

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ACÓRDÃO (497/89) DE 13 DE JULHO DE 1989

DIREITO DE ADVOGAR — OBRIGATORIEDADE DE INSCRIÇÃO NA ORDEM E PAGAMENTO DA CORRESPONDENTE QUOTIZAÇÃO (*)

Acordam na 2.^a Secção do Tribunal Constitucional:

I. RELATÓRIO.

1. O advogado Dr. ... com escritório em ... intentou no Tribunal Cível de Lisboa (... Juízo) uma acção declarativa com processo ordinário contra a Ordem dos Advogados, com sede também em Lisboa, na qual pediu que a Ré fosse condenada:

- a) A ver decretado com carácter geral que não é obrigatória a inscrição, nem a quotização, nem são válidas sanções aplicadas pela Ordem que afectem direitos subjectivos ou ponham termo a conflitos de interesses da competência dos Tribunais;
- b) Nesse caso, a reconhecer o direito de advogar ao A., mesmo não estando este inscrito ou não pagando quotas, ficando o A. com a faculdade de optar pelo cancelamento da inscrição ou pela simples não quotização;

(*) Epígrafe adoptada para publicação no presente número da ROA.

- c) A devolver ao A. as quotas pagas desde Abril de 1976 a liquidar em execução de sentença e a multa de 5.000\$00 que lhe foi aplicada, considerando que uma e outra foram indevidamente cobradas;
- d) A ver decretado que foram revogadas as disposições do E.J. relativas à matéria, por força de citados preceitos constitucionais.

A acção foi julgada parcialmente procedente na 1.ª instância, e a Ordem dos Advogados condenada:

- α) a ver decretado *inter partes*, por inconstitucionalidade do preceituado no n.º 1, do art. 542.º do Estatuto Judiciário, que não é obrigatória, por parte do autor, a inscrição na ré e, consequentemente, nem a quotização; e a
- β) reconhecer ao autor o direito de advogar, mesmo não estando inscrito, restituindo-lhe as quotas pagas, desde Abril de 1976, a liquidar em execução de sentença.

Inconformada com a que qualificou de «doutrina surpreendentemente defendida na sentença», recorreu a Ordem dos Advogados para o Tribunal da Relação de Lisboa; e do mesmo modo recorreu o Autor, a título subordinado. Concedendo provimento ao primeiro destes recursos, e negando-o ao segundo, veio então a Relação a julgar totalmente improcedente a acção e a revogar a sentença recorrida.

Do Acórdão que assim decidiu recorreu o Dr. ... para o Supremo Tribunal de Justiça, mas este, negando a *revista*, confirmou o aresto da Relação, pelos fundamentos que assim foram sumariados no correspondente Acórdão:

I — A Ordem dos Advogados não é uma associação sindical, mas antes uma pessoa colectiva de direito público;

II — Não contrariam a Constituição da República as disposições legais que obrigam os advogados a inscrever-se na Ordem dos Advogados e a pagar as respectivas quotizações;

III — O pedido de devolução de uma multa aplicada pela Ordem dos Advogados improcede, desde logo, por falta de indicação da *causa de pedir*, no caso de se não identificar concretamente a decisão que tenha aplicado a multa.

2. É deste Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça que o Dr. ... ora recorre para o Tribunal Constitucional, ao abrigo e nos termos dos arts. 70.º n.º 2, alínea b), e 71.º da respectiva Lei, com vista à reapreciação da constitucionalidade das normas legais que determinam a obrigatoriedade da inscrição dos advogados na respectiva Ordem como condição de exercício dessa profissão, e, bem assim, a obrigatoriedade do pagamento das correspondentes quotas por aquela fixadas — normas essas que, como acabou de ver-se, o Supremo não julgou contrárias à Constituição.

Por outro lado — advertindo assim para a verificação de um pressuposto indispensável para a admissibilidade do recurso que interpõe — sublinha o recorrente, e é certo, que «desde o início do processo (...) suscitou nas instâncias e no Supremo a questão da constitucionalidade» do regime legal mencionado.

