 17 de setembro, o n.º 2, do art. 97.º-A, do CPTT, a propósito do valor da causa, previa a possibilidade de, nos casos não previstos no n.º 1, o valor ser fixado pelo juiz, tendo em conta a complexidade do processo e a condição económica do impugnante, tendo como limite máximo o valor da alçada da 1.ª instância dos tribunais judiciais.

<sup>535</sup> Cfr. VASQUES, Sérgio, “O Princípio...”, *op. cit.*, p. 600. Itálico mantido conforme original. É importante referir que, aquando da publicação desta obra, encontrava-se em vigor o CCJ, de tal modo que não foi possível ao autor pronunciar-se sobre o critério da complexidade da causa, entretanto, introduzido pelo RCP. A sua reflexão sobre a matéria seria, sem dúvida, de grande utilidade.

<sup>536</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 601.

#### **7.4. A COMPLEXIDADE DA CAUSA**

Como acabamos de dizer, o n.º 1, do art. 6.º, do RCP, também se refere ao critério da complexidade da causa. Mas o que deve entender por complexidade da causa e como é que este critério influencia o valor da taxa de justiça?

Importa começar por referir que é no n.º 7, do art. 530.º, do CPC, que o legislador fornece algumas coordenadas acerca do que se deve entender por especial complexidade, a saber, (i) a prolixidade dos articulados ou alegações, (ii) questões de elevada especialização jurídica, especificidade técnica ou importante a análise combinada de questões jurídicas de âmbito muito diversos, ou (iii) audição de um elevado número de testemunhas, a análise de meios de prova complexos ou a realização de várias diligências de produção de prova morosas.

Contudo, apesar da formulação legal, a verdade é que o critério da complexidade da causa não funciona com a mesma intensidade que o do valor da causa, sendo são muito poucas as circunstâncias em que assume relevância. Em rigor, as únicas soluções normativas que permitem declaradamente a adaptação da taxa de justiça à complexidade da causa encontram-se tipificadas no n.ºs 5 e 7, do mesmo preceito, e no n.º 9.º, do art. 8.º, do RCP. No primeiro caso, prevê-se aplicação, a final, dos valores de taxa de justiça constantes da tabela i-C, às ações e recursos que revelem especial complexidade, ou seja, prevê um acréscimo dos valores da taxa de justiça para 50% nas ações, e 100% para os recursos<sup>537</sup>. No segundo, o legislador permite que, nas causas de valor superior a €275.000, o juiz possa dispensar o pagamento do remanescente da taxa de justiça, considerando, designadamente, a complexidade da causa. Por fim, na terceira hipótese, relativa aos processos penais e contraordenacionais, a taxa de justiça – excetuando a que é devida logo aquando do impulso processual - é paga a final, sendo fixada pelo juiz tendo em vista a complexidade da causa, dentro dos limites fixados pela tabela III.

Finalmente, o não pagamento da segunda prestação, previsto no art. 14.º-A, do RCP, também parece ser uma manifestação desta adequação à complexidade da causa.

#### **7.5. SITUAÇÕES ESPECIAIS**

Antes de avançarmos um pouco mais, importa dar conta de dois cenários de tributação - os do n.º 6, do art. 6.º, e art. 12.º, do RCP.

---

<sup>537</sup> Sobre esta matéria, *vide*, entre outros, COSTA, Salvador da, "As Custas...", *op. cit.*, pp. 134-140.

O n.º 6, do art. 6.º, do RCP refere-se a situações em que o valor da causa não revela para a determinação da taxa de justiça. Falamos, pois, das *taxas de justiça variáveis*. Tais taxas, em matéria não penal, estão previstas na Tabela II, do RCP, e relacionam-se, por exemplo, com procedimentos cautelares de especial complexidade, dos incidentes e procedimentos anómalos, incidentes de especial complexidade, entre outros. Neste caso, a taxa de justiça deve ser paga, num primeiro momento, pelo valor mínimo, podendo, a final, ser reajustada, mas sempre dentro dos parâmetros previstos na tabela II.

No caso do art. 12.º, do RCP, deparamo-nos com situações em que, atendendo às particularidades dos processos em causa, o criador normativo atribui-lhes, melhor, ficcionalmente, um valor para efeitos de tributação, sem embargo de um posterior acerto, quando o valor da causa vier a ser fixado definitivamente<sup>538</sup>. Na prática, independentemente do valor da causa atribuído pelas partes, a taxa de justiça deve ser autoliquidada e paga no equivalente a 1/2 de 1 UC<sup>539</sup>.

## **8. A BASE TRIBUTÁVEL (UMA REFLEXÃO)**

### **8.1. O PROBLEMA**

A base tributável da taxa de justiça é, essencialmente, o valor da causa<sup>540</sup>. Incidindo sobre o valor económico, efetivo ou presumido.

O princípio da equivalência pode, como já vimos, expressar-se através de uma equivalência de custo ou de benefício. Importa, assim, tentar perceber, por um lado, como é que esta equivalência se manifesta na taxa de justiça e, por outro, se a fixação da taxa de justiça, tendo como base tributável o valor da causa, se baseia num critério alheio ao custo provocado ou ao benefício extraído pelo sujeito passivo. Será este o nosso ponto de partida nos desenvolvimentos subsequentes onde procuraremos refletir sobre a adequação do valor da causa como base tributável - que, aliás, não é exclusiva da nossa ordem jurídica -, justifica algumas reflexões, designadamente, ao custo ou ao valor da prestação. É de notar, porém - e este é um aspeto que gostaríamos de salientar -, que não está aqui em causa o método ou a fórmula de cálculo dos custos da prestação pública, tarefa que evidentemente está reservada às ciências económico-financeiras.

---

<sup>538</sup> Não olvidar que, de acordo com o disposto no n.º 1, do art. 306.º, do CPC, é ao juiz que cabe a determinação do valor da causa.

<sup>539</sup> Com efeito, o n.º 1, do art. 12.º, do RCP, manda atender ao valor indicado na l. 1 da tabela i-B.

<sup>540</sup> A definição de base tributável não logrou consagração no nosso direito positivo. No espaço jurídico espanhol, porém, o n.º 1, do art. 50.º, da Ley GT, explica que "*l)a base imponible es la magnitud dineraria o de otra naturaleza que resulta de la medición o valoración del hecho imponible*".

## 8.2. A EQUIVALÊNCIA DE CUSTO OU BENEFÍCIO?

Procurando, contudo, perceber se estaremos perante uma equivalência de custo ou benefício, cremos ser de afastar esta última hipótese.

Sobrevoando os antecedentes legislativos, observa-se que na alteração introduzida ao CCJ, de 1996, através do Decreto – Lei n.º 324/2003, de 27 de dezembro, consta que “[...]as custas judiciais - englobando a taxa de justiça e os encargos - são a única fonte de financiamento do sistema judicial que se encontra directamente relacionada com os seus utilizadores, bem como com os serviços prestados aos mesmos pelos tribunais. Neste sentido, embora não se pretenda fazer repercutir sobre os utilizadores do sistema judicial o custo real do seu funcionamento, deve ser mantida a regra de que parte do mesmo seja suportado por quem dele, efectivamente, beneficia”. Já o preâmbulo do Decreto – Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, da Proposta de Lei n.º 125/X/3.<sup>a</sup>, e até mesmo da sua apreciação conjunta em AR, estabelece que a intenção do legislador – ainda que possa não ter sido alcançada, o que é uma questão diferente - foi sempre a de relacionar a taxa de justiça com os custos, não procurando, propriamente, uma equivalência de benefício. Por outro lado, a circunstância de o valor da causa constituir a base tributável da taxa de justiça, e o facto de aquele representar, de alguma forma, um *benefício económico*, não permitirá mensurar, digamos assim, o benefício ou o valor da prestação pública. Aliás, de um ponto de vista jurídico, nem sempre é necessário existir um benefício. Assim, por exemplo, Carlos Baptista Lobo, exemplificando justamente com a taxa de justiça, realça que “[...] o sujeito desencadeou o exercício de uma prestação pública – a administração da justiça – tendo o Estado sustentados custos para o efeito. Ora, independentemente do resultado final, e da voluntariedade ou involuntariedade da acção do sujeito passivo, existiu uma efectiva prestação pública que legitima o Estado a cobrar uma taxa para esse efeito”<sup>541</sup>. No território do benefício, também Alberto Xavier sustenta que, no caso da taxa de justiça, se mostra difícil falar em vantagem ou benefício, afigurando-se, para este autor, mais adequado “[...] falar na actividade administrativa de prestação de um serviço e não na vantagem ou benefício dela decorrente”<sup>542</sup>.

---

<sup>541</sup> Cfr. LOBO, Carlos Baptista, “Reflexões sobre...”, *op. cit.*, p. 443.

<sup>542</sup> Cfr. XAVIER, Alberto, “Manual de...”, *op. cit.*, p. 49. Na base deste raciocínio, porém, parece estarem em causa as quantias devidas pela parte que decaiu na acção. Assim, diz o autor, “[...] há situações em que é difícil falar numa vantagem ou benefício em sentido próprio: - é o que se passa nas custas judiciais devidas pela parte que decaiu na acção, sobretudo quando não deu origem ao processo.”

### **8.3. O VALOR DA CAUSA COMO UM CRITÉRIO ALHEIO AO CUSTO DO SERVIÇO**

Ora, afastando, deste modo, uma equivalência de benefício, direcionamos a nossa atenção para a cobertura dos custos. Como dissemos acima, com esta narrativa, propomo-nos analisar se o valor da causa representará um critério alheio ao custo provocado (ou ao benefício, o que já afastamos) provocado pelo sujeito passivo. Julgamos que sim, desde logo, por dois motivos: em primeiro lugar, porque o valor da causa é um instrumento do direito processual direcionado, antes de mais, para quantificar o valor ou a utilidade económica associada à causa que, por sua vez, determinará a competência do tribunal, a obrigatoriedade de constituição de mandatário, a admissibilidade de recurso, entre outros; em segundo lugar, porque o valor da causa é calculado com base em critérios tão díspares como, por exemplo, o valor de um bem imóvel (que pode ser o valor de mercado, o valor obtido por uma perícia, o valor patrimonial tributário, etc.) ou, simplesmente, o valor equivalente à alçada da Relação acrescido de €0,01. Por este motivo, cremos não ser correto admitir-se uma correlação linear entre o valor da causa e os custos do processo.

Como se acabou de ver, os critérios previstos para a fixação do valor da causa estão a montante da base tributável, pois não foram arquitetados para essa finalidade, pelo que a probabilidade de não refletirem adequadamente o custo provocado é elevada<sup>543</sup>. Salvador da Costa chegou a reconhecer, na vigência do CCJ, que “[o] inconveniente da uma possível desproporcionalidade entre o serviço judicial realizado e o respectivo custo resultante da taxa proporcional ao valor da acção, porque nem sempre a complexidade do processo e a dificuldade das questões que comporta proporcionais ao respectivo valor, é suscetível de ser atenuado por normas de redução da taxa de justiça e que prevejam a interpretação correctiva do juiz”<sup>544</sup>.

### **§ O ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Em inúmeras decisões, o Tribunal Constitucional tem admitido a solvabilidade constitucional do critério normativo de fixação do montante da taxa de justiça radicado no valor da causa, apenas sendo de questionar a sua desconformidade quando tal critério conduza a uma manifesta desproporcionalidade entre o *quantum* da taxa de justiça e o custo (ou valor) da

---

<sup>543</sup> Por outro lado, tal configuração poderá mesma conduzir a que se questione se se a taxa de justiça é exigida em função uma certa indicação de capacidade contributiva revelada pelo valor da causa, e não em função do custo ou valor da prestação.

<sup>544</sup> Cfr. COSTA, Salvador da, “Código das...”, 2008, *op. cit.*, p. 60.

prestação pública<sup>545</sup>. Tal posicionamento encontra-se em consonância com outro. Como já vimos, o tribunal também tem manifestado algumas reservas em atribuir relevância ao princípio da equivalência económica, sustentando, naquilo que é uma posição jurisprudencial prevalecente, não ser necessária a correspondência exata ou rigorosa entre o montante da taxa e o custo do serviço. É dizer, não é de qualificar-se uma taxa como imposto, ou de lhe conceder tal tratamento constitucional, mesmo que o respectivo montante exceda o custo dos bens e serviços prestados ao utente, salvo quando estivermos perante valores manifestamente desproporcionais.

Por outro lado, o tribunal também já se pronunciou no sentido de que “[...] a potencialidade de um critério gerar valores desproporcionados de custas, por não acolhimento de factores que os teriam evitado, só releva quando essa potencialidade, em face das circunstâncias do caso e do montante concretamente apurado, se tenha concretizado. Ou, dito de outra forma: a ausência de previsão desses factores correctivos só releva quando eles, no caso em apreciação, teriam actuado restritivamente, reconduzindo o valor pecuniário a prestar aos limites da proporcionalidade, que, de outro modo, resulta violada”. O tribunal conclui, assim, que “[a] taxa devida encontra justificação no princípio da cobertura dos custos, pelo menos, estando em relação de correspondência ainda razoavelmente adequada com a complexidade da actividade jurisdicional desenvolvida e com o figurino da tramitação a que deu azo. Não pode, assim, invocar-se, no caso dos autos, a não fixação de um limite máximo e o não acolhimento, no critério legal, da natureza e complexidade do processo, pois nem um nem outro factor teriam aqui operado em sentido redutor do montante da taxa”<sup>546</sup>. Contudo, com o devido respeito, não podemos comungar com a posição adotada neste último aresto, que não conseguiu fugir àquilo que é alguma tendência jurisprudencial de não proceder a um controlo material do montante da taxa de justiça, resguardando-se, não raras as vezes, por detrás do argumento da “liberdade de conformação do legislador”.

Nesta ordem de considerações, também nos permitimos modestamente discordar da declaração de voto do Conselheiro Benjamim Rodrigues patente no Ac. n.º 471/2007, para quem é perfeitamente admissível que o legislador adote o valor da causa como critério quantificador da taxa de justiça, seja por patamares, seja por simples método proporcional. O Juiz Conselheiro parece admitir que o valor da causa reflete, efetivamente, uma utilidade ou benefício para o utilizador do serviço *justiça*. Assim, “[...] não há dúvida que a utilidade sentida pelo utilizador do

---

<sup>545</sup> A título meramente exemplificativo, *vide* Ac. do TC n.º 361/2015, proferido no processo n.º 536/2014, em 09 de julho de 2015, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [23-12-2021].

<sup>546</sup> Cfr. Ac. do TC n.º 301/2009, por nos já mencionado. A decisão, porém, contou com um voto de vencido do Conselheiro João Cura Mariano.

serviço de administração de justiça reside, essencialmente, no valor dos direitos ou interesses que são reconhecidos pela decisão judicial e não tanto na decisão judicial em si própria, sendo que, numa perspectiva económica, a prestação pública vale pelos direitos ou bens que garante”<sup>547</sup>.

Como já demos conta, não concordamos com esta visão que parece desvalorizar as diversas situações em que o valor da causa não tem qualquer relação com uma eventual utilidade, desde logo, nas ações sobre o estado das pessoas ou sobre interesses imateriais ou difusos.

#### **8.4. O PROBLEMA DA QUANTIFICAÇÃO DOS CUSTOS**

Na nossa perspetiva, uma correta apreciação do problema da base tributável da taxa de justiça passará pela análise de outro problema – o da quantificação dos custos do serviço ou, se preferimos, da fundamentação económico-financeira da taxa de justiça.

Se olharmos para a Proposta de Lei n.º 125/X/3.<sup>a</sup>, relativa à aprovação do RCP, não se vislumbra qualquer referência a dados ou estudos que tivessem permitido ao órgão legiferante quantificar, ainda que de modo aproximado, o custo da prestação pública. O que não deixa de ser curioso, pois se atendermos à apreciação conjunta, na generalidade, da citada Proposta de Lei, é dito pelo Secretario de Estado Adjunto e da Justiça que, “[c]om a reforma, a taxa de justiça passa a ser fixada de modo mais adequado a cada tipo de processo, tendo em conta que o valor da causa não é expressão da sua real complexidade, respeitando-se o princípio da corresponsabilidade das taxas”. Mais adiante, viria a referir-se uma “[...] adequação dos encargos aos custos reais das diligências [...]”<sup>548</sup>.

O problema também já foi certamente colocado por Paula Costa e Silva. “Sendo o tributo em causa uma taxa, pergunta-se: como se justifica o método de tributação, o valor e a base de incidência da taxa? Onde estão os elementos que permitem escrutinar a proporcionalidade entre a vantagem e a taxa? Atendendo à natureza do tributo em causa, prevê-se uma revisão periódica das taxas, revisão que tomará em linha de conta os diversos factores que podem influenciar a taxa, como sejam, v.g., as flutuações do lado da oferta e do lado da procura do serviço

---

<sup>547</sup> Cfr. Ac. do TC n.º 471/2007, proferido no processo n.º 317/07, em 25 de setembro de 2007, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [24-01-2021].

<sup>548</sup> Cfr. Reunião Plenária de 17 de maio de 2007, *op. cit.*, p. 44, disponível em [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt) [04-09-2021]. Salvo melhor opinião, e com o devido respeito, estamos perante afirmações que, em rigor, nada nos dizem. Isto porque, embora se reconheça que o valor da causa não é apto a traduzir a complexidade da causa, nada é dito quanto ao custo ou valor da prestação pública. Por outro lado, porque não é explicado de que forma a alegada adequação do montante da taxa de justiça “a cada tipo de processo” realiza o princípio da equivalência. Acresce, ainda, que, em momento algum, se demonstrou de que modo – e se foram – quantificados os custos da prestação pública, por exemplo, através de um algum estudo.

público de Justiça”<sup>549</sup>. Assim, conclui a autora, “[d]esconhece-se a concreta fundamentação das taxas de justiça, em geral”<sup>550</sup>.

## 8.5. A ABORDAGEM ESPANHOLA

Sobrevoando o espaço jurídico espanhol, assinala-se a exigência do n.º 1, do art. 20.º, da LTPP, no sentido de que “*[t]oda propuesta de establecimiento de una nueva tasa o de modificación específica de las cuantías de una preexistente deberá incluir, entre los antecedentes y estudios previos para su elaboración, una memoria económico-financiera sobre el coste o valor del recurso o actividad de que se trate y sobre la justificación de la cuantía de la tasa propuesta*”. A ausência desta memória económico-financeira foi o que, essencialmente, determinou o *Tribunal Constitucional de España* a julgar as *tasas judiciales* inconstitucionais, repristinando-se quase na totalidade o cenário anterior a 2002<sup>551</sup>.

No que será, provavelmente, uma das afirmações mais notáveis proferidas pelo Tribunal Constitucional espanhol na *Sentencia 140/2016*, é dito que “*[t]ampoco el criterio del valor del litigio guarda relación con el coste del ejercicio de la función jurisdiccional, sino que además las desigualdades se producen en un mismo tipo de procedimiento*”<sup>552</sup>.

Quanto aos contributos doutrinários, César Martínez Sánchez também destaca certamente este problema, quando refere que “*[e]l problema reside en que no existe explicación alguna acerca de la cuantificación de estos tributos. No solo no se ha calculado el coste de cada uno de los hechos imponibles (de cada una de las acciones judiciales que dan lugar a la exigencia del tributo), sino que tampoco se sabe siquiera cuál es el límite del coste en su conjunto. ¿Cuál es el coste del «sistema judicial»?*”<sup>553</sup>. No mesmo sentido, Alfredo Ramos afirma que “*[...] la tasa no cubre el coste del servicio, no se cuantifica en función de la capacidad económica del obligado*

---

<sup>549</sup> Cfr. SILVA, Paula Costa e, “A Litigância...”, *op. cit.*, p. 281. A autora também destaca outro pormenor, quanto a nós, importantíssimo. É que, como já vimos, a al. c), do n.º 2, do art. 8.º, do RGTAL, prevê obrigatoriamente a fundamentação económico-financeira relativa ao valor das taxas locais. Fá-lo, no seu entender, “[e]xatamente porque a taxa há-de refletir uma proporcionalidade entre o seu o valor e o da vantagem auferida por quem a paga. Com este diploma, o legislador veio exigir da administração local aquilo que não exige à administração central.”

<sup>550</sup> Cfr. SILVA, Paula Costa e, “A Litigância...”, *op. cit.*, p. 282.

<sup>551</sup> Segundo César Martínez Sánchez, “[...] se trata de un documento esencial, que encarna la lógica retributiva de las tasas”. Assim, “[...] va a ser un elemento fundamental a la hora de determinar el grado de cumplimiento del principio de equivalencia de coste en las tasas por servicios y actividades, así como, por su parte, del principio de equivalencia de beneficio, en las tasas por el uso privativo o aprovechamiento especial del dominio público. Se trata de un documento técnico en el que se pone de manifiesto, de manera detallada, cuál es el coste económico que el establecimiento de un servicio público o actividad administrativa va a suponer para una Administración, así como el importe que se pretende exigir a los sujetos pasivos correspondientes”. Cfr. MARTÍNEZ SÁNCHEZ, César, “Una aproximación...”, *op. cit.*, p. 208.

<sup>552</sup> Discordando desta argumentação, Gabriel Doménech Pascual defende que existe quase sempre uma relação direta entre o custo da Administração e o valor da causa. O autor parece estabelecer uma ligação direta – umnexo causal, portanto – entre o valor da causa, a atividade judicial e, conseqüentemente, o custo da atividade, de modo que este aumentará proporcionalmente ao valor da causa, o que, quanto a nós, não é inteiramente correto. Cfr. DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel, “Las tas judiciales a juicio – Comentario crítico de la Sentencia del Tribunal Constitucional 140/2016, de 21 de julio”, *Revista para el análisis del Derecho InDret n.º 1/2017*, 2017, Barcelona, p. 48.

<sup>553</sup> Cfr. MARTÍNEZ SÁNCHEZ, César, “Una aproximación...”, *op. cit.*, p. 210.

tributario, no hay una memoria económica-financiera previa sobre los costes de la prestación de servicio y por tanto se ignora el porcentaje del coste real del servicio que su cubre con la misma”<sup>554</sup> e Marcos Loredo Colunga salienta que “[l]a determinación de ese valor así realizada responde por tanto a parámetros objetivos que no tienen por qué revelar capacidad económica -especialmente en el orden contencioso-administrativo- y que, además, no se traducen necesariamente en un mayor coste del servicio -pues la complejidad del asunto no va en consonancia con la cuantía del pleito. Siendo esto así, podemos afirmar que se trata de un criterio artificial, forzado y manifiestamente injustificado”<sup>555</sup>.

Numa outra perspectiva, a respeito da inadequação, no seu entendimento, do valor da causa como base tributável, Marcos Loredo Colunga sustenta que “[e]n última instancia, esta anómala determinación de la cuota, llevada al extremo, podría justificar una solicitud de devolución de ingresos indebidos siempre que se demostrara, no sólo que la cuantía no se adecua al coste del servicio, sino que lo supera”<sup>1</sup>. O autor chega mesmo a admitir a devolução da taxa de justiça quando, embora o serviço judicial tenha sido acionado, não culminou com a prolação de uma decisão judicial, por exemplo, porque ocorreu uma transação ou desistência<sup>556</sup>.

Para Antonio Aparicio Pérez, o modo como se determina a base tributável é, justamente, um dos fundamentos que o leva a considerar o tributo em causa como um imposto. Assim, “[...] a nuestro juicio tal como aparece determinada la base imponible y su cuantificación nos encontramos más ante un impuesto que ante una tasa, lo que conduce a ello no es otra cosa que se tiene en cuenta el coste de la prestación del servicio, imposible de estimar atendiendo a la cuantía del litigio y, en modo alguno, revelador de capacidad económica”<sup>557</sup>.

## **8.6. A NOSSA POSIÇÃO E PROPOSTA**

Quanto a nós, e sempre com respeito por melhor opinião, parece-nos que o legislador se limitou a instrumentalizar o valor da causa para determinar o montante da taxa de justiça, sem

---

<sup>554</sup> Cfr. RAMOS, Alfredo, “Las tasas...”, *op. cit.*, p. 38.

<sup>555</sup> Cfr. LOREDO COLUNGA, Marcos, “Las tasas judiciales: una controvertida alternativa de financiación de la Justicia”, *Revista para el análisis del Derecho InDret n.º 1/2005*, 2005, Barcelona, p. 20.

<sup>556</sup> Cfr. LOREDO COLUNGA, Marcos, “Las tasas...”, *op. cit.*, pp. 21-22.

<sup>557</sup> Cfr. APARICIO PÉREZ, Antonio, “El impuesto...”, *op. cit.* p. 85.

atender, porém, aos concretos custos provocados<sup>558/559</sup>. Com outra nota ainda. É que, nas taxas, o dever de fundamentação encontra-se muito mais relaxado, por oposição aos impostos. Isto justifica-se, essencialmente, porque, atenta a relação sinalagmática característica desses tributos, é normalmente o sujeito passivo que solicita a prestação administrativa e, por isso, tende a conceber o seu pressuposto e a colocar-se de uma forma mais ou menos voluntária no seu plano de incidência. Ora, a quantificação, mesmo que aproximada, dos custos da prestação administrativa não só é uma exigência do princípio da equivalência, como integraria, em nosso ver, um dever de fundamentação que, à mingua de um regime geral das taxas, sempre decorreria do art. 77.º, da LGT. Para os que defendem uma aplicação subsidiária do RGTA, decorreria ainda com mais expressão do n.º 1, do art. 4.º, e al. c), do n.º 2, do art. 8.º, desse diploma<sup>560</sup>. Um controlo material mais robusto das taxas e, em particular, da taxa de justiça justificar-se-ia também com fundamento na não sujeição das taxas ao princípio da reserva de lei, que reside justamente na estrutura sinalagmática que caracteriza as taxas<sup>561</sup>.

Destarte, entendemos que, estando em causa um serviço tão essencial como o da administração da justiça, tendo o legislador erigido a taxa de justiça como instrumento de financiamento público, e sendo a taxa o tributo que melhor corporiza o princípio da equivalência, enquanto critério de igualdade tributária, deverá o Estado atomizar, ainda que aproximadamente, os custos, ou valor, dessa atividade e fundamentar o montante de taxa de justiça. Tal poderá ser alcançado, por exemplo, através de um estudo económico público, de periodicidade anual, bianual ou trianual, até porque os custos médios suportados pela Administração, ou os valores médios

---

<sup>558</sup> Este, no entanto, não parece ser um problema exclusiva da nossa ordem jurídica., Como muito certamente afirmam Christopher Hodges, Stefan Vogenauer e Magdalena Tulibacka, “[t]here is little information available on whether the charges levied are intended to cover all or some of the states’ costs of running their court system. Indeed, there is a suspicion that the fees are often selected on an arbitrary basis and that many court’s administrations are not transparent in relation to their actual costs. It is not clear to what extent governments actually compute what the costs are”. Cfr. HODGES, Christopher, *et. al.*, “The Costs...”, *op. cit.*, p. 75.

<sup>559</sup> Não se trata, evidentemente, de quantificar os custos exatos, mas, como assinala Sérgio Vasques, um custo aproximado (ou o valor médio da prestação pública). “Servindo a fundamentação económico-financeira exigida pelo artigo 8.º à garantia do princípio da equivalência, importa sempre lembrar que este não impõe que as taxas locais correspondam ao *exacto* custo ou valor de cada singular prestação pública, impondo antes que as taxas locais correspondam *aproximadamente* ao custo ou valor *médio* dessas mesmas prestações [...]”. Cfr. VASQUES, Sérgio, “Regime das...”, *op. cit.*, p. 144. Parece-nos também que será neste sentido que Cleucio Santos Nunes, embora admitindo que a mensuração do custo nem sempre é tarefa fácil, por existirem custos diretos e indiretos, alerta “[...] que é importante compreender que não se pode deixar a taxa desatrelada do custo público que motiva o seu pagamento” A dificuldade na medição desse custo conduz a “[...] presunções que podem pender para um valor mais alto ou mais baixo para a taxa, se os custos estatais fossem devidamente mensurados. No entanto, é indispensável uma equivalência proporcional entre a despesa estatal e o valor da taxa, cuidando-se, obviamente, para que a cobrança tributária não assuma efeitos confiscatórios”. Cfr. NUNES, Cleucio Santos, “Controvérsias sobre taxa judiciária e o financiamento dos fundos de modernização do Poder Judiciário”, *in Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura*, n.º 54, São Paulo, 2020, pp. 102-103.

<sup>560</sup> Como lembra Nuno de Oliveira Garcia, “[c]abendo à fundamentação proporcionar uma efectiva garantia ao particular, deve-lhe dar a conhecer aquilo que ele não conhece ou, pelo menos, aquilo que um homem médio não poderia ou deveria conhecer”. Cfr. GARCIA, Nuno de Oliveira, “Contencioso de...”, *op. cit.*, p. 182. Itálico mantido conforme original.

<sup>561</sup> “É por esta razão que o estudo dos limites quantitativos das taxas – o mesmo é dizer dos limites ao poder de quantificação do legislador-administrador nesta matéria – reveste uma importância fundamental”. Cfr. SANCHES, J. L. Saldanha, “Manual de...”, *op. cit.*, p. 37.

das prestações, consoante se adote o princípio do custo ou do benefício, variam no tempo e em função de diversos fatores<sup>562</sup>.

Parece-nos, ainda, que deverá ser dada uma maior atenção – principalmente, pelo legislador - à “intervenção moderadora ou corretiva” do julgador na fixação do montante da taxa de justiça de forma casuística, de modo a que esta não se revele exageradamente elevada *apenas e só* em virtude do elevado valor da causa, sem qualquer relação com a concreta atividade jurisdicional produzida e, portanto, com o custo da prestação pública. Se é certo, como acabamos de ver, que os custos não se encontram quantificados, não será menos certo admitir que um processo de diminuta complexidade e, ou, de reduzida atividade jurisdicional, importará menos custos do que aqueles que, teoricamente, visariam compensar-se através de uma taxa de justiça elevada exclusivamente por aplicação do valor da causa. Por outras palavras, o montante da taxa de justiça que se revele ajustado para as especificidades de determinado processo, poderá apresentar-se desacertado para outro processo.

## 9. O PRINCÍPIO DA EQUIVALÊNCIA, A BASE TRIBUTÁVEL E O ESTADO SOCIAL

O custo ou o valor da prestação são, como vimos, os elementos quantificadores da obrigação tributária traduzida no pagamento de uma taxa. Contudo, o princípio da equivalência – como qualquer outro – não é absoluto, podendo ceder quando motivos preponderantes assim o determinem. Será, como preconiza Sérgio Vasques, o caso do *princípio do Estado Social*. De acordo com o autor, é de admitir que “[q]uando estejam em causa serviços como os da educação, da justiça ou da saúde ou quando estejam em causa consumos como os da água canalizada ou da electricidade o uso de taxas e contribuições ordenadas à equivalência seja condicionado por razões de ordem social, impondo a igualdade social uma estrutura ou montante diferentes dos que seriam ditados pelo princípio da equivalência [...]”<sup>563</sup>. O que não significa, porém, que estes tributos comutativos passem a estar sujeitos ao princípio da capacidade contributiva, enquanto

---

<sup>562</sup> No estudo que dedica às taxas judiciais, Isabel Gil Rodríguez propõe um modelo de tributação com base em quotas fixas, consoante os processos e a as instâncias, proporcionais ao uso do serviço realizado em cada caso e graduadas em função da capacidade económica dos sujeitos passivos. A autora defende que “[...] lo más oportuno hubiera sido que las tasas judiciales se cuantificaran, exclusivamente, conforme a un sistema de cuotas fijas, discriminatorio de los distintos procesos e instancias judiciales, que fijara cuantías modestas, proporcionadas al uso del servicio que se realiza en cada caso y que se pudieran graduar en atención a la capacidad económica previa de los sujetos pasivos que promuevan el ejercicio de la potestad jurisdiccional”. Cfr. GIL RODRÍGUEZ, Isabel, “Las tasas...”, *op. cit.*, pp. 218-219. Por seu turno, Marcos Loreddo Colunga avanta um modelo em que a taxa de justiça seja fixada a final, pois só nesse momento é possível determinar o custo do serviço que, efetivamente, foi prestado, a qual será devida pelo sujeito processual condenado em custas. A tradução é nossa. Nas palavras do autor, “[o]tra posibilidad, en consonancia con la preceptiva adecuación al principio de provocación del coste y la necesidad de que asuma el gasto el destinatario del servicio, pudiera traducirse en una regulación original que evite el pago por adelantado, fijando el devengo del tributo en el momento en que adquiera firmeza la resolución judicial que ponga fin al proceso, determinándose entonces el coste del servicio efectivamente prestado e imponiéndose el pago de la tasa al sujeto condenado en costas (o por mitad en su caso)”. Cfr. LOREDO COLUNGA, Marcos, “Las tasas...”, *op. cit.*, p. 30..

<sup>563</sup> Cfr. VASQUES, Sérgio, “O Princípio...”, *op. cit.*, p. 399 e “Manual de...”, *op. cit.*, p. 322.

critério de repartição. Esta exceção ou derrogação ao princípio da equivalência introduz uma distorção ao nível do critério de repartição que lhes é próprio – o princípio da equivalência –, mas que se justifica por “razões de ordem extra-sistemática” e desde que respeitado o princípio da proporcionalidade.

A doutrina espanhola, por sua vez, tende a atribuir uma maior relevância ao princípio da capacidade contributiva nos tributos comutativos, defendendo que este impõe desvios ao princípio da equivalência quando seja necessário para garantir o mínimo de existência pessoal e familiar e que, quando assim seja, tal desvio deve ficar integralmente sujeito ao princípio da capacidade contributiva<sup>564</sup>.

Na sua obra sobre o princípio da equivalência, embora produzida na vigência do CCJ, Sérgio Vasques não hesita em reconhecer que a taxa de justiça não assenta no custo ou valor da prestação pública. Assim, afirma, “[a] taxa de justiça não é, portanto, estruturada em função do custo ou valor do serviço prestado pelo sistema judiciário mas em função da riqueza que se manifesta na acção, aumentado em proporção aproximada do respectivo valor”<sup>565</sup>. O autor acaba por defender que a utilização do valor da causa como base tributável da taxa de justiça justifica-se por razões de justiça social, atendendo à essencialidade do serviço em causa e do qual ninguém deverá ficar privado em função da sua condição económica. Nas suas palavras, “[...] o legislador reconhece não poder exigir do utilizador o *custo integral* do serviço que lhe é dirigido sem contrariar dessa forma o direito universal de acesso aos tribunais garantido pela Constituição da República”<sup>566</sup>. Sendo a preservação do mínimo de existência o núcleo duro do princípio do Estado social, a exigência de taxas ou contribuições por prestações cujo aproveitamento seja necessário à vida em sociedade, apenas deve ocorrer em *ultima ratio*, isto é, “[...] quando o legislador esteja absolutamente seguro de que a sua regressividade é compensada noutra parte do sistema tributário ou por meio da despesa pública”. Assim, é de admitir que “[q]uando estejam em causa serviços como os da educação, da justiça ou da saúde [...] o uso de taxas e contribuições ordenadas à equivalência seja condicionado por razões de ordem social, impondo a igualdade

---

<sup>564</sup> Cfr. GOROSPE OVIEDO, Juan Ignacio; HERRERA MOLINA, Pedro Manuel, “*La virtualidad...*”, *op. cit.*, p. 49. A tradução é nossa. Nas palavras dos autores, “[...] *la relevancia del principio de capacidad económica en relación con las tasas y las contribuciones especiales se limita a los siguientes aspectos: a) principio de financiación preferentemente impositiva de los gastos realizados en relación con el conjunto de los ciudadanos; b) en la medida en que el importe de las tasas se separe del coste del servicio –del principio de equivalencia– la desviación queda plenamente sometida al principio de capacidad económica; c) el principio de capacidad económica impondrá desviaciones del principio de equivalencia cuando sea necesario para garantizar el mínimo exento personal y familiar o la prohibición de confiscatoriedad*”.

<sup>565</sup> Cfr. VASQUES, Sérgio, “O Princípio...”, *op. cit.*, p. 601.

<sup>566</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 599. Itálico mantido conforme original.

social uma estrutura ou montante diferentes dos que seriam ditados pelo princípio da equivalência [...] ponderando o valor das causas nas custas judiciais [...]”<sup>567</sup>.

### § ÚNICO: POSIÇÃO ASSUMIDA

Na nossa perspetiva, e com todo o respeito que ao autor é exigido – e que é muito – duas notas se impõem. Em primeiro lugar, cremos que a posição assumida por Sérgio Vasques só será cabalmente certa se o legislador tiver quantificado, ainda que de modo aproximado, o custo ou o valor da prestação pública. Caso contrário, também não será possível aquilatar da justeza da utilização do critério do valor da causa - ou de qualquer outro que se alheie do montante desse custo ou valor - como forma de repartir os encargos pelos respetivos utilizadores<sup>568</sup>. Se se ignora, porque não se quantificou, de todo, o custo do serviço, torna-se impossível saber se o montante da taxa de justiça, calculado com base no valor da causa, está acima, ou abaixo, do custo ou valor da prestação e, por conseguinte, se é necessário apelar à igualdade social como instrumento de modelação social da taxa de justiça<sup>569</sup>. Em nosso ver, o apelo ao princípio do Estado Social deve surgir em momento posterior, pois pode suceder que, mesmo assim, o montante da taxa de justiça se afigure acima do custo da prestação administrativa. Destarte, para que, num exercício de ponderação de valores, se conclua que o princípio do Estado Social se mostra mais necessário, adequado e proporcional (proporcionalidade *stricto sensu*) que o princípio da equivalência, é necessário averiguar o custo ou o valor da prestação. Cremos, na senda da tese preconizada pelo autor, embora sempre com a ressalva por melhor opinião, que deve existir aqui um *iter* de controlo a ser respeitado:

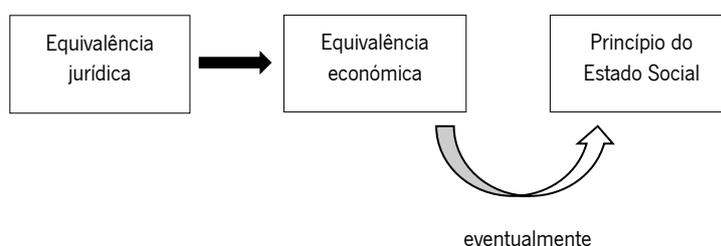


Ilustração 4 - *Iter* de controlo do montante da taxa de justiça com base no princípio do Estado Social

<sup>567</sup> Cfr. VASQUES, Sérgio, “O Princípio...”, *op. cit.*, p. 399.

<sup>568</sup> Como dá nota César Martínez Sánchez, “[...] genera en el contribuyente una sensación (por lo demás, bastante razonable) de que se le está imponiendo un gravamen calculado de forma arbitraria”. Cfr. MARTÍNEZ SÁNCHEZ, César, “Una aproximación...”, *op. cit.*, p. 212.

<sup>569</sup> Cremos, assim, terem aqui aplicação as palavras de Paula Costa e Silva, quando sustenta, e bem, a nosso ver, que a concretização da ideia de que as custas não devem ser elevadas ao ponto de desencadear uma decadência social, “[...] não pode prescindir de um primeiro patamar: o da determinação do custo real de um qualquer processo. Só assim se saberá se a taxa aplicada tem ou não alguma relação com o valor do serviço prestado, ou seja, se ela é razoável e adequada”. Cfr. SILVA, Paula Costa e, “A Litigância...”, *op. cit.*, p. 282.