3. O Dr. ... encerra a sua alegação formulando as seguintes conclusões:

- a) Mesmo reconhecendo a natureza da Ordem dos Advogados como pessoa colectiva de Direito Público, e ainda que se aceite prosseguir ela fins de interesse público, nada justifica a obrigatoriedade de inscrição dos juristas, como condição para se intitularem advogados ou para exercerem a advocacia;
- b) O art. 53.º, n.º 5 do Estatuto da Ordem ofende o artigo 46.º, n.º 3, da Constituição que estabelece a liberdade de associação sem distinguir a natureza pública ou privada da associação;
- c) A utilidade daquele preceito constitucional compreende-se sobretudo no caso das associações de direito público, pois é quanto a estas que melhor se põe a questão da inscrição obrigatória;
- d) Para os fins deontológicos ou disciplinares que a Ordem prossegue não é necessária a inscrição obrigatória;
- e) A norma do artigo 53.º, n.º 5 do Estatuto da Ordem ofende também o artigo 47.º, n.º 1 da Constituição, pois constitui uma verdadeira limitação ao exercício da pro-

fissão de advogado que não é imposta pelo interesse colectivo;

- f) O artigo 149.º, n.º 1 do Estatuto da Ordem é inconstitucional pois confere a um órgão, que não é a Assembleia da República, o poder de criar impostos (artigo 168.º n.º 1, alínea i) da Constituição);
- g) A quotização paga pelo simples facto da inscrição formal na Ordem não visa a prestação de qualquer serviço, não tem contraprestação, não tem carácter sinalagmático e, deste modo, não é uma *taxa*;
- h) Não sendo uma taxa e sendo imposta a todos os advogados inscritos obrigatoriamente, é um tributo de natureza unilateral e fiscal, cuja criação e cobrança deve obedecer às regras da tributação fiscal dos impostos e ao controlo da legalidade e constitucionalidade;
- i) O artigo 168.º, alínea i) da Constituição não tem mero carácter formal e visa garantir os cidadãos contra a tributação arbitrária, subordinando a criação de impostos e todo o sistema fiscal à fiscalização do órgão de soberania de representação popular;
- j) Defrauda a Constituição a tentativa de subtrair a criação de impostos à competência da Assembleia da República, esvaziando o preceito constitucional referido, pela construção de um conceito de *imposto* baseado em critérios subjectivos caracterizados pela natureza do credor ou em simples circunstância formal de subtracção do tributo à disciplina do O.G.E.;
- k) A inconstitucionalidade orgânica do preceito do artigo 149.º, n.º 1 do Estatuto da Ordem dos Advogados é manifesta.

Nestes termos, deverá o Tribunal Constitucional decretar a inconstitucionalidade dos preceitos referidos, mandando baixar o processo para que o S.T.J., em conformidade com o disposto no artigo 80.º da Lei n.º 28/82, decida em concreto a causa que lhe foi submetida em termos de julgar não obrigatória a inscrição do recorrente na Ordem e não exigível o pagamento da quota.

A Ordem dos Advogados, por sua vez, contra-alegando, conclui como segue:

- a) A obrigatoriedade de inscrição dos advogados na Ordem dos Advogados, exigida no artigo 53.º, n.ºs 1 e 5 do Estatuto, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 84/84, de 16 de Março, não colide com qualquer norma constitucional, designadamente com o disposto nos artigos 46.º, n.º 3, 47.º, n.º 1, e 56.º da Constituição da República Portuguesa; antes com estes preceitos inteiramente se concilia, já que a Ordem não é associação privada nem simples sindicato, mas antes *associação pública* (artigo 267.º da Constituição); e aquela obrigatoriedade em nada afecta o direito de cada um escolher livremente a profissão, sendo certo que ao dever (ónus) de inscrição corresponde o *direito* a ela, desde que satisfaça as respectivas condições legais;
- b) A obrigatoriedade do pagamento de quotas, imposta pelos artigos 79.º, alínea f) e 149.º, n.º 1, do mesmo Estatuto, também não viola nenhum preceito constitucional, *maxime* o artigo 168.º, n.º 1, alínea i) da Constituição vigente, pois as mesmas quotas não revestem a natureza de impostos ou taxas, nem sequer constituindo receitas para-fiscais.