Em segundo lugar, não resulta claro, que espécie de *riqueza* é que o valor da ação representa, posto que não poderá tratar-se de uma manifestação de capacidade contributiva –

Ilustração 2 - Esquema de aplicação do princípio do estado social no controlo do montante da taxa de justiça

enquanto pressuposto -, pois isso implicaria deslocar a taxa de justiça para o território do imposto. Aliás, a propósito da já referida “aristocratização” do sistema judicial, César Martínez Sánchez lembra que o valor da causa não é necessariamente um sinal revelador da riqueza atual, uma vez que pode ser apenas revelador de manifestação contributiva futura. O autor dá assim o exemplo de alguém que intenta uma ação peticionando uma indemnização por danos patrimoniais, sendo que, quando o maior o dano patrimonial, maior será a quantia peticionada e, por isso, maior a base tributável, sem que, contudo, tal seja revelador da sua capacidade contributiva<sup>570</sup>.

Em todo o caso, parece-nos que algumas das soluções legislativas adotadas em matéria de taxa de justiça são reveladores de alguma preocupação social. Falamos, por exemplo, do instituto do apoio judiciário e da previsão de isenções subjetivas e objetivas. Outro exemplo é o da suspensão da atualização automática da unidade de conta processual, mantendo-se em vigor o valor da UC vigente em 2016, pois que, caso não assim fosse, o montante de taxa de justiça seria, efetivamente, superior. Tratam-se, portanto, de soluções que, a nosso ver, podem já não impor outras ponderações sociais, pois, como sabemos, sendo as taxas o instrumento privilegiado do princípio da equivalência, o único critério justo é o do custo ou valor da prestação administrativa, pelo que só em situações extremamente excecionais, mediante uma ponderação de valores, se pode admitir uma derrogação ou mitigação do princípio da equivalência. Segundo os contributos doutrinários espanhóis já citados, podem até ser entendidas como uma ténue manifestação do princípio da capacidade contributiva, não enquanto pressuposto, mas como critério que determina que não se exijam taxas a quem, efetivamente, não as possa suportar.

Vale, ainda, a pena assinalar que a dízima - figura que já estudamos e que cremos tratar-se de um antecedente histórico da atual taxa de justiça – correspondia à décima parte do valor da causa. O CCJ de 1940, vimo-lo já, também previa taxas proporcionais em função do valor da causa. O valor da causa, como base tributável da taxa de justiça, ou de prestação pecuniária similar, possui raízes históricas na nossa ordem jurídica, pelo que, reiteramos as nossas reservas de que o mínimo de existência possa ter sido a força motora da utilização do valor da causa como base tributável.

---

<sup>570</sup> Cfr. MARTÍNEZ SÁNCHEZ, César, “Una aproximación...”, *op. cit.*, p. 218.

## **10.A MOROSIDADE NA JUSTIÇA**

### **10.1. O PROBLEMA (JUSTIFICAÇÃO DA ABORDAGEM)**

Como já dissemos, o direito de acesso ao direito e aos tribunais encontra a sua dimensão normativa, isto é, constitucional, no art. 20.º, da CRP, atomizando, o seu n.º 4, o direito a uma justiça temporalmente adequada. Este é um assunto que não possui, em si, natureza tributária. Contudo, não podemos deixar de questionar, considerando que o pagamento da taxa de justiça tem como pressuposto a prestação de um serviço público, se a não obtenção de uma decisão judicial que aprecie, em tempo razoável, a pretensão regularmente deduzida com força de caso julgado, encontrará alguma repercussão no Direito tributário, em particular, ao nível do princípio da equivalência. Justifica-se, assim, uma breve narrativa onde procuraremos refletir sobre esta temática.

### **10.2. O DIREITO À OBTENÇÃO DE UMA DECISÃO EM PRAZO RAZOÁVEL**

O n.º 4, do art. 20.º, da CRP, dispõe que todos têm direito a que uma causa em que intervenham seja objeto de decisão em prazo razoável. Nas normas infraconstitucionais, encontramos o n.º 1, do art. 2.º, do CPC, que também estabelece que a proteção jurídica através dos tribunais implica o direito de obter, em prazo razoável, uma decisão judicial que aprecie, com força de caso julgado, a pretensão regularmente deduzida em juízo, bem como a possibilidade de a fazer executar. Aliás, este direito é de tão elevada importância que, no art. 6.º, do CPC - que consagra o dever de gestão processual -, retoma-se esta ideia ao estabelecer-se que “[c]umpra ao juiz, sem prejuízo do ónus de impulso especialmente imposto pela lei às partes, dirigir ativamente o processo e providenciar pelo seu andamento célere, promovendo oficiosamente as diligências necessárias ao normal prosseguimento da ação, recusando o que for impertinente ou meramente dilatório e, ouvidas as partes, adotando mecanismos de simplificação e agilização processual que garantam a justa composição do litígio em prazo razoável”. Do mesmo modo, o n.º 1, do art. 2.º, do CPTA, concebe que o princípio da tutela jurisdicional efetiva compreende o direito de obter, em prazo razoável, e mediante um processo equitativo, uma decisão judicial que aprecie, com força de caso julgado, cada pretensão regularmente deduzida em juízo. Internacionalmente, o n.º 1, do

art. 6.º, da CEDH, determina que qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável, como de, resto, já tínhamos referido.

O Tribunal Constitucional anota, assim, que a garantia constitucional do acesso a uma tutela jurisdicional efetiva se desdobra nas dimensões de *direito de acesso à justiça*, de *direito de obter uma decisão em prazo razoável* e de *direito à efetividade das sentenças* e J. J. Gomes Canotilho assinala que “[a] proteção jurídica através dos tribunais implica a garantia de uma protecção eficaz e temporalmente adequada”. Deste modo, “[...] ao demandante de uma protecção jurídica deve ser reconhecida a possibilidade de, em *tempo útil* («adequação temporal», «justiça temporalmente adequada»), obter uma sentença executória com força de caso julgado – «a justiça tardia equivale a uma denegação da justiça»<sup>571</sup>.

A demora na obtenção de uma decisão em prazo razoável poderá ter origem em diversos fatores, imputáveis, ou não, aos intervenientes processuais, no entanto, para a presente narrativa, apenas assumem relevância as situações de sinónimo *mau funcionamento* da administração da justiça, até porque, só no caso de ter sido a atuação do sistema judiciário a contribuir para o atraso na justiça, é que haverá uma violação deste direito<sup>572</sup>.

Pois bem, o direito de obtenção de decisão em prazo razoável afigura-se como um direito autónomo, mas complementar, em relação ao direito à tutela jurisdicional efetiva<sup>573</sup>. Porém, os conceitos de *morosidade na justiça* ou de *prazo razoável* não se encontram positivados, permitindo antever o seu preenchimento casuístico, contudo, considerando as coordenadas fornecidas pela doutrina e pela jurisprudência – em especial, a do TEDH – podemos afirmar que ambos os conceitos transportam-nos para uma ideia de ultrapassagem do tempo considerado legal, razoável ou expectável para a prática de determinado ato processual ou para a conclusão de determinada fase processual<sup>574</sup>.

O TEDH tem reiterado que cabe ao Estado organizar os seus sistemas judiciais de forma a assegurar o direito à obtenção de uma decisão judicial em prazo razoável, contudo, podem ser

---

<sup>571</sup> Cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes, “Direito Constitucional...”, op. cit., p. 499.

<sup>572</sup> Como forma de combate, a ordem jurídica vigente contém um pobre arsenal de mecanismos para, nos próprios processos, os sujeitos processuais invocarem contra os atrasos injustificados e excessivos, acabando tais situações por afluírem em ações administrativas com fundamento em responsabilidade civil extracontratual do Estado<sup>572</sup>. Em bom rigor, o único mecanismo processual expressamente previsto para essa finalidade encontra-se no art. 108.º, do CPP, que prevê o incidente de aceleração de processo atrasado através de requerimento dirigido ao Procurador-Geral da República ou ao Conselho Superior da Magistratura, consoante o processo esteja a decorrer perante o MP ou tribunal. Por outro lado, a circunstância de os prazos processuais para a prática de atos pelos magistrados e pela secretária serem, por norma, meramente ordenadores, ao contrário do que sucede, regra geral, para os sujeitos processuais, também pode, em certa medida, contribuir para alguns dos atrasos na justiça, o que, porém, não quer isto dizer que a prática extemporânea de atos por parte da organização judiciária configura, só por si, uma violação do n.º 4, do art. 20.º, da CRP. Sobre a natureza dos prazos processuais para os magistrados, *vide*, por exemplo, GONÇALVES, Marco Carvalho, “Prazos Processuais, Coimbra, Almedina, 2019, pp. 46-47.

<sup>573</sup> Assim, por exemplo, Ac. do TRP, proferido no processo n.º 0735728, em 19 de dezembro de 2007, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [05-11-2021]. “Trata-se de direito constitucionalmente consagrado, com carácter autónomo ou como dimensão constitutiva do direito à tutela judicial, que pertence a todos os particulares que sejam parte num processo judicial e que tem como destinatários passivos todos os órgãos do poder judicial.”

<sup>574</sup> Cfr. GOMES, Conceição, “Os Atrasos da Justiça”, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011, pp. 32 e 45-46.

apontadas algumas coordenadas – seguidas, aliás, pelos nossos tribunais – para a sua concretização<sup>575</sup>. O tribunal preconiza que o atraso na justiça deve ser apreciado casuisticamente atendendo, designadamente:

- (i) À complexidade da causa;
- (ii) À conduta dos sujeitos processuais;
- (iii) À conduta das autoridades judiciárias;
- (iv) Ao interesse ou importância da causa para o litigante (*l'enjeu du litige*)<sup>576</sup>.

Em sintonia com a jurisprudência internacional, os tribunais portugueses têm sufragado que “[p]ara efeitos de integração do conceito de «prazo razoável», insito nas disposições legais citadas, haverá que considerar todas as coordenadas do caso, designadamente, a complexidade, incidentes suscitados, ocorrências especiais, tempo de atraso injustificado que tenha ficado a dever-se à actuação da parte que pede a indemnização”.

A apreciação e integração deste conceito deve resultar de um processo de avaliação *in concreto*, não o podendo ser em termos abstratos<sup>577</sup>. Será, portanto, a partir desta necessidade de apreciação casuística que partiremos agora para território mais pernicioso, em que procuraremos refletir sobre a relevância da violação do direito à obtenção de uma decisão em prazo razoável no domínio tributário.

### 10.3. A RELAÇÃO COM O PRINCÍPIO DA EQUIVALÊNCIA

Como acabamos de ver, o conceito de prazo razoável é variável, e deve ser preenchido casuisticamente, apontando-se, *inter alia*, o critério da importância do litígio, ou *l'enjeu du litige*,

---

<sup>575</sup> Neste sentido, veja-se, a título de exemplo, Ac. do TEDH, *Rambauske v. Austria*, proferido no processo n.º 45369/07, em 28 de janeiro de 2010, disponível em [www.echr.coe.int/eng](http://www.echr.coe.int/eng) [06-02-2021].

<sup>576</sup> Quanto a este último critério, pense-se, por exemplo, na atribuição de uma indemnização ao lesado num acidente de viação ou num processo relativo à regulação das responsabilidades parentais. Sobre esta matéria, *vide*, entre outros, Silva Pontes v. Portugal, proferido no processo n.º 14940/89, em 23 de março de 1994, *Jorge Nina Jorge et autres c. Portugal*, proferido no processo n.º 52662/99, em 19 de fevereiro de 2004, e, mais recentemente, Cunha Martins da Silva Couto c. Portugal, proferido no processo n.º 69062/13, em 28 de fevereiro de 2017, disponível em [www.echr.coe.int/eng](http://www.echr.coe.int/eng) [19-02-2021].

<sup>577</sup> No que se pode considerar um extenso e exaustivo aresto sobre esta matéria, o TCAN elenca algumas coordenadas para a apreciação da razoabilidade de duração de um processo. Desde logo, a sua duração deve ter como ponto de partida a data da entrada da ação no tribunal competente e como ponto final a data em que é tomada a prolação definitiva, contabilizando todos os períodos desde a entrada da ação, incluindo a fase executiva. Depois, em estreita sintonia com a jurisprudência do TEDH, enumera os quatro requisitos *supra* referidos, explicando que se pode ter em consideração, por exemplo, o número elevado de sujeitos processuais, a extensão dos articulados, os meios de prova em causa, o uso de expedientes por parte dos sujeitos processuais que obstam ao regular andamento do processo, constante substituição de advogado, a inércia do tribunal, desorganização do aparelho judicial (por exemplo, grande volume de serviço face a um número inadequado de funcionários públicos), bem como a própria natureza do processo e o desiderato que, com o mesmo, pretendia o litigante e quais as consequências do atraso nessa pretensão”. Cfr. Ac. do TCAN, proferido no processo n.º 01490/09.1BEPRT, em 26 de outubro de 2012, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [06-02-2021]. No mesmo sentido, *vide*, entre outros, Ac. do STA, proferido no processo n.º 0122/09, em 08 de julho de 2009, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [06-02-2021], Ac. do TCAN, proferido no processo n.º 00451/18.4BEVIS, proferido em 28 de fevereiro de 2020, e Ac. do TCAS proferido no processo n.º 1225/17.5BESNT, em 28 de maio de 2020, todos disponíveis em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [07-02-2021].

na medida em que, a violação de tal prazo razoável, naquele concreto litígio, pode traduzir-se numa frustração – para o sujeito processual – da própria utilidade do processo. Se preferirmos, existem dois tempos – o tempo da justiça e o tempo daqueles que a ela recorrem e que inicia a sua contagem assim que se verifica o evento que justifica o pedido de tutela judicial<sup>578</sup>.

Como veremos, entre o utente do serviço *justiça* - sujeito passivo da taxa - e o Estado, existe uma relação jurídica obrigacional complexa assente, por um lado, no dever de pagar a taxa e, por outro, no dever de o ente público prestar esse serviço.

Considerando o critério *l'enjeu du litige*, e prefigurando situações em que o processo, ou determinada fase processual, se prolongou de tal modo que a ação judicial perdeu total ou parcialmente a sua utilidade para o litigante, caberá questionarmo-nos se existirá uma violação do princípio da equivalência.

O tratamento adequado desta questão implica recordar que, no início desta dissertação, quando abordamos a noção de taxa, mencionamos ser necessário, para o seu delineamento conceitual, estarmos perante prestações públicas das quais o sujeito passivo, efetivamente, usufrui. Neste contexto, Benjamin Rodrigues lembra que “[p]onto indispensável é, porém, que o contribuinte goze da possibilidade efectiva de aceder ao consumo do bem consubstanciado na contraprestação da autoridade pública *dentro daquele espaço temporal em que seja razoável*, sob o ponto de vista da normal expectativa humana, prever que ainda exista a necessidade carenciada de ser satisfeita pela causa da taxa – espaço esse que não deixar de estar presente na lei de conformação do facto tributário”. Assim, “[s]e entre a utilidade individualizada a que tende a prestação dos bens públicos e o pagamento da taxa deixar de existir, segundo o figurino do facto tributário, essa *relação de intensidade* quanto à possibilidade de fruição desses bens em termos dos mesmos poderem dar satisfação às necessidades individuais que então se prefiguraram por antecipação, não será legítimo falar na figura da taxa”<sup>579</sup>.

Não se trata, pois, de qualificar a prestação como efetiva, presumida ou eventual. Olhando para a taxa de justiça, vê-se que o seu pressuposto é, efetivamente, constituído pela realização de uma prestação pública. O problema, em nosso ver, e na senda da doutrina de Benjamim Rodrigues (ainda que direccionada para a utilização de bens do domínio público), relaciona-se (i) por um lado, com a relação de intensidade, influenciada pelo decurso do tempo, entre o nascimento da obrigação tributária e a administração da justiça, neste caso, entendida como a prolação de uma

---

<sup>578</sup> Cfr. GOMES, Conceição, “Os Atrasos...”, *op. cit.*, pp.68-69.

<sup>579</sup> Cfr. RODRIGUES, Benjamim Silva, “Para uma reforma...”, *op. cit.*, p. 185.

decisão em tempo razoável que aprecie, com força de caso julgado, a pretensão regularmente deduzida em juízo, (ii) e, por outro, em saber quando é que esse nexo de intensidade se pode considerar quebrado e quais as consequências.

## § A NOSSA PERSPETIVA

Olhando para os atuais subsídios doutrinários, e, não obstante tratar-se de território pernicioso, parece-nos que, mesmo que se verifique uma violação do n.º 4, do art. 20.º, da CRP, o pressuposto e a finalidade da taxa de justiça mantêm-se inalterados. Assim, o pressuposto da taxa de justiça continua a assentar numa prestação pública de que o sujeito passivo é o efetivo causador ou beneficiário (ainda que possa não ter usufruído dentro do tal espaço temporal em que seria razoável). Por sua vez, a finalidade também se mantém incólume, porquanto continua a residir na compensação dessa prestação, e ainda que se prossigam finalidades extrareditícias. No que respeita à compensação, vimos também ser pacífico na doutrina o entendimento de que, ainda que possa não prosseguir-se uma compensação do benefício – questão que eventualmente colocar-se-ia considerando o tal critério *l'enjeu du litige* - sempre se produzirá uma compensação dos custos, o que parece querer significar que esta frustração total ou parcial da utilidade ou benefício poderá não ser suficiente para colocar em causa a legitimação material da taxa de justiça.

Não obstante, julgamos que a dogmática deverá olhar com maior atenção para este fenómeno e deslocá-lo para outros territórios, nomeadamente, o do Direito tributário, procurando-se indagar se a ultrapassagem injustificada daquele *prazo razoável* - o que sempre terá de ser apreciado casuisticamente –, será suficiente para colocar em crise a relação de intensidade entre o tributo e a utilidade ou fruição propiciada por aquela concreta prestação pública e, conseqüentemente, a sua qualificação como taxa.

Uma nota final, ainda, para dar conta de que, em nosso ver, paga a taxa, se a prestação pública não se realizar (por recusa do ente administrativo ou causas não imputáveis ao sujeito passivo), deverá haver lugar a devolução do valor pago<sup>580</sup>.

---

<sup>580</sup> Cfr. GARCIA, Nuno de Oliveira, "Contencioso de...", *op. cit.* p. 68. O n.º 3, do art. 26.º, da *Ley Reguladora de las Haciendas Locales*, também prevê que "[c]uando por causas no imputables al sujeto pasivo, el servicio público, la actividad administrativa o el derecho a la utilización o aprovechamiento del dominio público no se preste o desarrolle, procederá la devolución del importe correspondiente".

## **11. JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS DO HOMEM**

### **11.1. O CASO *PERDIGÃO V. PORTUGAL*<sup>861</sup>**

Na situação factual trazida aos autos, os requerentes eram proprietários de um terreno, que incluía uma pedreira, e que havia sido expropriado com vista à construção de uma autoestrada. Não tendo sido alcançado acordo quanto ao valor da indemnização, o processo foi remetido aos tribunais portugueses. Tratou-se de um processo moroso, dada a não concordância, de ambas as partes, quanto ao valor a atribuir ao terreno, em sede de perícia, com os requerentes a alegar, ainda, que no terreno se situava uma pedreira, que também deveria ser avaliada e considerada para a fixação da indemnização. Os peritos, por maioria, fixaram a indemnização por expropriação em €191.116,00. O tribunal chegou a solicitar um novo relatório pericial a incidir exclusivamente sobre o potencial económica da pedreira sita no terreno, tendo os peritos vindo a concluir pelo máximo de exploração económica da pedreira em €9.704,113. Contudo, o tribunal veio a entender que os benefícios suscetíveis de resultar da pedreira não deveriam ser tidos em conta e fixou a indemnização por expropriação em €197.236,25. Inconformados, os requerentes recorreram dessa decisão para o TRE, que veio a confirmar a sentença. Seguiu-se, então, recurso de revista para o STJ, que veio a ser considerado inadmissível, bem como o recurso para o TC, também declarado inadmissível.

Ora, o n.º 2, do art. 66.º, do CCJ, na redação à altura em vigor, estabelecia que as custas judiciais devidas pelo expropriado saíam do montante da indemnização pela expropriação, sendo que o art. 16.º, do CCJ, dispunha que o juiz podia, em certas circunstâncias, dispensar o interessado da totalidade ou de uma parte das custas. Sucede que, a final, os requerentes foram confrontados com as custas processuais no valor de €489.188,42. Os requerentes reclamaram da conta de custas, alegando não só erros de cálculo, como violação dos princípios da justa indemnização e do direito de acesso aos tribunais, argumentando que, em caso algum, o montante das custas deveria ser superior ao montante da indemnização pela expropriação. O tribunal veio a reconhecer alguns erros de cálculo, mas não a violação dos referidos princípios, e determinou a retificação da conta, tendo o montante das custas sido reduzido para €309.052,71. Após compensação dos montantes devidos de uma e outra parte, os Requerentes ainda deviam ao Estado o montante de €111.816,46. Desta decisão, houve recurso para o TRE, que negou

---

<sup>861</sup> Cfr. Ac. do TEDH, *Perdigão v. Portugal*, proferido no processo 24768/06, em de 16 de novembro de 2010, disponível em [www.echr.coe.int/eng](http://www.echr.coe.int/eng) [06-01-2021].

provimento, bem como recurso para o Tribunal Constitucional. Este último, porém, reconheceu que, de facto, a importância de €111816,46 era tão elevada que o direito de acesso aos tribunais fora afetado, tendo, em consequência, declarado que o n.º 2, do art. 66.º, do CCJ, na redação em vigor à altura, tal como interpretado pelo tribunal inferior, era contrário ao art. 20.º, da CRP. Em 2008, o tribunal *a quo* decidiu, embora sem fundamentar, que o montante das custas judiciais não devia exceder em mais de €15.000 euros o montante da indemnização pela expropriação.

Os requerentes, em 2006, queixaram-se ao TEDH, invocando que a indemnização de expropriação que lhes fora concedida foi, em definitivo, totalmente absorvida pelo montante que tiveram de entregar ao Estado a título de custas judiciais. Nesta medida, invocaram a violação do art. 1.º, do Protocolo n.º 1 adicional à Convenção de Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, relativo não propriamente ao acesso ao direito, mas ao direito de propriedade<sup>582</sup>. O Estado Português contrapôs que a CEDH não impõe a gratuidade dos serviços da justiça e que não se deve confundir a indemnização por expropriação com o montante a pagar na sequência de uma condenação em custas judiciais. De todo o modo, alegara o Estado, as custas foram fixadas com base nas disposições aplicáveis do CPC e do CCJ, e que o montante global pago pelos requerentes, que corresponderia a apenas 1,02% do montante da sua pretensão, foi fixado de acordo com a intensa atividade processual desenvolvida e próprio montante que pretendiam, o qual se afastava manifestamente da realidade.

Pois bem, o TEDH entendeu, desde logo, que o caso em apreço, nomeadamente, para efeitos de apreciação do princípio da proporcionalidade, tinha de ser diferenciado dos litígios privados, uma vez que respeitava ao montante indemnizatório por expropriação, esta levada à prática pelo Estado no exercício dos seus poderes de autoridade pública. O tribunal afirmou mesmo que “[n]as particulares circunstâncias do caso, pode com efeito parecer paradoxal que o Estado retome com uma mão – por meio das custas judiciais – mais do aquilo que concedeu com a outra”. Por outro lado, ainda que os requerentes tenham, efetivamente, desencadeado uma intensa atividade processual, designadamente porque pretendiam apurar a utilidade económica da pedreira e se esta deveria ser incluída no *quantum* indemnizatória, o TEDH entendeu que isso não pode constituir em si uma razão bastante para justificar que o montante das custas processuais tenha sido fixado num nível tão elevado que daí tenha resultado uma completa

---

<sup>582</sup> O art. 1.º, do Protocolo n.º 1, dispõe que “[q]ualquer pessoa singular ou colectiva tem o direito ao respeito dos seus bens. Ninguém pode ser privado do que é sua propriedade a não ser por utilidade pública e nas condições previstas pela lei e pelos princípios gerais do direito internacional. As condições precedentes entendem-se sem prejuízo do direito que os Estados possuem de pôr em vigor as leis que julguem necessárias para a regulamentação do uso dos bens, de acordo com o interesse geral, ou para assegurar o pagamento de impostos ou outras contribuições ou de multas”.

ausência de reparação. Além do mais, parte da atividade processual, como os recursos para o Tribunal Constitucional, incidiu justamente sobre questões ligadas à determinação do montante das custas processuais. O TEDH concluiu, assim, “[...] que os requerentes tiveram de suportar um encargo exorbitante que rompeu o justo equilíbrio que deve reinar entre o interesse geral da comunidade e os direitos fundamentais do indivíduo”, havendo, portanto, violação do art. 1.º, do Protocolo n.º 1.

### **11.2. O CASO *STANKOV V. BULGARY*<sup>883</sup>**

No caso *Stankov v. Bulgaria*, o requerente havia sido detido, em 1995, por suspeita da prática de um crime de furto, tendo ficado em prisão preventiva durante cerca de dois, enquanto decorreu a investigação e o respetivo procedimento criminal. Esse cidadão viria a ser absolvido, decisão esta confirmada pelo tribunal superior, tendo-se concluído pela clara inexistência de provas do seu envolvimento na prática daquele crime.

Em 1998, intentou ação judicial contra o MP búlgaro, pedindo uma indemnização, por danos morais, fundada na prisão preventiva, no valor aproximado de €23.600,00, acrescido de juros de mora desde a data da sua detenção. O tribunal de 1.ª instância considerou a ação procedente, mas apenas condenou o Estado ao pagamento de uma indemnização de cerca de €1.000,00, acrescida de juros de mora desde a data em que foi absolvido, por decisão definitiva. Porém, o requerente foi condenado a pagar custas processuais em cerca de €940,00, isto porque, de acordo com o direito interno, em ações pecuniárias intentadas contra o Estado, o montante das custas é de 4% - taxa fixa – sobre a parte indeferida.

O recorrente recorreu para as duas instâncias superiores, alegando, no mais, a ilegalidade da condenação num montante de custas processuais praticamente equivalente ao montante indemnizatório que lhe fora arbitrado, contudo, ambas as instâncias confirmaram a decisão. Por sua vez, o Estado búlgaro argumentava que o recorrente sempre seria responsável por tais custas, uma vez que indicou um montante demasiado elevado no seu pedido.

Pois bem, o TEDH entendeu que o sistema de custas processuais búlgaro teve por efeito privar o recorrente de quase toda a indemnização que lhe foi arbitrada. O tribunal sublinha que, de facto, se o requerente tivesse pedido um montante inferior de indemnização, as custas também

---

<sup>883</sup> Cfr. Ac. do TEDH, *Stankov v. Bulgaria*, proferido no processo 68490/01, em de 12 de julho de 2007, disponível em [www.echr.coe.int/eng](http://www.echr.coe.int/eng) [06-01-2021].

seriam inferiores, contudo, observa que o Estado búlgaro não invocou que o montante peticionado pelo requerente era vexatório, grosseiramente exagerado ou abusivo, demonstrando-o, por exemplo, com recurso a jurisprudência. Além disso, o período em consideração foi caracterizado por flutuações monetárias, inflação, reformas e mudanças na prática judiciária. No fundo, o que o recorrente fez foi apenas quantificar o “valor” da sua liberdade, não lhe podendo ser exigido, mesmo estando representado por advogado, que tivesse pedido um valor “razoável”. Sendo assim, o TEDH entendeu que, neste caso concreto, as custas processuais em que o recorrente foi condenado, sem qualquer limite máximo ou margem para discricionariedade judicial, eram significativas, concluindo pela violação do n.º 1, do art. 6.º, da CEDH.

### **11.3. O CASO ZUBAC V. CROATIA<sup>84</sup>**

Mais recentemente, podemos assinalar o caso *Zubac v. Croatia*. Em causa, estava a circunstância de o marido da recorrente que, entretanto, faleceu, ter atribuído determinado valor à causa, e, posteriormente, numa fase bastante avançada do processo, tê-lo alterado para uma quantia bastante superior<sup>85</sup>. A pretensão do marido da recorrente foi julgada improcedente, tendo sido condenado em custas processuais fixadas de acordo com o último valor por si indicado. Foi interposto recurso desta ação, que confirmou a decisão. O marido da recorrente interpôs, ainda, recurso ordinário sobre questões de direito para o Supremo Tribunal da Croácia – foi, aliás, na pendência deste recurso que faleceu, tendo a esposa assumido a sua posição processual.

Contudo, este recurso também foi declarado inadmissível, por se entender que o valor a considerar era o que inicialmente havia sido indicado e que, de acordo com a legislação, não admitia recurso. Na verdade, segundo este tribunal, e de acordo com a legislação interna, a alteração do valor da causa não poderia ter ocorrido, assinalando, a este respeito, irregularidades cometidas pelos tribunais inferiores.

Em sua defesa, a recorrente alega que os tribunais inferiores aceitaram e confirmaram o aumento do valor da causa, e que nem a parte contrária se opôs a tal alteração, tendo pago as custas da sua responsabilidade também de acordo com tal valor. Assim, concluiu que a posição

---

<sup>84</sup> Cfr. Ac. do TEDH, *Zubac v. Croatia*, proferido no processo 40160/12, em de 05 de abril de 2018, disponível em [www.echr.coe.int/eng](http://www.echr.coe.int/eng) [07-01-2021].

<sup>85</sup> Por uma questão de contextualização, cabe assinalar que, de acordo com o que consta da decisão judicial, a ideia seria a de permitir, de acordo com o critério do valor da causa, a possibilidade de recurso da decisão.

do Supremo Tribunal, ao não admitir o seu recurso, era demasiadamente formalista, e colocava em causa o direito de acesso aos tribunais.

O Estado croata contrapôs que a recorrente interpôs recurso ordinário para o Supremo Tribunal, o qual apenas era admissível quando a causa excedesse determinado valor, quando, na verdade, poderia interposto recurso extraordinário, utilizado justamente quando o recurso ordinário sobre questões de direito não é permitido e em que se suscitam questões de harmonização do direito processual e, ou, substantivo. Mais a mais, o Supremo Tribunal, ao não admitir o recurso da recorrente, limitou-se a aplicar a lei, não existindo qualquer discricionariedade na sua decisão. Finalizou, argumentando que a lei interna, ao estabelecer um limite mínimo a partir do qual o Supremo Tribunal conhecia dos recursos, prosseguia um objetivo legítimo, garantido que aquele tribunal apenas conhecia de questões jurídicas com a importância necessária.

O TEDH começou por assinalar que a pretensão do marido da requerente foi apreciada por duas instâncias internas, limitando-se a atuação do Supremo Tribunal a rever a aplicação da legislação interna pelos tribunais inferiores. Outrossim, a limitação imposta ao n.º 1, do art. 6.º, da CEDH, através da fixação de um limite mínimo do valor da causa para efeitos de recurso para o Supremo Tribunal é legítima, pois visa assegurar que este apenas aprecie questões de elevada importância. Por outro lado, o tribunal entendeu que a alteração do valor da causa, em violação das regras processuais aplicáveis, não poderia legitimar o acesso ao Supremo Tribunal, independentemente de a irregularidade ser imputável aos tribunais inferiores ou aos próprios sujeitos processuais, embora como assinalou o tribunal, tais irregularidades fossem, efetivamente, imputáveis ao marido da recorrente e, portanto, também esta, que assumiu, entretanto, a sua posição processual. Em todo o caso, a lei interna, na redação à altura em vigor, determinava que, em caso de alteração do valor da causa, era necessária uma decisão autónoma a fixar o valor da demanda, a qual nunca foi proferida no caso em apreço, não obstante as partes, em especial, o marido da recorrente, poder tê-la solicitado. Sendo assim, uma vez que as custas processuais da sua responsabilidade são, principalmente, o resultado da sua própria conduta, o TEDH concluiu que tal não configura um impedimento ao direito de acesso aos tribunais e ao direito, e, portanto, uma contravenção ao n.º 1, do art. 6.º, da CEDH.

#### **11.4. O CASO HARRISON MCKEE V. HUNGARY<sup>586</sup>**

Num outro contexto e sentido, chamamos à colação o caso *Harrison Mckee v. Hungary*.

O requerente alegava que as custas processuais a que havia sido condenado a final, por estar dispensado do seu prévio pagamento, no âmbito de uma ação por si interposta, por alegada violação de direitos de personalidade, e que veio a ser julgada improcedente, mesmo nas fases recursórias, eram excessivas.

Por sua vez, o Estado Húngaro sustentava que as custas processuais, mesmo que constituíssem uma forma de restrição ao acesso do cidadão a um tribunal, eram legítimas para regular o acesso aos tribunais, o que, só por si, não era contrário ao n.º 1, do art. 6.º, da CEDH. Além disso, o próprio requerente tinha dado causa a essas custas ao ter peticionado um valor indemnizatório grosseiramente exagerado face ao que normalmente era arbitrado pelos tribunais nacionais nestas situações.

O TEDH entendeu que, ao não ter de adiantar as custas processuais, como pré-requisito para aceder à justiça, o requerente beneficiou de todas as fases do processo, incluindo o direito ao recurso, e viu a sua pretensão ser, efetivamente, apreciada pelos tribunais. O tribunal também enfatizou que o requerente deveria ter-se certificado de que o seu pedido era razoável, nomeadamente, face ao que era o entendimento da jurisprudência interna e, nessa medida, prever o montante das custas em que seria condenado em caso de decaimento. O tribunal reiterou, assim, o entendimento de que a imposição de custas processuais é um objetivo compatível com a boa administração da justiça e que o próprio direito interno já previa algumas medidas para mitigar esse encargo, desde a fixação de limites mínimos e máximos de custas, à isenção total ou parcial de custas processuais para os litigantes que, pela sua situação financeira, não as pudessem suportar. Concluiu, assim, pela inexistência de violação do disposto no n.º 1, do art. 6.º, da CEDH.

#### **11.5. O CASO VILELA C. PORTUGAL<sup>587</sup>**

Por fim, merece nota uma outra decisão do TEDH, no caso *Vilela c. Portugal*.

---

<sup>586</sup> Cfr. Ac. do TEDH, *Harrison Mckee v. Hungary*, proferido no processo 22840/07, em 03 de junho de 2014, disponível em [www.echr.coe.int/eng](http://www.echr.coe.int/eng) [07-01-2021].

<sup>587</sup> Cfr. Ac. do TEDH, *Vilela c. Portugal*, proferido no processo 63687/14, em 23 de fevereiro de 2021 disponível em [www.echr.coe.int/eng](http://www.echr.coe.int/eng) [01-03-2021].

Neste recente aresto, a morosidade na justiça portuguesa foi, novamente, objeto de apreciação, embora não tenha sido como questão central, e não tenha sido analisado sob a lupa do art. 6.º, da CEDH. Em causa, estava uma ação administrativa, intentada no Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga, pelos representantes legais de um menor a quem tinha sido atribuída uma incapacidade de 100%, destinada a efetivar a responsabilidade civil extracontratual do Estado, por negligência médica aquando do seu nascimento. O processo, que percorreu as três instâncias, durou cerca de 9 anos.

O TEDH anotou diversas falhas na justiça portuguesa – na jurisdição administrativa – desde logo, porque embora a petição inicial tivesse dado entrada em dezembro de 2004, a entidade demandada apenas foi citada em fevereiro de 2006, ao que se seguiram outros atrasos, como por exemplo, o relatório pericial do Instituto de Medicina Legal ter sido concluído em setembro de 2007, mas a audiência de julgamento ter apenas começado em abril de 2009.

O TEDH foi, portanto, perentório em observar que o Estado português falhou em proporcionar uma justiça célere. Aliás, o próprio Estado reconheceu que a duração do processo foi excessiva, à luz do art. 6.º, da CEDH, embora tivesse atribuído tal morosidade à complexidade do caso e à dificuldade em apresentar provas, dado que a ação foi interposta dez anos após os factos.

Contudo, neste caso, o tribunal entendeu que a situação factual deveria ser analisada apenas na perspetiva do art. 8.º da CEDH, nos seus aspetos materiais e processuais, na medida em que, embora o direito à saúde não esteja expressamente na Convenção e seus Protocolos, deve entender-se incluído no art. 8.º, em conjugação com o art. 2.º, ambos da CEDH. Esta obrigação para o Estados implica que se estabelecem medidas a adotar pelos hospitais, públicos ou privados, adequadas a proteger a integridade física dos utentes (vertente material) e, por outro lado, a proporcionar às vítimas de negligência médica um sistema judicial eficaz e independente que permita concluir, ou não, pela responsabilidade civil e, sendo o caso, a atribuir uma indemnização (é, portanto, nesta última vertente – vertente processual – que o tribunal entendeu ser de analisar a morosidade). Não baste, porém, que tais processos estejam, em teoria, ao dispor do interessado, é, ainda, necessário que se pautem pela eficácia e prontidão na análise do *thema decidendum*. Trata-se, portanto, de uma obrigação de meios para o Estado, e não de resultado.

No caso em análise, o TEDH concluiu pela violação da componente processual do art. 8.º, da CEDH, devido à falta de uma resposta rápida dos tribunais internos, que tardaram em pronunciar-se sobre as imputações de negligência médica à entidade demandada, tendo arbitrado

a quantia de €6.500,00, a título de danos não patrimoniais, aos progenitores da vítima, e a quantia de €10.000,00, a título de despesas realizadas com o processo.

## - CAPÍTULO VI -

### O IVA NO ACESSO À JUSTIÇA

#### 1. ENQUADRAMENTO

O n.º 2, do art. 1.º, da Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do IVA, determina que “[o] princípio do sistema comum do IVA consiste em aplicar aos bens e serviços um imposto geral sobre o consumo exactamente proporcional ao preço dos bens e serviços [...]”.

Para que uma operação se encontre sujeita a IVA é necessário que se verifique, cumulativamente, a incidência objetiva, subjetiva, territorial e temporal. Contudo, também é necessário que se trate de uma atividade económica. O 2.º §, do art. 9.º, da DIVA, diz-nos que atividade económica é qualquer atividade de produção, de comercialização ou de prestação de serviços, incluindo as atividades extrativas, agrícolas e as das profissões liberais ou equiparadas. Em especial, é considerada atividade económica a exploração de um bem corpóreo ou incorpóreo com o fim de auferir receitas com carácter de permanência. Como refere Sérgio Vasques, “[o] exercício de uma actividade económica constitui, portanto, o pressuposto em que assenta toda a incidência subjectiva e objectiva do IVA”<sup>588</sup>. Com efeito, apenas são abrangidas por este imposto as atividades que tenham carácter económico. Sendo uma atividade económica, a operação será tributada se respeitar a:

- (i) Operações de transmissão de bens;
- (ii) Operações de prestação de serviços;
- (iii) Operações de importação de bens;
- (iv) Operações intracomunitárias, tal como definidas e reguladas no Regime do IVA nas Transações Intracomunitárias<sup>589</sup>.

Em especial, no que respeita à incidência subjetiva, entende-se por sujeito passivo, nos termos do n.º 1, do art. 4.º, da DIVA, e al. a), n.º 1, do art.º, 2.º, do CIVA, qualquer pessoa singular ou coletiva que, de um modo independente e com carácter de habitualidade, exerce atividades de produção, comércio ou prestação de serviços. Do cotejo dos n.ºs 1 e 2, do art. 13.º, da DIVA, e n.º 2, do art. 2.º, do CIVA, resulta que os Estados e demais pessoas coletivas públicas não se

---

<sup>588</sup> Cfr. VASQUES, Sérgio, “O Imposto sobre o Valor Acrescentado”, Coimbra, Almedina, 2019, p. 129.

<sup>589</sup> Aprovado pelo Decreto – Lei n.º 290/92, de 28 de dezembro, com a última redação conferida pela Lei n.º 49/2020, de 24 de agosto.

consideram sujeitos passivos relativamente às atividades ou operações que exerçam na qualidade de autoridades públicas, mesmo quando, no âmbito dessas atividades ou operações, cobrem direitos, taxas, quotizações ou remunerações, salvo se estiverem em causa as atividades previstas no Anexo I à DIVA, e no n.º 3, do art. 2.º, do CIVA, ou quando possam originar distorções de concorrência.

## **2. A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO *JUSTIÇA* COMO UMA ATIVIDADE ECONÓMICA?**

Importa, assim, questionar se a prestação do serviço público justiça – pressuposto da taxa de justiça – se enquadra na noção de *atividade económica* para efeitos de IVA e, nessa medida, se integra o universo das operações tributáveis. O Estado, através dos tribunais, prossegue um interesse público – o de administrar a justiça, ou seja, dirimir os conflitos de pretensões, públicas ou privadas, e fá-lo investido do *ius imperium*. Esta tarefa estadual, ainda que implique o pagamento de uma contraprestação, não pode, quanto a nós, considerar-se como económica para efeitos de IVA, atendendo ao consignado nos n.ºs 1 e 2, do art. 13.º, da DIVA, e n.º 2, do art. 2.º, do CIVA. Para o TJUE - embora ainda não tenha tido oportunidade, tanto quanto julgamos saber, de pronunciar-se sobre esta matéria, a cobrança de uma taxa não é, só por si, suscetível de conferir carácter económico a uma determinada atividade<sup>590</sup>. Além disso, parece-nos igualmente importante ter presente que o IVA é um imposto sobre o consumo e, portanto, que visa onerar a capacidade contributiva manifestada através da aquisição de bens ou serviços. O pressuposto da taxa de justiça não é a manifestação de uma força contributiva, pelo que, de um ponto de vista lógico-jurídico, seria incoerente que a ordem jurídica tributasse o seu acesso como se de um ato de consumo, revelador de uma maior ou menor capacidade contributiva, se tratasse. *Mutatis mutandis*, o pressuposto da taxa de justiça agravada também não aparenta tratar-se de uma qualquer manifestação de capacidade contributiva.

---

<sup>590</sup> Veja-se, por exemplo, Ac. do TJUE, Comissão c. Finlândia, proferido no processo n.º C-246/08, em 29 de outubro de 2009, disponível em <https://eur-lex.europa.eu> [25-07-2021].

### **3. OUTRAS SITUAÇÕES (OS ENCARGOS, AS CUSTAS DE PARTE E A COMPENSAÇÃO AO PATRONO OU DEFENSOR OFICIOSO)**

No caso dos encargos, por exemplo, tratando-se de despesas motivadas pela realização de determinadas diligências por terceiros (isto é, que não os principais atores processuais) pode suceder que tais serviços configurem operações tributáveis em sede de IVA. Com efeito, se estivermos perante prestações de serviços, onerosas, localizadas em território nacional e prestadas por sujeitos passivos do imposto agindo como tal, poderemos estar perante operações tributáveis. Assim sucederá, por exemplo, com uma perícia realizada por um engenheiro civil que, de modo independente e com carácter de habitualidade, presta tais serviços.

Quanto às custas de parte, quer no que respeita ao cômputo das taxas de justiça pagas pelo vencedor e pelo vencido, quer quanto aos encargos, o pagamento destas quantias ao vencedor não se enquadra no campo de incidência do IVA, desde logo, no n.º 1, do art. 1.º, do CIVA. O que se bem compreende se tiver em consideração, a própria natureza do IVA, enquanto imposto que visa tributar o consumo, e, por outro, a dinâmica da sua tributação. Na verdade, o pagamento das custas de parte não está associado a qualquer transação económica, inexistindo uma contraprestação associada a uma transmissão de bens ou prestação de serviços, assumindo tais quantias uma natureza meramente compensatória<sup>591</sup>.

Por fim, apesar de não se inscreverem na estrita categoria de “custas processuais”, a circunstância de representarem um dispêndio ocasionado pelo recurso à via judicial impõe que se lhe dediquem algumas consideração. Falamos, pois, dos honorários dos advogados. O exercício do mandato forense constitui incontestavelmente uma prestação de serviços, nos termos do n.º 1, do art. 4.º, do CIVA, pelo que, verificando-se os demais requisitos acima referidos, as operações ativas destes agentes económicos estarão sujeitas a IVA (podendo, eventualmente, verificar-se um regime de isenção)<sup>592</sup>. Quanto à taxa de imposto, é aplicável, à maioria das situações, a de 23%, a incidir sobre o valor dos honorários, nos termos conjugados do n.º 1, do art. 16.º, e da al. c), do n.º 1, do art. 18.º, ambos do CIVA. Contudo, de acordo com a verba 2.11, da Lista I, do CIVA, estão sujeitos a taxa reduzida, ou seja, 6%, as “[p]restações de serviços, efectuadas no exercício das profissões de jurisconsulto, advogado, e solicitador a desempregados e trabalhadores no

---

<sup>591</sup> Sobre esta matéria, *vide* Informação Vinculativa da ATA, emitida no âmbito do processo n.º 13169, disponível em [http://www.taxfile.pt/file\\_bank/news2118\\_24\\_1.pdf](http://www.taxfile.pt/file_bank/news2118_24_1.pdf) [21-07-2021].

<sup>592</sup> As sociedades de advogados e as sociedades de solicitadores, atenta a sua natureza jurídica (sociedade civil sob a forma comercial) estão obrigatoriamente sujeitas a contabilidade organizada para efeitos de IRC, nos termos conjugados do n.º 3, do art. 17.º, e n.º 1, do art. 123.º, ambos do CIRC, motivo pelo qual o regime de isenção previsto n.º 1, do art. 53.º, do CIVA não lhes é aplicável.

âmbito de processos judiciais de natureza laboral e a pessoas que beneficiem de assistência judiciária”. O imposto é devido e torna-se exigível no momento da prestação do serviço, nos termos da al. a), do n.º 1, do art. 7.º, do CIVA. Por fim, salienta-se que a al. b), do n.º 1, do art. 29.º, do CIVA, bem como a al. a), do n.º 1, do art. 115.º, do CIRS, obriga o profissional forense a emitir fatura por cada prestação de serviços, e ainda que a operação se encontra isenta de imposto ao abrigo do art. 53.º, do CIVA, devendo fazê-lo, o mais tarde, no 5.º dia útil seguinte ao do momento em que o imposto é devido, como determina a al. a), do n.º 1, do art. 36.º, do CIVA<sup>593</sup>.

---

<sup>593</sup> Neste contexto, importa não confundir a fatura, enquanto documento fiscalmente relevante, com a nota de honorários e despesas e com a conta de honorários e tarifas, enquanto obrigação deontológica decorrente do n.º 1, do art. 101.º, do EOA e n.º 1, do art. 145.º, do Estatuto da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução, aprovado pela Lei n.º 154/2015, de 14 de setembro. De salientar, porém, que, até à alteração introduzida pelo Decreto – Lei n.º 197/2012, de 24 de agosto, a al. b), do n.º 1, do art. 29.º, do CIVA, dispunha que os sujeitos passivos eram obrigados a “[e]mitir uma factura ou documento equivalente por cada transmissão de bens ou prestação de serviços [...]”. Ora, como se acabou de ver, apenas a fatura é, presentemente, documento fiscalmente relevante.

## - CAPÍTULO VII -

### **A TUTELA JURISDICIONAL DOS SUJEITOS PASSIVOS EM CASO DE DESADEQUAÇÃO DO MONTANTE DA TAXA**

#### **1. APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA**

A questão primacial, quanto a nós, reside em saber se deve operar-se uma redução do montante da taxa de justiça quando se reconheça que, *in concreto*, a taxa de justiça paga, ou a pagar, é elevada, exorbitante ou desproporcional, numa lógica de ultrapassagem do custo (ou do valor) da prestação pública. Assim, por exemplo, se o n.º 5, do art. 6.º, do RCP, permite ao tribunal condenar de acordo com os valores da taxa previstos na Tabela I – C, em caso de especial complexidade, aumentado os montantes da taxa de justiça, será de refletir sobre uma solução legal que permita ao julgador, casuisticamente, aplicar valores que resultem na diminuição do *quantum* taxa de justiça. Salienta-se que o CEJ também já se pronunciou em sentido similar, afirmando que “[p]ese embora não esteja expressamente prevista na lei a possibilidade inversa de aplicação, a final, de valores de taxa de justiça inferiores aos resultantes da Tabela aplicável, tem vindo a ser preconizado pela jurisprudência, em especial a emanada do Tribunal Constitucional, a possibilidade de intervenção judicial no sentido da correção, a final, dos montantes de taxa de justiça, quando da sua fixação unicamente em função do valor da causa resultem valores excessivos e desadequados à natureza e complexidade da causa”<sup>594</sup>.

Esta análise, porém, depara-se com o que parecem ser dois obstáculos: em primeiro lugar, a ausência de um regime geral das taxas, e a evidente inadequação do RGTAL para o tratamento de questões relacionadas com a universalidade de taxas, permitem antever que os meios de tutela dos sujeitos passivos em matéria de taxa de justiça, sob um ponto de vista jurídico-positivo, caracterizam-se por alguma insuficiência; em segundo lugar, como já vimos, a ausência de um estudo sobre os custos com a prestação pública aqui em causa dificulta, senão mesmo impossibilita, saber se o *quantum* da taxa de justiça se encontra acima ou abaixo dos custos.

---

<sup>594</sup> Cfr. Centro de Estudos Judiciários – Direção Geral da Administração da Justiça (Divisão de Formação), “Guia Prático...”, *op. cit.*, p. 97. Convém, no entanto, esclarecer que os acórdãos invocados pelo CEJ versaram sobre situações em que se aplicava o RCP na redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 52/2011, de 13 de abril, cuja tabela não fixava um limite máximo e também não se previa a dispensa do remanescente da taxa de justiça. Sobre a possibilidade de redução dos montantes da taxa de justiça, remetemos, uma vez mais, para COSTA, Salvador, “Das Custas...”, *op. cit.*, p. 135.

Não obstante, julgamos que poderá ser proveitosa, para a presente dissertação, sobrevoar os diversos meios de reação ao dispor dos sujeitos passivos, alguns mais direcionados para a taxa de justiça e, outros, para a condenação em custas.

## **2. OS MEIOS DE REAÇÃO**

### **2.1. A DISPENSA DO REMANESCENTE DA TAXA DE JUSTIÇA (UMA MANIFESTAÇÃO DA EQUIVALÊNCIA ECONÓMICA?)**

O último estrato da Tabela I, do RCP, prevê valores de taxa de justiça para ações de valor compreendido entre €250.000,00 e €275.000,00. Para as ações superiores a este valor, ao valor da taxa de justiça acresce, a final, por cada €25.000,00 ou fração, 3 UC, 1,5 UC ou 4,5, consoante se trata da coluna A, B ou C, respetivamente. Não se trata de uma isenção ou não sujeição, mas uma *dispensa temporária* do pagamento da taxa de justiça que corresponde ao montante que excede os €275.000,00<sup>595</sup>. O valor remanescente será depois apurado em sede de elaboração de conta de custas, conforme prevê a primeira parte do n.º 7, do art. 6.º, do RCP. O remanescente é imputado ao vencido, ficando o vencedor dele dispensado, nos termos do n.º 9, do art. 14.º, do RCP<sup>596</sup>. Assim, na prática, o remanescente da taxa de justiça não revela para efeitos de cálculo e pagamento taxa de justiça inicial, mas para o cálculo das custas a final.

Porém, numa tentativa de a atenuar, antes do termo da causa, a obrigação de pagamento da taxa de justiça, o legislador consagrou a possibilidade de dispensa (ou redução) deste remanescente quando a especificidade da situação o justificar, atendendo designadamente à complexidade da causa e à conduta processual das partes, devendo a situação ser apreciada pelo juiz de forma casuística<sup>597</sup>. A corrente jurisprudencial maioritária vai no sentido de que a dispensa

---

<sup>595</sup> A expressão “dispensa temporária” foi retirada do já mencionado Ac. do STJ, proferido no processo n.º 5745/16.0T8LSB.L1.S1, em 20 de maio de 2021.

<sup>596</sup> Contudo, até recentemente, não era esta a solução legal. Na verdade, até à alteração introduzida pela Lei n.º 07/2012, de 13 de fevereiro, o n.º 9, do art. 14.º, do RCP, dispunha que o remanescente seria pago por quem havia impulsionado o processo, ainda que se tratasse da parte vencedora, pois, em rigor, entendia-se que se tratava apenas de completar a taxa de justiça que deveria ter sido pago inicialmente. O Tribunal Constitucional viria, no entanto, em aresto de 2018, a declarar a inconstitucionalidade da norma que impõe obrigatoriedade de pagamento do remanescente da taxa de justiça ao réu que venceu totalmente o processo, obrigando-a a pedir o montante que pagou em sede de custas de parte, resultante do n.º 9, do art. 14.º, do RCP. O tribunal entendeu ser desproporcionado (e, portanto, entendeu existir violação o princípio da proporcionalidade) o pagamento do remanescente da taxa de justiça por parte do réu que, tendo vencido totalmente a demanda, não é condenado em custas, uma vez que tal solução obrigá-lo-ia a obter o montante que pagou em sede de custas de parte. Cfr. Ac. do TC n.º 615/2018, proferido no processo n.º 1200/17, em 21 de novembro de 2018, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [12-09-2021].

Da nossa parte, concordamos com este posicionamento, inclusive, por motivos de praticabilidade, pois o que sucedia é que a parte vencedora pagava remanescente para, logo de seguida, solicitar o seu pagamento em sede de custas de parte, com o inerente risco de impossibilidade de cobrança.

<sup>597</sup> Cfr. n.º 7, do art. 6.º, do RCP. A especial complexidade, por nós já aludida, vem prevista no n.º 7, do art. 530.º, do CPC. No sentido da não concessão da dispensa do remanescente, aponta-se, por exemplo, o Ac. do STA, proferido no processo n.º 01009/15, em 09 de agosto de 2016,

deve ocorrer, oficiosamente, na decisão final, ou mediante requerimento apresentado antes do trânsito em julgado da decisão, quer antes da prolação da decisão judicial, quer por via da reforma da sentença ou acórdão<sup>598</sup>. Numa formulação mais genérica, pode dizer-se que o pedido de dispensa do remanescente da taxa de justiça é admissível até à elaboração da conta final. Após a sua elaboração, o pedido de dispensa já não é admissível, designadamente, em pedido de reforma ou reclamação da conta<sup>599</sup>.

A ideia de uma dispensa ao nível da taxa de justiça não é, porém, inteiramente nova. Já no CCJ, de 1996, na redação introduzida pelo Decreto – Lei n.º 324/2003, de 27 de dezembro, se dispunha, no n.º 3, do art. 27.º, que “[s]e a especificidade da situação o justificar, pode o juiz, de forma fundamentada e atendendo, designadamente, à complexidade da causa e à conduta processual das partes, dispensar o pagamento do remanescente”. Esta ideia acabou por não ser acolhida na versão primitiva do RCP, contudo, por força da crescente jurisprudência que considerava inconstitucional a ausência de um limite máximo de taxa de justiça acabou por restaurada pela referida Lei n.º 7/2012, de 13 de fevereiro, que acrescentou o n.º 7, ao art. 6.º, do RCP.

Ora, aqui chegados de questionar se não estamos perante uma manifestação do princípio da equivalência económica. Parece-nos defensável uma resposta afirmativa. Na verdade, a filosofia deste instituto é a de adequar o valor pago pelos litigantes e o serviço público prestado pelos tribunais, por se admitir que o aumento do valor da causa não implica, necessariamente, um aumento da própria atividade jurisdicional<sup>600</sup>. Destarte, “[s]e o valor da taxa de justiça, de forma manifesta, deixa de corresponder a uma contrapartida monetária que é devida ao Estado pelo serviço público prestado na administração da justiça quebra-se o sinalagma que justifica a imposição da dita taxa e fica violado o princípio da proporcionalidade, pelo que, também nestes casos, há que dispensar ou que reduzir o montante da taxa de justiça”<sup>601</sup>.

---

que sancionou que o montante de taxa de justiça, €11.832,00, numa ação de €1.960.972,10, da responsabilidade da Fazenda Pública, não era desproporcionado em face do concreto serviço prestado, por a questão de fundo não ser de complexidade inferior à comum a conduta processual das partes se limitar ao legalmente devido. Disponível em [www.dgsit.pt](http://www.dgsit.pt) [18-12-2020].

<sup>598</sup> A título exemplificativo, assinalamos os Acs. do STJ, proferidos no processo n.º 2553/09.9TBVCD.P1.S1, em 29 de setembro de 2020, e no processo n.º 1194/14.3TVLSB.L1.S2, em 24 de maio de 2018, Ac. do TRG, proferido no processo n.º 523/14.4TBRRG-H.G1, em 27 de junho de 2019, e Ac. do TRC, proferido no processo n.º 4016/08.0TBLLRA-A.C1, em 14 de dezembro de 2020, todos disponíveis em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [29-05-2021].

No sentido de tal dispensa poder ser requerida após a elaboração da conta, em incidente de reforma e reclamação da conta de custas, *vide*, por exemplo, o Ac. do TRG, proferido no processo n.º 797/12.5TVPRP-A.G2, em 10 de julho de 2019, e Ac. do TCAS, proferido no processo n.º 294/14.4BESNT, em 04 de outubro de 2017, ambos disponíveis em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [29-05-2021].

<sup>599</sup> Cfr. Ac. do STJ, proferido no processo n.º 767/14.9TBALQ-C.L1.S2, em 13 de outubro de 2020, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [18-08-2021].

<sup>600</sup> Por exemplo, Ac. do TRE, proferido no processo n.º 1445/12.9TBNNV.E2, em 25 de junho de 2020, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [18-08-2021].

<sup>601</sup> Cfr. Ac. do TCAS, proferido no processo n.º 2163/16.4BELSB, em 13 de fevereiro de 2020, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [18-12-2020]. Sobre esta matéria, *vide*, entre muitos outros, Acs. do STJ, proferidos no processo n.º 5844/13.0TBRRG.P1.S1, em 22 de maio de 2018, e no processo n.º 669/10.8TBGRD-B.C1.S1, em 13 de julho de 2017, e Acs. do TRL, proferidos no processo n.º 18335/16.9T8LSB.L1-6, em 28 de março de 2019, e no processo n.º 13200/19.0T8FNC.L1-4, em 29 de abril de 2020, todos disponíveis em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [18-12-2020].

## 2.2. A (REFORMA E) RECLAMAÇÃO DA CONTA DE CUSTAS

O incidente de reforma e reclamação da conta de custas encontra-se previsto no art. 31.º, do RCP. No entanto, *prima facie*, importa esclarecer que não estamos propriamente perante formas de reação alternativas. Na anterior redação deste normativo, a reforma destinava-se à correção de erros materiais existentes na conta, cuja competência cabia ao secretário de justiça. No prazo de cinco dias após a notificação da conta reformada, o interessado podia reclamar para o juiz, sem possibilidade de recurso da decisão<sup>602</sup>. Ora, a versão atual deixou de reconhecer ao secretário de justiça qualquer competência nesse sentido, concentrando-se agora no juiz a competência para o conhecimento de qualquer pedido de alteração ou modificação da conta de custas, inexistindo presentemente fundamento para se proceder a uma distinção entre reforma e reclamação da conta de custas.

Pois bem, constatando-se que a conta não foi elaborada de acordo com as disposições legais, o tribunal, oficiosamente ou a requerimento do MP ou dos interessados, ordena a sua reforma<sup>603</sup>.

Quanto à reclamação da conta de custas, tem legitimidade para a requerer<sup>604</sup>:

- (i) O responsável pelas custas, no prazo de pagamento voluntário;
- (ii) Qualquer interveniente processual (*rectius*, interveniente accidental), até dez dias após o recebimento de quaisquer quantias;
- (iii) O MP, no prazo de dez dias a contar da notificação da conta de custas.

O incidente de reclamação encontra-se sujeito a tributação, nos termos da tabela II, do RCP, como “outros incidentes”, devendo a taxa de justiça ser autoliquidada pelo seu valor mínimo<sup>605</sup>. Apresentada reclamação, o funcionário judicial que tiver efetuado a conta pronuncia-se no prazo de cinco dias – note-se que apenas emite um parecer, já não tendo competência legal para reformar a conta -, após o qual o processo vai com vista ao MP e, posteriormente, ao juiz para decidir<sup>606</sup>. Desta decisão cabe recurso em um grau, mas apenas se o montante em causa exceder 50 UC<sup>607</sup>.

---

<sup>602</sup> A alteração foi introduzida pela Lei n.º 7/2012, de 13 de fevereiro.

<sup>603</sup> Cfr. n.º 2, do art. 31.º, do RCP. Salvador da Costa entende que se a conta tiver sido elaborada de acordo com prévia decisão judicial – a decisão prevista no n.º 4, do art. 29.º -, não poderá ser reformada, ainda que despreste disposições legais, por força do caso julgado. Assim, COSTA, Salvador da, “As Custas...”, *op. cit.*, p. 197.

<sup>604</sup> Cfr. n.º 3, do art. 31.º, do RCP.

<sup>605</sup> Cfr. n.º 6, do art. 6.º, do RCP.

<sup>606</sup> Cfr. n.º 4, do art. 31.º, do RCP.

<sup>607</sup> Cfr. n.º 6, do art. 31.º, do RCP.

Pois bem, considerando a finalidade da reclamação da conta de custas, temos algumas dúvidas que os sujeitos passivos a possam utilizar para, eventualmente, *reclamar* do desajuste do montante da taxa de justiça em face do concreto serviço prestado, desde logo, por dois motivos: primeiro, porque a questão não se trata apenas de corrigir um mero erro de contagem; segundo, porque, como já vimos, a jurisprudência tem vindo a entender que o pedido de dispensa do remanescente da taxa de justiça não pode ser feito em sede de reclamação da conta de custas. |

Não obstante, trata-se de um meio de reação que os sujeitos passivos não podem olvidar, uma vez que sempre lhes permitirá insurgir-se contra erros de contagem que, em última instância, podem conduzir ao pagamento de taxa de justiça em excesso e, portanto, num pagamento indevido.

### **2.3. A REFORMA DA SENTENÇA OU ACÓRDÃO**

O n.º 6, do art. 607.º, do CPC, determina que, no final da sentença, o juiz condena os responsáveis pelas custas processuais, indicando a proporção da respetiva responsabilidade. Por sua vez, o n.º 1, do art. 616.º, do CPC, prevê a reforma da sentença quanto a custas e multa. Ora, este segmento da sentença refere-se unicamente ao decaimento na ação, nada tendo que ver com o impulso processual. Por este motivo, parece-nos que qualquer questão relacionada com o montante da taxa de justiça – e mesmo que apenas seja devida a final – não deverá ser suscitada pelos interessados em sede de reforma de sentença.

### **3. UMA PROPOSTA**

O que já dissemos acerca de uma *intervenção moderadora do julgador*, deixa antever a presente proposta. É inegável que o legislador tem construído soluções legais com vista a moderar os valores de taxa de justiça em face das especificidades de cada processo, como é o caso da dispensa do remanescente a pagar a final. Presentemente, verifica-se que a única intervenção corretiva facultada ao julgador materializa-se em dois regimes: o mecanismo corretivo no sentido de aumentar os valores da taxa de justiça e a dispensa do remanescente da taxa de justiça. Como é bom de ver, a intervenção corretiva em sentido decrescente encontra-se circunscrita à dispensa do remanescente a pagar a final, o que, em nosso ver, e salvo melhor opinião, revela-se insuficiente do ponto de vista, por um lado, da conexão com o custo ou utilidade da prestação, e, por outro,

das garantias dos sujeitos passivos. Esta insuficiência foi já, em certa medida, constatada pelo Tribunal Constitucional no já mencionado Ac. n.º 361/2015, no qual admitiu que “[a] par deste mecanismo corretivo, no sentido ascendente, do valor da taxa de justiça a pagar, em função da materialidade da lide, não foi editado qualquer outro que, agora no sentido inverso, permita genericamente ao julgador intervir no domínio da taxa de justiça, reduzindo-a para valores inferiores aos correspondentes à taxa normal, mormente para aqueles constantes da tabela I-B. O que não significa que a intervenção judicial moderadora no domínio das custas judiciais esteja ausente por completo: persiste nas causas de valor mais elevado, ainda que limitada ao que respeita ao remanescente a pagar a final”<sup>608</sup>.

Adotando, assim, uma postura *iure constituendo*, parece-nos defensável o alargamento destas válvulas de escape, de vocação mais genérica, conferindo-se uma maior margem de atuação ao tribunal para, oficiosamente, e antes da prolação da decisão final, proceder a uma avaliação casuística da atividade processual desenvolvida, permitindo-se uma diminuição do montante da taxa de justiça, mesmo nos casos em que o valor da ação seja inferior a €275.000,00. Tratar-se-ia, não de uma mera faculdade, mas de um poder-dever de o julgador procurar adequar a taxa de justiça - e mesmo que já se mostre paga -, ao serviço prestado ao cidadão – é dizer, ao custo ou valor da prestação -, embora sempre balizado por limites mínimos e máximos normativamente previstos.

---

<sup>608</sup> Cfr. Ac. do TC n.º 361/2015, proferido no processo n.º 536/2014, em 09 de julho de 2015.

## - CAPÍTULO VIII -

### A TAXA DE JUSTIÇA SOB A ANATOMIA DA RELAÇÃO JURÍDICA TRIBUTÁRIA (BREVES NOTAS)

#### 1. DESENHO CONCEITUAL, ESTRUTURA E NATUREZA DA RELAÇÃO JURÍDICA TRIBUTÁRIA DE TAXA DE JUSTIÇA

##### 1.1. INTRODUÇÃO (METODOLOGIA E PROBLEMAS)

A odisséia que iniciamos com a análise dos diversos tributos, atravessando a evolução histórica da taxa de justiça, e cruzando a sua atual arquitetura jurídica, não se poderia considerar finalizada se não estudássemos ou, no mínimo, convoquemos à reflexão, esta criatura legal sob o esquema da relação jurídica<sup>609</sup>. Começaremos por analisar a estrutura e natureza da relação jurídica tributária de taxa de justiça, os seus vários elementos, isto é, os seus sujeitos, o objeto e o facto tributário, reservando-se, ainda alguns desenvolvimentos para as garantias e formas de extinção da obrigação tributária.

Não podemos, contudo, negar que se trata de território pernicioso, pois a relação jurídica, enquanto esquema explicativo das realidades tributárias, tem, evidentemente, as suas limitações. Por outro lado, algumas singularidades da taxa de justiça, como por exemplo, a consignação da receita, o papel das secretarias dos tribunais ou a atuação muitíssimo residual da ATA também podem dificultar a compreensão de algumas realidades sob este esquema metodológico.

Uma nota final. Os desenvolvimentos subsequentes devem ser interpretados *cum granus salis*, uma vez que, embora os enunciados linguísticos do RCP e legislação conexa se refiram ao termo “custas”, ou seja, em nosso ver, custas em sentido lato, o enfoque que se segue apenas faz sentido quando esteja em causa o pagamento da taxa de justiça (ainda que, eventualmente, sejam devidas outras custas processuais), caso contrário, a sua abordagem na presente dissertação, e, portanto, sob a perspectiva do Direito tributário, seria absolutamente ilógica.

Será, assim, com base nesse pressuposto que apresentamos a narrativa que se segue.

---

<sup>609</sup> A circunstância de a taxa de justiça, durante vários anos, ter sido qualificada como um imposto, “[...] contribuiu para que a sua disciplina legislativa fosse progressivamente subordinada à técnica da relação jurídica tributária, ganhando um rigor que de outro modo não teria adquirido”. Cfr. VASQUES, Sérgio, “O Princípio...”, *op. cit.*, p. 598.

## 1.2. NOÇÃO, ESTRUTURA E NATUREZA JURÍDICA

O legislador ordinário refere, no n.º 2, do art. 1.º, da LGT, “[...] consideram-se relações jurídico-tributárias as estabelecidas entre a administração tributária, agindo como tal, e as pessoas singulares e colectivas e outras entidades legalmente equiparadas a estas”. Por sua vez, o n.º 1, do art. 36.º, da LGT, consagra que “[a] relação jurídica tributária constitui-se com o facto tributário”.

Esta definição do que é a relação jurídica tributária está longe de se alinhar com as diversas realidades tributárias, desde logo, porque podem ser sujeitos ativos de uma relação tributária, além da ATA, uma autarquia local, um instituto público, uma universidade, entre outros. Em rigor, todas estas entidades, quando praticam atos com relevo para o Direito tributário, integram a noção amplíssima de Administração tributária<sup>610</sup>. Por outro lado, várias são as situações em que, da verificação de um facto tributário, emergem diversos direitos e deveres para ambas as extremidades subjetivas.

Na dogmática tributarista, podemos destacar a noção de relação jurídica ensaiada por Joaquim Freitas da Rocha e Hugo Flores da Silva, no sentido de que “[...] a relação jurídica tributária é um vínculo de natureza jurídica que se estabelece entre o credor de um tributo, grande parte das vezes, o Estado, e um devedor, genericamente designado por *contribuinte*”<sup>611</sup>. Para estes autores, a relação jurídica tributária pode ser desenhada como “[...] vínculo intersubjetivo emergente de um facto tributário e enformado por normas jurídico-tributárias”<sup>612</sup>.

Querendo, porém, apresentar uma noção de relação jurídica de taxa de justiça, os contributos doutrinários orbitam em torno do conceito de custas e não propriamente do da taxa de justiça. Assim, por exemplo, Salvador da Costa teoriza que “[t]rata-se de uma relação jurídica de tipo obrigacional encabeçada pelo Estado – sujeito ativo -, e pelo utente do serviço de justiça fiscal – sujeito passivo -, cujo objecto imediato se consubstancia na vinculação dos sujeitos e o

---

<sup>610</sup> A Administração tributária em sentido amplo, não só abrange a própria ATA – Administração tributária em sentido restrito – como as demais entidades públicas legalmente incumbidas da liquidação e cobrança dos tributos, o Ministro das Finanças ou outro membro do Governo competente, quando exerçam competências administrativas no domínio tributário, e os órgãos igualmente competentes dos Governos Regionais e das autarquias locais, sendo esta a noção acolhida pelo legislador no n.º 3, do art. 1.º, da LGT. Sobre esta matéria, *vide* ROCHA, Joaquim Freitas da, “Lições de...”, *op. cit.*, pp. 18 e ss..

<sup>611</sup> Cfr. ROCHA, Joaquim Freitas da, SILVA, Hugo Flores da, “Teoria Geral...”, *op. cit.*, p. 33.

<sup>612</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 34. Itálico mantido conforme original. Sob um ponto de vista estrutural, e ainda que circunscrita aos impostos, António Braz Teixeira sustenha que “[a] obrigação fiscal é, como a obrigação civil, um vínculo jurídico pelo qual alguém fica adstrito a fazer a outrem um prestação, mas vínculo cujo regime apresenta certos caracteres que o diferenciam dos vigentes no Direito Civil”. Deste modo, “[a] obrigação fiscal é, assim, uma obrigação em sentido verdadeiro e próprio, a qual nasce com a verificação dos pressupostos que integram a previsão legal [...]”. Cfr. TEIXEIRA, António Braz, “Princípios de...”, *op. cit.*, pp. 170-171.

objecto mediato na prestação pecuniária correspondente à dívida de custas”<sup>613</sup>. Como se vê, é uma noção direcionada para as custas (*lato sensu*), e não especificamente para a taxa de justiça.

Por outro lado, os subsídios do direito positivo não são particularmente úteis.

Ainda assim, atendendo às várias aceções doutrinárias do conceito de relação jurídica tributária, bem como aos desenvolvimentos anteriores a propósito da noção e natureza jurídica da taxa de justiça, cremos ser possível delinear elementos estruturantes e constitutivos da relação de taxa de justiça.

Quanto à sua estrutura, pode dizer-se que a relação jurídica de taxa de justiça é uma relação do tipo obrigacional, complexa, uma vez que se trata de um vínculo intersubjetivo constituído por uma constelação de direitos e deveres, que não se quedam pelo mero dever de pagar a taxa de justiça, embora, evidentemente, esta obrigação seja o centro nevrálgico da relação tributária.

Sem pretender repisar a noção de taxa de justiça, dir-se-á que, ao dever de pagar a taxa de justiça corresponde o dever de o Estado, na sua vertente de função jurisdicional, prestar esse serviço. Por outras palavras, da obrigação de pagamento da taxa de justiça, emerge para o Estado o dever de prestar o serviço *justiça*. Por força do impulso processual, estabelece-se, então, entre o sujeito processual e o Estado, uma relação jurídico-tributária geradora de vários direitos e deveres, entre os quais se destaca a obrigação de pagamento da taxa de justiça.

De um ponto de vista genético ou constitutivo, a relação jurídica não emerge de um encontro de vontades, mas da verificação de um facto jurídico ao qual o Direito Tributário atribui relevância, motivo pelo qual não pode ser negada a sua natureza legal.

Dir-se-á, porém, que a *vontade* do sujeito passivo em aceder à justiça é elemento constitutivo da relação jurídica, pois, como dissemos, na generalidade dos processos *lato sensu* vigora o princípio do dispositivo, com especial atenção para a sua vertente de impulso processual, de modo que a função jurisdicional não é exercida *ex officio* pelo tribunal, mas na sequência de uma manifestação de vontade do interessado. Contudo – e este é um aspeto que nos parece dever ser reafirmado –, esta localização, mais ou menos espontânea, no território de incidência da taxa de justiça não é suficiente para afastar o seu carácter *ex lege*.

Isto dito, atentemos, agora, nos seus elementos.

---

<sup>613</sup> Cfr. COSTA, Salvador da, “Código das...”, 1995, *op. cit.*, p. 15.

## **2. OS SUJEITOS DA RELAÇÃO JURÍDICA DE TAXA DE JUSTIÇA**

### **2.1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES**

Ser sujeito de uma relação jurídica implica, por um lado, estar legalmente investido no direito de exigir determinada prestação (sujeito ativo) e, por outro, estar vinculado ao cumprimento dessa prestação (sujeito passivo).

Iremos, de seguida, transpor esta fórmula para o universo da taxa de justiça, porém, justificam-se duas notas introdutórias quanto à personalidade e capacidade tributárias.

Para se ser sujeito de uma relação jurídica tributária é necessário ter personalidade tributária, nos termos do art. 15.º LGT. Esta, evidentemente, não se confunde (não pode) com a personalidade judiciária enquanto pressuposto processual e que consiste na suscetibilidade de ser parte ou sujeito processual, conforme dispõe o n.º 1, do art. 15.º, do CPC.

Assim, pode suceder que alguém, tendo personalidade tributária, designadamente, para ser sujeito passivo de uma taxa de justiça, não tenha personalidade judiciária. Pense-se, por exemplo, numa ação intentada por uma herança indivisa. Nos termos da al. a), do art. 12.º, do CPC, apenas a herança jacente tem personalidade judiciária, o que significa que, tratando-se de herança indivisa, os direitos a esta relativos só podem ser exercidos conjuntamente por todos os herdeiros ou contra todos os herdeiros, conforme n.º 1, do art. 2091.º, do CC. Ora, caso dê entrada em juízo uma petição inicial, em que figura como autor a herança indivisa, este sujeito processual, porque impulsionou a máquina judicial, deve pagar a respetiva taxa de justiça. A questão da falta de personalidade judiciária apenas será suscitada e apreciada em momento posterior ao da entrada em juízo do instrumento processual<sup>614/615</sup>. Com efeito, verificando-se a comunhão entre a previsão normativa e a ocorrência do facto tributário, nasce uma obrigação tributária, estando-se, por conseguinte, perante um sujeito com personalidade tributária.

Transpondo o sobredito para o domínio da taxa de justiça, dir-se-á que, ocorrendo um impulso processual por parte de alguém (através da apresentação de petição inicial, oferecimento de contestação, dedução de incidente de oposição principal provocada, entre outros), nasce a obrigação de pagamento de taxa de justiça e, conseqüentemente, adquire-se personalidade

---

<sup>614</sup> É, no entanto, curioso notar que no Código de Processo das Contribuições e Impostos, o art. 10.º dispunha que “[a] personalidade judiciária resulta da personalidade tributária e esta consiste na susceptibilidade de ser sujeito da relação jurídica tributária controvertida”. Para uma crítica a esta fórmula legal, veja-se TEIXEIRA, António Braz, “Princípios de...”, *op. cit.*, pp. 180-181.

<sup>615</sup> A personalidade judiciária é, como dissemos, um pressuposto processual, configurando a sua falta uma exceção dilatória, de conhecimento oficioso que, sendo insanável, determina a absolvição do réu, nos termos conjugados da al. c), do n.º 1, do art. 278.º, e al. c), do art. 577.º, ambos do CPC.

tributária (e ainda que se venha a apurar não ter personalidade judiciária), salvo, naturalmente, tendo sido concedido apoio judiciário ou beneficiar de isenção de custas. Em qualquer caso, falamos de uma *personalidade tributária passiva*.

A capacidade tributária, por sua vez, constitui outra dimensão da teoria geral dos sujeitos da relação jurídica tributária.

Conforme dispõe o n.º 2, do art. 16.º, da LGT, tem capacidade tributária quem tiver personalidade tributária, salvo disposição legal em contrário. A capacidade tributária consiste na medida de direitos e vinculações tributárias que determinado ente é suscetível de exercer pessoal e livremente e representa um conceito quantitativo, por oposição à personalidade tributária, que se traduz num conceito qualitativo. Pode, no entanto, suceder que, quem tenha personalidade tributária, não possua capacidade tributária plena e, nessa medida, careça de representação. Assim se verifica, por exemplo, no caso dos menores e os maiores acompanhados (consoante as medidas de acompanhamento decretadas), como dispõe o n.º 3, do art. 16.º, do LGT.

Servimo-nos, uma vez mais, de um exemplo. Numa ação cível destinada a efetivar a responsabilidade civil por danos sofridos por um menor, por exemplo, danos corporais e morais, o autor será o menor, quer porque foi ele o lesado, quer porque detém personalidade judiciária. Não goza, porém, de capacidade judiciária, o que significa que tem de estar representado em juízo pelos seus representantes legais, os quais não intervêm como autores, mas apenas para suprir a incapacidade judiciária do menor<sup>616</sup>. Porém, o menor não só não detém capacidade judiciária, como também está limitado na sua capacidade tributária, de modo que o cumprimento do dever de pagar a taxa de justiça é exercido pelos seus representantes legais<sup>617</sup>. Neste contexto, podemos apontar uma norma, ainda que circunscrita a processos de jurisdição de menores, que reflete esta ideia. Trata-se do n.º 2, do art. 11.º, da Portaria n.º 419-A/2009, que determina que “[o] menor sujeito a medida aplicada em processo de jurisdição de menores tiver menos de 16 anos, é o respectivo representante legal o responsável pelas custas”.