4. Como se colhe das transcritas conclusões da respectiva alegação, é ao art. 53.º, n.º 5, e ao art. 149.º, n.º 1, do Estatuto da Ordem dos Advogados, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 84/84, de 16 de Março, que o recorrente reporta as normas que tem por violadoras da Constituição — a saber, e consoante se referiu já: — a que condiciona o exercício da profissão de advogado à inscrição na correspondente Ordem; — e a que obriga os advogados inscritos ao pagamento, à mesma Ordem, da quota por esta fixada.

Determina, com efeito, o mencionado n.º 5 do art. 53.º que «não pode denominar-se advogado quem como tal não estiver inscrito, salvo os advogados honorários, desde que seguidamente à denominação de advogado façam a indicação dessa qualidade»;

e o n.º 1 do art. 149.º prescreve, por sua vez, que «os advogados com inscrição em vigor são obrigados a contribuir para a Ordem dos Advogados com a quota mensal que for fixada pelo Conselho Geral».

Acontece, porém, que não são apenas essas as disposições que a Ordem dos Advogados, ora recorrida, reputa estarem em causa no presente recurso. Além delas, e como se vê das conclusões da sua alegação, também acima transcritas, indica ainda, respectivamente, o n.º 1 do mesmo art. 53.º e a alínea f) do art. 79.º do Estatuto. No primeiro preceitua-se que «só os advogados e advogados estagiários com inscrição em vigor na Ordem dos Advogados podem, em todo o território nacional e perante qualquer jurisdição, instância, autoridade ou entidade pública ou privada, praticar actos próprios da profissão e, designadamente, exercer o mandato judicial ou funções de consulta jurídica em regime de profissão liberal remunerada»; na alínea f) do art. 79.º, por seu turno, enuncia-se, entre os deveres a que os advogados se encontram adstritos para com a Ordem, o de «pagar pontualmente as quotas e outros encargos devidos à Ordem dos Advogados, estabelecidos neste Estatuto e nos regulamentos (...)».

Por outro lado, acontece também que ao tempo da propositura da acção e da sentença de 1.ª instância não vigoravam ainda os preceitos até aqui referidos, mas disposições homólogas do antigo Estatuto Judiciário (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 44278, de 14 de Abril de 1962), a saber, e respectivamente, o art. 542.º, n.º 1 e o art. 636.º, n.º 1. De modo que, embora sem expressamente os mencionar, não podiam deixar de ser eles os tidos em vista pelo recorrente, ao questionar, na *petição*, as normas sobre a obrigatoriedade de inscrição na Ordem e de pagamento de quotas para a mesma instituição; e, do mesmo modo, a *sentença*, julgando a acção logo com base na inconstitucionalidade da obrigatoriedade da inscrição, não podia deixar de referir ao dito art. 542.º, n.º 1, como referiu, a norma a que recusou aplicação.

Posto tudo isto, qual então o objecto do presente recurso?

tunidade: v. Acórdão n.º 388/87, no DR, II, 15.12.87 — o objecto do controlo de constitucionalidade respeita, *maxime* quando estão em causa vícios substanciais, não propriamente aos «preceitos» ou «textos» legais, mas antes às «normas» que neles se contêm (cfr. arts. 207.º e 220.º, n.º 1, da Constituição), e que, portanto, a indicação que dos primeiros forneça o recorrente não é, ou pode não ser, decisiva. Donde que, se o recorrente se equivocou — e pode agora acrescentar-se: ou se foi incompleto — nessa indicação, não pode isso obstar a que o Tribunal, apuradas com clareza as «normas» questionadas, tome o seu conteúdo normativo como determinante da identificação e delimitação do objecto do recurso e depois reporte este último, *ex officio* e independentemente da mesma indicação, aos «preceitos» ou «disposições» que em rigor àquelas correspondam.