É com estes traços gerais que analisaremos, então, o sujeito passivo e o sujeito ativo desta relação jurídica.

---

<sup>616</sup> Cfr. Ac. do TRP, proferido no processo n.º 22/08.3TBVLG.P1, em 15 de fevereiro de 2012, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [07-06-2021]. O exemplo que acabamos de referir foi retirado desta decisão.

<sup>617</sup> Há, porém, situações em que os menores beneficiam de isenção de custas. São os casos referidos nas als. i) e l), do n.º 1, do art. 4.º, do RCP, ou seja, nos recursos de decisões relativas à aplicação, alteração ou cessação de medidas tutelares, aplicadas em processos de jurisdição de menores, bem como quando representados pelo MP ou por defensor oficioso, mesmo que os processos decorram nas conservatórias de registo civil.

## 2.2. O SUJEITO PASSIVO

### 2.2.1. JUSTIFICAÇÃO DA TERMINOLOGIA ADOTADA

O n.º 3, do art. 18.º, da LGT, dispõe que “[o] sujeito passivo é a pessoa singular ou colectiva, o património ou a organização de facto ou de direito que, nos termos da lei, está vinculado ao cumprimento da prestação tributária, seja como contribuinte directo, substituto ou responsável”<sup>618</sup>.

Pois bem, como assinala Casalta Nabais, ainda que circunscrita à relação jurídica fiscal, é possível distinguir entre contribuinte, *devedor do imposto* e *sujeito passivo*.

Vejamos, assim, quando nos referirmos ao sujeito adstrito ao pagamento da taxa de justiça, qual a terminologia mais adequada.

O “contribuinte”, como o próprio nome indica, é aquele que contribui, ou seja, “[...] a pessoa relativamente à qual se verifica o facto tributário, o pressuposto de facto ou o facto gerador do imposto, isto é, o titular da manifestação de capacidade contributiva”. Como oportunamente dissemos, a taxa de justiça não assenta numa manifestação de capacidade contributiva, na medida em que visa compensar a prestação de um serviço ou atividade pública individualizados. Além disso, as taxas assentam numa ideia de responsabilização, enquanto os impostos têm subjacente a solidariedade. Por estes motivos, não cremos que, no âmbito da taxa de justiça, se afigura correta a designação de “contribuinte”.

Por outro lado, e sem necessidade de longas considerações, atento o *supra* exposto, evidentemente que o termo “devedor do imposto” também não tem aqui aplicação, pois não estamos perante uma obrigação de imposto.

Por fim, o *sujeito passivo* da relação tributária é aquele sobre o qual recai o dever (específico) de efetuar uma prestação, que tanto pode ser principal, como acessória. O sujeito passivo pode ser uma pessoa singular ou coletiva, podendo também existir outras realidades com personalidade tributária e, portanto, sujeitos de uma relação jurídica tributária (é o caso, por exemplo, de patrimónios autónomos)<sup>619</sup>.

Pois bem, no caso da taxa de justiça, porque a obrigação que impende sobre o sujeito passivo traduz-se, não no pagamento de um imposto, mas de uma taxa, afigura-se mais correto a

---

<sup>618</sup> Comparativamente, o n.º 1, do art. 35.º, da *LeyGT*, referindo-se a obrigados tributários, dispõe que “[s]on obligados tributarios las personas físicas o jurídicas y las entidades a las que la normativa tributaria impone el cumplimiento de obligaciones tributarias”.

<sup>619</sup> Similarmente, veja-se o n.º 4, do art. 35, da *LeyGT*.

ele referir-se como *sujeito passivo*. Uma outra terminologia que, salvo melhor opinião, também nos parece adequada é a de *obrigados tributários* utilizada pela *LeyGT*<sup>620</sup>.

### 2.2.2. CONCRETIZAÇÃO

O art. 13.º, do RCP, pese embora a epígrafe “Responsáveis passivos”, não delimita de forma exaustiva os sujeitos passivos, apenas se referindo ao modo de pagamento da taxa de justiça. O único preceito que, de alguma forma, nos pode auxiliar a compreender quem são os sujeitos passivos da taxa de justiça será o n.º 1, do art. 6.º, do RCP, segundo o qual, “[a] taxa de justiça corresponde ao montante devido pelo impulso processual do interessado [...]”. Trata-se de uma norma de incidência tributária (pessoal e objetiva). O sujeito passivo será então, o *interesado* no impulso processual ou, por outras palavras, quem beneficia ou provoca o serviço público *justiça* e, portanto, relativamente ao qual, se verifica o facto tributário<sup>621/622</sup>.

No entanto, podemos verificar que nos n.ºs 3 e 6, do art. 13.º, do RCP, o legislador utiliza a expressão “responsável passivo” para se referir aos grandes litigantes. O n.º 7 também elenca como sujeitos passivos os coligantes, o interveniente que faça seus os articulados da parte a que se associe e os assistentes em processo civil, administrativo e tributário.

Pois bem, apesar do cunho tributarista do nosso trabalho, não podemos deixar de assinalar que a análise desta matéria não se pode dissociar da sua natureza processual, na medida em que é necessário saber quem, face ao direito subjetivo aplicável, se apresenta como interessado direto no impulso processual. Não iremos – como, aliás, temos vindo a fazer – utilizar a expressão “parte”, uma vez que existem processos em que, não sendo rigoroso falar-se em “partes”, há lugar ao pagamento da taxa de justiça. Um exemplo paradigmático é o do processo penal, em que o assistente, o arguido e o MP não são partes, mas sujeitos ou intervenientes processuais, estando os dois primeiros sujeitos à taxa de justiça nas condições que já vimos anteriormente.

Ora, como deixou antever o até aqui exposto, o sujeito passivo da taxa de justiça é o *impulsionador processual*, nos termos do n.º 1, do art. 6.º, e n.º 9, do art. 14.º, do RCP.

Cumpre, ainda, notar que os impulsionadores que intervêm no processo, fazendo seus os articulados apresentados pelo sujeito processual a que se associam, também são sujeitos passivos

---

<sup>620</sup> Cfr. art. 35.º, da *LeyGT*.

<sup>621</sup> O n.º 1, do art. 3, da *Ley 10/2012*, concretiza que “[e]s sujeto pasivo de la tasa quien promueva el ejercicio de la potestad jurisdiccional y realice el hecho imponible de la misma”.

<sup>622</sup> Neste sentido, por exemplo, GARCIA, Nuno de Oliveira, “Contencioso de...”, *op. cit.*, p. 179.

da taxa de justiça, embora se aplique a prevista na tabela I-B, nos termos da al. b), do n.º 7, do art. 13.º, do RCP.

Os menores, detendo personalidade judiciária e simultaneamente personalidade tributária, podem ser titulares, na extremidade ativa ou passiva, de processos e, por conseguinte, também podem ser sujeitos passivos da relação jurídica de taxa de justiça. Contudo, por se tratarem de incapazes, e, portanto, não gozarem de capacidade judiciária e tributária plena, carecem de representação. Significa, assim, que num processo em que seja autor um menor, é este o sujeito passivo da taxa de justiça, no entanto, esta será seguramente paga pelo seu representante, por exemplo, os progenitores que exercem as responsabilidades parentais<sup>623</sup>. Similarmente, um maior impossibilitado, por razões de saúde, deficiência, ou pelo seu comportamento, de exercer, plena, pessoal e conscientemente, os seus direitos, ou de cumprir os seus deveres, e que, por conseguinte, beneficie do regime do maior acompanhado, também será sujeito passivo da taxa de justiça nos processos em que intervenha, embora tal dever deva ser cumprido pelo seu acompanhante. Convém, no entanto, ressaltar que as medidas de acompanhamento devem ser aplicadas consoante as necessidades do caso concreto, o que significa que o beneficiário pode, ou não, estar impedido de praticar determinados atos<sup>624</sup>.

Podemos, então, dizer que o sujeito passivo da taxa é aquele está vinculado ao cumprimento da prestação tributária ou em relação a quem se verifica o facto tributário<sup>625</sup>. No âmbito da sujeição ao pagamento da taxa de justiça, o sujeito passivo é aquele que aciona a máquina judicial, quer se encontre no pólo ativo da relação processual (o autor, o exequente, o requerente, etc.), quer no pólo passivo (o réu, executado, o requerido, etc.).

Em todo o caso, como vimos há pouco, o sujeito passivo da taxa de justiça, para assumir tal qualidade, deve ter personalidade tributária, porém, poderá vir a apurar-se que não detém personalidade judiciária, pelo que é importante ter em consideração a necessidade de não confundir estes conceitos.

Por fim, haverá que questionar se cidadãos estrangeiros também podem ser sujeitos passivos da taxa de justiça.

Parece-nos que sim.

---

<sup>623</sup> Sobre esta matéria, e, em particular, sobre a personalidade tributária dos menores, veja-se ROCHA, Joaquim Freitas da, SILVA, Hugo Flores da, "Teoria Geral...", *op. cit.*, pp. 104-105.

<sup>624</sup> O regime do maior acompanhado encontra-se previsto no art. 138.º e ss., do CC. O processo especial de acompanhamento de maiores vem previsto nos art.º 891.º a 905.º, do CPC.

<sup>625</sup> Cfr. Ac. do TCAS, proferido no processo n.º 2545/12.OBELRS, em 25 de junho de 2020, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [05-06-2021].

A Lei Fundamental, no seu art. 20.º, não restringe o gozo deste direito aos cidadãos portugueses, de modo que *todos* têm direito a aceder ao direito e aos tribunais, ou seja, os cidadãos portugueses, os cidadãos estrangeiros e os apátridas que se encontrem ou residam em Portugal. Aliás, só assim se compreenderá que o instituto do apoio judiciário esteja ao dispor dos cidadãos nacionais, da União Europeia, bem como os estrangeiros e os apátridas com título de residência válido num Estado membro da União Europeia, que demonstrem estar em situação de insuficiência económica, como já vimos.

Assim, desde que um cidadão estrangeiro ou apátrida recorra ao serviço *justiça*, e desde que não beneficie de isenção de custas ou apoio judiciário, estará sujeito ao pagamento de taxa de justiça nos mesmos moldes em que estaria um cidadão nacional. Tal conclusão, parece-nos, não só se afigura lógica por motivos de igualdade no tratamento ao acesso àquele serviço público, como pela circunstância do quadro normativo aplicável não distinguir, para efeitos de tributação, entre cidadãos nacionais, estrangeiros e apátridas, valendo aqui o princípio basilar segundo o qual “onde o legislador não distingue, não cabe ao intérprete distinguir”.

### **2.2.3. PLURALIDADE DE SUJEITOS PROCESSUAIS (OS CASOS DE LITISCONSÓRCIO E DE COLIGAÇÃO)**

Até aqui, temos vindo a referir-nos a situações em que temos apenas um sujeito passivo. Pode, no entanto, suceder (e, na prática, são muitas as situações em que tal ocorre) que haja mais do que um sujeito processual, ou seja, um fenómeno de *pluralidade de sujeitos processuais*. Falamos, pois, de situações de *litisconsórcio* e *coligação*.

Por uma questão de enquadramento, vejamos resumidamente em que consistem.

O litisconsórcio não se encontra legalmente definido, embora o art. 35.º, do CPC, estabeleça que “[o] caso de litisconsórcio necessário, há uma única ação com pluralidade de sujeitos; no litisconsórcio voluntário, há uma simples acumulação de ações, conservando cada litigante uma posição de independência em relação aos seus compartes”. A dogmática processualista explica que “[...] ocorre quando se discute em juízo uma determinada relação jurídica que envolve diversos sujeitos, os quais, por isso, isto é, em virtude de serem titulares da relação controvertida, são partes na acção”. Por outras palavras, pode dizer-se que existe uma única relação jurídica controvertida, mas vários sujeitos. Como resulta do preceito acima referido,

o litisconsórcio pode ser voluntário ou necessário, podendo este último ser legal, convencional ou natural.

Por outro lado, a coligação, não só se caracteriza pela pluralidade de sujeitos, como pela pluralidade de relações jurídicas controvertidas. Além disso, a coligação tem sempre carácter voluntário, enquanto o litisconsórcio pode, ou não, ser voluntário. A matéria vem regulada nos art.<sup>os</sup> 36.º a 38.º, do CPC.

Ora, dito isto, qual a relevância do litisconsórcio e da coligação ao nível da taxa de justiça?

A importância revela-se a dois níveis – (i) a responsabilidade pelo pagamento da taxa e (ii) a base de cálculo. Vejamos.

### **2.2.3.1. O LITISCONSÓRCIO**

Havendo litisconsórcio (e independentemente de ser voluntário ou necessário), a taxa de justiça é paga na totalidade por um dos litisconsortes, especificamente, pelo que figurar em primeiro lugar nas peças processuais em causa, nos termos do n.º 4, do art. 530.º, do CPC, e sem prejuízo do direito de regresso sobre os demais<sup>626</sup>. Esta solução compreende-se atendendo ao que se disse acima - no litisconsórcio está em causa uma única relação material controvertida.

Importa, contudo, precisar que, caso o sujeito processual que apareça em primeiro lugar no instrumento processual beneficie de apoio judiciário na modalidade de dispensa de pagamento da taxa de justiça e demais encargos com o processo, a responsabilidade pelo pagamento da taxa de justiça recai sobre o litisconsorte seguinte<sup>627</sup>. Este fica, assim, responsável pela totalidade da taxa de justiça que se mostra devida *in casu*, e não apenas pela sua quota-parte<sup>628</sup>.

A obrigação que se estabelece entre os litisconsortes é, assim, uma obrigação solidária. Contudo, não podemos confundir com o que dissemos há pouco, acerca de os sujeitos passivos indiretos poderem ser chamados ao cumprimento da obrigação tributária, por exemplo, por via da responsabilidade, e, mais concretamente, pela responsabilidade solidária. Estamos a falar de

---

<sup>626</sup> “Abrange qualquer espécie de litisconsórcio necessário, configurável como coletividade imperfeita, ou voluntário, independentemente da espécie processual em causa ser uma ação, um incidente, outro qualquer procedimento ou a própria reconvenção”. Cfr. COSTA, Salvador da, “As Custas...”, *op. cit.*, p. 20.

<sup>627</sup> Neste sentido, *vide*, entre outros, Ac. do TRP, proferido no processo n.º 1204/17.2T8PVZ-A.P1, em 22 de maio de 2019, Ac. do TRC, proferido no processo n.º 6770/18.2T8CBRA.C1, em 28 de maio de 2019, e Ac. do TRG, proferido no processo n.º 41777/12.4YIPRT-A.G1, em 02 de julho de 2013, todos disponíveis em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [06-06-2021].

<sup>628</sup> Assim se decidiu, por exemplo, o Ac. do TCAN, proferido no processo n.º 00335/12.0BEMDL, em 24 de março de 2017, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [06-06-2021], segundo o qual, “[t]endo o Autor que não pediu apoio judiciário pago apenas a sua quota-parte da taxa de justiça e não o montante devido, correspondente à totalidade desse valor, deve o documento comprovativo do seu pagamento ser devolvido ao apresentante, equivalendo a sua apresentação à falta de junção, nos termos do artigo 150º-A, nº 2, do Código de Processo Civil, na redacção introduzida pelo Decreto-Lei nº 34/2008, de 26 de Fevereiro, o que conduz à recusa da petição inicial pela Secretaria [...]”

situações absolutamente distintas. Em primeiro lugar, porque todos os litisconsortes estão diretamente relacionados com o facto tributário, ou seja, os pressupostos do facto tributário verificam-se em relação a mais do que uma pessoa (singular ou coletiva). Em segundo lugar, porque, com a prática do ato processual que origina o pagamento da taxa de justiça, formam-se duas relações jurídicas autónomas – (i) a relação entre o sujeito passivo e o ente público e (ii) a relação entre os litisconsortes. Esta última caracteriza-se pela solidariedade, resultante da lei, contudo, não interfere na relação jurídica tributária. Assim, não se pode afirmar que, o chamamento, pela lei, do litisconsorte a cumprir integralmente a obrigação tributária se traduza numa responsabilidade solidária<sup>629</sup>.

Por fim, haverá que perguntar se esta situação se reconduz a uma *pluralidade passiva tributária*, aludida por Joaquim Freitas da Rocha e Hugo Flores da Silva<sup>630</sup>. Salvo melhor opinião, não cremos. Isto porque, em bom rigor, embora estejamos perante uma pluralidade processual (que pode ser passiva ou ativa), não estamos perante uma pluralidade passiva tributária, na medida em que, como acabamos de ver, só um dos litisconsortes é responsável pelo cumprimento da prestação tributária. Assim, a lei estabelece como responsável o litisconsorte que aparece em primeiro lugar na peça processual e, se este beneficiar de apoio judiciário ou de isenção de custas, o litisconsorte subsequente, e assim sucessivamente. Não cremos, portanto, que o credor tributário possa exigir o pagamento integral a qualquer um dos envolvidos, uma vez que deve ser seguida a ordem imposta pelo legislador, isto é, existe um *benefício de ordem*.

### **2.2.3.2. A COLIGAÇÃO**

Em caso de coligação, uma vez que cada sujeito é titular de uma relação jurídica controvertida autónoma, a taxa de justiça é paga por cada um dos coligantes, conforme dispõe o n.º 5, do art. 530.º, do CPC. Por outras palavras, serão pagas tantas taxas de justiça quanto os coligantes. O montante da taxa de justiça também é calculado de modo diferente, uma vez que al. a), do n.º 7, do art. 13.º, do RCP, manda atender à tabela i-B, ou seja, a metade dos valores previstos na tabela i-A.

Como dissemos atrás, a legislação congénere espanhola não fornece uma solução legal para as situações de litisconsórcio. Todavia, o n.º 1, do art. 3, da *Ley 10/2012*, que “[a] los efectos

---

<sup>629</sup> Quanto à solidariedade entre os litisconsortes, veja-se, por exemplo, o Ac. do TRL, proferido no processo n.º 825/09.ITBLNH-A.L1-6, em 30 de novembro de 2011, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [06-06-2021].

<sup>630</sup> Cfr. ROCHA, Joaquim Freitas da, SILVA, Hugo Flores da, “Teoria Geral...”, *op. cit.*, p. 81 e ss..

*previstos en el párrafo anterior, se entenderá que se realiza un único hecho imponible cuando en el escrito ejercitando el acto procesal que constituye el hecho imponible se acumulen varias acciones principales, que no provengan de un mismo título. En este caso, para el cálculo del importe de la tasa se sumarán las cuantías de cada una de las acciones objeto de acumulación*<sup>631</sup>.

Neste caso, Isabel Gil Rodríguez entende estarmos perante um regime de solidariedade

#### **2.2.4. A SUCESSÃO TRIBUTÁRIA *MORTIS CAUSA* (EM ESPECIAL, O PROBLEMA DA MODIFICAÇÃO SUBJETIVA DA LIDE)**

A sucessão *mortis causa* das obrigações tributárias está expressamente assumida no n.º 2, do art. 29.º, da LGT, que prevê que “[a]s obrigações tributárias originárias e subsidiárias transmitem-se, mesmo que não tenham sido ainda liquidadas, em caso de sucessão universal por morte, sem prejuízo do benefício do inventário”. Assim, “[...] se determinado sujeito morrer e, no momento da sua morte, estiver adstrito ao cumprimento de obrigações tributárias, essas obrigações pendentes, em princípio, transmitem-se aos sucessores que tenham aceite o património ou parte do património em questão”<sup>632</sup>. Trata-se, portanto, de uma exceção à regra geral da intransmissibilidade do crédito tributário, postulada nos n.ºs 1 e 3, do art. 29.º, da LGT.

Vejamos, então, como esta solução se projeta na taxa de justiça, cuja análise implica, uma vez mais, uma breve abordagem a questões processuais.

O art. 260.º, do CPC, postula o princípio da estabilidade da instância, ou seja, de que a instância deve manter-se a mesma quanto às pessoas, ao pedido e à causa de pedir. Se na pendência dos autos vier a falecer um dos sujeitos processuais, a causa suspende-se logo que seja junto aos autos documento comprovativo do falecimento, nos termos da al. a), do n.º 1, do art. 269.º, e n.º 1, do art. 270.º, ambos do CPC, tornando-se necessário que o *de cuius* seja substituído pelos seus sucessores, através da dedução do designado *incidente de habilitação*<sup>633</sup>.

O incidente de habilitação visa determinar se o habilitando tem a qualidade necessária para substituir o *de cuius* no processo e, desse modo, colocar fim à suspensão da instância<sup>634</sup>. Note-se que, neste incidente, não é averiguada a legitimidade processual do substituto, na medida

---

<sup>631</sup> Neste caso, Isabel Gil Rodríguez entende estarmos perante um regime de solidariedade. Cfr. GIL RODRÍGUES, Isabel, “*Las tasas...*”, *op. cit.*, pp. 135-136.

<sup>632</sup> Cfr. ROCHA, Joaquim Freitas da, SILVA, Hugo Flores da, “Teoria Geral...”, *op. cit.*, p. 92.

<sup>633</sup> Veja-se, por exemplo, o recente Ac. do TRP, proferido no processo n.º 1074/16.8T80AZ-B.P1, em 09 de março de 2021, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [12-06-2021]. Esta substituição, porém, nem sempre ocorre. Por exemplo, no caso de ação especial de acompanhamento de maior, o falecimento do requerido implica a extinção da instância, nos termos do n.º 1, do art. 904.º, do CPC.

<sup>634</sup> A suspensão da instância cessa com a notificação a decisão que considere habilitado o sucessor da pessoa falecida, conforme al. a), do n.º 1, do art. 276.º, do CCP.

em que a mesma é assegurada pelo próprio mecanismo, que permite aos sucessores prosseguirem na demanda nessa qualidade. Como se vê, com a habilitação dos sucessores, ocorre uma modificação subjetiva na instância.

Podemos perguntar-nos, então, se os sucessores do *de cuius*, enquanto habilitados no processo, serão responsáveis pelo pagamento da taxa de justiça?

A Relação de Guimarães foi já convocada a apreciar uma questão similar, colocada no âmbito da responsabilidade por custas (*lato sensu*), sancionando o entendimento de que “[t]endo falecido no decurso da acção, continua a demandante - a sua herança - a arcar com este ónus, pois que os herdeiros dela, devidamente habilitados, aparecem na acção num momento posterior e tão-só para, em representação dela, continuar a lide até final. Deste modo, a condenação em custas deverá sempre, apesar da sua morte, ser atribuída à parte vencida na acção, dela se retirando os seus herdeiros que foram habilitados para, em sua representação, prosseguirem a lide”<sup>635</sup>.

Uma pergunta de imediato se suscita - como conciliar o fenómeno da sucessão tributária com a habilitação dos sucessores na lide?

Alguma jurisprudência entende que a habilitação dos sucessores não define a sua posição face à herança, uma vez que apenas se trata de um mecanismo processual destinando a operar uma modificação subjetiva e a dar continuidade à lide<sup>636</sup>. Segundo esta corrente, a habilitação não exige a aceitação da herança do habilitando, que, mesmo após ser habilitado, pode repudiar a herança. Sustentam, ainda, a imperatividade do princípio da retroatividade de todo o fenómeno sucessório, previsto no art. 2062.º, do CC, pelo que os seus efetivos se repercutem no processo e ainda que o herdeiro repudiante tenha sido declarado habilitado com trânsito em julgado.

Em sentido oposto, porém, podemos encontrar jurisprudência a sustentar que a habilitação pressupõe a aceitação da herança, salvo se, citados para o respetivo incidente, os sucessores contestarem ou apresentarem escritura pública de repúdio<sup>637</sup>.

---

<sup>635</sup> Cfr. Ac. do TRG, proferido no processo n.º 1624/02-2, em 29 de janeiro de 2003, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [12-06-2021].

<sup>636</sup> Neste sentido, entre outros, Ac. do TRC, proferido no processo n.º 2431/07.6TBVIS-B.C1, em 11 de maio de 2010, Ac. do TRE, proferido no processo n.º 127/10.0TBRMZ-B.E1, em 06 de outubro de 2016, e Ac. do TRP, proferido no processo n.º 4307/16.7T8LOU-B.P1, em 23 de março de 2020, todos disponíveis em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [12-06-2021].

<sup>637</sup> Assim, veja-se o Ac. do TRG, proferido no processo n.º 1336/15.1T8VRL.G1, em 04 de outubro de 2017, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [12-06-2021]. O tribunal entendeu, assim, ser irrelevante a junção aos autos de declaração pública de repúdio após a prolação da decisão de habilitação transitada em julgado, antes que seja de data anterior. O tribunal entendeu, assim, que a inércia dos citados correspondia a uma aceitação tácita e irrevogável da herança, com fundamento, essencialmente, no disposto no n.º 1 e 2, do art. 2049.º, do CC.

## § ÚNICO: A POSIÇÃO ADOTADA

Como vimos, as obrigações tributárias transmitem-se aos sucessores, contudo, os seus sucessores não respondem com o seu património pessoal, mas até às forças da herança<sup>638</sup>. Contudo, e se bem vimos o problema, não se compreenderá como o incidente de habilitação poderá ter outros efeitos que não unicamente processuais. A habilitação é um incidente processual que visa, apenas e só, aferir quem são os herdeiros do *de cuius* por forma a dar continuidade à lide e independentemente da concreta posição que estes venham a assumir junto da herança.

A favor desta tese milita ainda a circunstância de o legislador processualista não distingue, para esta finalidade, entre a aceitação e o repúdio, por exemplo, estabelecendo que os que repudiassem à herança não pudessem ser habilitados.

Assim, e em conclusão, entendemos que a obrigação de pagamento da taxa de justiça se transmite aos sucessores do *de cuius* que tenham aceite a herança, independentemente de terem, ou não, sido habilitados por decisão transitada em julgado.

### 2.3. O SUJEITO ATIVO (O IGFEJ OU O ESTADO PRESTADOR?)

#### 2.3.1. CONCEITO

Analisado o sujeito passivo da relação jurídico-tributária de taxa de justiça, cumpre definir o respetivo sujeito ativo.

O n.º 1, do art. 18.º, da LGT, define como sujeito ativo “[...] a entidade de direito público titular do direito de exigir o cumprimento das obrigações tributárias, quer directamente quer através de representante”, no entanto, Sérgio Vasques adverte para a aparente simplicidade deste enunciado linguístico, criticando-o, por deixar escapar “[...] a complexidade grande que actualmente reveste a posição activa da relação jurídica tributária, primeiro, em virtude dos fenómenos de *intermediação* actualmente associados à liquidação e cobrança de um sem-número de tributos públicos, depois, em virtude da imensa *heterogeneidade* das entidades públicas a quem cabe no presente “direito de exigir o cumprimento das obrigações tributárias”<sup>639</sup>.

Querendo apresentar alguns subsídios doutrinários, Joaquim Freitas da Rocha e Hugo Flores da Silva sustentam que “[o] sujeito ativo da relação jurídica tributária é a entidade de Direito

---

<sup>638</sup> Cfr. art. 2071.º, do CC. Sobre esta matéria, *vide*, entre outros, NABAIS, Casalta, “Direito Fiscal...”, *op. cit.*, p. 278-279.

<sup>639</sup> Cfr. VASQUES, Sérgio, “Manual de...”, *op. cit.*, p. 381. Itálico mantido conforme original.

público titular do direito de exigir o cumprimento das obrigações tributárias a que o sujeito passivo está adstrito”<sup>640</sup>. António Braz Teixeira advoga que os “[s]ujeitos activos da relação tributária são os entes dotados de personalidade jurídica a que a lei fiscal atribui o direito à prestação de imposto”<sup>641</sup> e, Saldanha Sanches, que “[o] sujeito activo da obrigação tributária vai ser necessariamente constituído por um ente público a quem a lei atribui, expressamente, um determinado poder tributário”<sup>642</sup>.

No espaço jurídico espanhol, por exemplo, “[e]l sujeto activo de la relación jurídico-tributaria es el ente público dotado de la competencia financiera para exigirlo, es decir, el que toma parte y desarrolla la relación jurídico-tributaria en el lado activo de la misma, aunque no ostente poder financiero sobre el tributo, ni sea el destinatario de sus rendimientos”<sup>643</sup>.

Um leitor mais atento perceberá, no imediato, que as noções acima referidas não são totalmente convergentes, colocando-se a tónica em diversas dimensões que, contudo, não podem ser confundidas:

- (i) poder ou soberania tributária;
- (ii) benefício do cumprimento;
- (iii) competência tributária.

Podemos, então, dizer que o primeiro respeita à suscetibilidade de criação de tributos, a qual, com respeito pelo princípio da legalidade, compete sempre ao Estado, enquanto *Estado legislador*<sup>644</sup>. Já o benefício do cumprimento refere-se á entidade a favor de quem reverte o produto da arrecadação do tributo, ou seja, é quem beneficia do cumprimento da obrigação tributária. Por último, a competência tributária é a parcela de poder que detém determinado órgão, em função da matéria, território, hierárquica e valor.

Como se vê, o ente que detém o “direito à prestação do imposto” (*rectius*, tributo) poderá não coincidir necessariamente com o que detém o “poder tributário”, assim como também poderá ser diferente do “titular do direito de exigir o cumprimento”. Por outras palavras, quem cria, liquida e beneficia do tributo podem ser entidades completamente distintas.

---

<sup>640</sup> Cfr. ROCHA, Joaquim Freitas da, SILVA, Hugo Flores da, “Teoria Geral...”, *op. cit.*, pp. 67-68. No mesmo sentido, MACHADO, Jónatas E. M., COSTA, Paulo Nogueira da, “Curso de...”, *op. cit.*, p. 238.

<sup>641</sup> Cfr. TEIXEIRA, António Braz, “Principios de...”, *op. cit.*, p. 184.

<sup>642</sup> Cfr. SANCHES, J. L. Saldanha, “Manual de...”, *op. cit.*, p. 250.

<sup>643</sup> Cfr. ALARCÓN-GARCÍA, Gloria, “Manual del...”, *op. cit.*, p. 161.

<sup>644</sup> No entanto, como alertam Joaquim Freitas da Rocha e Hugo Flores da Silva, quem cria o tributo não é quem vai cobrar ou beneficiar do produto da sua cobrança. Assim, ROCHA, Joaquim Freitas da, SILVA, Hugo Flores da, “Teoria Geral...”, *op. cit.*, p. 69.

### **2.3.2. O IGFEJ**

No lugar próprio, dissemos que o pagamento taxa de justiça é feito por meios eletrónicos, através da emissão de DUC. Os pagamentos efetuados por via do DUC, e, em especial, os que se referem à taxa de justiça, são depositados em conta bancária do IGFEJ<sup>645</sup>. Por uma questão de contextualização, impõe-se, assim, uma breve narrativa sobre este instituto.

O IGFEJ, entidade de Direito público por natureza, é um instituto público que integra o Ministério da Justiça, fazendo parte da administração indireta do Estado<sup>646</sup>, dotado de autonomia administrativa e financeira e de património próprio. De acordo com a respetiva lei orgânica, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 164/2012, de 31 de julho, em especial, a al. e), do n.º 2, do seu art. 3.º, o instituto tem por missão, entre outros, liquidar, cobrar e registar as respetivas receitas próprias. Por outro lado, nos termos das als. a) e f), do n.º 2, do art. 9.º, constituem receitas próprias do IGFEJ as atribuídas nos termos da lei, no âmbito do sistema judicial, registral e notarial, bem assim como produto de taxas e outros valores de natureza pecuniária que lhe sejam consignados. Neste contexto, o art. 34.º, da Portaria n.º 419-A/2009, determina que o IGFEJ é o organismo responsável pela gestão e pelo controlo das receitas e das despesas previstas no RCP. A al. a), do n.º 1, do art. 36.º, dispõe limpidamente que são receitas do IGFEJ provenientes do sistema judicial, entre outras, a taxa de justiça, embora, como já havíamos dito anteriormente, parte do produto obtido com a cobrança de taxas de justiça – concretamente, as cobradas no âmbito de processos cíveis -, também constitui receita do Conselho Geral da Ordem dos Advogados e do Conselho Geral da Ordem dos Solicitadores<sup>647</sup>.

### **2.3.3. A POSIÇÃO ADOTADA (BREVE REFERÊNCIA À CONSIGNAÇÃO DA RECEITA)**

O quadro normativo que regula a taxa de justiça não contém qualquer disposição a identificar o sujeito ativo da relação tributária, o que, considerando a intensidade com que o princípio da legalidade tributária se manifesta nas taxas e contribuições, compreende-se. Como já vimos, em matéria de impostos estão sujeitos ao princípio da legalidade tributária a incidência, a

---

<sup>645</sup> Cfr. n.º 1, do art. 9.º, da Portaria n.º 419-A/2009.

<sup>646</sup> Cfr. al. b), do n.º 2, do art. 24.º, da Lei Orgânica do Ministério da Justiça, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 123/2011, de 29 de dezembro, com a última redação conferida pela Lei n.º 89/2017, de 21 de agosto.

<sup>647</sup> Cfr. n.ºs 1 e 2, do art. 39.º, da Portaria 419-A/2009. Assim, importa não confundir com as entidades a favor de quem a taxa de justiça reverte, por se tratar da vertente da titularidade da receita tributária. O Conselho Geral da Ordem dos Advogados e o Conselho Geral da Ordem dos Solicitadores não são sujeitos ativos nesta equação, mas simplesmente *beneficiários do cumprimento*. Cfr. ROCHA, Joaquim Freitas, SILVA, Hugo Flores da, “Teoria Geral...”, *op. cit.*, p. 69.

taxa, os benefícios fiscais, as garantias do contribuinte, os crimes fiscais e o regime geral das contraordenações fiscais, devendo a disciplina destes elementos ir tão longe quanto lhe seja possível, o que significa que a definição do sujeito ativo deve decorrer expressamente da lei (em sentido material)<sup>648</sup>. Tal já não sucede no caso das taxas e contribuições, uma vez que apenas a criação do regime geral das taxas está sujeita ao princípio da reserva de lei formal.

Será, então, sem dúvida, pertinente perguntarmo-nos qual o sujeito ativo da relação jurídica de taxa de justiça – o IGFEJ ou o Estado, enquanto *Estado prestador*?

Em primeiro lugar, será de fácil apreensão que é o Estado o titular do poder tributário, ou seja, o criador da taxa de justiça. O legislador não atribuiu ao IGFEJ qualquer competência para a criação da taxa de justiça. O IGFEJ aparece-nos como o beneficiário da receita obtida com a cobrança da taxa de justiça, mas, em rigor, também não é este instituto que presta o serviço público ao sujeito passivo.

No que respeita à titularidade da receita, constata-se que o ente a favor de quem está consignada a receita é distinto do ente que presta o serviço público – pressuposto da taxa – ao sujeito passivo. O acesso à justiça, enquanto contrapartida desse tributo, é prestado pelos tribunais que, por sua vez, são órgãos de soberania do Estado<sup>649</sup>.

Na senda da doutrina de Sérgio Vasques, e atendendo à técnica legislativa usada para consignar a taxa de justiça, poderá falar-se aqui numa *consignação indireta ou orgânica*, na medida em que o legislador determina que esta constitui receita própria do IGFEJ.<sup>650</sup> Deste modo, ao receber a receita proveniente da cobrança da taxa de justiça, fá-lo no âmbito da gestão de recursos financeiros. Esta consignação de receitas aos IGFEJ foi já objeto de análise pelo Tribunal Constitucional, não no âmbito da taxa de justiça, mas de outras receitas, parecendo-nos, no entanto, proveitosa a sua referência. O tribunal entendeu que apenas se poderá falar em receitas próprias na medida em que lhe é “própria” “[...] para poder ser afetada aos recursos da justiça [...]”, concluindo, por isso, tratar-se de um caso de consignação indireta ou orgânica<sup>651</sup>.

---

<sup>648</sup> Cfr. n.º 1, do art. 8.º, da LGT.

<sup>649</sup> Neste contexto, é particularmente interessante a advertência de Sérgio Vasques de que “[a] relação tributária em que a administração figura como credora do contribuinte é a mesma relação em que a contribuinte figura como credor de uma prestação administrativa”. Cfr. VASQUES, Sérgio, “O Princípio...”, *op. cit.*, p. 373.

<sup>650</sup> Cfr. art. 34.º e al. a), do n.º 1, do art. 36.º, da Portaria n.º 419-A/2009, e art. al. a), do n.º 2, do art. 9.º, do Decreto-Lei n.º 164/2012. O autor distingue entre consignação direta ou material e consignação indireta ou orgânica. Na primeira, o legislador afeta esses tributos a determinada finalidade, e, na segunda, limita-se apenas a identificar o titular da receita. Cfr. VASQUES, Sérgio, “O Princípio...”, *op. cit.*, pp. 621-622.

<sup>651</sup> Neste sentido, Ac. do TC n.º 303/2020, proferido no processo n.º 1091/2019, em 23 de junho de 2020, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [08-11-2021], bem como o já mencionado n.º 320/2016. Salienta-se, porém, que este último aresto mereceu uma declaração de voto da Conselheira Maria de Fátima Mata-Mouros, por entender que o tributo em causa revestia um imposto, e não uma taxa. A análise desta concreta questão mostrar-se-ia deslocada na presente dissertação, no entanto, parece-nos proveitoso assinalar que, segundo a sua declaração de voto, “[o] Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, entidade à qual a receita em causa está consignada, não é a «concreta entidade pública prestadora dos serviços de que são exclusivos beneficiários os profissionais do notariado», nem poderiam ser, pois não integram o espectro das suas atribuições”.

De facto, como vimos, é ao IGFEJ que compete receber e administrar a receita das taxas de justiça, no que nos parece ser uma medida com vista a agilizar e facilitar a gestão destas receitas. A consignação da receita, porém, não é suficiente para a definição do sujeito ativo, pois, em rigor, não integra a relação jurídica tributária, motivo pelo qual, através da titularidade da receita, não podemos qualificar o IGFEJ como sujeito ativo da relação jurídica de taxa de justiça<sup>652</sup>.

Olhando, então, para a titularidade do crédito tributário, podemos afirmar que o sujeito ativo da relação tributária é a entidade de Direito público titular do direito de exigir o cumprimento da obrigação tributária, e, portanto, independentemente de ser, ou não, o ente que proporciona o bem ou o serviço públicos.

Sucedo que, a respeito da liquidação e cobrança da taxa de justiça, o legislador não confere competência para a liquidação e cobrança da taxa de justiça. Como se exporá adiante, a taxa de justiça é, por norma, autoliquidada pelo sujeito passivo<sup>653</sup>. Só assim não será, nos casos em que é devida a final, incumbindo à secretaria do tribunal, após o trânsito em julgado da decisão, elaborar a conta de custas notificá-la ao sujeito passivo. Neste contexto, o n.º 1, do art. 31.º, do RCP tipifica que a conta de custas deve ser notificada ao MP, aos mandatários, ao agente de execução, ao Administrador Judicial, à parte responsável pelo pagamento e diretamente às partes, quando não tenham mandatário constituído. Como se vê, o preceito é absolutamente omissivo quanto ao IGFEF. Veja-se, ainda, que no caso de lapso na inserção do valor a pagamento no DUC, o sujeito passivo deve solicitar a restituição do excesso à secretaria, nos termos do art. 23.º, da Portaria n.º 419-A/2009. Por sua vez, sendo dispensada a elaboração da conta de custas, e verificando o sujeito passivo pagamento da taxa de justiça em excesso (por exemplo, por alteração do valor da causa/base tributável), é também à secretaria que devem solicitar a respetiva restituição<sup>654</sup>.

Querendo colocarmo-nos na posição de um leitor mais cético, poderia contra-alegar-se que, sendo a taxa de justiça paga através de DUC, significa que o IGFEJ tem competência para cobrar a taxa de justiça. Ponderação esta que, em nosso ver, não resiste a uma observação mais atenta. É que, na verdade, é a secretaria do tribunal quem tem competência para promover a entrega à ATA da certidão de liquidação (*rectius*, conta de custas), juntamente com a decisão transitada em julgado, para instauração do processo de execução fiscal, nos termos do n.º 2, do

---

<sup>652</sup> “Em rigor a titularidade das receitas fiscais não se integra na relação jurídica fiscal, antes constitui uma relação de crédito de direito financeiro, constituída a jusante daquela entre a entidade pública que tem a seu cargo a administração dos impostos e o titular constitucional ou legal dessas receitas”. Cfr. NABAIS, Casalta, “Direito Fiscal”, *op. cit.*, p. 248.

<sup>653</sup> Cfr. art. 14.º, do RCP, e art. 8.º, da Portaria n.º 419-A/2009.

<sup>654</sup> Neste sentido, Centro de Estudos Judiciários – Direção Geral da Administração da Justiça (Divisão de Formação), “Guia Prático...”, *op. cit.*, pp. 258-259.

art. 35.º, do RCP. Veja-se, ainda, que, historicamente, até à alteração legislativa de 2019, cabia ao MP a competência para instaurar a execução para cobrança coerciva de custas (reitera-se, nas quais se inclui a taxa de justiça), e não ao IGFEJ.

Ora, dito isto, julgamos ser defensável a tese de que será o Estado, e não o IGFEJ o sujeito ativo da relação jurídica de taxa de justiça<sup>655</sup>. O instituto limita-se a receber e gerir o produto arrecadado com a cobrança da taxa de justiça, sendo que a respetiva exigência – a liquidação e cobrança – é efetuada pelos sujeitos passivos, através da autoliquidação, ou pelas secretarias dos tribunais. Não é ao IGFEJ que, por exemplo, compete identificar o sujeito passivo da obrigação tributária, apurar o seu montante ou garantir a sua cobrança<sup>656</sup>. Na verdade, o quadro normativo vigente não atribuiu ao IGFEJ qualquer competência para promover a cobrança coerciva da taxa de justiça, tudo se passando sem a sua intervenção. A própria fiscalização do cumprimento do pagamento da taxa de justiça também compete às secretarias dos tribunais<sup>657</sup>.

Admitindo que esta mecânica de consignação de receita, aliada à circunstância de a taxa de justiça ser depositada diretamente em conta bancária titulada pelo IGFEJ, poderá dificultar a análise do sujeito ativo sob o esquema tradicional da relação jurídica, e que a narrativa ora expandida poderá não ser consensual, cremos, ainda assim, ser defensável sustentar que a relação jurídico-tributária geradora da obrigação de pagar a taxa de justiça tem como sujeito ativo o Estado, enquanto *Estado prestador* (ou *Estado-Comunidade*)<sup>658</sup>, que exerce a administração da justiça através dos tribunais que, por sua vez, estão incumbidos de promover diligências com vista à liquidação (sem prejuízo dos casos de autoliquidação) e cobrança da taxa de justiça, embora o produto arrecadado constitua receita, maioritariamente, do IGFEJ<sup>659</sup>.

### 3. O OBJETO

Definidos os sujeitos da relação de taxa de justiça, analisemos o seu objeto.

---

<sup>655</sup> Depois de enfatizar que o direito de exigir o cumprimento das obrigações tributárias não se confunde com o direito à receita, Sérgio Vasques expõe que “[s]ão numerosos os casos em que a administração do estado assegura como sujeito activo a arrecadação de tributos que constituem receitas de terceiras entidades públicas que não chegam nunca a estabelecer uma relação jurídica com o contribuinte”. Cfr. VASQUES, Sérgio, “Manual de...”, *op. cit.*, p. 282.

<sup>656</sup> Atente-se no contributo linguístico fornecido pelo n.º 2, do art. 43.º, da Portaria n.º 419-A/2009, ao estabelecer que “[c]ompete ao IGFIJ a transferência das quantias *cobradas* pelos tribunais a título de contraordenações e de atos avulso [...]”. O itálico é nosso. Este preceito carece de uma interpretação atualista, de modo que, onde se lê IGFIJ, deve-se entender-se a referência ao IGFEJ.

<sup>657</sup> *Vide*, por exemplo, art.º 145.º, n.º 7, 8, 9 e 10, do art. 552.º, al. f), do n.º 1, do art. 558.º, n.º 3, do art. 570.º, todos do CPC.

<sup>658</sup> A expressão é retirada do excerto das conclusões do MP patentes no Ac. do STJ, proferido em 17-10-2017, no processo n.º 2013/14.0T8PTG-E.E1.S1, no qual argumentava, a propósito da prescrição das custas (e, portanto, abrangendo também a taxa de justiça) que “[o] crédito de custas pertence ao Estado-Comunidade [...] A falta da prática de actos de liquidação das custas, de que estão incumbidos os funcionários do Estado-Administração, não constitui uma situação de inércia do credor Estado (Estado-Comunidade) [...]”. Disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [09-10-2021].

<sup>659</sup> Como já vimos, a taxa de justiça também constitui receita Conselho Geral da Ordem dos Advogados e do Conselho Geral da Ordem dos Solicitadores.

O objeto da relação jurídica tributária é, segundo o n.º 1, do art. 30.º, da LGT, formado pelo (i) crédito e dívidas tributárias, (ii) direito a prestações acessórias de qualquer natureza e o correspondente dever ou sujeição, (iii) direito à dedução, reembolso ou restituição do imposto, (iv) direito a juros compensatórios e (v) direito a juros indemnizatórios.

Na dogmática civilística, Carlos Alberto da Mota Pinto ensina-nos que o objeto da relação jurídica é todo o *quid*, ou seja, tudo sobre o qual podem recair direitos subjetivos, podendo o seu objeto ser uma coisa corpórea ou incorpórea, uma prestação, entre outros<sup>660</sup>. Tradicionalmente, distingue-se entre objeto imediato e objeto mediato. Na relação jurídica tributária, podemos, porém, falar em *objeto em sentido normativo* e *objeto em sentido material*<sup>661</sup>. Sucintamente, o objeto normativo é constituído pelo conjunto de direitos e vínculos que integram a relação jurídica, enquanto o objeto material é o *quid*, isto é, aquilo sobre o qual incidem aqueles direitos e vinculações.

Ora, com o nascimento da relação jurídica tributária forma-se uma constelação de vínculos jurídicos que podem ter na extremidade ativa tanto o credor tributário, como o sujeito passivo. Podemos, ainda, falar em vínculo ou obrigação principal, isto é, o pagamento do tributo em causa, e em vínculos ou obrigações acessórias, as quais se materializam ainda em deveres de natureza pecuniária (por exemplo, pagamento de juros) e deveres de natureza não pecuniária (como é o caso das obrigações declarativas).

Principiando pelo vínculo principal, podemos afirmar que este é constituído pelo crédito e dívida tributários, como, aliás, prevê a al. a), do n.º 1, do art. 30.º, da LGT. No caso da taxa de justiça, o vínculo principal, ou o objeto imediato da relação jurídica, consiste na obrigação de o sujeito passivo pagar a taxa de justiça<sup>662</sup>. Quanto ao *quid*, isto é, o objeto mediato ou em sentido material, será a respetiva quantia em dinheiro em que se traduz a taxa de justiça.

Quanto às características do vínculo principal, relembramos aqui o que dissemos acerca da sua natureza pecuniária, não só porque deve ser paga em dinheiro (abrangendo os meios de pagamento eletrónicos), mas porque o legislador, nesta matéria, não permite ao sujeito passivo – pelo menos, numa fase pré-executiva - a sua realização através de outros institutos, como por exemplo, a dação em cumprimento, a compensação ou a confusão<sup>663</sup>.

---

<sup>660</sup> Cfr. PINTO, Carlos Alberto da Mota, "Teoria Geral...", *op. cit.*, p. 332.

<sup>661</sup> Cfr. ROCHA, Joaquim Freitas da, SILVA, Hugo Flores da, "Teoria Geral...", *op. cit.*, p. 110, 111, e 131.

<sup>662</sup> Assim, "[...] as taxas, como os impostos, são prestações que constituem o objecto imediato de um vínculo obrigacional.". Cfr. XAVIER, Alberto, "Manual de...", *op. cit.*, p. 44.

<sup>663</sup> O n.º 2, do art. 40.º, da LGT, prevê que "[a] dação em cumprimento e a compensação são admitidas nos casos expressamente previstos na lei". Por outro lado, o n.º 1, do art. 87.º, do CPPT, dispõe que "[a] dação em pagamento antes da instauração do processo de execução fiscal só é admissível no âmbito de processo conducente à celebração de acordo de recuperação de créditos do Estado". Por estes motivos, parece-nos que o pagamento da taxa de justiça, antes de instaurada execução fiscal e, portanto, dentro do prazo para pagamento voluntário, não é admitido.

Vejamos, agora, as obrigações acessórias.

Em linhas anteriores, fizemos referência à obrigação de o sujeito passivo comprovar em juízo o pagamento da taxa de justiça. A jurisprudência parece encarar este dever como um ónus processual, todavia, parece-nos ser de refletir se não se poderá configurar, sob a perspectiva do Direito tributário, como um dever acessório de natureza não pecuniária, na medida em que visa escrutinar, documentalmente, o pagamento da taxa de justiça, facilitando à secretaria do tribunal a fiscalização do seu cumprimento<sup>664</sup>.

Podemos, ainda, apontar outros dois deveres acessórios, desta feita, de natureza pecuniária.

Falamos, em primeiro lugar, do agravamento de 5% sobre o valor a pagar quando o sujeito processual requeira o pagamento em prestações, nos termos do art. 33.º, do RCP. Importa aqui lembrar que, embora o legislador se refira a “custas”, em sentido lato, apenas assumirá relevância para o Direito tributário se estiver em causa o pagamento de taxa de justiça (que, naturalmente, pressupõe que apenas seja devida a final). É, portanto, nesta perspectiva, que nos parece que o valor deste agravamento poderá configurar um dever acessório<sup>665</sup>.

Em segundo lugar, o não pagamento da taxa de justiça dentro do prazo para pagamento voluntário, bem assim como o incumprimento decorrente do vencimento automático das prestações por falta de pagamento de uma delas, implica a contagem de juros de mora à taxa legal mínima, nos termos do n.º 3, do art. 34.º, do RCP<sup>666</sup>. A obrigação de pagamento de juros de mora configurará, então, um vínculo acessório de natureza pecuniária. De resto, esta é uma solução que se encontra alinhada com o n.º 1, do art. 44.º, da LGT, estando “[...] sujeitas a juros de mora as dívidas ao Estado e a outras pessoas coletivas públicas provenientes de contribuições, impostos, taxas e outros rendimentos quando pagos depois do prazo de pagamento voluntário”<sup>667</sup>.

Não resulta, porém, cristalino se o Estado e demais entidades públicas estão, ou não, isentos de juros de mora. Isto porque, a redação do art. 38.º, do RCP, parece significar que o

---

A prestação, porém, pode ser cumprida por terceiro, nos termos do art. 41.º, da LGT. Além disso, o art. 10.º, da Portaria n.º 419-A/2009, também prevê que, qualquer pessoa, no último dia do prazo de pagamento das custas ou posteriormente, pode realizá-lo, nas condições em que ao devedor é lícito fazê-lo, ficando com direito de regresso contra este, salvo quando se demonstre que o pagamento foi feito de má fé.

<sup>664</sup> Veja-se, no entanto, o Ac. do STA, proferido no processo n.º 0398/17, em 27 de junho de 2018, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [01-10-2021]. O STA foi convocado a pronunciar-se sobre a decisão proferida pelo Tribunal Administrativo e Fiscal de Penafiel, o qual entendia que o dever de junção do comprovativo do pagamento da taxa de justiça constitui uma obrigação tributária processual e que a sua omissão configura uma exceção dilatória inominada e insuprível. A decisão em crise foi integralmente confirmada pelo tribunal *ad quem*.

<sup>665</sup> Neste contexto, Salvador da Costa entende que este agravamento de 5% tem uma natureza próxima “[...] da que envolve a taxa de juros de mora”. Cfr. COSTA, Salvador da, “As Custas...”, *op. cit.*, p. 262.

<sup>666</sup> Cfr. *Idem, ibidem*, p. 265.

<sup>667</sup> Cfr. ROCHA, Joaquim Freitas da, SILVA, Hugo Flores da, “Teoria Geral...”, *op. cit.*, p. 130. Como se pode ver, a redação do n.º 1, do art. 44.º, da LGT, não é particularmente feliz uma vez que apenas se refere a impostos. Não obstante, o Decreto – Lei n.º 73/99, de 16 de março, acaba por resolver este problema, referindo expressamente, na al. a), do n.º 1, do art. 1.º, que são sujeitas a juros de mora as dívidas ao Estado e a outras pessoas coletivas públicas que não tenham forma, natureza ou denominação de empresa pública, seja qual for a forma de liquidação e cobrança, provenientes contribuições, impostos, taxas e outros rendimentos quando pagos depois do prazo de pagamento voluntário.

Estado e demais entidades públicas estão sujeitos a juros de mora. Contudo, o n.º 1, do art. 2.º, do Decreto – Lei n.º 73/99, de 16 de março, determina que o Estado e demais entidades públicas, que não tenham forma, natureza ou denominação de empresa pública, estarão isentos de juros de mora<sup>668</sup>.

Em todo o caso, a taxa legal mínima de juros de mora é, presentemente, 1%, atento o disposto no n.º 1, do art. 3.º, do Decreto – Lei n.º 73/99<sup>669</sup>.

#### **4. O IMPULSO PROCESSUAL COMO FACTO TRIBUTÁRIO**

O n.º 1, do art. 36.º, da LGT, postula que “[a] relação jurídica tributária constitui-se com o facto tributário”<sup>670</sup>. Trata-se de “[...] um facto complexo cuja ocorrência faz desencadear o nascimento desta e das correspondentes vinculações<sup>671</sup>”. É um facto complexo porque, geneticamente, podemos identificar duas componentes – o facto real e concreto (o facto tributário *stricto sensu*) e uma norma que o preveja como sendo virtuoso a desencadear efeitos tributários.

Sobrevoando alguns espaços jurídicos externos, encontramos a definição dada pelo art. 114.º, do Código Tributário Nacional brasileiro, que determina que “[f]ato gerador da obrigação principal é a situação definida em lei como necessária e suficiente à sua ocorrência”. O art. 20.º, da Ley General Tributaria, diz-nos que “[e]l hecho imponible es el presupuesto fijado por la ley para configurar cada tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria principal”.

Mas, então, qual é o facto tributário na relação jurídica de taxa de justiça?

O n.º 1, do art. 6.º, do RCP, dispõe que a taxa de justiça corresponde ao montante devido pelo impulso processual, mas está é uma formulação que carece de maior concretização.

Como decorre do anteriormente exposto, a taxa de justiça é exigível por causa (mas nem sempre por ocasião) do impulso do aparelho judicial. Este impulso origina a prestação de um serviço individualizado. Por sua vez, o pagamento da taxa de justiça impõe ao Estado uma efetiva e individualizada prestação de um serviço público a favor do sujeito processual. O facto tributário é, assim, o impulso processual. Deste modo, não cremos que o facto tributário seja, por exemplo,

---

<sup>668</sup> Salvador da Costa pugna pela aplicabilidade do Decreto – Lei n.º 73/99, de 16 de março, às custas processuais. Cfr. COSTA, Salvador da, “As Custas...”, *op. cit.*, p. 268.

<sup>669</sup> Neste sentido, COSTA, Salvador da, “As Custas...”, *op. cit.*, p. 269.

<sup>670</sup> Para Sérgio Vasques estamos perante uma evidência de que os tributos têm, efetivamente, natureza legal, e não voluntária, uma vez que o legislador faz depender o nascimento da obrigação da mera verificação de um determinado pressuposto legal. Cfr. VASQUES, Sérgio, “Manual de...”, *op. cit.*, p. 420.

<sup>671</sup> Cfr. ROCHA, Joaquim Freitas da, SILVA, Hugo Flores da, “Teoria Geral...”, *op. cit.*, p. 53.

a apresentação da petição inicial, o oferecimento de contestação, a dedução de reconvenção, entre outros, uma vez que estes atos não consubstanciam, em si, o concreto e efetivo serviço público. Em verdade, com a apresentação daqueles articulados, o sujeito processual deve comprovar o pagamento da taxa de justiça, mas esse ato – o de apresentação de uma peça processual – não é o facto tributário. Podemos, portanto, dizer que é através desses atos que o sujeito processual desencadeia o impulso processual, que pede ou solicita a prestação de um serviço. São, assim, os meios que o legislador tributário reconhece como virtuosos para desencadear a atividade jurisdicional. Não encontramos no tronco normativo aplicável qualquer disposição que defina a apresentação de uma peça processual como o facto tributário da taxa de justiça. O que sucede é que, o legislador atribui relevância a esse ato como sendo apto a desencadear o serviço em causa – este, sim, o facto gerador do tributo – e, em alguns casos, como o momento oportuno para proceder ao pagamento da taxa.

Além disso, o facto tributário não se confunde com o pagamento do tributo, pelo que a circunstância de o pagamento da taxa de justiça coincidir, normalmente, com a apresentação de uma peça processual não pode conduzir à conclusão de que esse ato consubstancia o facto gerador da obrigação tributária<sup>672</sup>. Falamos, pois, da exigibilidade do tributo. Assim, uma coisa é o nascimento da obrigação tributária que, por sua vez, determina o pagamento da taxa de justiça, e outra, diferente, é a sua exigibilidade. Como refere J. L. Saldanha Sanches, “[e]nquanto a obrigação se não encontra vencida, aquilo que existe para o sujeito activo da obrigação tributária é uma mera pretensão fiscal – na altura, ainda destituída de exigibilidade. O facto legalmente previsto para o nascimento desta pretensão já se verificou, mas não decorreu ainda o prazo legalmente previsto ou o facto o exigido por lei para que se dê o vencimento desta obrigação”<sup>673</sup>. Imagine-se, assim, as situações de dispensa de pagamento prévio e em que a taxa de justiça é devida apenas a final, em que, apesar de o facto tributário se ter por verificado, a lei difere a sua exigibilidade para um momento posterior.

Por fim, mas não menos importante, dir-se-á ainda que o facto tributário não representa apenas o nascimento da obrigação tributária, pois também constitui o pressuposto do tributo traduzido na prestação individualizada de um serviço público. Com efeito, não se compreenderia

---

<sup>672</sup> Assim, *vide*, Ac. do STA n.º 4/2015, proferido no processo n.º 1957/13, em 22 de abril de 2015. Disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [16-08-2021]. A este propósito, a legislação espanhola é bastante elucidativa quando dispõe que “[c]onstituye el hecho imponible de la tasa el ejercicio de la potestad jurisdiccional originada por el ejercicio de los siguientes actos procesales [...]”. Assim, e tal como temos vindo a defender, o exercício de determinados atos processuais ou a apresentação de certas peças processuais é o que impulsiona a máquina judicial, ou seja, é através destes atos que o sujeito passivo solicita a prestação do serviço, mas o facto gerador da obrigação é a efetiva prestação desse serviço (é o “*ejercicio de la potestad jurisdiccional*”).

<sup>673</sup> Cfr. SANCHES, J. L. Saldanha, “Manual de...”, *op. cit.*, p. 255.

como poderia a apresentação de uma peça processual ser o pressuposto legitimador da taxa de justiça.

Trata-se, no entanto, de um facto tributário duradouro, uma vez que não se esgota num único momento e não coincide com a prática de determinado ato processual<sup>674</sup>. Assim, o facto tributário tem na sua base uma atividade que, pela sua própria natureza, perdura por um determinado lapso temporal, que, aliás, pode variar consoante a espécie processual, complexidade da causa, comportamento dos sujeitos processuais, entre outros. Por outras palavras, a apresentação de uma peça processual não consume, ou seja, não representa a totalidade do serviço *justiça*. Assim, por exemplo, com a apresentação da Petição Inicial e pagamento da taxa de justiça que se mostrar devida, o tribunal irá ordenar a citação do réu, analisar os articulados, proceder ao saneamento do processo, enfim, praticar um conjunto ordenado e sequencial de atos legalmente previstos com vista à prolação de uma decisão que aprecie, com força de caso julgado, a pretensão em causa. Desta forma, a prestação pública que justifica ou fundamenta o pagamento da taxa de justiça é um facto tributário duradouro.

Com efeito, o facto tributário corresponde à prestação de serviço público *justiça*, de modo efetivo, individualizado e duradouro. O impulso processual, isto é, o acionamento da atividade judicial, é o facto legalmente previsto que origina o nascimento da relação jurídica de taxa de justiça, e, portanto, à obrigação tributária, o que, de resto, se mostra em consonância com o disposto no n.º 1, do art. 6.º, do RCP. Trata-se, ainda, de uma conclusão que também parece-nos estar alinhada com o princípio do pedido, que consigna que o tribunal não pode resolver um conflito de interesses sem que a resolução lhe seja pedida por uma das partes e a outra seja devidamente chamada para deduzir oposição<sup>675</sup>.

## **5. O FACTO EXTINTIVO DA OBRIGAÇÃO TRIBUTÁRIA**

Sobrevoando a LGT, constata-se, nos seus art.ºs 40.º a 49.º, que se encontram previstos três modos de extinção da relação jurídica tributária, a saber:

- (i) O pagamento, no qual se inclui o pagamento *stricto sensu*, a dação em cumprimento e a compensação;
- (ii) A caducidade;

---

<sup>674</sup> No mesmo sentido, GIL RODRÍGUEZ, Isabel, "*Las tasas...*", *op. cit.*, pp. 126. Segundo a autora, esta circunstância implicaria que a taxa de justiça pudesse ser exigida em outro momento, que não o do início da atuação processual, como por exemplo, a final.

<sup>675</sup> Cfr. n.º 1, do art. 3.º, do CPC.

(iii) A prescrição.

Como dissemos em sede própria, a taxa de justiça íntegra, a par com os encargos e as custas de parte, o universo amplo das *custas processuais*, contudo, só aquela adquire relevância para o Direito tributário. Na narrativa que se segue iremos várias vezes, em obediência às formulações legais que invocaremos, utilizar o conceito de *custas*, todavia, adverte-se que será sempre no pressuposto de que estará em causa o pagamento taxa de justiça, sendo irrelevante, para o nosso estudo, que também estejam em causa encargos ou custas de partes, cuja obrigação de pagamento não integra qualquer relação jurídica tributária.

## **5.1. O PAGAMENTO**

### **5.1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS SOBRE A LIQUIDAÇÃO**

A costumária forma de extinção da relação jurídica tributária, como, aliás, em qualquer relação obrigacional, é o seu cumprimento, voluntário ou coercivo, conforme decorre do n.º 1, do art. 40.º, da LGT. Contudo, antes de analisarmos as formas de extinção da obrigação tributária em causa, impõem-se algumas considerações sobre a liquidação.

Como vimos em linhas pgressas, embora a figura da taxa possa remeter para uma certa instantaneidade ou simultaneidade entre as prestações, não é exigível uma equivalência temporal. Ora, ao contrário do tradicional modelo visível nos impostos, em que conseguimos identificar o ato de liquidação, a notificação e o pagamento do imposto, no caso das taxas, e, em especial, na taxa de justiça, todas estas fases surgem matizadas. Isto não significa, porém, uma diminuição das exigências ao nível da previsão de regras respeitantes à liquidação, pelo contrário.

A liquidação da taxa de justiça é matéria dispersa no RCP e na Portaria n.º 419-A/2009<sup>676</sup>. Em particular, o art. 8.º, deste último, dispõe que “[a] taxa de justiça e as multas podem ser autoliquidadas por qualquer um dos meios previstos para pagamento no capítulo iii”. Como se vê, em matéria de taxa de justiça o legislador privilegiou o modelo de *autoliquidação*<sup>677</sup>. Significa isto que a liquidação, ou seja, o apuramento do montante da taxa, apresenta-se como responsabilidade dos próprios sujeitos passivos. É uma solução legal que, embora sintomática da tendencial privatização da gestão tributária, acaba por se compreender, uma vez que o ato de quantificação

---

<sup>676</sup> Não obstante a ausência de um regime geral de taxas, poderá dizer-se que se alinha com a filosofia prevista no n.º 1, do art. 10.º, do RGTAL, segundo o qual os regulamentos de criação de taxas das autarquias locais estabelecem as regras relativas à liquidação e cobrança desses tributos.

<sup>677</sup> Cfr. ROCHA, Joaquim Freitas da, “Lições de...”, *op. cit.*, p. 231. Para o autor, o pagamento da taxa de justiça é justamente um dos exemplos de autoliquidação.

da taxa de justiça reveste, na maioria das vezes, manifesta simplicidade - para o efeito, bastará atender ao valor da causa e o respetivo escalão prevista na Tabela correspondente prevista no RCP<sup>678</sup>.

A autoliquidação verificar-se-á não só quando a taxa de justiça seja exigível aquando do impulso processual, como também quando há dispensa do prévio pagamento, caso em que, nos termos do n.º 2, do art. 15.º, do RCP, o litigante dispensado é notificado, com a decisão final (e ainda que admita recurso) para, em 10 dias, autoliquidar e proceder ao pagamento do tributo.

Nos restantes casos, ou seja, quando a taxa de justiça é devida a final, estamos perante uma *heteroliquidação* ou *liquidação administrativa*, levada à prática, neste caso, não pela ATA, mas pelas secretarias dos tribunais, algo que analisaremos de seguida.

### **5.1.2. A CONTA DE CUSTAS COMO UM ATO DE LIQUIDAÇÃO?**

Após uma breve narrativa sobre a liquidação, parece-nos ser questionar – ou, pelo menos, convidar à sua reflexão - se a conta de custas elaborada pela secretaria dos tribunais configura um ato de liquidação.

Identificando-o como um ato tributário em sentido estrito, Joaquim Freitas da Rocha sustenta que a liquidação “[...] consiste no ato de determinação em concreto do sujeito passivo tributário e do *quantum* do tributo, e é por via dele que determinado sujeito previsto na lei fica a saber realmente quanto é que deve pagar ou receber de tributo”<sup>679</sup>. Nas palavras de António Braz Teixeira, a liquidação é “[...] uma actividade destinada a determinar em concreto quem é o sujeito passivo, qual o valor dos bens sobre que incide o imposto e qual o seu débito”<sup>680</sup>

Ora, nos casos em que a taxa de justiça é devida a final, embora cumpra ao julgador fixar na decisão final a taxa de justiça a pagar<sup>681</sup>, verifica-se que o legislador atribui, expressamente, competência à secretaria do tribunal onde correu o processo em causa para a elaboração da conta de custas. Cabe-lhe, portanto, identificar o número do processo, o sujeito passivo, a menção de que se trata de taxa de justiça e o respetivo valor, procedendo, ainda, à notificação do sujeito

---

<sup>678</sup> Sobre esta matéria, *vide* GARCIA, Nuno de Oliveira, “Contencioso de...”, *op. cit.*, p. 80-81. Para o autor, “[i]mprescindível para que se possa falar de autoliquidação nas taxas é que o quantum seja de fácil determinação pelo comum dos sujeitos passivos ou já esteja determinado, e que, em qualquer dos casos, tal montante se encontre assente numa lógica de equivalência”.

<sup>679</sup> Cfr. ROCHA, Joaquim Freitas da, “Lições de...”, *op. cit.*, pp. 37 e 38. Itálico mantido conforme original. No mesmo sentido, por exemplo, NABAIS, Casalta, “Direito Fiscal”, *op. cit.*, p. 362.

<sup>680</sup> Cfr. TEIXEIRA, António Braz, “Princípios de...”, *op. cit.*, p. 245.

<sup>681</sup> Pense-se, por exemplo, num processo penal em que tenha havido condenação do arguido. Neste caso, o montante de taxa de justiça é fixado pelo juiz na decisão condenatória, cabendo, posteriormente, à secretaria elaborar a conta de custas e discriminar tal quantia.

passivo, acompanhada da respetiva guia de pagamento<sup>682</sup>. Este ato dispensa, ainda, qualquer colaboração do sujeito passivo, como por exemplo, o envio de informação.

Com efeito, sobrevoando alguns dos diplomas legais regentes em matéria de custas processuais e, por inércia, de taxa de justiça, observa-se que o legislador consagrou um regime mais ou menos bem delineado de liquidação. Assim, por exemplo, o art. 30.º, do RCP, especifica o conteúdo da conta de custas e o n.º 1, do art. 7.º, da Portaria n.º 419-A/2009, estabelece que “[f]indo o processo e registados todos os movimentos contabilísticos, é elaborada a conta no sistema informático, obtendo-se o valor a pagar ou a receber pelas partes, encerrando com menção da data e identificação do funcionário que a elaborou”.

O próprio quadro legal apresenta alguns subsídios linguísticos que parecem apontar nesse sentido, como é o caso, por exemplo, do Título III, do RCP, com a epígrafe “Liquidação, pagamento e execução das custas” e do n.º 2, do art. 35.º, do RCP, ao dispor que “[c]abe à secretaria do tribunal promover a entrega à administração tributária da certidão de liquidação [...]”.

Ora, atendendo às várias aceções doutrinárias em relação ao ato de liquidação, parece-nos defensável que, quando esteja em causa o pagamento de taxa de justiça, a conta de custas reveste as características de uma liquidação – uma liquidação primária ou de 1.º grau -, enquanto documento próprio, elaborado pela secretaria do tribunal, que identifica o sujeito passivo, descreve e quantifica a taxa de justiça individual a pagar e que deve ser notificado àquele (embora, como veremos adiante, alguma jurisprudência entenda ser irrelevante o momento a partir do qual a conta de custas é elaborada e notificada ao sujeito passivo para efeitos de início de contagem do prazo de prescrição de cinco anos, previsto no art. 37.º, do RCP).

Podemos, ainda, caracterizá-lo como um ato semi-executório, na medida em que, juntamente com a decisão final transitada em julgado, constitui título executivo compósito para a cobrança coerciva em sede de processo de execução fiscal<sup>683</sup>.

### **5.1.3. O PAGAMENTO VOLUNTÁRIO**

O pagamento voluntário é aquele que é efetuado dentro do prazo legalmente fixado<sup>684</sup>. Como já demos nota, a taxa de justiça é, regra geral, exigível aquando do impulso processual, embora, em algumas situações, possa ser devida a final ou ser fixada uma taxa de justiça

---

<sup>682</sup> Cfr. art. 21.º, da Portaria n.º 419-A/2009.

<sup>683</sup> Cfr. n.º 2, do art. 35.º, do RCP.

<sup>684</sup> Cfr. n.º 1, do art. 84.º, do CPPT.

suplementar ou complementar, por exemplo, quando o juiz conclua estarmos perante processos de especial complexidade, quando a taxa de justiça é variável, quando o juiz fixar à causa valor distinto daquele que foi indiciado pelos litigantes ou houver um aumento do valor da causa em virtude da dedução de pedido reconvenicional, entre outros<sup>685</sup>.

As regras relativas ao pagamento (voluntário) da taxa de justiça encontram-se previstas na Portaria n.º 419-A/2009. O seu pagamento pode ser efetuado através dos meios eletrónicos, Multibanco e Homebanking<sup>686</sup>. Se o montante for superior a 10 UC, ou se o sujeito passivo for uma pessoa coletiva, o pagamento é obrigatoriamente efetuado através dos meios eletrónicos<sup>687</sup>. Ressalva-se, porém, a impossibilidade de pagamento pelos meios eletrónicos, caso em que a taxa de justiça pode ser paga por cheque ou em numerário<sup>688</sup>. Como já havíamos dado conta, nesta fase de pagamento voluntário, não será admissível a dação em cumprimento, a compensação ou a confusão por ausência de expressão consagração legal, contrariamente ao que sucede com as taxas locais, em que o n.º 2, do art. 11.º, do RGTA, prevê que “[a]s taxas das autarquias locais podem ser pagas por dação em cumprimento ou por compensação, quando tal seja compatível com o interesse público”.

Numa regra que se encontra em consonância com o n.º 1, do art. 42.º, da LGT, é permitido ao sujeito passivo pagar a taxa de justiça – que deva ser paga aquando do impulso processual – em duas prestações<sup>689</sup>.

No caso de ser paga afinal, isto é, após a elaboração da conta de custas, o art. 28.º, da Portaria n.º 419-A/2009, define como 10 dias o prazo para pagamento voluntário, podendo acrescer as dilações de 5, 10 e 30 dias aí previstas<sup>690</sup>. Havendo reclamação da conta de custas, o prazo para pagamento voluntário só se inicia com a notificação da nova conta ou com o trânsito em julgado da decisão que apreciou a reclamação<sup>691</sup>. Se, eventualmente, houver recurso desta decisão, o responsável é notificado para o pagamento quando o processo baixar ao tribunal que funcionou em 1.ª instância<sup>692</sup>.

---

<sup>685</sup> Quanto à segunda prestação da taxa de justiça, caso o litigante tenha optado pela prerrogativa conferida pelo n.º 1, do art. 14.º, do RCP, deve ser paga no prazo de 10 dias a contar da notificação para a audiência final, devendo o interessado entregar o documento comprovativo do pagamento ou comprovar a realização desse pagamento no mesmo prazo, nos termos do n.º 2, do mesmo preceito.

<sup>686</sup> Cfr. n.º 1, do art. 17.º, da Portaria n.º 419-A/2009.

<sup>687</sup> Cfr. n.º 2, do art. 17.º, do sobredito diploma legal.

<sup>688</sup> Cfr. n.º 3, do art. 17.º, do mesmo diploma legal.

<sup>689</sup> Cfr. n.º 1, do art. 14.º, do RCP.

<sup>690</sup> Ressalva-se, no entanto, que para as entidades públicas previstas na al. a), do n.º 1, do art. 15.º, do RCP, o prazo termina no último dia do mês seguinte àquele em que foi feita a notificação da conta, nos termos do n.º 2, do art. 28.º, da Portaria n.º 419-A/2009.

<sup>691</sup> Cfr. n.º 3, do art. 28.º, do *supra* referido diploma legal.

<sup>692</sup> Cfr. n.º 4, do art. 28.º, do citado diploma. O recurso da decisão que versou sobre a reclamação está previsto no n.º 6, do art. 31.º, do RCP.

A taxa de justiça devida a final também pode ser paga em prestações, desde que o valor a pagar de custas seja superior a 3UC e sejam respeitados os limites impostos pelo n.º 1, do art. 33.º, do RCP<sup>693</sup>. O pedido de pagamento em prestações deve ser fundamentado e conter um plano de pagamento, sendo apresentado junto do tribunal onde correu a causa, dentro do prazo do pagamento voluntário, como prevê o n.º 2, daquele preceito. O legislador não categorizou os fundamentos para o pedido de pagamento em prestações, numa solução que, propositadamente, apela a uma apreciação casuística por parte do tribunal. No entanto, considerando que o pedido depende da alegação de factos relevantes da dificuldade ou impossibilidade de pagamento de uma vez, a situação económica do sujeito passivo será sempre um dos principais fatores decisórios<sup>694</sup>. Se o pagamento em prestações for deferido, é aplicado um agravamento de 5%, algo a que já tínhamos feito referência aquando do objeto da relação jurídica e que, em nosso ver, poderá configurar um dever acessório de natureza pecuniária. Importa, ainda, sublinhar que, contrariamente ao sucede com o pedido de pagamento em prestações referentes a IRS e IRC, não é necessário o oferecimento de uma garantia idónea<sup>695</sup>.

#### **5.1.4. O PAGAMENTO COERCIVO (EM ESPECIAL, A UTILIZAÇÃO DO PROCESSO DE EXECUÇÃO FISCAL)**

A extinção da obrigação tributária deverá ocorrer através do cumprimento voluntário, ou seja, por “morte natural”<sup>696</sup>.

No caso da taxa de justiça, o pagamento voluntário ocorre através do pagamento integral ou prestacional. Tal não ocorrendo, o n.º 2, do art. 35.º, do RCP, determina que a secretaria do tribunal (onde tiver corrido o processo em causa) deve extrair certidão de dívida, ou seja, em rigor, a certidão da conta de custas, e promover a sua entrega à ATA, por via eletrónica, juntamente com a decisão transitada em julgado que constitui título executivo quanto às quantias aí discriminadas. Cabe, portanto, à ATA promover processo de execução fiscal para a cobrança coerciva das custas, multas não penais e outras sanções pecuniárias fixadas em processo judicial, incluindo as custas

---

<sup>693</sup> Em sintonia com o que dissemos acima, este pedido de pagamento em prestações pressupõe o não pagamento prévio da taxa de justiça. Neste sentido, COSTA, Salvador da, “As Custas...”, *op. cit.*, p. 262.

<sup>694</sup> Cfr. *Idem, ibidem*. Isto não significa, porém – e este é um aspeto que nos parece importante assinalar – que estejam a ser considerados elementos reveladores de uma maior ou menor capacidade contributiva. Essa é uma questão que se coloca muito mais a jusante, quando se analisa o respetivo pressuposto de cada tributo e, como já concluímos, o pressuposto da taxa de justiça repousa na prestação individualizada de um serviço público.

<sup>695</sup> Cfr. art. 32.º, do Decreto – Lei n.º 492/88, de 30 de dezembro.

<sup>696</sup> A expressão é de Casalta Nabais. Cfr. NABAIS, Casalta, “Direito Fiscal”, *op. cit.*, p. 280.

de parte (desde que a parte vencedora seja o Estado), e sem necessidade de se proceder a diligências prévias para aferir da existência de bens suscetíveis de penhora.

Antes de prosseguirmos na nossa análise, importa atender nos motivos que conduziram à aplicação do processo de execução fiscal nesta matéria.

A sua utilização para cobrança de custas e, inevitavelmente, de taxa de justiça, foi introduzida pela Lei n.º 27/2019, de 28 de março. Até então, era ao MP que competia a instauração de um processo de execução de natureza especial e que seguia as regras previstas para a forma sumária do processo comum para pagamento de quantia certa<sup>697/698</sup> A transferência da competência (para a instauração da execução) do MP para a ATA teve na sua causa, essencialmente, razões de eficiência na cobrança de tais quantias. No entanto, outro dos motivos declaradamente assumidos tem que ver, nas palavras do legislador, com a relação das custas processuais com o Direito tributário. Na exposição de motivos da Proposta de Lei 149/XIII/4.<sup>a</sup>, é referido que “[a]s custas processuais, com especial relevância para a taxa de justiça, representam o valor imputado às partes ou sujeitos processuais decorrente da mobilização dos meios judiciais necessários e aptos à prestação do serviço público de administração de justiça. Constituem-se assim como uma exigência tributária, de génese sinalagmática, normalmente decorrente de solicitação do cidadão aos Tribunais, a fim de assegurar a defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, reprimir a violação da legalidade democrática e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados”.