Entretanto, noutro plano e depois, importa considerar que o controlo da constitucionalidade exercido no âmbito de um processo judicial — seja, em primeira linha, pela generalidade dos tribunais, seja, em via de recurso, pelo Tribunal Constitucional — é um controlo *incidental e concreto*, destinado a produzir efeitos *no caso*, e de tal modo que, quer a sua extensão, quer a dos seus efeitos, vão necessariamente ficar dependentes do desenho e das circunstâncias do mesmo caso: conseqüentemente, também deste desenho e destas circunstâncias irá depender a relevância a atribuir, em tal sede, à modificação que as normas questionadas, ou os correspondentes preceitos, venham a sofrer no decurso do processo. Assim, num caso — como o do presente recurso — em que a questão de constitucionalidade tem directamente a ver com o *objecto* do processo (com o *pedido* principal), e em que ocorreu uma alteração da sede legal das normas em apreço, mantendo estas, todavia, o seu anterior conteúdo, saber se o juízo de conformidade ou desconformidade constitucional a formular sobre essas normas há-de tomá-las em conta apenas na sua sede actual, ou também na sua anterior sede, é pergunta a que haverá de responder-se à luz da natureza, âmbito e extensão do próprio *pedido principal*, tal como formulado pelo recorrente.

Ora, já se viu que as normas questionadas pelo recorrente são, desde logo, a que *condiciona o exercício da advocacia à inscrição dos interessados como advogados na respectiva Ordem e,*

depois, a que obriga os advogados inscritos ao pagamento da quota fixada pela mesma Ordem.

E essas normas vêm questionadas — cumpre agora advertir — no contexto e como fundamento de um pedido judicial compósito que, tal como formulado na petição (cfr. *supra*, n.º 1), e enquanto interessa neste momento considerar, abrange, em primeiro lugar, a *declaração do direito de o Autor, e aqui recorrente, exercer a advocacia sem estar inscrito na Ordem dos Advogados ou sem pagar as respectivas quotas*, e, em segundo lugar, a *condenação da Ordem a devolver ao mesmo Autor as quotas pagas desde Abril de 1976, a liquidar em execução de sentença*. Quer isto dizer que, ao propor a acção a que respeita o presente recurso, o recorrente pretendeu ver declarado não apenas um seu direito *actual* ao exercício, nas circunstâncias indicadas, da profissão de advogado, mas também a existência desse direito desde Abril de 1976 — ou melhor, e ainda que nas conclusões da petição o não formule expressamente assim, *desde a entrada em vigor da Constituição de 1976* —, com a consequência de a Ordem ser condenada a *reembolsá-lo do valor das quotas pagas desde então*. E não se vê que a circunstância de o mesmo recorrente, quer na sua alegação para o Supremo Tribunal de Justiça, quer na apresentada neste Tribunal, haver discutido a questão da inconstitucionalidade à luz, apenas, do novo Estatuto da Ordem dos Advogados, entretanto entrado em vigor, seja suficiente para dever concluir-se que, nesse entretempo, aquele restringiu o âmbito, ou o objecto, da sua pretensão inicial: é que, dependendo a sorte de tal pretensão exclusivamente do julgamento da questão da inconstitucionalidade, estando assim em causa, afinal, unicamente esta questão, e limitando-se o novo Estatuto da Ordem a reproduzir o direito anterior, pode bem compreender-se que o recorrente só ao mesmo Estatuto se haja reportado.

Pois bem: sendo assim, e atento o exposto, haverá de concluir-se que o presente recurso tem por objecto as «normas» cujo conteúdo acima ficou formulado, enquanto tituladas:

- a) em primeira linha, pelo n.º 1 do art. 53.º e pelo n.º 1 do art. 149.º do Estatuto da Ordem dos Advogados, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 84/84, pois que esses são os

preceitos em que tais regras encontram *hoje* a sua expressão *directa e positiva*. Não podem eles, portanto, deixar de ser considerados, sob pena — como é óbvio — de não se tomar em conta a situação normativa relevante para aferir da procedência ou improcedência *actual* da pretensão do recorrente;

- b) mas, além disso, pelo *art. 542.º, n.º 1*, e pelo *art. 636.º, n.º 1*, do antigo Estatuto Judiciário, uma vez que eram esses os preceitos que continham o regime legal questionado no período que mediou entre a entrada em vigor da Constituição de 1976 e o Decreto-Lei n.º 84/84, e que a pretensão do recorrente abrange também, como se viu, este período. A consideração das normas em apreço nesse segmento temporal da sua vigência — e, portanto, ainda sob a égide do referido Estatuto — é, pois, indispensável para que o julgamento da questão de inconstitucionalidade acompanhe o pedido em toda a sua extensão. E tem de acompanhá-lo, porquanto — como não deve ainda deixar de salientar-se — o «interesse» do recorrente (interesse em agir) de obter também um juízo *no passado*, e não apenas um juízo *actual*, sobre a sua pretensão, se mantém, assegurado como está pelo pedido de condenação da Ordem ao reembolso das quotas pagas.

Quanto, por sua vez, aos preceitos do *n.º 5 do art. 53.º* e à *alínea f) do art. 79.º* do Estatuto da Ordem dos Advogados, actualmente em vigor, bem poderá dizer-se que só acessória e secundariamente serão de considerar abrangidos no objecto do recurso. É certo que a proibição contida no primeiro não é mais do que o reverso da exigência positiva estabelecida no *n.º 1* do mesmo *art. 53.º*; e que no segundo se repete o enunciado da obrigação do pagamento das quotas. Mas, em bom rigor, não teremos aí mais do que decorrências ou corolários de regras ou normas cuja primária sede legal está antes nos preceitos atrás referidos. Seja como for, não se vê impedimento a considerar também abrangidas pelo objecto do recurso, a título acessório ou derivado, as disposições agora em causa — e mormente o *n.º 5 do art. 53.º*, posto que o recorrente expressamente o invocou.

6. Questão que já não é incluída pelo objecto do recurso — não será inútil nem despropositado adverti-lo, por último — é a relativa à constitucionalidade da norma do antigo Estatuto Judiciário que conferia à Ordem dos Advogados a faculdade de aplicar sanções aos seus membros, e dirimir outro tipo de questões, sem possibilidade de recurso judicial.

É certo que, na petição inicial (cfr. *supra*, n.º 1), o recorrente questionou ainda essa norma, pretendendo, em razão da arguida inconstitucionalidade dela, que a Ordem fosse condenada a devolver-lhe a importância de uma multa que lhe havia aplicado. Mas, para além de tal norma, no que tange à inadmissibilidade do recurso contencioso, haver sido entretanto revogada com o novo Estatuto da Ordem dos Advogados — circunstância que, todavia, e como resulta do que antes se expôs, não seria decisiva para excluir a admissibilidade de um juízo sobre a sua conformidade constitucional —, para além disso, acontece que ela não chegou a ser aplicada (ou desaplicada), seja pelas Instâncias, seja pelo Supremo Tribunal de Justiça. Com efeito, e como decorre, por último, do teor da decisão recorrida, a pretensão do recorrente relacionada com tal norma — a pretensão à devolução da dita multa — foi antes desatendida por uma *razão processual*, o que precluiu, assim, a possibilidade de apreciá-la sob um ponto de vista substantivo, isto é, do único ponto de vista que permitiria e que exigiria, necessariamente, a aplicação ou a recusa de aplicação (por inconstitucionalidade) ao caso da norma em apreço. Não tendo chegado tal norma, pois, a ser aplicada ou desaplicada no processo — e, em especial, no Acórdão recorrido —, logo por aí falecia um pressuposto indispensável (cfr. art. 280.º, n.º 1, da Constituição) para que pudesse integrar o objecto do recurso. De resto, e reconhecendo isto mesmo, foi o próprio recorrente a excluí-la desse objecto, quer no requerimento de interposição do recurso, quer na sua alegação junto deste Tribunal.