Ora, como é bom de ver, as afirmações aí proferidas apenas se aplicam, em rigor, à taxa de justiça, ainda que estas possam constituir o *grosso* das custas processuais. Não é absolutamente rigoroso afirmar que as custas – e aqui teremos de presumir que foram utilizadas na sua terminologia mais lata, pois não é feita qualquer distinção - se constituem como uma “exigência tributária, de génese sinalagmática”, pois apenas a taxa de justiça é suscetível de integrar uma relação jurídica tributária. Assim, por exemplo, os encargos, que também integram as custas, não têm natureza tributária, representado, ao invés, e por exemplo, despesas adiantadas pelo IGFEJ ou pagamentos devidos por prestação de serviços<sup>699</sup>.

---

<sup>697</sup> O n.º 1, do art. 35.º, do RCP, na versão anterior à alteração legislativa, ou seja, conferida pelo Decreto-Lei n.º 126/2013, de 30 de agosto, dispunha que “[n]ão tendo sido possível obter-se o pagamento das custas, multas e outras quantias cobradas de acordo com os artigos anteriores, é entregue certidão da liquidação da conta de custas ao Ministério público, para efeitos executivos, quando se conclua pela existência de bens penhoráveis”. O seu n.º 5 determinava que “[a] execução instaurada pelo Ministério Público é uma execução especial que se rege pelo disposto no presente artigo e, subsidiariamente, pelas disposições previstas no Código de Processo Civil para a forma sumária do processo comum para pagamento de quantia certa”.

<sup>698</sup> O Parecer da OA, elaborado a propósito da Proposta de Lei 149/XIII/4.<sup>a</sup>, sublinha que “[d]o ponto de vista da substância conceitual, a iniciativa legislativa em causa assenta (i) na natureza afinal intrinsecamente fiscal das quantias em causa [...]”. Cfr. Parecer do Conselho Geral da OA, elaborado em 14 de janeiro de 2019, disponível em [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt) [02-10-2021].

<sup>699</sup> Cfr. art. 16.º, do RCP.

Pois bem, dito isto, estando em dívida taxa de justiça, significa que esta poderá (*rectius*, deverá) ser cobrada coercivamente através do processo de execução fiscal. Em rigor, estamos perante um crédito tributário, encontrando-se, por isso, sujeito aos princípios da indisponibilidade e da irrenunciabilidade. Desta forma, não só o ente público credor da taxa de justiça pode, como *deve* instaurar processo de execução fiscal para cobrança coerciva da quantia em dívida, sem prejuízo, naturalmente, do prazo prescricional de cinco anos.

Em todo o caso, apesar da alteração legislativa levada a cabo para o efeito, parece-nos defensável que a taxa de justiça – e apenas esta – já poderia ser cobrada por via do processo de execução fiscal, uma vez o n.º 1, do art. 148.º, do CPPT, determina que o processo de abrangência a cobrança coerciva, entre outros, de tributos, por força da referida Lei n.º 27/2019, de 28 de março, a al. c), do n.º 2, do art. 148.º, do CPPT, passou a prever expressamente “[c]ustas, multas não penais e outras sanções pecuniárias fixadas em processo judicial”.

Nesta fase executiva, o sujeito passivo/executado poderá realizar o pagamento da dívida exequenda via dação em pagamento, nos termos previstos no art. 201.º, do CPPT.

Quanto à compensação, outra forma de extinção das obrigações em geral, há que distinguir entre a compensação com créditos tributários, prevista nos art.ºs 89.º e 90.º, do CPPT, e a compensação com créditos não tributários, prevista no art. 90.º-A, do CPPT. De entre estas, podemos ainda distinguir a compensação por iniciativa da ATA ou por iniciativa do contribuinte (*lato sensu*). Uma vez que esta forma de extinção apenas pode ocorrer numa fase executiva, também será de admitir a sua admissibilidade para pagamento de dívida exequenda em que esteja em causa taxa de justiça<sup>700</sup>.

Nesta sede, também é possível ao executado requerer o pagamento da dívida exequenda em prestações.

## **§ ÚNICO: BREVES NOTAS SOBRE O TÍTULO EXECUTIVO EUROPEU**

Tratando-se de devedores sediados fora de Portugal, a competência para promover a execução cabe ao MP, mediante a obtenção de título executivo europeu.

O título executivo europeu encontra-se disciplinado pelo Regulamento (CE) n.º 805/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril de 2004. O Regulamento entrou em vigor

---

<sup>700</sup> Para maiores desenvolvimentos sobre esta matéria, *vide*, entre outros, ROCHA, Joaquim Freitas da, SILVA, Hugo Flores da, “Teoria Geral...”, *op. cit.*, pp. 142-144.

em de 21 de janeiro de 2005, sendo aplicável a partir de 21 de Outubro de 2005, com exceção dos art.ºs 29.º, 31.º e 32.º, aplicáveis a partir de 21 de janeiro de 2005<sup>701</sup>.

Ora, a criação de um título executivo europeu para créditos não contestados surgiu no âmbito de um programa de medidas destinadas a aplicar o princípio do reconhecimento mútuo das decisões em matéria civil e comercial. Desta forma, o título executivo europeu permite a execução num Estado-Membro diferente daquele onde foi proferida a decisão, transação judicial ou instrumento autêntico, sem necessidade de procedimentos intermediários de execução, previamente ao reconhecimento e à própria declaração de executoriedade (supressão do *exequatur*)<sup>702</sup>. Além disso, é necessário que respeite a créditos não contestados. Um crédito será considerado não contestado se o devedor:

- (i) Tiver admitido expressamente a dívida, por meio de confissão ou de transação homologada por um tribunal, ou celebrada perante um tribunal no decurso de um processo;
- (ii) Nunca tiver deduzido oposição, de acordo com os requisitos processuais relevantes, ao abrigo da legislação do Estado-membro de origem;
- (iii) Não tiver comparecido nem feito representar na audiência relativa a esse crédito, após lhe ter inicialmente deduzido oposição durante a ação judicial, desde que esse comportamento implique uma admissão tácita do crédito ou dos factos alegados pelo credor, de acordo com a legislação do Estado-membro de origem;
- (iv) Tiver expressamente reconhecido a dívida por meio de instrumento autêntico<sup>703</sup>.

Como é bom de ver, o título executivo europeu afigura-se particularmente útil quando o devedor reside noutra Estado-Membro ou, embora residindo no Estado-membro de origem, o seu património (ou a maioria dele) localiza-se naquele.

Pois bem, o credor que pretenda a obtenção de um título executivo deverá, primeiramente, formular o pedido de título executivo europeu junto do tribunal do Estado-membro de origem, de acordo com as regras processuais domésticas. No entanto, antes de emitir o título executivo europeu, o tribunal de origem deve certificar-se do cumprimento das normas previstas no Capítulo III, do Regulamento. Assim, deverá ocorrer a citação do devedor, através de uma das formas

---

<sup>701</sup> Para maiores desenvolvimentos, *vide* Rede Judiciária Europeia em Matéria Civil e Comercial, “Guia Prático para a aplicação do Regulamento relativo ao Título Executivo Europeu”, Bélgica, 2008, disponível em <https://e-justice.europa.eu/fileDownload.do?id=5aa075e5-e833-4816-9f55-7490a5723600> [23-12-2021].

<sup>702</sup> Cfr. art. 5.º, do Regulamento.

<sup>703</sup> Cfr. n.º 1, do art. 3.º, do Regulamento. A definição de “instrumento autêntico” encontra-se prevista no n.º 3, do art. 4.º, do mesmo diploma.

previstas nos art.<sup>os</sup> 13.<sup>o</sup> a 15.<sup>o</sup>, do Regulamento. Com a citação, o devedor deverá ser informado, designadamente, dos requisitos processuais para deduzir oposição e as consequências da falta de contestação ou de comparência, em particular, quando aplicável, a possibilidade de uma decisão ser proferida ou executada contra o devedor e a sua responsabilidade pelos custos da ação judicial, tudo nos termos do art. 17.<sup>o</sup>, do Regulamento. Verificando-se o cumprimento destes requisitos processuais mínimos, o tribunal de origem emite o título executivo europeu, que deverá assumir a forma do formulário constante do Anexo I, do regulamento. O credor, munido deste título executivo europeu, está, assim, em condições, de executar uma decisão proferida num Estado-membro em outro Estado-membro, sem necessidade da intervenção prévia deste último sistema judicial, daí que também seja designado por “passaporte judicial europeu”.

## **5.2. ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE O DEVER DE JUNÇÃO AO PROCESSO DO COMPROVATIVO DO PAGAMENTO DA TAXA DE JUSTIÇA**

### **5.2.1. APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA**

Como acabamos de ver, o legislador privilegiou o modelo da *autoliquidação* da taxa de justiça. Nos restantes casos, ou seja, em que a taxa de justiça é devida a final, a sua quantificação compete aos tribunais, tratando-se, então, de uma *heteroliquidação* ou *liquidação administrativa*.

Ora, o n.º 1, do art. 14.<sup>o</sup>, do RCP, determina expressamente que o pagamento da taxa de justiça deve ser comprovado nos autos. O n.º 7, do art. 552.<sup>o</sup>, do CPC, estipula que “[o] autor deve, com a apresentação da petição inicial, comprovar o prévio pagamento da taxa de justiça devida ou a concessão do benefício de apoio judiciário, na modalidade de dispensa do mesmo [...]”. A regra geral é a de que a não apresentação do documento comprovativo do pagamento da taxa de justiça determina a possibilidade de a secretaria recusar a Petição Inicial, como prevê a al. f), do art. 558.<sup>o</sup>, do CPC. Além disso, o n.º 1, do art. 207.<sup>o</sup>, do CPC, determina que nenhum ato processual é admitido à distribuição sem que contenha todos os requisitos externos exigidos por lei. Por outro lado, no que respeita à segunda prestação da taxa de justiça, o n.º 4, do art. 14.<sup>o</sup>, do RCP, consigna que, tendo o sujeito passivo sido notificado para proceder ao pagamento, e persistindo nessa falta até ao dia da audiência final ou da realização de qualquer outra diligência probatória o tribunal determina a impossibilidade de realização das diligências de prova que tenham sido ou venham a ser requeridas pela parte em falta. Por fim, o n.º 3, do art. 145.<sup>o</sup>, do

CPC, prevê que “[s]em prejuízo das disposições relativas à petição inicial, a falta de comprovação do pagamento referido no n.º 1 ou da concessão do benefício do apoio judiciário não implica a recusa da peça processual, devendo a parte proceder à sua comprovação nos 10 dias subsequentes à prática do ato processual [...]”.

No que respeita à junção do comprovativo do prévio pagamento da taxa de justiça, a jurisprudência não é unânime, embora possamos identificar uma corrente que se tem vindo a sedimentar, suportada na doutrina de Salvador da Costa. De acordo com esta corrente, essa omissão – constatada durante a tramitação do processo - não pode conduzir logo ao desentranhamento da petição inicial, devendo o autor ser notificado para, em 10 dias, proceder ao seu pagamento. Se, ainda assim, persistir na omissão, deve o tribunal ordenar o desentranhamento da peça processual e absolver o réu da instância<sup>704</sup>.

Quanto ao não pagamento da segunda prestação da taxa de justiça, a jurisprudência também é unânime, sufragando que a sua omissão implica a não produção da prova oferecida pelo responsável<sup>705</sup>.

### **5.2.2. A POSIÇÃO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

O Tribunal Constitucional tem entendido que a imposição de ónus processuais, com as respetivas cominações, não viola o art. 20.º, da CRP, na medida em que são algo inerente ao próprio processo e constituem, eles próprios, fatores ou meios de segurança para todos os sujeitos processuais, desde que tais formalismos não sejam arbitrários e não representem um excesso ou uma intolerável desproporção que apenas sirva para dificultar o acesso aos tribunais<sup>706</sup>. No mesmo sentido, a Relação de Lisboa teve, recentemente, oportunidade de se debruçar sobre a matéria, embora apenas sobre as consequências do não pagamento da segunda prestação. O tribunal entendeu “[c]onsiderando que o acesso ao direito e à justiça não é incompatível com a imposição de ónus às partes, com estabelecimento de cominações e preclusões processuais, ainda que

---

<sup>704</sup> Veja-se, a este propósito, o Ac. do TRP, proferido no processo n.º 5087/15.9T8LOU-A.P1, em 23 de novembro de 2017, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [01-10-2021]. O tribunal entendeu que, devendo a secretaria recusar o recebimento da petição inicial que se mostra desacompanhada do comprovativo do pagamento da taxa de justiça, e não o fazendo, estamos perante um erro imputável àquela, o qual, nos termos do n.º 6, do art. 157.º, do CPC, não pode, em caso algum prejudicar os sujeitos processuais. Por este motivo, tendo a secretaria recebido a Petição Inicial, deveria o autor ter sido notificado para comprovar o pagamento da taxa de justiça, sob pena, então sim, de desentranhamento. Cfr. COSTA, Salvador da, “As Custas...”, *op. cit.*, pp. 64-67.

<sup>705</sup> Neste sentido, entre outros, Ac. do TRP, proferido no processo n.º 1391/16.7T8AVR-A.P1, em 18 de abril de 2017, e Ac. do TRL, proferido no processo n.º 9761/18.0T8LSB.L1-7, em 18 de fevereiro de 2020, ambos disponíveis em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [01-10-2021].

<sup>706</sup> Neste sentido, *vide*, por exemplo, Acs. do TC n.º 122/2002, proferido no processo n.º 447/2001, em 14 de março de 2002, e n.º 46/2005, proferido no processo n.º 260/03, em 26 de janeiro de 2005. Com reporte ao regime do CCJ, que previa, em caso de não pagamento da taxa de justiça inicial, a aplicação e o pagamento de uma multa processual como condição para o prosseguimento dos autos, e no sentido de que tal solução normativa não violava o n.º 1, do art. 20.º, da CRP, veja-se também o Ac. do TC n.º 608/99, proferido no processo n.º 473/98, em 06 de novembro de 1999. Todos disponíveis em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [01-10-2021].

sujeito a limites, a interpretação dos números 3 e 4 do artigo 14º do Regulamento das Custas Processuais nos termos expostos não viola os princípios constitucionais de acesso ao direito e à justiça e da proporcionalidade, tal como decorrem da conjugação dos normativos vertidos nos art.ºs 2º, 18º e 20º da Constituição da República Portuguesa”<sup>707</sup>.

A questão também foi já colocada, em moldes bastantes similares, no espaço jurídico espanhol, mas acabou por passar pelo crivo do *Tribunal Constitucional de España*. Assim, na *Sentencia 20/2012, de 16 de febrero*, o tribunal entendeu que o direito de acesso aos tribunais e à tutela jurisdicional efetiva não pode ser exercido sem mais, diretamente a partir da Constituição, cujo exercício está sujeito aos pressupostos e requisitos processuais previstos pelo legislador ordinário. A lei pode estabelecer limitar ao exercício de tal direito, os quais se mostrarão constitucionalmente conformes desde que visem preservar outros direitos, bens ou interesses constitucionalmente protegidos e se revelam proporcionais em relação à natureza do processo e às finalidades prosseguidas. Deste modo, uma norma que limite o acesso à justiça com vista a escrutinar o cumprimento de uma obrigação tributária, não se mostra desnecessária, excessiva ou irrazoável, atendendo aos fins que visa prosseguir. O tribunal conclui, assim, que “[/]a previsión legal de que, si la tasa judicial no es liquidada y abonada, la potestad jurisdiccional civil no debe ser ejercida en beneficio del sujeto pasivo, es una consecuencia ineludible de la regulación legal, que no suscita reparo de constitucionalidad. Es lícito que el legislador adopte medidas para lograr un alto grado espontáneo de la obligación de pagar un tributo legítimo, aun cuando esas medidas incidan en el ejercicio del derecho de acceso a la jurisdicción [...]”<sup>708</sup>.

### **5.2.3. PERSPETIVA JURÍDICO-TRIBUTÁRIA**

O problema, embora venha sendo apreciado sob uma visão processualista, também não pode, em nosso ver, deixar de ser analisado sob o ponto de vista do Direito tributário.

É que, o n.º 1, do art. 84.º, do CPPT, determina que o pagamento voluntário de dívidas de impostos e demais prestações tributárias é aquele que é efetuado dentro do prazo estabelecido nas leis tributárias. O n.º 4, por sua vez, determina que, após o prazo de pagamento voluntário, sem que o pagamento tenha sido recebido integralmente, será extraída de dívida pelos serviços competentes certidão de dívida para cobrança coerciva. A questão, na nossa perspetiva,

---

<sup>707</sup> Cfr. Ac. do TRL, proferido no processo n.º 9761/18.0T8LSB.L1-7, em 18 de fevereiro de 2020, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [01-10-2021].

<sup>708</sup> Em sentido oposto, GIL RODRIGUEZ, Isabel, “Las tasas...”, *op. cit.*, pp. 281-284.

ultrapassa, assim, o mero comprovativo do pagamento da taxa de justiça e do cumprimento de um eventual ónus processual. Seguramente existirão outras formas de efetivar, ainda que coercivamente, o seu pagamento. O seu não pagamento, quer se trata da taxa de justiça prévia ou da segunda prestação da taxa de justiça, deverá ser encarado como a falta de pagamento dentro do prazo para pagamento voluntário. Teria, portanto, a virtualidade de conduzir à instauração de um processo de execução fiscal para cobrança coerciva, mas sem conduzir à recusa de acesso à justiça, quer se traduza num acesso total ou apenas quanto à produção de prova.

Deste modo, cremos existirem na nossa ordem jurídica outros meios – numa perspetiva de necessidade e adequação da medida – que, por um lado, permitam reagir contra utilizações abusivas ou negligentes da máquina judicial e, por outro, permitam garantir o cumprimento de um dever tributário<sup>709/710</sup>.

### **5.3. EXTINÇÃO DA OBRIGAÇÃO TRIBUTÁRIA**

Uma nota importante para terminarmos esta narrativa. Com o pagamento da taxa de justiça, extinguir-se-á a obrigação tributária, satisfazendo-se o crédito tributário do qual é titular o sujeito ativo. Não obstante, parece-nos que a relação jurídica tributária poderá subsistir, na medida em que permanecerá para o Estado o dever de prestar ao sujeito passivo o serviço *justiça*.

Nesta ordem de considerações, será cabível equacionar se a relação jurídica se extingue com o trânsito em julgado da decisão proferida sobre a causa. Julgamos que a resposta poderá ser positiva<sup>711</sup>.

É bem verdade que, nos termos do n.º 1, do art. 613.º, do CPC, proferida a sentença, fica imediatamente esgotado o poder jurisdicional do juiz quanto à matéria da causa, todavia, sendo a decisão suscetível de recurso ordinário, significa que, até ao seu trânsito em julgado, mantém-se latente, adormecido, na esfera jurídica do sujeito processual o direito a recorrer. Não nos parece,

---

<sup>709</sup> Falamos, pois, de uma eventual notificação para pagamento da taxa de justiça, como uma espécie de interpelação admonitória, seguida de processo de execução fiscal, caso se revele infrutífera. Uma das soluções apontadas por Isabel Gil Rodríguez, consiste no pagamento a final da taxa de justiça. Assim, GIL RODRIGUEZ, Isabel, “*Las tasas...*”, *op. cit.*, pp. 284-295.

<sup>710</sup> Vale a pena assinalar que recentemente, em 2018, a PGR no seu parecer sobre a Proposta de Lei 149/XIII/4.<sup>ª</sup>, aproveitou o ensejo para introduzir uma reflexão sobre o modelo de pagamento prévio da taxa de justiça, sustentando que “[o] fim das restituições pelo cofre geral dos tribunais passando as taxas de justiça a ser pagas pelo vencedor e a ser suportadas pelo vencido, a título de custas de parte, foi mais um «pequeno passo» no regulamento das custas e «e um salto gigantesco» na inacessibilidade aos tribunais – exigindo-se, de quem quer obter justiça, o pagamento, antecipado das importâncias devidos pelo custo do processo. O exercício de uma cidadania ativa, fundamento de um Estado Democrático, fica paradoxalmente ligada à situação económica do cidadão que quer fazer valer os seus direitos em tribunal, isto é, do cidadão que pretende Justiça”

Cfr. Parecer da PGR sobre a Proposta de Lei 149/XII/4.<sup>ª</sup>, em 13 de novembro de 2018, p. 24-25, por nós já mencionado.

<sup>711</sup> O art. 628.º, do CPC, define que “[a] decisão considera-se transitada em julgado logo que não seja suscetível de recurso ordinário ou de reclamação”.

salvo melhor opinião, que existe uma relação entre o termo da relação jurídica tributária de taxa de justiça e o esgotamento do poder jurisdicional. Veja-se, por exemplo, que até ao trânsito em julgado da decisão, os sujeitos processuais podem transigir sobre o objeto da causa<sup>712</sup>. Por fim, é preciso não esquecer, até ao trânsito em julgado, o tribunal pode reformar a sentença quanto às custas, nos termos do n.º 2, *in fine*, do art. 666.º, do CPC.

Nos casos em que tenha sido regularmente apresentado recurso, cremos estar perante uma *renovação* do facto tributário, de sorte que a relação jurídica se conserva até que a decisão em crise se torne definitiva.

Por outro lado, nas situações em que, por exemplo, o sujeito processual, tendo sido considerado revel e, portanto, não promoveu qualquer impulso processual – que desse origem ao dever de pagar taxa de justiça – venha interpor recurso da decisão, parece-nos que há uma relação jurídica tributária de taxa de justiça se constitui *ex novo*.

Deste modo, quando falamos em pagamento, falamos apenas da extinção da obrigação tributária, podendo permanecer outros deveres, desde logo, os que impendem sobre o sujeito ativo, determinando a subsistência da relação jurídica.

#### **5.4. A PRESCRIÇÃO (ALGUMAS NOTAS RELATIVAS À CADUCIDADE)**

Outra forma de extinção das relações jurídicas de crédito, não só em matéria tributária, mas também civilística, é a prescrição. O n.º 1, do art. 37.º, do RCP, prevê que “[o] crédito por custas e o direito à devolução de quantias depositadas à ordem de quaisquer processos prescreve no prazo de cinco anos, a contar da data em que o titular foi notificado do direito a requerer a respectiva devolução, salvo se houver disposição em contrário em lei especial”.

Contudo, o legislador não se refere ao início do prazo de prescrição. A ausência de um regime geral de taxas e a circunstância de a LGT estar essencialmente direcionada para a figura do *imposto*, de modo que as regras aí contidas quanto à prescrição apenas definem o momento inicial da contagem do prazo prescricional para os impostos períodos e para os impostos de obrigação única, determina que se lance mão da regra ínsita no n.º 1, do art. 306.º, do CC, de que “[o] prazo da prescrição começa a correr quando o direito puder ser exercido; se, porém, o

---

<sup>712</sup> Neste sentido, por exemplo, Ac. do TRE, proferido no processo n.º 1107/08-2, em 26 de junho de 2008, e Ac. do TCAN, proferido no processo n.º 03015/13.5BEPRT, em 18 de novembro de 2016, ambos disponíveis em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [18-06-2021].

beneficiário da prescrição só estiver obrigado a cumprir decorrido certo tempo sobre a interpelação, só findo esse tempo se inicia o prazo da prescrição”<sup>713/714</sup>.

Ora, sobre o início da contagem do prazo de prescrição, existem duas correntes jurisprudenciais. Na senda da posição defendida por Salvador da Costa, uma defende que as custas e, portanto, a taxa de justiça, apenas são devidas a partir da notificação da conta de custas, de modo que, não estando liquidada a obrigação, nem tendo decorrido o prazo para o seu pagamento voluntário, o prazo prescricional não começa a correr, pois a obrigação ainda não é exigível. Será, então, que, decorrido o prazo para pagamento voluntário, se inicia a contagem do prazo de prescrição de cinco anos<sup>715/716</sup>.

Outra, porém, defendendo que essa tese confunde a possibilidade de exercer o direito com a exequibilidade do crédito, sustenta que o Estado tem a possibilidade de exercer o seu direito a partir do trânsito em julgado da decisão judicial que condenou em custas. Por outras palavras, é a partir do trânsito em julgado da decisão que o Estado está, objetivamente, em condições de colocar em prática os atos que tornem possível o seu exercício, ficando na sua disponibilidade exercer, ou não, sendo a sua negligência cominada com a prescrição<sup>717</sup>. Deste modo, estaríamos a falar em dois prazos de prescrição. “[U]m começa a correr «quando o direito de crédito puder ser exercido», ou seja, logo que, com o trânsito em julgado da decisão condenatória, ao credor Estado «seja lícito promover a liquidação»; outro, independente daquele, logo que seja feito o apuramento do resultado líquido, sem reclamação do devedor ou por decisão sobre tal reclamação, passada em julgado”. Se bem vimos as coisas, trata-se de uma solução próxima à consagrada no n.º 1, do art. 45.º, da LGT, que dispõe que “[o] direito de liquidar os tributos caduca se a liquidação não for validamente notificada ao contribuinte no prazo de quatro anos, quando a lei não fixar outro”. Assim, o Estado tem cinco anos para liquidar a obrigação e notificar a conta de custas ao devedor. Se só o fizer após esta janela temporal, é lícito ao sujeito passivo recusar o seu pagamento.

Em todo o caso, o RCP não contempla qualquer disposição sobre causas de suspensão e, ou, interrupção desse prazo. Assim, parece-nos que a reclamação da conta de custas não será causa interruptiva (ou suspensiva) do prazo de prescrição. Não obstante, cremos que a citação

---

<sup>713</sup> Cfr. n.º 1, do art. 48.º, da LGT. Sobre esta *insuficiência* da LGT, veja-se GARCIA, Nuno de Oliveira, “Contencioso de...”, *op. cit.*, p. 46.

<sup>714</sup> Neste sentido, COSTA, Salvador da, “As Custas...”, *op. cit.*, p. 280.

<sup>715</sup> Cfr. COSTA, Salvador da, “As Custas...”, *op. cit.*, p. 219.

<sup>716</sup> Neste sentido, *vide*, a título de exemplo, o Ac. do TRE, , no processo n.º 2288/04.9TBFAR-A.E1, proferido em 26 de fevereiro de 2013, e Ac. do TRC, proferido no processo n.º 1825/03.OPBLRA.C1, em 07 de junho de 2017, ambos disponíveis em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [09-10-2021].

<sup>717</sup> Assim, por exemplo, Ac. do TRE, proferido no processo n.º 203/14.0T8PTG-E.E1, em 11 de maio de 2017, e Ac. do STJ, proferido em 17 de outubro de 2017, no processo n.º 203/14.0T8PTG-E.E1.S1, ambos disponíveis em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [09-10-2021]. A expressão “disponibilidade” parece-nos que deverá ser interpretada *cum grano salis*, em atenção aos princípios da indisponibilidade e irrenunciabilidade do crédito tributário.

interrompe o prazo prescricional em curso, nos termos do n.º 1, do art. 49.º, da LGT. Para quem defende a aplicação subsidiária do RGTAL, tal solução decorre do n.º 2, do seu art. 15.º.

## **6. A GARANTIA (ESPECIAL REFERÊNCIA AO DIREITO DE RETENÇÃO)**

Como em qualquer relação obrigacional, a garantia geral do credor é o património do devedor, nos termos do n.º 1, do art. 50.º, da LGT. Quanto às especiais, podemos falar em (i) privilégios creditórios, (ii) o penhor e a hipoteca, (iii), o direito de retenção e (iv) a prestação de caução.

No âmbito da taxa de justiça, e para garantir o cumprimento das custas *lato sensu* e, para o que ora nos interessa, da taxa de justiça, o legislador prevê expressamente no art. 34.º, do RCP, o direito de retenção sobre bens na sua *posse* ou quantias depositadas à ordem do Tribunal.

Num padrão geral, podemos dizer que o direito de retenção é configurado na lei civilística como um verdadeiro direito real de garantia, e não apenas um mero meio de coerção do cumprimento da obrigação. Assim, o art. 754.º, do CC, determina que “[o] devedor que disponha de um crédito contra o seu credor goza do direito de retenção se, estando obrigado a entregar certa coisa, o seu crédito resultar de despesas feitas por causa dela ou de danos por ela causados”. Um dos principais efeitos do direito de retenção é o do seu titular poder pagar-se pela coisa objeto de retenção e o direito de ser pago com preferência sobre os demais credores do devedor.

O direito de retenção, como garantia do crédito tributário, está expressamente previsto na al. d), do n.º 1, do art. 50.º, do LGT, conferindo-se assim ao credor tributário o direito de retenção de quaisquer mercadorias sujeitas à ação fiscal de que o sujeito passivo seja proprietário. Trata-se, destarte, de uma verdadeira garantia real. Contudo, o direito de retenção também pode aparecer como uma medida ou providência cautelar. Assim, o n.º 3, do art. 51.º, da LGT, define que “[a]s providências cautelares consistem na apreensão de bens, direitos ou documentos ou na retenção, até à satisfação dos créditos tributários, de prestações tributárias a que o contribuinte tenha direito”.

Ora, o legislador tributário, sabendo que podem existir situações de bens ou quantias depositados à ordem do Tribunal, elegeu – cremos que por questões de *praticabilidade* - o direito de retenção como garantia do pagamento da taxa de justiça, e desde que:

- (i) provenha de caução depositada pelo responsável pelas custas;

(ii) provenha de arresto, consignação em depósito ou mecanismo similar, relativos a bens ou quantias de que seja titular o responsável pelas custas;

(iii) provenha da consignação, venda ou remição relativa a bens penhorados que fossem propriedade do responsável pelas custas ou;

(iv) deva ser entregue ao responsável pelas custas.

Importa esclarecer que a expressão *posse* aparece aqui desprovida das suas vestes civilísticas, pretendendo o legislador apenas evidenciar que se trata de “[...] uma expedita medida pré-executiva tendente a facilitar a realização do direito de crédito de custas, em regra da titularidade do Instituto, ou como garantia atípica de pagamento de custas, multas ou outras penalidades previstas na lei”<sup>718</sup>.

Havendo incumprimento, ou transitada em julgado a decisão sobre a reclamação da conta de custas, o juiz ordena oficiosamente, e independentemente de requerimento, o pagamento das custas e multas em dívida, em conformidade com a ordem de prioridade estabelecida no n.º 2.

Assim, devem ser pagas:

(i) a taxa de justiça;

(ii) outros créditos do IGFEJ;

(iii) créditos do Estado;

(iv) reembolsos a outras entidades por força de colaboração ou intervenção no processo, incluindo os honorários e despesas suportadas pelo agente de execução, que não seja oficial de justiça<sup>719</sup>.

Resta, então, saber se estamos perante uma verdadeira garantia real ou uma medida cautelar de garantia do crédito tributário. O n.º 2, do art. 34.º, do RCP, confere ao tribunal a faculdade de se fazer pagar diretamente pelas mesmas, de acordo com uma ordem de prioridade, sem olvidar, porém, que a taxa de justiça constitui receita do IGFEJ. Não se trata, portanto, de sustar a sua entrega ao sujeito passivo até que se verifique o pagamento da taxa de justiça. A circunstância de o tribunal poder fazer-se pagar à custa dos bens ou quantias retidas leva-nos, assim, a assumir que este direito de retenção assume a feição de uma verdadeira garantia real.

Esta ideia parece-nos reforçada pelo disposto no n.º 4, do art. 34.º, do RCP, que prevê a possibilidade de, em caso de insuficiência das quantias disponíveis para pagamento, e após o

---

<sup>718</sup> Neste sentido, COSTA, Salvador da, “As Custas...”, *op. cit.*, p. 266.

<sup>719</sup> Cfr. n.º 2, do art. 34.º, do RCP.

pagamento às entidades referidas nas als. a) a c), do seu n.º 2, o remanescente ser rateado pelos credores mencionadas na al d) e, sendo caso disso, pelos outros credores que sejam reconhecidos em sentença<sup>720</sup>.

Por fim, em jeito de conclusão, afigura-se-nos importante assinalar que, em aresto recente, produzido pela Relação de Lisboa, decidiu-se pela impossibilidade de exercer-se o direito de retenção sobre quantias declaradas perdidas a favor do Estado no âmbito de um processual penal no qual era arguido o responsável pelas custas<sup>721</sup>. Compreende-se a solução, uma vez que o pressuposto do direito de retenção previsto no n.º 1, do art. 34.º, do RCP, é que tais bens ou quantias depositadas à ordem do tribunal devem ser entregues ao responsável pelo pagamento. Uma vez que naquele caso o legislador já definiu o destino de tais quantias – a sua declaração como perdidas a favor do Estado – não se tratam de quantias que devam ser entregues ao sujeito passivo, não podendo o direito de retenção incidir sobre algo que já ingressou o património do Estado.

---

<sup>720</sup>Sobre esta matéria, COSTA, Salvador da, “As Custas...”, *op. cit.*, p. 269.

<sup>721</sup>Cfr. Ac. do TRL, proferido no processo n.º 517/19.3JELSB-A.L1-5, em 13 de abril de 2021, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [29-09-2021].

## CONCLUSÕES

Aqui chegados, não obstante as diversas notas conclusivas que fomos enxertando durante a presente dissertação, importa condensar e concluir de uma forma mais sistemática e pragmática os anteriores desenvolvimentos.

### - Capítulo I -

- I) O tributo apresenta-se uma prestação pecuniária, coativa e de natureza *ex lege*. É exigido, por um ente público, em razão de uma manifestação de capacidade contributiva ou pela utilização ou um serviço ou atividade públicas. A sua função traduz-se na satisfação de necessidades coletivas e públicas, com exceção de prestações com finalidades sancionatórias.
- II) Os tributos podem consistir em impostos (confundindo-se, por vezes, com estes), taxas ou contribuições, embora as duas últimas sempre tenham conhecido um tratamento diferenciado por parte do criador normativo e pela dogmática tributarista, o que, presentemente, ainda é evidenciado pela ausência de um regime geral de taxas e contribuições.
- III) Os impostos obedecem ao princípio da legalidade fiscal, exigindo, de um lado, intervenção parlamentar, quer através de lei emanada pela AR, quer através decreto-lei autorizado emanado pelo Governo, na criação de imposto e na disciplina dos elementos essenciais (incidência, taxa, benefícios fiscais e garantias dos contribuintes) e, do outro, que o criador normativo seja tão exaustivo quanto possível na disciplina dos referidos elementos essenciais – estamos aqui perante o princípio da reserva material de lei.
- IV) Em contraste, nas taxas e as contribuições assiste-se ao um *relaxamento* do princípio da legalidade, determinando que apenas o seu regime geral está sujeito a reserva parlamentar. Este *tempero* do princípio da legalidade compreende-se se tivermos em consideração os pressupostos da taxa. Tal justifica-se pelo nexó sinalagmático que se estabelece entre o tributo e a contraprestação. Neste momento, apesar do texto

constitucional, inexistente um regime geral, o que, inclusive, poderá traduzir-se numa inconstitucionalidade por omissão.

- V) O imposto encontra o seu pressuposto na capacidade contributiva dos contribuintes, alheando-se a uma qualquer prestação administrativa, sendo o seu edifício filosófico construído em torno de uma ideia de solidariedade. O pressuposto da taxa, por sua vez, assenta numa prestação administrativa, mais concretamente, na prestação individual e específica de um serviço público, na utilização de bens do domínio público ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares. A sua finalidade transcende a mera arrecadação de receita pública, e assente numa ideia de compensação.
- VI) É nas taxas que o princípio da equivalência encontra o seu húmus fecundo, enquanto critério de igualdade tributária, quer ao nível da justa repartição dos encargos tributários, quer ao nível da adequação do *quantum debeat*.
- VII) O princípio da equivalência pode ser concretizado – alternativamente ou, com as devidas cautelas, cumulativamente – pelo custo do serviço ou pelo valor ou benefício da prestação pública. Na equivalência de custo, exige-se que o montante da taxa se adeque ao custo da prestação pública, não devendo estar acima ou abaixo deste valor, enquanto a equivalência de benefício determina a sua adequação ao benefício proporcionado ao sujeito passivo da taxa. O progressivo abandono da equivalência do benefício tem, no entanto, conduzido a que o custo do serviço se assumia hoje como a concretização predominante do princípio da equivalência.
- VIII) No âmbito do princípio da equivalência podemos, ainda, falar em equivalência individual e equivalência de grupo, traduzindo aquela o custo ou benefício que a prestação da administração provoca ou proporciona a um sujeito passivo individual, enquanto a equivalência de grupo compreende o custo ou o valor que essa prestação reveste para um dado grupo de sujeitos passivos.
- IX) Como é evidente, não é possível apurar o custo ou o benefício que cada sujeito passivo, individualmente considerado, provoca ou colhe, de modo que o legislador, porque a

praticabilidade assim determina, terá sempre de quedar-se por um custo ou benefício aproximados.

- X) O princípio da equivalência, porém, não exige uma coincidência temporal, isto é, uma simultaneidade entre as prestações em jogo. Desta forma, a taxa tanto pode ser paga no mesmo momento em que é realizada a prestação pública, como em momento posterior ou até em momento anterior, não se colocando problemas quer no plano conceitual, quer no plano material. Uma vez que se trata apenas de fixar a exigibilidade do tributo. Questão diferente, porém, tem que ver com a exigência de taxas em virtude de prestações presumidas, ou seja, que se destinem a compensar prestações meramente potenciais ou eventuais.
- XI) O RGTAL regula as relações jurídico-tributárias geradoras da obrigação de pagamento de taxas às autarquias locais, contudo, temos algumas reservas em admitir que, até à fixação de um regime geral das taxas, se possa aplicar supletivamente este diploma. No entanto, da al. c), do n.º 2, do art. 8.º, da RGTAL, podemos extrair a seiva necessária a qualquer outra operação de criação de uma taxa, uma vez que esta fundamentação permitirá um melhor controlo ao nível da legitimação material do tributo.

## **- Capítulo II -**

- I) Terá sido no direito romano, na evolução do seu sistema processual, que começaram a surgir as primeiras prestações, pecuniárias e, ou, em espécie, destinados a pagar os serviços da justiça. As pretéritas *sportulae* terão sido o embrião da atual taxa de justiça e, a dízima até ao imposto de justiça, terão sido as várias fases do seu desenvolvimento, influenciadas por fatores jurídicos, sociais e económicos.
- II) Entre nós, e também devido à forte influência do direito romano, a tributação do acesso à justiça remonta, pelo menos, às Ordenações do Reino, em que se previa o pagamento da dízima da sentença, bem como a condenação em custas pessoais e judiciais.
- III) Visionamos, sem intenção exaustiva, a evolução da dízima, embora os dados disponíveis não permitam, com segurança, integrar a dízima nos tributos. É certo que, poderá ser

impróprio procurar integrar, ou seja, importar a dízima para a atual construção jurídica em torno dos tributos, contudo, não é menos certo que a sua forte carga sancionatória direciona-nos mais para a família das sanções e multas.