7. Em vista de quanto precede, fica estabelecido, pois, que o objecto do presente recurso é a questão da conformidade ou desconformidade constitucional da norma que impõe a inscrição dos advogados na respectiva Ordem, como condição do exercício da advocacia, e, bem assim, daquela outra que obriga os advo-

gados inscritos ao pagamento de quotas fixadas pela Ordem — normas essas que há a considerar, tanto enquanto contidas no art. 53.º, n.º 1 e no art. 149.º, n.º 1, [e, acessoriamente, no art. 53.º, n.º 5, e no art. 79.º, alínea f)] do Estatuto da Ordem dos Advogados, como no art. 542.º, n.º 1, e no art. 636.º, n.º 1, do antigo Estatuto Judiciário.

Eis, por conseguinte, a questão ou as questões que, corridos os vistos, cumpre apreciar e decidir.

II. FUNDAMENTOS.

A) *A questão da obrigatoriedade da inscrição na Ordem dos Advogados.*

8. É esta a primeira vez que o Tribunal Constitucional é chamado a pronunciar-se sobre a questão em epígrafe e, mais genericamente, sobre o problema da admissibilidade da imposição legal de inscrição numa associação, a que fiquem adstritas determinadas pessoas, em particular como condição do exercício de certa actividade ou profissão — sobre o problema, numa palavra, da admissibilidade constitucional de associações de inscrição legalmente obrigatória (uma referência marginal ao ponto encontra-se, porém, no Acórdão, n.º 46/84, no DR, II, 13.7.84). Mas a questão não é nova na jurisprudência constitucional portuguesa, uma vez que, ao tempo da Comissão Constitucional, fora já objecto de dois desenvolvidos pareceres deste órgão: um, o Parecer n.º 1/78, sobre a Câmara dos Despachantes Oficiais, e outro, o Parecer n.º 2/78, sobre a Ordem dos Médicos (ambos publicados em *Pareceres da Comissão Constitucional*, 4.º vol., p. 180 e p. 151, respectivamente).

Nesses pareceres pronunciou-se a Comissão Constitucional no sentido de que tal realidade institucional cabe perfeitamente nos quadros da Constituição, enquanto modalidade de *descentralização* administrativa não territorial, através da qual o Estado, em lugar de intervir directamente na regulamentação de certas profissões e na disciplina do seu exercício, reconhece nesse domínio «esquemas de representação e auto-regulamentação corpora-

tiva», *devolvendo* às organizações associativas dos profissionais em causa a definição e o controlo da observância das regras relativas à correspondente actividade, e investindo essas organizações dos necessários poderes de autoridade. E isso, por se considerar que um tal modelo organizatório, atenta a peculiaridade das actividades ou profissões em presença (v. g., elevado grau de formação exigido, autonomia técnica, necessidade de o seu exercício respeitar um apurado código de honra ou deontológico), é mais idóneo para os fins públicos em vista (os fins ou interesses gerais que postulam a regulamentação das mesmas actividades) — sendo que, por outro lado, esse modelo vai de acordo com as directivas ou objectivos constitucionais de uma administração democraticamente descentralizada (art. 6.º, n.º 1) e «participada» (art. 268.º — agora, art. 267.º —, n.º 1).