- IV) O panorama legislativo veio, contudo, a sofrer uma profunda reforma com a aprovação do primeiro Código das Custas Judiciais, em 1940, sucessivamente substituído em 1962, 1996 e, finalmente, em 2008, com a aprovação do Regulamento das Custas Processuais. Durante cerca de 60 anos, utilizadores e operadores da justiça estiveram perante códigos com cerca de duzentas disposições normativas, que, além do mais, careciam de articulação com normas dispersas por outros códigos, como era o caso do Código de Processo Civil e do Código de Processo Penal. Os operadores judiciários e os utilizadores da justiça não tinham, propriamente, a tarefa facilitada no que respeitava à quantificação dos custos com o processo, o que suscitava problemas de segurança jurídica, embora fosse inegável a sua onerosidade.
- V) Não obstante alguma nebulosidade que possa, a determinado momento, possa ter existido em torno do respetivo regime jurídico, parece-nos óbvio que sempre existiu uma prestação, quer fosse paga inicialmente, quer a final, e independentemente de entrar ou não em regra de custas, que visava responsabilizar o impulsionador do aparelho judicial que, durante anos, teve uma forte carga sancionatória associada (levando a que alguns a reputassem como uma pena ou multa), e mais tarde, apelidada de *imposto*.
- VI) No entanto, ainda que esta prestação fosse apelidada de *imposto de justiça*, evidente se torna que sempre se aproximou mais da figura de taxa do que, propriamente, do imposto. Desde logo, resulta patente que este apenas era devido pelos utentes da justiça, e não por uma qualquer manifestação de capacidade contributiva. Por outro lado, a ideologia associada ao imposto de justiça foi sempre a de cobrir os custos em que o aparelho judicial incorria pela prestação de um serviço, verificando-se inclusive uma certa predileção do legislador em se mover em função do custo, o que poderia consubstanciar uma manifestação da equivalência de custo.
- VII) Não obstante, não podemos deixar de reconhecer que o pretérito *nomen iuris* desta prestação acabava por ser compreensível em face do panorama constitucional da época,

uma vez que só com a revisão constitucional de 1997 se aditou à al. i), do n.º 1, do então art. 168.º, da CRP, a expressão “e regime geral das taxas e demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas”. Foi, portanto, neste ano, que se deu, se assim podemos dizer, a *emancipação* da taxa, figura, aliás, sempre vítima de secundarização, o que é evidenciado, atualmente, pela ausência do regime geral das taxas (e das contribuições também). Foi também justamente nesse ano, através do citado Decreto-Lei n.º 387-D/87, de 29 de dezembro, que se deu a alteração da designação de *imposto de justiça* para *taxa de justiça* veio a ocorrer, o que, em ver, não poderá tratar-se de mera coincidência.

VIII) Por fim, tornou-se evidente, nesta investigação, que, à semelhança do que sucedeu em outros países, a nossa ordem jurídica não acolheu o ideário da revolução francesa plasmado na Lei de 3 de setembro de 1791, em que se reclamava uma justiça (absolutamente) gratuita. O legislador português, assim como a doutrina mais autorizada, tem entendido que uma justiça gratuita gera inconvenientes, não é condição necessária para uma boa administração da justiça e convida à judicialização de todas as questões, incluindo as designadas *bagatelas*. Ficou-se, assim, pelo benefício da assistência judiciária que, entre nós, foi publicada em 31 de julho de 1899, e, presentemente, regulada pela LADT.

IX) Sobrevoando a jurisprudência do TEDH, é possível extrair a ideia fundamental que, não se impondo uma justiça gratuita, deve existir um equilíbrio entre o interesse geral – neste caso, a retribuição do serviço público justiça – e o interesse de cada utente da justiça – o direito a um processo justo e equitativo. Se as custas processuais, onde se inclui a taxa de justiça, forem de tal ordem insuportáveis, que impeçam ou dificultem o direito de acesso aos tribunais e ao direito, por exemplo, porque os custos absorvem ou ultrapassam a vantagem económica que o sujeito processual retirou do processo, então, ponderadas as demais circunstâncias concretas, como as condições económicas ou a própria conduta processual dos interessados, poderá existir uma violação do n.º 1, do art. 6.º, da CEDH. Esta ideologia encaixa, em certa medida, naquilo que também tem sido a jurisprudência promanada do Tribunal Constitucional e que tem vindo a repelir taxas de justiça que se revelem manifestamente desproporcionais, sob pena de contravenção à Lei Fundamental.

### - Capítulo III -

- I) O desenho conceitual da taxa de justiça começa por ser traçada através do direito positivo, estabelecendo o RCP que a taxa de justiça corresponde ao montante devido pelo impulso processual do interessado e é fixada em função do valor e complexidade da causa. Esta formulação legal é, evidentemente, insuficiente, pois apenas nos indica o facto tributário ou o facto gerador da obrigação de pagar a taxa de justiça – ou seja, o impulso processual. Socorrendo-nos da doutrina nacional mais autorizada, podemos afirmar que a taxa de justiça é a contrapartida pela prestação dos serviços da justiça, mas também este conceito se mostra insuficiente.
- II) Na sua natureza, no seu código genético, a taxa de justiça é uma verdadeira taxa, e corresponde à contraprestação pecuniária, devida ao Estado, e exigida aos utilizadores da justiça, por causa do impulso processual, isto é, por terem desencadeado a atividade jurisdicional e, nessa medida, ter aquele incorrido em custos. É uma prestação tendencialmente definitiva e duplamente coativa, quer na sua natureza, quer quanto ao seu cumprimento. É importante, no entanto, deixar bem claro que a taxa de justiça integra um outro conceito, bem mais amplo, mas com o qual, em caso algum, se pode confundir – o de custas processuais.
- III) A taxa de justiça apresenta-se como uma *prestação pecuniária*, pois reconduz-se à entrega em dinheiro, e não na prestação de um facto ou na entrega de uma coisa. É tendencialmente *definitiva* porque a importância pecuniária paga pelo sujeito passivo, em princípio, não confere direito a reembolso. É *duplamente coativa* quer quanto à sua natureza, *ex legge*, e ainda que possa ter a sua origem na solicitação do serviço (por exemplo, através da apresentação de uma petição inicial), quer quanto ao seu cumprimento, sendo suscetível de processo de execução fiscal para a sua cobrança coerciva. Em todo o caso, nunca pode a taxa de justiça assumir finalidades sancionatórias (o que não deve ser confundido com finalidades extra-redíctias, ou com figuras análogas, como as multas processuais).
- IV) É, assim, possível destacar um vínculo sinalagmático entre o pagamento da taxa de justiça e a prestação de uma atividade pública. Por outras palavras, verifica-se uma equivalência

jurídica, suficiente para que, em termos estruturais, de acordo com a maioria da doutrina e jurisprudência, estejamos perante uma taxa, com o devido tratamento juridico-constitucional.

- V) O pressuposto da taxa de justiça é a prestação de uma concreta prestação pública, traduzida, mais concretamente, na atividade jurisdicional, e a sua finalidade é a compensação do Estado pela prestação individualizada desse serviço ou atividade.
- VI) Contudo, a taxa de justiça pode prosseguir finalidades extratributárias, como a prevenção, dissuasão, racionalização acesso à justiça e, ou, reorientação do comportamento dos que se encontram na iminência de recorrer aos tribunais, seja no sentido de procurarem outros meios de resolução dos dissensos, como no de ponderarem sobre a bondade da sua pretensão. O exemplo mais paradigmático desta função extra-redíctia será a tributação do fenómeno de litigância em massa, em que o legislador reconhece a intenção de racionalizar o acesso à justiça.
- VII) A circunstância de a taxa de justiça dever ser paga, por normal, aquando do impulso processual, por exemplo, aquando da apresentação da petição inicial ou do oferecimento da contestação não tem qualquer influência sobre a sua natureza jurídica, uma vez que a ausência de sincronismo entre as prestações não desvirtua a natureza jurídica de taxa, tanto mais que o desfasamento temporal entre o momento em que se exige a taxa e a prestação do serviço é uma decorrência natural da própria função jurisdicional e daquilo que consubstancia um *processo*.
- VIII) Ainda no plano da conformidade constitucional, poderá colocar-se a questão de saber se o não pagamento prévio da taxa de justiça, bem como o não pagamento da segunda prestação, é uma restrição válida ao acesso ao direito e aos tribunais, mormente, naqueles casos em que, a não indicação da referência do DUC, se a peça processual for submetida por mandatário, impede o sujeito processual de submeter, por essa via, o articulado em causa. Neste contexto, o nosso Tribunal Constitucional tem-se posicionado no sentido de que a imposição de ónus processuais, com as respetivas cominações, não viola o art. 20.º, da CRP, na medida em que são algo inerente ao próprio processo e constituem, eles próprios, fatores ou meios de segurança para todos os sujeitos processuais, desde que

tais formalismos não sejam arbitrários e não representem um excesso ou uma intolerável desproporção que apenas sirva para dificultar o acesso aos tribunais.

#### - Capítulo IV -

- I) As custas processuais *lato sensu* incluem a taxa de justiça, os encargos e as custas de parte, no entanto, só a taxa de justiça é que assume relevância jurídico-tributária, não podendo, em caso algum, serem confundíveis. As demais constituem uma compensação por custos que terceiros ou até o próprio tribunal tiveram na ação (por exemplo, peritos, testemunhas, deslocações etc.) – os designados *encargos* - e compensação devida ao litigante que venceu a causa – são as *custas de parte*.
- II) A “taxa de justiça” que o vencido paga ao vencedor, no âmbito do instituto das custas de parte, não configura uma prestação de natureza tributária. Trata-se de uma relação creditícia estabelecida unicamente entre os litigantes, sem qualquer intervenção de um ente público, enquanto credor tributário. As custas de parte assumem, assim, uma natureza compensatória e a “taxa de justiça” que o vencido está obrigado a pagar ao vencedor não é mais do que uma compensação no *valor equivalente à taxa de justiça* por este paga, não podendo qualificar-se como uma taxa, nem sequer reconhecer-lhe natureza tributária. Deste modo, a taxa de justiça paga pelo vencedor integrou, definitivamente, o erário público, não lhe sendo restituída por este em virtude do ganho de causa.
- III) O pagamento da compensação do patrono ou defensor officioso nomeado no âmbito do acesso ao direito e aos tribunais poderá assumir um tratamento diferenciado. O beneficiário de apoio judiciário na modalidade de pagamento faseado da compensação a estes profissionais forenses, em rigor, não paga diretamente os honorários ao patrono ou defensor officioso – nem pode - mas ao Estado. A compensação é um dos encargos que deve ser levado a regra de custas a final e, portanto, suportado pelo vencido, na respetiva proporção, o que significa que, na prática, se o beneficiário do apoio judiciário obtiver ganho de causa total, nem sequer será o responsável por esse pagamento. Por este motivo, questionamos se assumirá a natureza jurídico-tributária de taxa, uma vez que o seu pressuposto radica na prestação individualizada de serviços forenses no âmbito do acesso ao direito e aos tribunais. Um eventual pagamento desta compensação pelo

vencido na causa não parece representar um obstáculo, uma vez que, como já vimos, o pressuposto de uma taxa assenta numa prestação pública de que o sujeito passivo é o efetivo *causador* ou *beneficiário*. Assim, no caso do litigante vencido, será cabível a argumentação de que, embora possa não ter sido o beneficiário, sempre seria o *causador* dessa prestação. A finalidade, por sua vez, parece residir na compensação do Estado pelo pagamento dos honorários dos profissionais forenses inscritos no sistema de acesso ao direito e aos tribunais e, por isso, destinar-se-á à compensação de uma despesa concreta.

IV) Neste caso, quanto à compensação devida ao patrono ou defensor oficioso, nomeado no âmbito da concessão de apoio judiciário para essa finalidade, e atendendo a que os beneficiários não pagam diretamente os honorários (*rectius*, compensação) ao patrono ou defensor oficioso – nem podem – mas ao Estado que, por sua vez, é quem deve compensar estes profissionais, poderá questionar-se se o pressuposto deste pagamento radica na prestação de uma atividade ou serviço público, mais concretamente, na prestação individualizada de serviços forenses no âmbito do acesso ao direito e aos tribunais. A finalidade, por sua vez, parece residir na compensação do Estado pelo pagamento da compensação destes profissionais forenses. Com efeito, será de refletir sobre a natureza jurídica desta prestação pecuniária, no sentido de que parece deslindar-se uma ligação, um nexu sinalagmático, entre o pagamento desta compensação e a prestação de um serviço público a esse beneficiário, parecendo apresentar, nessa medida, os caracteres típicos de uma taxa.

V) A taxa de justiça também não deve ser confundida com as multas processuais, nem sequer com a taxa sancionatória excecional, de feição sancionatória, o que, desde logo, afasta a sua integração em qualquer uma das espécies tributárias. Em particular, a taxa sancionatória excecional, apesar do *nomen iuris*, visa penalizar o uso manifestamente desnecessário do processo, num quadro de falta de prudência ou diligência. Por este motivo, é de estabelecer um paralelismo com a figura do agravamento da coleta, prevista no CPPT, e cuja aplicação também tem por fundamento a dedução de reclamação graciosa ou pedido de revisão de matéria tributável manifestamente infundados. Contudo, ambas as figuras se distinguem da multa aplicada por condenação em litigância de má fé.

- VI) Os grandes litigantes, isto é, sociedades comerciais que, no ano anterior, tenha dado entrada num tribunal, secretaria judicial ou balcão, a 200 ou mais processos (em sentido lato) estão sujeitos a uma taxa de justiça agravada.
- VII) O problema da prossecução de finalidades extra-redíticas situa-se, por um lado, na derrogação ou mitigação do princípio da equivalência, enquanto expressão do princípio da igualdade tributária e, por outro, na relevância conceitual da quantificação. O TC tem-se posicionado no sentido de afastar a transmutação de um tributo comutativo em imposto ainda que o seu montante exceda o custo dos bens e serviços prestados ao respetivo utilizador, salvo em caso de desproporção colossal, adotando, assim, com algum tempero, uma visão *material* da qualificação de taxa.
- VIII) Uma qualificação baseada num critério material acarreta, porém, alguns inconvenientes. A qualificação de uma prestação pecuniária deverá atender aos seus elementos, sendo o seu controlo material um exercício posterior ao da sua delimitação conceitual. Querendo qualificar a taxa de justiça agravada atendendo ao sue pressuposto e finalidade – e recusando-lhe finalidades sancionatórias - concluímos que aquele reside prestação de um serviço público, ainda que também lhe esteja acoplada uma função extratributárias. Quanto às finalidades, verifica-se que a sua finalidade primacial é a de reorientação do comportamento de um grupo específico. A circunstância de o *quantum* da taxa de justiça agravada poder ultrapassar o custo ou do valor da prestação integrará um controlo material, e não de qualificação.
- IX) Será, porém, uma medida que, num exercício de ponderação de valores, pode suscitar algumas questões no plano do princípio da proporcionalidade, em especial, nas suas dimensões de adequação e necessidade. Será, portanto, de questionar se a medida é apta ou capaz de atingir o fim pretendido e, por outro lado, se é absolutamente necessária à prossecução de tal finalidade, ou pelo, contrário, se, no espetro das medidas já existentes, existirá alguma mais idónea a atingir tal fim.

## - Capítulo V -

- I) No plano principiológico, destacam-se desde logo o princípio da legalidade, na dimensão de reserva de lei, o princípio da justiça retribuída, o princípio da confiança e o princípio da equivalência.
  
- II) O princípio da legalidade expressa-se com menor intensidade na taxa de justiça, uma vez que apenas o regime geral das taxas está sujeito a reserva parlamentar, nos termos da al. i), *in fine*, do n.º 1, do art. 165.º, da CRP. Será, no entanto, de questionar a densidade legal que deve ser exigida ao nível material, isto é, contudístico. Parece-nos defensável que tal regime deva conter uma exigência ao nível da fundamentação económico-financeira das taxas, bem como disposições relativas à liquidação, cobrança, extinção da obrigação tributária (incluindo a prescrição) e garantias dos sujeitos passivos.
  
- III) A Lei Fundamental, não impõe uma justiça gratuita, apenas estabelecendo o limite de que o Estado não deve criar obstáculos, designadamente, económico-financeiros que impeçam o acesso à justiça, tendo em conta o paradigma da capacidade contributiva do homem médio. Surge-nos, assim, O princípio da justiça retribuída que determina que todos os processos estão sujeitos a custas e a sua primeira manifestação na obrigação do pagamento de taxa de justiça.
  
- IV) O princípio da causalidade determina que, quem dá causa ao processo é responsável pelas custas, pelo que apenas assume relevância quando, a final, é permitido aferir a quem é imputável a causa. Por regra, a condenação nas custas processuais também implicará, para o mesmo sujeito processual, a responsabilidade pelas custas de parte, e, embora ambas estejam relacionadas com o decaimento na causa, uma não implica necessariamente a outra.
  
- V) O princípio do proveito processual aparece como secundário, subsidiário, em face do princípio da causalidade e apenas será aplicado quando não for possível imputar a causa a qualquer dos sujeitos processuais, caso em que deve ser condenado no pagamento de custas quem da atividade processual tirou proveito.

- VI) O litigante vencedor nunca será totalmente compensado pelas despesas que, efetivamente, suportou com a demanda, cuja compensação se efetua através do instituto das custas de parte, daí que se possa falar no princípio da tendencial justiça gratuita para o vencedor.
- VII) Na nossa ordem jurídica, o princípio da capacidade contributiva repele o princípio da equivalência, e vice-versa, tal não sucede, por exemplo, em Espanha, em que o próprio direito positivado estabelece a possibilidade de as taxas, sempre que as suas concretas características permitirem, incorporarem o princípio da capacidade económica, defendendo a doutrina que tal se deve verificar, não tanto no seu valor, mas na sua fundamentação, de sorte que não devem ser exigidas a quem não demonstre essa capacidade. Entre nós, esta força de repulsão não implica que, atendendo à natureza do direito de acesso à justiça, o Estado não esteja constitucionalmente incumbido de criar soluções legais que ressalvem situações de insuficiência de meios económicos.
- VIII) Nesta senda, o nosso Tribunal Constitucional tem preconizado o critério da *capacidade contributiva do homem médio* estabelecendo que, na fixação da taxa de justiça, o legislador não pode tornar o acesso à justiça incomportável para o cidadão médio e, portanto, inacessível, sob pena de violação do n.º 1, do art. 20.º, da Lei Fundamental. Esta ideia da capacidade contributiva do homem médio também não deve ser confundida com a que precede ao instituto da proteção jurídica, que procura dar resposta a casos de manifesta insuficiência económica.
- IX) A doutrina mais autorizada tem sustentado que o atual sistema de tributação do acesso à justiça é um sistema misto, no entanto, não resultarão dúvidas de que o valor da causa é base tributável por excelência da taxa de justiça por. Na sua delimitação conceitual, o valor da causa corresponde à utilidade económica, efetiva ou equivalente. Trata-se, porém, de um instrumento que encontra o seu fundamento e finalidade no direito processual, sendo utilizado, por exemplo, para estabelecer a obrigatoriedade da constituição de mandatário, a possibilidade de recurso ou a competência dos tribunais. A sua instrumentalização como base tributável da taxa de justiça suscita, assim, algumas questões sensíveis.

- X) Se a taxa de justiça, à semelhança de outras taxas, visa compensar prestações públicas determinadas e individualizadas, ou seja, se visa compensar os custos de determinada prestação, a única forma justa de repartir tais encargos pelos utilizadores será atendendo ao custo ou ao benefício, ainda que de modo aproximado.
- XI) Conscientes de que uma equivalência de benefício não terá aplicabilidade na taxa de justiça – desde logo, porque entendemos que o valor da causa é insuscetível de traduzir um benefício individualizado - a utilização do valor da causa como base tributável levamos a questionar, e duvidar, da adequação do montante da taxa da justiça ao custo efetivamente provocado. A ausência um estudo sobre os custos da atividade judicial ou os benefícios que dela se retiram, e que fundamentem a exigência a taxa de justiça, contribui em larga medida para que se questione se o valor da causa, enquanto base tributável, é efetivamente capaz de expressar tal custo ou benefício. Este problema continuará a ser alimentado, em nosso ver, enquanto o legislador ordinário procrastinar a criação de um regime geral de taxas.
- XII) O problema da quantificação dos custos e benefícios, no entanto, não é algo que a dogmática tributarista se possa ocupar em profundidade, atenta a sua proximidade com a ciência económica e financeira. O que, de facto, deve ser colocado em evidência é que o legislador deve recorrer àquelas ciências para determinar, o mais aproximado quanto possível, o custo da prestação e, desse modo, fixar, com o rigor que o princípio da equivalência exige, o *quantum* da prestação tributária. Como dissemos no início desta investigação, o custo que determinada prestação ou atividade pública implica é de difícil precisão. O legislador terá de conviver com essa realidade e mover-se no plano do custo estimado.
- XIII) O jogo do princípio da equivalência, em matéria de taxa de justiça, não se fará, evidentemente, sem a intervenção do princípio do Estado Social, porém, parece-nos que esse é um problema que se coloca a jusante. Ou seja, só após a quantificação, ainda que aproximada, do custo da prestação é que o legislador está em condições de ajuizar se a fixação da taxa de justiça com base no princípio da cobertura do custo periga, ou não, o princípio do Estado Social e, nessa medida - e operando-se aqui uma ponderação de valores ou de interesses - o princípio da equivalência deverá ceder. Caso contrário,

estaremos perante aquilo a que nos atrevemos de chamar de *divórcio sem justa causa* entre a taxa e o princípio da equivalência.

XIV) Parece-nos, ainda, que deverá ser alargada a “intervenção moderadora” do juiz, na fixação do montante da taxa de justiça de forma casuística, de modo a que esta não se revele exageradamente elevada *apenas e só* em virtude do elevado valor da causa, sem qualquer relação com a concreta atividade jurisdicional produzida e, por isso, com o custo da prestação pública. As recentes alterações legislativas, em especial, a introdução da possibilidade de redução ou dispensa do remanescente da taxa de justiça evidenciam que o legislador não está desatento às exigências que a taxa, enquanto instrumento de tributação encerra, contudo, não nos parecem suficientes.

XV) A relação da violação do direito à obtenção de uma decisão em prazo razoável com o princípio da equivalência situa-se em território pernicioso. Concluimos, porém, que mesmo que se verifique tal transgressão, o pressuposto e a finalidade da taxa de justiça mantêm-se inalterados. O pressuposto da taxa de justiça continua a assentar numa prestação pública de que o sujeito passivo é o efetivo causador ou beneficiário (ainda que possa não ter usufruído dentro do tal espaço temporal em que seria razoável). Por sua vez, a finalidade também se mantém incólume, porquanto continua a residir na compensação dessa prestação, e ainda que se prossigam finalidades extrareiditicias. No que respeita à compensação, vimos também ser pacífico na doutrina o entendimento de que, ainda que possa não prosseguir-se uma compensação do benefício – questão que eventualmente colocar-se-ia considerando o tal critério *l'enjeu du litige* - sempre se produzirá uma compensação dos custos, o que parece querer significar que esta frustração total ou parcial da utilidade ou benefício poderá não ser suficiente para colocar em causa a legitimação material da taxa de justiça.

XVI) Defendemos que a dogmática deverá olhar com maior atenção para este fenómeno e deslocá-lo para outros territórios, nomeadamente, o do Direito tributário, procurando-se indagar se a ultrapassagem injustificada daquele *prazo razoável* - o que sempre terá de ser apreciado casuisticamente -, será suficiente para colocar em crise a relação de intensidade entre o tributo e a utilidade ou fruição propiciada por aquela concreta prestação pública e, conseqüentemente, a sua qualificação como taxa.

## - Capítulo VI -

- I) O pagamento da taxa de justiça não está sujeito a IVA, por não integrar o universo das operações tributárias. A atividade em causa – a atividade jurisdicional ou a administração da justiça – não se afigura como um ato de consumo e não preenche o conceito de atividade económica, por um lado, porque o seu pressuposto não é uma manifestação de capacidade contributiva, o que significa que seria incongruente que, para efeitos de IVA, fosse tratado como um ato de consumo e, por outro lado, porque o exercício de tal atividade é uma emanção do *ius imperii*, não lhe podendo ser reconhecido um carácter económico, sendo também certo que, na esteira do que tem vindo a ser a jurisprudência do TJUE, a cobrança de uma taxa não é, só por si, suscetível de conferir carácter económico a uma determinada atividade.
  
- II) Tratamento diferente, porém, terão os encargos e as custas de parte. No caso dos encargos, tratando-se de despesas motivadas pela realização de determinadas diligências por terceiros (isto é, que não os principais atores processuais) pode suceder que tais serviços configurem operações tributáveis em sede de IVA. Com efeito, se estivermos perante prestações de serviços, onerosas, localizadas em território nacional e prestadas por sujeitos passivos do imposto agindo como tal, poderemos estar perante operações tributáveis.
  
- III) Quanto às custas de parte, quer no que respeita ao cômputo das taxas de justiça pagas pelo vencedor e pelo vencido, quer quanto aos encargos, o pagamento destas quantias ao vencedor não se enquadra no campo de incidência do IVA. o pagamento das custas de parte não está associado a qualquer transação económica, inexistindo uma contraprestação associada a uma transmissão de bens ou prestação de serviços, assumindo tais quantias uma natureza meramente compensatória.
  
- IV) No que respeita aos honorários dos advogados, o exercício do mandato forense constitui uma prestação de serviços, pelo que, verificando-se os demais requisitos, as operações ativas destes agentes económicos estarão sujeitas a IVA (podendo, eventualmente, verificar-se um regime de isenção).

## - Capítulo VII -

- I) Concluímos ser defensável o alargamento do espectro da admissibilidade da redução do montante de taxa de justiça quando se reconheça que, *in concreto*, a taxa de justiça paga é elevada, exorbitante ou desproporcional (por exemplo, quando o processo incluía articulados simples ou quando a pretensão deduzida se mostre, sob o ponto de vista jurídico, trivial). Ante uma situação de manifesta desproporcionalidade entre a prestação ou atividade públicas e a contraprestação, o sujeito passivo deve, de alguma forma, ser *ressarcido*, o que pode passar pela restituição da taxa de justiça, ou, pelo menos, pela sua redução. Neste particular, entendemos que deverá ser conferida uma maior margem ao tribunal para, oficiosamente, e antes da prolação da decisão final, poderá proceder a essa avaliação casuística.
  
- II) A questão também poderá ser suscitada pelos intervenientes processuais antes da prolação da decisão final, ou seja, após o encerramento da audiência final, que culmina com as alegações orais. Nesta fase processual, o litigante, bem assim como o tribunal, já estarão em condições de avaliar se, *in concreto*, o processo revestiu excecional complexidade e se o montante a taxa de justiça se revela desproporcional.
  
- III) Outro expediente processual que os litigantes poderão lançar mão é a reforma de sentença ou acórdão, no segmento em que se refere à responsabilidade das partes pelas custas da ação.
  
- IV) No que respeita ao incidente de reforma e reclamação da conta de custa, não nos parece adequada, para este fim, a sua utilização, uma vez que o pagamento da taxa de justiça é independente de condenação a final.

## - Capítulo VIII -

- I) Quanto à sua estrutura, pode dizer-se que a relação jurídica tributária de taxa de justiça é uma relação do tipo obrigacional, complexa, tratando-se de um vínculo intersubjetivo constituído por uma constelação de direitos e deveres. De um ponto de vista genético ou constitutivo, a relação jurídica não emerge de um encontro de vontades, mas da

verificação de um facto jurídico ao qual o Direito tributário atribui relevância. A circunstância de o sujeito passivo colocar-se de forma mais ou menos espontânea no território de incidência da taxa de justiça não é suficiente para afastar o seu carácter *ex lege*.

- II) O sujeito passivo da relação jurídica de taxa de justiça é o *interessado* no impulso processual, ou, por outras palavras, quem beneficia ou provoca o serviço público *justiça* e, portanto, relativamente ao qual, se verifica o facto tributário e independentemente de se situar na extremidade passiva ou ativa da relação processual. Para ser um *cidadão tributário*, porém, não é necessário deter personalidade jurídica ou até mesmo personalidade judiciária, bastando que, quanto àquele, se verifique o facto gerador da obrigação tributária. De resto, também os estrangeiros e apátridas podem ser sujeitos passivos de taxa de justiça.
- III) Em contexto de litigiosidade, poderão surgir fenómenos de pluralidade de sujeitos processuais – no pólo ativo ou passivo – com repercussões na responsabilidade pela taxa de justiça e na base de cálculo. Importa, assim, distinguir entre o litisconsórcio e a coligação. No primeiro caso, a taxa de justiça é devida na totalidade pelo litisconsorte que figurar em primeiro lugar na peça processual em causa. A relação que se estabelece entre os litisconsortes é uma relação solidária, contudo, não se trata do chamamento ao cumprimento de sujeitos passivos indiretos, nem tão pouco configura um caso de pluralidade passiva tributária. Diferentemente, no caso de coligação, uma vez que cada sujeito é titular de uma relação jurídica controvertida autónoma, a taxa de justiça é paga por cada um dos coligantes.
- IV) O chamamento de sujeitos passivos indiretos, porém, verifica-se no caso da sucessão tributária *mortis causa*. Se o sujeito processual, e sujeito passivo da taxa de justiça, falecer na pendência dos autos, a causa suspende-se até que sejam habilitados os seus sucessores através do incidente de habilitação. Parece-nos, porém, que a habilitação processual não terá efeitos extra-processuais no sentido de definir a posição do habilitando face à herança, o qual, mesmo tendo sido habilitado, poderá repudiar à herança. Assim, se o sujeito passivo falecer no decurso do processo, a responsabilidade pela taxa de justiça (assumindo que estamos perante situações em que não deve ser paga inicialmente)

transmite-se aos seus sucessores que, no entanto, não respondem com o seu património pessoal, mas até às forças da herança.

- V) O quadro jurídico vigente não contempla qualquer disposição a identificar o sujeito ativo da relação tributária de taxa de justiça. O legislador não atribuiu ao IGFEJ qualquer competência para a criação da taxa de justiça, aparecendo-nos como o beneficiário da receita obtida com a cobrança da taxa de justiça e, embora seja sua atribuição legal receber e administrar esta receita, a lei também não lhe confere qualquer competência para a sua liquidação e cobrança. Excetuando as situações de autoliquidação, é às secretarias dos tribunais que compete a liquidação e cobrança da taxa de justiça, inclusive, a emissão e envio da certidão da conta de custas para a ATA para efeitos de cobrança coerciva, tudo sucedendo sem qualquer intervenção do IGFEJ. Julgamos, assim, ser defensável a tese de que será o Estado, enquanto *Estado prestador* ou *Estado-Comunidade*, e não o IGFEJ, o sujeito ativo da relação jurídica de taxa de justiça.
- VI) Com o nascimento da relação jurídica tributária forma-se uma constelação de vínculos jurídicos que podem ter como destinatários tanto o credor tributário, como o sujeito passivo. Quanto vínculo principal, ou objeto imediato da relação jurídica, podemos afirmar que este consiste na obrigação de o sujeito passivo pagar a taxa de justiça. Quanto ao *quid*, ou seja, o objeto mediato ou em sentido material, será a respetiva quantia em dinheiro em que se traduz a taxa de justiça. No que respeita aos vínculos ou obrigações acessórias, parece-nos ser de questionar se a obrigação de o sujeito passivo comprovar em juízo o pagamento da taxa de justiça, além de um ónus processual, não configurará um dever acessório de natureza não pecuniária, na medida em que visa escrutinar, documentalmente, o pagamento da taxa de justiça, facilitando à secretaria a fiscalização do seu cumprimento. Quanto aos deveres acessórios de natureza pecuniária, falamos no agravamento de 5% sobre o valor a pagar quando o sujeito passivo requeira o pagamento em prestações e nos juros de mora.
- VII) Quanto ao facto tributário, observa-se que a taxa de justiça é exigível por causa (mas nem sempre por ocasião) do impulso do aparelho judicial, que, por sua vez, origina a prestação de um serviço individualizado – pressuposto da taxa. O facto gerador da obrigação tributária será, em nosso ver, o impulso processual, e não a apresentação de uma peça

processual. É através desses atos que o sujeito processual desencadeia o impulso processual, que pede ou solicita a prestação de um serviço, por outras palavras, são os meios que o legislador reconheceu como virtuosos para desencadear a atividade jurisdicional, mas que não consubstanciam o facto tributário. O facto tributário não pode ser confundido com o pagamento do tributo, pelo que a circunstância de o pagamento da taxa de justiça coincidir, normalmente, com a apresentação de uma peça processual não pode conduzir à conclusão de que esse ato consubstancia o facto tributário – estamos, pois, no âmbito da exigibilidade do tributo. Por fim, podemos caracterizar o facto tributário como duradouro, na medida em que não se esgota num único momento e não coincide com a prática de determinado ato processual.

VIII) A respeito do pagamento da taxa de justiça, o legislador privilegiou o modelo de autoliquidação, no entanto, também existem situações de heteroliquidação ou liquidação administrativa. Neste caso, parece-nos defensável que a conta de custas elaborada pela secretaria do tribunal, quando esteja em causa o pagamento de taxa de justiça, surja como um ato de liquidação – uma liquidação primária ou de 1.º grau -, enquanto documento próprio, elaborado pela secretaria do tribunal, que identifica o sujeito passivo, descreve e quantifica a taxa de justiça individual a pagar e que deve ser notificado àquele. Trata-se, ainda, de um ato semi-executório, pois que, juntamente com a decisão final transitada em julgado, constitui título executivo compósito para a cobrança coerciva em sede de processo de execução fiscal.

IX) Concluimos também que, no pagamento voluntário da taxa de justiça, não é admissível a dação em cumprimento, a compensação ou a confusão por ausência de expressão consagração legal, embora, quando seja devida aquando do impulso processual, possa ser paga em duas prestações. No caso de ser paga afinal, isto é, após a elaboração da conta de custas, o sujeito passivo tem 10 dias o prazo para pagamento voluntário, podendo acrescer as dilações de 5, 10 e 30 dias, no entanto, também pode ser paga em prestações desde que o valor a pagar seja superior a 3UC e sejam respeitados determinados limites. Em todo o caso, não é exigível a prestação de uma garantia idónea, embora seja aplicável um agravamento de 5%. Havendo reclamação da conta de custas, o prazo para pagamento voluntário só se inicia com a notificação da nova conta ou com o trânsito em julgado da decisão que apreciou a reclamação. Havendo recurso desta

decisão, o responsável é notificado para o pagamento quando o processo baixar ao tribunal que funcionou em 1.ª instância.

- X) Se o pagamento não ocorrer dentro do prazo para pagamento voluntário, a secretaria do tribunal deve extrair certidão de dívida, ou seja, em rigor, a certidão da conta de custas, e promover a sua entrega à ATA, por via eletrónica, juntamente com a decisão transitada em julgado. Concluimos, assim, que cabe à ATA iniciar o processo de execução fiscal para a cobrança coerciva das custas, multas não penais e outras sanções pecuniárias fixadas em processo judicial. Encontrando-nos, em rigor, perante um crédito tributário, este está subordinado sujeito aos princípios da indisponibilidade e da irrenunciabilidade, o que significa que não só o ente público credor da taxa de justiça pode, como *deve* instaurar processo de execução fiscal para cobrança coerciva da quantia em dívida. Na fase executiva, o executado poderá realizar o pagamento da dívida exequenda através da dação em pagamento ou solicitar o pagamento em prestações, parecendo-nos também admissível a compensação. Tratando-se de devedores sediados fora de Portugal, a competência para promover a execução cabe ao MP, mediante a obtenção de título executivo europeu.
- XI) Com o pagamento da taxa de justiça, extingui-se a obrigação tributária, satisfazendo-se o crédito tributário do qual é titular o sujeito ativo, contudo, cremos a relação jurídica tributária poderá subsistir, na medida em que permanecerá para o Estado o dever de prestar ao sujeito passivo o serviço *justiça*. Será, assim, de questionar se esta relação jurídica se extingue com o trânsito em julgado da decisão proferida sobre a causa, concluindo que, em nosso ver, que enquanto a decisão for suscetível de recurso ordinário, mantém-se latente na esfera jurídica do sujeito processual o direito a recorrer. Tal sucedendo, estaremos perante uma *renovação* do facto tributário, de sorte que a relação jurídica se conserva até que a decisão em crise se torne definitiva. Nas situações em que, por exemplo, o sujeito processual, tendo sido considerado revel e, portanto, não promoveu qualquer impulso processual, interpor recurso da decisão, haverá uma relação jurídica tributária de taxa de justiça se constitui *ex novo*.
- XII) O legislador prevê que o crédito por custas (*lato sensu*) prescreve no prazo de cinco anos, sem, contudo, se referir ao início da contagem deste prazo. A ausência de um regime

geral de taxas e a circunstância de a LGT estar essencialmente direcionada para a figura do imposto, obrigamo-nos a que tenhamos de recorrer às normas civilísticas. Na jurisprudência existem duas correntes jurisprudências sobre o início da contagem do prazo de prescrição. Uma delas, na senda da doutrina de Salvador da Costa, defende que as custas apenas são devidas a partir da notificação da conta de custas, de modo que, não estando liquidada a obrigação, nem tendo decorrido o prazo para o seu pagamento voluntário, o prazo prescricional não começa a correr. Outra, sustenta que essa tese confunde a possibilidade de exercer o direito com a exequibilidade do crédito e que o Estado tem a possibilidade de exercer o seu direito a partir do trânsito em julgado da decisão judicial que condenou em custas.

XIII) Para garantir o cumprimento das custas *lato sensu* e, portanto, da taxa de justiça, o legislador consagrou expressamente o direito de retenção sobre bens na sua *posse* ou quantias depositadas à ordem do Tribunal, desde que provenha de caução depositada pelo responsável pelas custas, de arresto, consignação em depósito ou mecanismo similar, relativos a bens ou quantias de que seja titular o responsável pelas custas, da consignação, venda ou remição relativa a bens penhorados que fossem propriedade do responsável pelas custas ou deva ser entregue ao responsável pelas custas. O legislador também estabelece uma ordem de prioridade de pagamentos, surgindo em primeiro lugar a taxa de justiça. Defendemos, no entanto, não estarmos perante uma medida cautelar de garantia do crédito tributário, mas de uma genuína garantia real, uma vez que é conferida ao tribunal a faculdade de se fazer pagar diretamente pelas mesmas, de acordo com uma ordem de prioridade. Não se trata, assim, de sustar a sua entrega ao sujeito passivo até que se verifique o pagamento da taxa de justiça.