Nos mesmos pareceres se salientou que se trata aí de um fenómeno comum no direito comparado, «mais ou menos pacificamente inserido na organização administrativa» de muitos países, mormente da Europa Ocidental — e de um fenómeno que não cabe confundir com uma «estruturação integral» do Estado em termos político-corporativos (como tendencialmente foi a vigente em Portugal no domínio da Constituição de 1933), essa, sim, incompatível com os princípios da Constituição da República de 1976. Por outro lado — também se sublinhou — não há que confundir a realidade institucional em causa com a do «associativismo privado», pelo que não será legítimo opor-lhe o princípio de autonomia e liberdade subjacente a esta última e constitucionalmente garantido (art. 46.º): ponto é que, para além da obrigação de pertinência a certa organização associativa, de carácter público, impendendo sobre os membros de certa categoria profissional, continue aberta aos mesmos a possibilidade de constituírem associações desse outro tipo, para prosseguimento de fins diversos dos reservados àquela primeira organização, ou até concorrentes com os que lhe são atribuídos.

É certo — como se reconhece ainda nos pareceres a que nos vimos reportando — que a instituição legal de associações (profissionais) de inscrição obrigatória pode significar «a subtração ao domínio da liberdade garantida pelo artigo 46.º da Constituição de um objecto possível de associação dos cidadãos». Mas,

se é assim, a legitimidade constitucional de tais associações e do correspondente estatuto legal ficará de todo modo assegurado se tiver a justificá-la «um imperioso interesse público» (a realização de uma «função pública legítima» (como será, justamente, o que exija a regulamentação de certa actividade profissional) e se se confinar ao «âmbito próprio» por ele imposto. Como assegurada estará — vistas agora as coisas pelo lado do direito fundamental à livre escolha da profissão (art. 51.º, n.º 3, agora art. 47.º, n.º 1, da Constituição), sem privilégios nem discriminações (cfr. art. 13.º da Constituição) — se existir «proporcionalidade entre as limitações ao direito de escolha de trabalho (que podem ver-se na obrigação de pertencer a um organismo profissional de inscrição obrigatória) e os benefícios obtidos pela respectiva regulamentação».

À orientação geral assim definida pela Comissão Constitucional nada tem este Tribunal a modificar — como, de resto, já podia inferir-se da referência que ao problema em causa se fez no citado Acórdão n.º 46/84. E se algo tem a acrescentar, é tão-só que, se essa orientação já não devia oferecer dúvidas (como não ofereceu à Comissão) em face do texto primitivo da Constituição (sobre o qual cumpriu àquela pronunciar-se), muito menos as pode oferecer hoje, depois que a Revisão Constitucional de 1982 veio prever e admitir expressamente a existência de «associações públicas»: destas se fala, como se sabe, nos art. 267.º n.os 1 e 3, [(cfr. ainda art. 168.º, n.º 1, alínea *t*)] do novo texto da Lei fundamental, e é a tal categoria de entes colectivos que justamente se reconduz a realidade institucional em causa.

9. Isto dito, também não pode oferecer dúvidas — revertendo agora, mais especificamente, ao caso *sub judice* — que a *Ordem dos Advogados* é precisamente uma associação desse tipo: uma *associação pública*, instituída pela lei, e constituída pelos profissionais da correspondente actividade, à qual compete, fundamentalmente, representar estes últimos e regulamentar e disciplinar o exercício da advocacia, no respeito pelos respectivos princípios deontológicos. Assim mesmo foi criada pelo Decreto n.º 11.715, de 12 de Junho de 1926, e depois mantida em diplomas posteriores, designadamente no Estatuto Judiciário de 1962,

atrás referido; e assim continua concebida no seu actual Estatuto (aprovado pelo citado Decreto-Lei n.º 84/84), o qual expressamente a qualifica desse modo no respectivo preâmbulo, e a define, no art. 1.º, nos seguintes termos: «Denomina-se Ordem dos Advogados a instituição representativa dos licenciados em Direito que, em conformidade com os preceitos deste Estatuto e demais disposições legais aplicáveis, exercem a advocacia» (no art. 3.º especificam-se depois as atribuições da Ordem, a que se reconduz ou em que se desenvolve essa sua função «representativa», todas elas directa ou indirectamente conotadas com o exercício da profissão e a defesa da sua «função social, dignidade e prestígio»).