## LISTA DE LEGISLAÇÃO CONSULTADA

### PORTUGAL

- Acesso ao Direito e aos Tribunais, aprovado pela Lei n.º 34/2004, de 29 de julho, com a última redação conferida pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março
- Código Civil, aprovado pelo Decreto – Lei n.º 47344/66, de 25 de novembro, com a última redação conferida pela Lei n.º 72/2021, de 12 de novembro
- Código das Custas Judiciais, aprovado pelo Decreto – Lei n.º 224-A/96, de 8 de março (revogado)
- Código das Custas Judiciais, aprovado pelo Decreto – Lei n.º 30688, de 26 de agosto de 1940 (revogado)
- Código das Custas Judiciais, aprovado pelo Decreto – Lei n.º 44 329, de 08 de maio de 1962 (revogado)
- Código de Procedimento e Processo Tributária, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/99, de 26 de outubro, com a última redação conferida Lei n.º 56/2021, de 16 de agosto
- Código de Processo Civil de 1876, aprovado por Carta de Lei de 8 de novembro de 1876 (revogado)
- Código de Processo Civil, aprovado pela Lei n.º 41/2013, de 26 de junho, com a última redação conferida pela Lei n.º 55/2021, de 13 de agosto
- Código de Processo nos Tribunais Administrativos, aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro, com a última redação conferida Lei n.º 56/2021, de 16 de agosto
- Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, aprovado pelo Decreto – Lei n.º 442-A/88, de 30 de novembro, com a última redação conferida pela Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro
- Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado, aprovado pelo Decreto-Lei 394-B/84, de 26 de dezembro, com a última redação conferida pela Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro
- Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março, com a última redação conferida pela Lei n.º 79/2021, de 24 de novembro
- Código Processo Penal, aprovado pelo Decreto – Lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro, com a última redação conferida pela Lei n.º 79/2021, de 24 de novembro
- Constituição da República Portuguesa
- Decreto – Lei n.º 212/89, de 30 de junho (revogado)

- Decreto – Lei n.º 25 882, de 1 de outubro de 1935 (revogado)
- Decreto – Lei n.º 25 882, de 1 de outubro de 1935 (revogado)
- Decreto – Lei n.º 320-B/2000, de 15 de dezembro (revogado)
- Decreto – Lei n.º 387-D/87, de 29 de dezembro (revogado)
- Decreto – Lei n.º 49213, de 29 de agosto de 1969 (revogado)
- Decreto – Lei n.º 73/99, de 16 de março (revogado)
- Decreto – Lei n.º 92/88, de 17 de março (revogado)
- Decreto-Lei n.º 164/2012, de 31 de julho, com a última redação conferida pela Lei n.º 30/2017, de 30 de maio
- Decreto-Lei n.º 324/2003, de 27 de dezembro (revogado)
- Estatuto da Ordem dos Advogados, aprovado pela Lei n.º 145/2015, de 09 de setembro, com a última redação conferida pela Lei n.º 79/2021, de 24 de novembro
- Ilícito de Mera Ordenação Social aprovado pelo Decreto – Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, com a última redação conferida pela Lei n.º 109/2001, de 24 de dezembro
- Lei de 13 de maio de 1896 (revogado)
- Lei Geral Tributária, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/88, de 17 de dezembro, com a última redação conferida pela Lei n.º 7/2021, de 26 de fevereiro
- Lei n.º 22-A/2007, de 29 de junho, com a última redação conferida pela Lei n.º 21/2021, de 20 de abril
- Lei n.º 26/2007, de 23 de julho
- Lei Orgânica do Ministério da Justiça, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 123/2011, de 29 de dezembro, com a última redação conferida pela Lei n.º 89/2017, de 21 de agosto
- Portaria 200/2011, de 20 de maio, com a última redação conferida pela Portaria n.º 267/2018, de 20 de setembro
- Portaria n.º 267/2018, de 20 de setembro, com a última redação conferida pela Portaria n.º 93/2019, de 28 de março
- Portaria n.º 419-A/2009, de 17 de abril, com a última redação conferida pela Portaria n.º 267/2018, de 20 de setembro

- Portaria n.º 9/2008, de 03 de janeiro
- Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro, com a última redação conferida pela Lei n.º 66/2020, de 04 de novembro
- Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais, aprovado pela Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, com a última redação conferida pela (Lei n.º 117/2009, de 29 de dezembro
- Regulamento da Lei de Acesso ao Direito, aprovado pela Portaria n.º 10/2008, de 03 de janeiro, com a última redação conferida pela Portaria n.º 319/2011, de 30 de dezembro
- Regulamento das Custas Processuais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, com a última redação conferida pela Lei n.º 7/2021, de 26 de fevereiro
- Regulamento do Fundo para a Modernização da Justiça, aprovado pela Portaria n.º 119/2011, de 29 de março, com a última redação conferida pela Portaria n.º 243/2017, de 01 de agosto

## **ESPAÑA**

- *Constitución Española*
- *Ley de Tasas y Precios Públicos*, aprobada pela Ley 8/1989, de 13 de abril, com a última redação conferida pela *Ley 9/2017, de 8 de noviembre*
- *Ley General Tributaria*, aprovada pela *Ley 58/2003, de 17 de diciembre*, com a última redação conferida pela *Ley 11/2021, de 9 de julio*

## **INTERNACIONAL**

- Convenção Europeia dos Direitos do Homem, com a última redação conferida pelos Protocolo n.º 15
- Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado, com a última redação conferida pela Diretiva 2009/162/UE do Conselho de 22 de dezembro de 2009
- Modelo do Código Tributário do CIAT

## **BRASIL**

- Código Tributário Nacional, aprovado pela Lei N.º 5.172, de 25 de de 1966, com a última redação conferida pela Lei Complementar n.º 187, de 16 de dezembro de 2021
- Constituição da República Federativa do Brasil

## **FRANÇA**

- *Code général des impôts*, com a última redação conferida pela Ordonnance n.º2021-1735 du 22 décembre 2021

## **PERÚ**

- *Código Tributario*, aprovado pelo *Decreto Supremo n.º 133-2013-EF*, de 22 de junio de 2013

## LISTA DE JURISPRUDÊNCIA CONSULTADA

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- Ac. n.º 433/1987, proferido no processo n.º 244/86, em 04 de novembro de 1987, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [28-02-2021]
- Ac. n.º 307/1990, proferido no processo n.º 171/89, em 28 de novembro de 1990, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [08-03-2021]
- Ac. n.º 339/1990, proferido no processo n.º 123/90, em 17 de dezembro de 1990, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [08-03-2021]
- Ac. n.º 351/1991, proferido no processo n.º 99/90, em 04 de julho de 1991, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [28-02-2021]
- Ac. n.º 248/1994, proferido no processo n.º 240/89, em 22 de março de 1994, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [17-11-2020]
- Ac. n.º 640/95, proferido no processo n.º 286/94, em 15 de novembro de 1995, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [03-10-2020]
- Ac. n.º 608/1999, proferido no processo n.º 473/98, em 06 de novembro de 1999, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [01-10-2021]
- Ac. n.º 8/2000, proferido no processo n.º 170/99, em 11 de janeiro de 2000, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [17-11-2020]
- Ac. n.º 214/2000, proferido no processo n.º 467/99, em 05 de abril de 2000, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [13-12-2020].
- Ac. n.º 200/2001, proferido no processo n.º 168/99, em 09 de maio de 2001, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [09-12-2020]
- Ac. n.º 122/2002, proferido no processo n.º 447/2001, em 14 de março de 2002, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [01-10-2021]
- Ac. n.º 349/2002, proferido no processo n.º 632/01, em 15 de julho de 2002, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [17-11-2020]
- Ac. n.º 353/2003, proferido no processo 330/03, em 08 de julho de 2003, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [07-11-2020]
- Ac. n.º 364/2004, proferido no processo n.º 834/03, em 19 de maio de 2004, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [24-01-2021]

- Ac. n.º 46/2005, proferido no processo n.º 260/03, em 26 de janeiro de 2005, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [01-10-2021]
- Ac. n.º 266/2006, proferido no processo n.º 421/2006, em 11 de julho de 2006, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [24-01-2021]
- Ac. n.º 68/2007, proferido no processo n.º 215/05, em 30 de janeiro de 2007, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [24-10-2021]
- Ac. n.º 227/2007, proferido no processo n.º 946/05, em 28 de março de 2007, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [17-11-2020]
- Ac. n.º 365/2008, proferido no processo n.º 22/08, em 02 de julho de 2008, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [06-05-2021]
- Ac. n.º 301/2009, proferido no processo n.º 75/09, em 22 de junho de 2009, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [17-11-2020]
- Ac. n.º 421/2013, proferido no processo n.º 907/2012, em 15 de julho de 2013, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [18-12-2020]
- Ac. n.º 238/2014, proferido no processo n.º 223/13, em 06 de março de 2014, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [20-02-2021]
- Ac. n.º 538/2014, proferido no processo n.º 41114, em 09 de julho de 2014, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [13-12-2020]
- Ac. n.º 844/2014, proferido no processo n.º 275/13, em 03 de dezembro de 2014, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [02-01-2021]
- Ac. n.º 320/2016, proferido no processo n.º 107/2014, em 19 de maio de 2015, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [06-05-2021]
- Ac. n.º 361/2015, proferido no processo n.º 536/2014, em 09 de julho de 2015, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [23-12-2021]
- Ac. n.º 539/2015, proferido no processo n.º 27/15, em 20 de outubro de 2015, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [03-10-2020]
- Ac. n.º 591/2016, proferido no processo n.º 278/16, em 09 de novembro de 2016, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [24-01-2021]
- Ac. n.º 17/2018, proferido no processo n.º 388/2017, em 10 de janeiro de 2017, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [03-10-2020]
- Ac. n.º 34/2018, proferido no processo n.º 540/2017, em 31 de janeiro de 2017, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [03-10-2020]

- Ac. n.º 367/2018, proferido no processo n.º 106/18, em 03 de julho de 2017, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [06-05-2021]
- Ac. n.º 418/2017, proferido no processo n.º 789/2016, em 13 de julho de 2017, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [03-10-2020]
- Ac. n.º 611/2017, proferido no processo n.º 361/2017, em 03 de outubro de 2017, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [03-10-2020]
- Ac. n.º 848/2017, proferido no processo n.º 281/17, em 13 de dezembro de 2017, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [03-10-2020]
- Ac. n.º 242/2018, proferido no processo n.º 598/17, em 08 de maio de 2018, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [24-01-2021]
- Ac. n.º 615/2018, proferido no processo n.º 1200/17, em 21 de novembro de 2018, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [12-09-2021]
- Ac. n.º 4/2020, proferido no processo n.º 841/2019, em 05 de fevereiro de 2019, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [03-10-2020]
- Ac. n.º 344/2019, proferido no processo n.º 673/2017, em 04 de junho de 2019, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [07-11-2020]
- Ac. n.º 364/2019, proferido no processo n.º 66/2018, em 19 de junho de 2019, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [07-11-2020]
- Ac. n.º 303/2020, proferido no processo n.º 1091/2019, em 23 de junho de 2020, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [08-11-2021]
- Ac. n.º 268/2021, proferido no processo n.º 1010/19, em 29 de abril de 2021, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) [08-11-2021]

#### **SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

- Ac. proferido no processo n.º 99A1015, em 18 de janeiro de 2000, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [31-05-2021]
- Ac. proferido no processo n.º 669/10.8TBGRD-B.C1.S1, em 13 de julho de 2017, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [18-12-2020]
- Ac. proferido no processo n.º 5844/13.0TBBRG.P1.S1, em 22 de maio de 2018, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [18-12-2020]
- Ac. proferido no processo n.º 1194/14.3TVLSB.L1.S2, em 24 de maio de 2018, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [29-05-2021]

- Ac. proferido no processo n.º 0394/13.8BEVIS 0812/17, em 26 de setembro de 2018, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [24-10-2021]
- Ac. proferido no processo n.º 565/12.4TATVR-C.E1-A.S1, em 09 de maio de 2019, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [07-12-2020]
- Ac. proferido no processo n.º 364/14.9TAPDL.L1.S1, em 29 de maio de 2019, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [04-08-2021]
- Ac. proferido no processo n.º 136/13.8JDLSB.L2-A.S1, em 18 de dezembro de 2019, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [07-12-2020]
- Ac. proferido no processo n.º 2553/09.9TBVCD.P1.S1, em 29 de setembro de 2020, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [29-05-2021]
- Ac. proferido no processo n.º 767/14.9TBALQ-C.L1.S2, em 13 de outubro de 2020, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [18-08-2021]
- Ac. proferido no processo n.º 923/16.5YRLSB.S1, em 12 de novembro de 2020, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [31-05-2021]
- Ac. proferido no processo n.º 5745/16.0T8LSB.L1.S1, em 20 de maio de 2021, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [20-12-2021]

#### **TRIBUNAL DA RELAÇÃO DE COIMBRA**

- Ac. proferido no processo n.º 2431/07.6TBVIS-B.C1, em 11 de maio de 2010, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [12-06-2021]
- Ac. proferido no processo n.º 224/09.5TBCEBR-B.CI, em 08 de março de 2016, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [07-12-2020]
- Ac. proferido no processo n.º 1825/03.0PBLRA.C1, em 07 de junho de 2017, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [09-10-2021]
- Ac. proferido no processo n.º 720/06.6TBFIG-A.C1, em 12 de junho de 2018, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [03-12-20]
- Ac. proferido no processo n.º 125/07.1GAVZL-G.C1, em 11 de dezembro de 2018, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [04-08-2021]
- Ac. proferido no processo n.º 6770/18.2T8CEBR-A.C1, em 28 de maio de 2019, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [06-06-2021]
- Ac. proferido no processo n.º 1310/16.0T8PBL-A.C1, em 05 de maio de 2020, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [07-12-2020]

- Ac. proferido no processo n.º 500/09.7TBSRT.1.C1, em 17 de novembro de 2020, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [23-12-2020]
- Ac. proferido no processo n.º 4016/08.0TBLRA-A.C1, em 14 de dezembro de 2020, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [29-05-2021]

#### **TRIBUNAL DA RELAÇÃO DE ÉVORA**

- Ac. proferido no processo n.º 1425/03-01, em 28 de outubro de 2003, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [19-01-2021]
- Ac. proferido no processo n.º 1267/09.4TBBNV.E1, em 07 de junho de 2008, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [20-08-2021]
- Ac. proferido no processo n.º 1107/08-2, em 26 de junho de 2008, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [18-06-2021]
- Ac. proferido no processo n.º 2561/07.4TBFAR-R.E1, em 07 de dezembro de 2012, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [23-12-2020]
- Ac. proferido no processo n.º 2288/04.9TBFAR-A.E1, em 26 de fevereiro de 2013, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [09-10-2021]
- Ac. proferido no processo n.º 127/10.0TBRMZ-B.E1, em 06 de outubro de 2016, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [12-06-2021]
- Ac. proferido no processo n.º 203/14.0T8PTG-E.E1, em 11 de maio de 2017, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [09-10-2021]
- Ac. proferido no processo n.º 716/17.2T8SLV-A.E1, em 12 de abril de 2018, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [07-12-2020]
- Ac. proferido no processo n.º 1445/12.9TBBNV.E2, em 25 de junho de 2020, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [18-08-2021]

#### **TRIBUNAL DA RELAÇÃO DE GUIMARÃES**

- Ac. proferido no processo n.º 1624/02-2, em 29 de janeiro de 2003, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [12-06-2021]
- Ac. proferido no processo n.º 41777/12.4YIPRT-A.G1, em 02 de julho de 2013, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [06-06-2021]
- Ac. proferido no processo n.º 1336/15.1T8VRL.G1, em 04 de outubro de 2017, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [12-06-2021]

- Ac. proferido no processo n.º 2524/13.0TBVCT.G2-A, em 28 de março de 2018, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [07-12-2020]
- Ac. proferido no processo n.º 523/14.4TBBRG-H.G1, em 27 de junho de 2019, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [29-05-2021]
- Ac. proferido no processo n.º 797/12.5TVPRT-A.G2, em 10 de julho de 2019, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [29-05-2021]

#### **TRIBUNAL DA RELAÇÃO DE LISBOA**

- Ac. proferido no processo n.º 277/08.3TBSRQ-F.L1-7, em 11 de janeiro de 2011, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [23-12-2020]
- Ac. proferido no processo n.º 825/09.1TBLNH-A.L1-6, em 30 de novembro de 2011, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [06-06-2021]
- Ac. proferidos no processo n.º 18335/16.9T8LSB.L1-6, em 28 de março de 2019, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [18-12-2020]
- Ac. proferido no processo n.º 32063/15.9T8LSB-A.L1, em 24 de outubro de 2019, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [07-12-2020]
- Ac. proferido no processo n.º 17873/12.7YYLSB-D.L1.L1-7, em 21 de janeiro de 2020, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [04-08-2021]
- Ac. proferido no processo n.º 9761/18.0T8LSB.L1-7, em 18 de fevereiro de 2020, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [01-10-2021]
- Ac. proferido no processo n.º 517/19.3JELSB-A.L1-5, em 13 de abril de 2021, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [29-09-2021]

#### **TRIBUNAL DA RELAÇÃO DO PORTO**

- Ac. proferido no processo n.º 9910453, em 26 de janeiro de 2000, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [23-12-2020]
- Ac. proferido no processo n.º 0231399, em 21 de novembro de 2002, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [23-12-2020]
- Ac. proferido no processo n.º 0735728, em 19 de dezembro de 2007, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [05-11-2021]
- Ac. proferido no processo n.º 375/11.6TYVNG-D.P1), em 05 de novembro de 2011, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [07-12-2020]

- Ac. proferido no processo n.º 22/08.3TBVLG.P1, em 15 de fevereiro de 2012, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [06-05-2021]
- Ac. proferido no processo n.º 269/10.2TAMTS-B.P1, em 19 de fevereiro de 2014, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [03-12-2020]
- Ac. proferido no processo n.º 1391/16.7T8AVR-A.P1, em 18 de abril de 2017, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [01-10-2021]
- Ac. proferido no processo n.º 1962/09.8TVPRT.P2, em 04 de maio de 2017, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [07-11-2021]
- Ac. proferido no processo n.º 462/06.2TBLSD-C.P1, em 14 de junho de 2017, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [03-12-2020]
- Ac. proferido no processo n.º 5087/15.9T8LOU-A.P1, em 23 de novembro de 2017, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [01-10-2021]
- Ac. proferido no processo n.º 1204/17.2T8PVZ-A.P1, em 22 de maio de 2019, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [06-06-2021]
- Ac. proferido no processo n.º 11964/17.5T8PRT.P1, em 10 de dezembro de 2019, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [24-01-2021]
- Ac. proferido no processo n.º 3039/15.8T8PNF-B.P1, em 14 de janeiro de 2020, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [29-05-2021]
- Ac. proferido no processo n.º 6590/13.0TBMTS-B.P1, em 06 de fevereiro de 2020, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [20-08-2021]
- Ac. proferido no processo n.º 13118/16.9T8LSB-A.P1, em 20 de fevereiro de 2020, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [26-12-2020]
- Ac. proferido no processo n.º 4307/16.7T8LOU-B.P1, em 23 de março de 2020, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [12-06-2021]
- Ac. proferido no processo n.º 4567/19.1T8PRT-A.P2, em 14 de julho de 2020, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [22-12-2020]
- Ac. proferido no processo n.º 1074/16.8T8OAZ-B.P1, em 09 de março de 2021, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [12-06-2021]

#### **SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO**

- Ac. proferido no processo n.º 0122/09, em 08 de julho de 2009, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [06-02-2021]

- Ac. proferido no processo n.º 1957/13, em 22 de abril de 2015, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [05-05-2021]
- Ac. proferido no processo n.º 01009/15, em 09 de agosto de 2016, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [18-12-2020]
- Ac. proferido no processo n.º 01350/16, em 09 de março de 2017, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [23-12-2020]
- Ac. proferido no processo n.º 0490/17, em 23 de maio de 2018, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [22-12-2021]
- Ac. proferido no processo n.º 0398/17, em 27 de junho de 2018, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [01-10-2021]
- Ac. proferido no processo n.º 0906/14.0BEVIS-S1, em 17 de dezembro de 2019, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [23-12-2020]
- Ac. proferido no processo n.º 0696/16.1BELLE, em 28 de janeiro de 2020, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [22-12-2020]
- Ac. proferido no processo n.º 0284/17.5BELSB, em 05 de março de 2020, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [23-12-2020]
- Ac. proferido no processo n.º 0155/04.5BELSB 0762/15, em 28 de outubro de 2020, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [22-12-2020]
- Ac. proferido no processo n.º 0415/17.5BEMDL-A, de 20 de janeiro de 2021, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [30-01-2021]

#### **TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO NORTE**

- Ac. proferido no processo n.º 00035/04, em 11 de novembro de 2004, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [20-08-2021]
- Ac. proferido no processo n.º 00564/04, em 21 de setembro de 2006, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [20-08-2021]
- Ac. proferido no processo n.º 03015/13.5BEPRT, em 18 de novembro de 2016, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [18-06-2021]
- Ac. proferido no processo n.º 00335/12.0BEMDL, em 24 de março de 2017, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [06-06-2021]
- Ac. proferido no processo n.º 00451/18.4BEVIS, em 28 de fevereiro de 2020, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [07-02-2021]

## **TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL**

- Ac. proferido no processo n.º 294/14.4BESNT, em 04 de outubro de 2017, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [29-05-2021]
- Ac. proferido no processo n.º 2163/16.4BELSB, em 13 de fevereiro de 2020, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [18-12-2020]
- Ac. proferido no processo n.º 8290/14.5BCLSB, em 05 de março de 2020, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [20-08-2021]
- Ac. proferido no processo n.º 2073/16.5BELSB-A, em 28 de maio de 2020, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [04-08-2021]
- Ac. proferido no processo n.º 2545/12.0BELRS, em 25 de junho de 2020, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) [05-06-2021]

## **TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS DO HOMEM**

- Ac. Silva Pontes c. Portugal, proferido no processo n.º 14940/89, em 23 de março de 1994, disponível em [www.echr.coe.int/eng](http://www.echr.coe.int/eng) [19-02-2021]
- Ac. *Tolstoy Miloslavsky v. The United Kingdom*, proferido no processo n.º 18139/91, de 13 de julho de 1995, disponível em [www.echr.coe.int/eng](http://www.echr.coe.int/eng) [14-12-2021]
- Ac. *Kreuz v. Poland*, proferido no processo n.º 28249/95, 19 de junho de 2001, disponível em [www.echr.coe.int/eng](http://www.echr.coe.int/eng) [14-12-2021]
- Ac. *Reuther v. Germany*, proferido no processo n.º 74789/01, em 05 de junho de 2003, disponível em [www.echr.coe.int/eng](http://www.echr.coe.int/eng) [14-12-2021]
- Ac. Jorge Nina Jorge *et autres* c. Portugal, proferido no processo n.º 52662/99, em 19 de fevereiro de 2004, disponível em [www.echr.coe.int/eng](http://www.echr.coe.int/eng) [19-02-2021]
- Ac. Stankov v. Bulgaria, proferido no processo 68490/01, em de 12 de julho de 2007, disponível em [www.echr.coe.int/eng](http://www.echr.coe.int/eng) [06-01-2021]
- Ac. *Rambauske v. Austria*, proferido no processo n.º 45369/07, em 28 de janeiro de 2010, disponível em [www.echr.coe.int/eng](http://www.echr.coe.int/eng) [06-02-2021]
- Ac. Perdigão v. Portugal, proferido no processo 24768/06, em de 16 de novembro de 2010, disponível em [www.echr.coe.int/eng](http://www.echr.coe.int/eng) [06-01-2021]
- Ac. *Harrison Mckee v. Hungary*, proferido no processo 22840/07, em 03 de junho de 2014 disponível em [www.echr.coe.int/eng](http://www.echr.coe.int/eng) [14-12-2021]

- Ac. Cunha Martins da Silva Couto c. Portugal, proferido no processo n.º 69062/13, em 28 de fevereiro de 2017, disponível em [www.echr.coe.int/eng](http://www.echr.coe.int/eng) [19-02-2021].
- Ac. *Zubac v. Croatia*, proferido no processo 40160/12, em de 05 de abril de 2018, disponível em [www.echr.coe.int/eng](http://www.echr.coe.int/eng) [07-01-2021]
- Ac. Vilela, c. Portugal, proferido no processo 63687/14, em 23 de fevereiro de 2021, disponível em [www.echr.coe.int/eng](http://www.echr.coe.int/eng) [01-03-2021]

#### **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA**

- Ac. Comissão c. Finlândia, proferido no processo n.º C-246/08, em 29 de outubro de 2009, disponível em <https://eur-lex.europa.eu> [25-07-2021]

#### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA**

- *Sentencia 6/1983, de 4 de febrero*, disponível em [www.tribunalconstitucional.es](http://www.tribunalconstitucional.es) [12-10-2020]
- *Sentencia 185/1995, de 14 de diciembre*, disponível em [www.tribunalconstitucional.es](http://www.tribunalconstitucional.es) [26-12-2020]
- *Sentencia 102/2005, de 20 de abril*, disponível em [www.tribunalconstitucional.es](http://www.tribunalconstitucional.es) [14-10-2020]
- *Sentencia 20/2012, de 16 de febrero*, disponível em [www.tribunalconstitucional.es](http://www.tribunalconstitucional.es) [03-09-2021]
- *Sentencia 79/2012, de 17 de abril*, disponível em [www.tribunalconstitucional.es](http://www.tribunalconstitucional.es) [03-09-2021]

## LISTA DE REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS CONSULTADAS

- AGUDO RUIZ, Alfonso, “*Las costas en el proceso civil romano*”, Madrid, Dykinson, 2013
- ALARCÓN-GARCÍA, Gloria, “*Manual del Sistema Fiscal Español – Un compendio sistemático y práctico*”, Navarra, Editorial Aranzadi, 2009
- ALBUQUERQUE, Pedro “Responsabilidade processual por litigância de má fé, abuso de direito e responsabilidade civil em virtude de actos praticados no processo: a responsabilidade por pedido infundado de declaração da situação de insolvência ou indevida apresentação por parte do devedor”, Coimbra, Almedina, 2006
- ALMEIDA, Aníbal, “Estudos de Direito Tributário”, 2.<sup>a</sup> Edição, Coimbra, Almedina, 1999
- AMORIM, José de Campos, AZEVEDO, Patrícia Anjos, “Lições de Direito Fiscal”, Porto, Primeira Edição, 2020
- APARICIO PÉREZ, Antonio, “*El impuesto sobre la administración de justicia – Estudio histórico y actual. Análisis crítico*”, Pamplona, Editorial Aranzadi, 2017
- AZEVEDO, Tiago Lopes de, “Lições de Direito das Contraordenações”, Coimbra, Almedina, 2020
- BOUVIER, Michel, “*Introduction au Droit Fiscal Général et à la Théorie de L’Impôt*, 14.<sup>o</sup> Edição, Paris, L.G.D.J, 2020
- CANOTILHO, J. J. Gomes, “Direito Constitucional e Teoria da Constituição”, 7.<sup>a</sup> Edição – Reimp., Coimbra, Almedina, 2003
- CARREIRA, José António Coelho, “Regulamento das Custas Processuais – Anotado”, 2.<sup>a</sup> Edição, Coimbra, Almedina, 2018
- CARVALHO, Jorge, OLIVEIRA, Fernanda Paula Marques de, “Perequação - Taxas e cedências: administração urbanística em Portugal”, Coimbra, Almedina, 2008
- CEDOUA, *et al.*, “Direito do urbanismo e autarquias locais – realidade actual e perspectivas de evolução”, Coimbra, Almedina, 2006
- Centro de Estudos Judiciários – Direção Geral da Administração da Justiça (Divisão de Formação), “Guia Prático das Custas Processuais”, Lisboa, 5.<sup>a</sup> Edição, 2021, disponível em [http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/eb\\_Custas\\_5edicao.pdf](http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/eb_Custas_5edicao.pdf) [04-12-2021]
- COSTA, Mário Júlio de Almeida, “História do Direito Português”, 5.<sup>a</sup> Edição, Coimbra, Almedina, 2012
- COSTA, Salvador da “Regulamento das Custas Processuais”, 2.<sup>a</sup> Edição, Coimbra, Almedina, 2008

- , “As Custas Processuais”, 7.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2018
- , “Código das Custas Judiciais – Anotado e comentado”, 5.ª Edição, Coimbra, Almedina, 1995
- , “Código das Custas Judiciais – Anotado e Comentado”, 4.ª Edição, Coimbra, Almedina, 4.ª Edição
- , “Código das Custas Judiciais – Anotado e Comentado”, 5.ª Edição, Coimbra, Almedina, 1995
- CRUZ, Sebastião, “Direito Romano (*Ius Romanum*)”, 4.ª Edição, Coimbra, Coimbra Editora, 1984
- DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel, “*Las tas judiciales a juicio – Comentario crítico de la Sentencia del Tribunal Constitucional 140/2016, de 21 de julio*”, *Revista para el análisis del Derecho InDret n.º 1/2017*, Barcelona, 2017
- DOURADO, Ana Paula, “Direito Fiscal”, 3.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2018
- DUARTE, Ronnie Preuss, “A garantia de acesso à justiça: os direitos processuais fundamentais”, Coimbra, Coimbra Editora, 2007
- Edgard Neves da Silva, “Taxas”, *in* Ives Gandra da Silva Martins, *Curso de Direito Tributário*, 11.ª Edição, São Paulo, Saraiva, 2009
- FÁLCON Y TELLA, Ramón, “*Derecho Financeiro y Tributario (parte general)*”, 6.ª Edição, Madrid, Universidad Complutense, 2016
- FALSITTA, Gaspare, “*Corso Istituzionale di Diritto Tributario*”, 6.ª Edição, Wolters Kluwer Italia, 2016
- FERNANDES, Filipe de Vasconcelos, “Direito Fiscal Constitucional – Introdução e Princípios Fundamentais”, Lisboa, AAFDL, 2020
- FREITAS, José Lebre de, “A Ação Declarativa Comum – À Luz do Código de Processo Civil de 2013”, 3.ª Edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2013
- GARCIA NOVOA, César, “*El concepto de tributo*”, Buenos Aires, Marcial Pons Argentina, 2012
- GARCIA, Nuno de Oliveira, “Contencioso de Taxas – Liquidação, audição e fundamentação”, 3.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2018
- GERALDES, António Santos Abrantes, “Temas Judiciários – Volume I”, Coimbra, Almedina, 1998
- GIL RODRÍGUEZ, Isabel, “*Las tasas judiciales*”, Valencia, Tirant Lo Branch, 2019

GOMES, Conceição, “Os Atrasos da Justiça”, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011

GONÇALVES, Marco Carvalho, “Prazos Processuais”, Coimbra, Almedina, 2019

GONZÁLEZ ALONSO, Alicia, “*Las tasas judiciales (o sobre la aflicción) desde la perspectiva constitucional*”, in RJUAM n.º 27, 2013

GOROSPE OVIEDO, Juan Ignacio; HERRERA MOLINA, Pedro Manuel, “*La virtualidad del principio de capacidad económica en el ordenamiento tributario español*”, in Ana Yábar Sterling, *Estudios en homenaje al profesor Pérez de Ayala*, Madrid, Dykinson, 2007

HODGES, Christopher, *et. al.*, “*The Costs and Funding of Civil Litigation: A Comparative Perspective*”, Londres, Bloomsbury Publishing, 2010

KASER, Max, “*Römisches Privatrecht*”, tradução portuguesa de Samuel Rodrigues, Ferdinand Hammerle e Maria Armanda de Saint-Maurice, “Direito privado romano”, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1999

LEITÃO, Hélder Martins, “Das custas, multa e indemnização”, 2.ª Edição, Porto, Almeida & Leitão, Lda., 1997

LOBO, Carlos Baptista, “Reflexões sobre a (necessária) equivalência económica das taxas”, in Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, *Estudos jurídicos e económicos em homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco – Volume I*, Coimbra, Coimbra Editora, 2006

LOBO, Fernando Gama, “Código de Processo Penal – Anotado”, 3.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2019

LOREDO COLUNGA, Marcos, “*Las tasas judiciales: una controvertida alternativa de financiación de la Justicia*”, *Revista para el análisis del Derecho InDret* n.º 1/2005, Barcelona, 2005

MACHADO, Jónatas E. M., COSTA, Paulo Nogueira, “Curso de Direito Tributário – perspectiva multinível”, 3.ª Edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2019

MAGALHÃES, Fernando Sousa, “Estatuto da Ordem dos Advogados – Anotado e Comentado, 14.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2019

MARTÍNEZ SÁNCHEZ, César, “*Principio de Equivalencia en el Sistema Tributario Español*”, Madrid, Marcial Pons, 2015

–, “*Una aproximación crítica a las tasas judiciales desde el derecho financiero y tributario*”, in *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, n.º 27, 2013

MARTINEZ, Pedro Soares, “Manual de Direito Fiscal”, 2.ª Reimp., Coimbra, Almedina, 1987

Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, de 17 de maio de 2011, disponível em [https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexosmou\\_pt.pdf](https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexosmou_pt.pdf) [20-01-2021]

MENÉNDEZ MORENO, Alejandro, “*Derecho financiero y tributario: parte general: lecciones de cátedra*”, 9.ª Edição, Valladolid, Editorial Lex Nova

Ministério da Justiça, “Relatório Justiça 2015-2020”, Lisboa, 2021, disponível em <https://justica.gov.pt/Portals/0/Ficheiros/Organismos/JUSTICA/RelatorioJustica-2015-2020-final.pdf> [19-11-2021]

MIRANDA, Jorge, MEDEIROS, Rui, “Constituição Portuguesa Anotada – Livro I – Artigos 1.º a 79.º”, Coimbra, Universidade Católica Editora, 2017

MONTEIRO, António Pedro Pinto, *et. al.*, “Manual de Arbitragem”, Coimbra, Almedina, 2020

MUSGRAVE, Richard A., MUSGRAVE, Peggy B., “*Public Finance in Theory and Practice*”, 5.ª Edição, Nova Iorque, McGraw-Hill, 1989

NABAIS, Casalta, “Direito Fiscal”, 11.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2019

–, “O dever fundamental de pagar impostos – Contributo para a compreensão constitucional do Estado fiscal contemporâneo”, Coimbra, Almedina, 1998

NAZARETH, Francisco J.” Duarte, “Elementos do processo civil – Primeira Parte - Volume Primeiro”, 4.ª Edição, Coimbra, Livraria de J. Augusto Orcel, 1866

NUNES, Cleucio Santos, “Controvérsias sobre taxa judiciária e o financiamento dos fundos de modernização do Poder Judiciário”, *in Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura*, n.º 54, São Paulo, 2020

PEREIRA, Manuel Henrique de Freitas, “Fiscalidade”, 4.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2013

PIMENTA, Paulo, “Processo Civil Declarativo”, 3.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2020

QUERALT MARTÍN, Juan, *et al.*, “*Curso de Derecho Financiero y Tributario*”, Madrid, Tecnos, 2015

RAMOS, Alfredo, “*Las Tasas Judiciales desde una Perspectiva Tributaria*”, Valencia, Tirant lo Blanch, 2011

Rede Judiciária Europeia em Matéria Civil e Comercial, “Guia Prático para a aplicação do Regulamento relativo ao Título Executivo Europeu”, Bélgica, 2008, disponível em <https://e-justice.europa.eu/fileDownload.do?id=5aa075e5-e833-4816-9f55-7490a5723600> [23-12-2021]

ROCHA, Joaquim Freitas da, “Direito Financeiro Local”, 3.ª Edição, Coimbra, Almedina,

2019

–, “Lições de Procedimento e Processo Tributário”, 7.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2019

–, “A (falta de) qualidade legislativa em matéria tributária”, Braga, Universidade do Minho, 2019, disponível em <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/68191/1/Falta%20de%20qualidade%20legislativa.pdf> [20-11-2021].

ROCHA, Joaquim Freitas da, SILVA, Hugo Flores da “Teoria Geral da Relação Jurídica Tributária”, Coimbra, Almedina, 2019

RIBEIRO, João Sérgio, “Um novo paradigma de imposto”, *in Fiscalidade – Revista de direito e gestão fiscal*, n.º 43, Coimbra, Coimbra Editora, 2010

RODRIGUES, Benjamim Silva, “Para uma reforma do sistema financeiro e fiscal do urbanismo em Portugal”, *in* Fernando Alves Correia (coord.), *1.º Colóquio Internacional – O Sistema Financeiro e Fiscal do Urbanismo - Ciclo de Colóquios – O Direito do Urbanismo do Séc. XII*, Coimbra, Almedina, 2002

RUIZ DE CASTILLA, Francisco, “*Derecho tributario: temas básicos*”, Perú, Fondo Editorial de la PUCP, 2008

RUSSO, Pasquale, “*Instituzioni Di Diritto Tributario*”, Milano, Giufree Editore, 2014

SÁ, Eduardo Alves de, “Commentario ao Código do Processo Civil Portuguez – 2.º Volume”, Typ. de Christovão Augusto Rodrigues, Lisboa, 1877

SANCHES, J. L. Saldanha, “Manual de Direito Fiscal”, Coimbra, Coimbra Editora, 3.ª Edição, 2007

SILVA, Germano Marques, “Direito processual penal português: noções gerais: sujeitos processuais e objeto – Vol. I”, 7.ª Edição, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2013

SILVA, Nuno J. Espinosa Gomes da, “História do Direito Português: Fontes de Direito”, 2.ª Edição, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1991

SILVA, Paula Costa e, “A Litigância de Má Fé”, Coimbra, Coimbra Editora, 2008

SILVA, Suzana Tavares da, “As taxas e a coerência do sistema tributário”, Braga, CEJUR - Centro de Estudos Jurídicos do Minho, 2008

SOARES, Fernando Luso, “A responsabilidade Processual Civil”, Coimbra, Almedina, 1987

SOUSA, Jorge Lopes de, “Código de Procedimento e de Processo Tributário – Anotado”, 2.ª Edição, Lisboa, Vislis Editores, 2000

SOUSA, José Caetano Pereira e Sousa, “Primeiras linhas sobre o Processo Civil - Tomo I”, Lisboa, Imprensa Nacional, 1831

TEIXEIRA, António Brás, “Princípios de Direito Fiscal – Vol. I”, 3.ª Edição, Coimbra, Almedina,

TEIXEIRA, Glória, “Manual de Direito Fiscal”, 5.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2018

TEIXEIRA, Glória, NOGUEIRA, João Félix, “Breve anotação sobre o conceito de taxa”, *in Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, Ano II, 2005

TORRES, Ricardo Lobo, “Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário – Vol. IV – Os Tributos na Constituição”, Rio de Janeiro, Renovar, 2007

VARELA, João de Matos Antunes, “Das Obrigações em Geral – Vol. I”, 10.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2011

–, “Das Obrigações em Geral”, Vol. II, 7.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2013

VALDEZ, Vasco, “A dinâmica da relação tributária. O Estado, o cidadão e o imposto” *in* João Ricardo Catarino e Vasco Branco Guimarães, *Lições de Fiscalidade*, 7.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2021

VASQUES, Sérgio, “Capacidade contributiva, rendimento e património”, *in Fiscalidade – Revista de Direito e Gestão Fiscal*, n.º 23, Coimbra, Coimbra Editora, 2005

–, “Manual de Direito Fiscal”, 2.ª Edição – Reimp., Coimbra, Almedina, 2021

–, “O Imposto sobre o Valor Acrescentado”, Coimbra, Almedina, 2019

–, “O princípio da equivalência como critério de igualdade tributária”, Coimbra, Almedina, 2008

–, “Regime das Taxas Locais: Introdução e Comentário”, Coimbra, Almedina, 2008

XAVIER, Alberto, “Manual de Direito Fiscal”, Volume I, Lisboa, 1974