O ponto (a questão da natureza jurídica da *Ordem dos Advogados* como «corporação pública») encontra-se largamente debatido nos presentes autos, quer nos articulados e alegações das partes, quer em pareceres juntos pela Ordem — um, produzido no âmbito do seu próprio Conselho Geral, e outro, adrede emitido para o presente processo, do ilustre professor Doutor Rogério Ehrhardt Soares —, quer, finalmente, nas decisões das instâncias e do Supremo Tribunal de Justiça. Não é o caso, por isso, de insistir nele, mas antes de dá-lo por assente sem outros desenvolvimentos — e isso tanto mais quanto o próprio recorrente não parece já, finalmente, questioná-lo, nas alegações apresentadas no recurso para este Tribunal (sobre a questão pode ver-se, por último, e em perspectiva histórica, o exaustivo e esclarecedor estudo do Bastonário Augusto Lopes Cardoso, *Da Associação dos Advogados de Lisboa à Ordem dos Advogados*, na «Revista da Ordem dos Advogados», ano 48.º, 1988, I, e em separata; e, na jurisprudência deste tribunal, a outro propósito, o Acórdão n.º 433/87, no DR, II, 12.2.88).

10. Pois bem: assente que a *Ordem dos Advogados* é uma associação pública, compreendido fica o carácter obrigatório da inscrição na mesma, para todos os juristas que pretendem exercer a advocacia, e como condição desse exercício; e, com isso, afastadas ficam, desde logo, as objecções que a tal obrigatoriedade de inscrição o recorrente levanta a partir da ideia de que a natureza pública duma associação a não implica, e de que é

justamente nesse domínio (das associações públicas) que mais próximo tem, ou pode ter, o princípio da liberdade de associação [conclusões a) a e) da alegação].

Não importa agora saber se a inscrição obrigatória é uma característica necessária e essencial das associações públicas — tal que não possa nunca falar-se desta categoria de pessoas colectivas onde aquela falte. Basta sublinhar que se trata de uma característica *típica e suficiente* para denotar como pública uma determinada associação, e para, do mesmo passo, afastá-la do âmbito de incidência do princípio constitucional da liberdade associativa: isso mesmo foi o que já a Comissão Constitucional deixou clarificado, consoante se viu (*supra*, n.º 8). Não tem sentido, assim, invocar aqui em tais termos esse princípio. A verdade é que — como escreve o Prof. Ehrhardt Soares no seu já mencionado Parecer — ao abrigo dele os advogados continuam a ter «o direito de constituírem as associações que desejarem (e como consequência disso também o direito de se manterem afastados das associações criadas)»; só que isso «não pode impedir o Estado de organizar uma corporação pública a que transmite poderes do seu arsenal para a satisfação de determinados interesses públicos».

11. Deste modo, o único problema que importa tratar e esclarecer — atenta a doutrina geral atrás exposta sobre a admissibilidade em geral de associações públicas, ou associações de inscrição obrigatória — é o de saber se quanto à *Ordem dos Advogados* se verifica aquele requisito de «proporcionalidade» (ou de «necessidade» e «proporcionalidade», *stricto sensu*) que vimos ser condição dessa admissibilidade em geral (*supra*, n.º 8). Por outras palavras: se o legislador pode credenciar-se com um *interesse público* suficientemente consistente para justificar, seja a subtracção ao domínio do associativismo privado do prosseguimento dos fins que são exclusivos da Ordem, seja a «limitação» que a obrigatoriedade de inscrição na mesma entidade não deixa de representar para a «livre» escolha e exercício da profissão de advogado.

É precisamente isto que o recorrente contesta nas conclusões a), d) e e) da sua alegação. Mas, uma vez mais, sem razão,

como a consideração dos tópicos a seguir enunciados facilmente permite verificar.

- a) Em primeiro lugar, não pode recusar-se que, pela sua mesma natureza, e pela sua directa inserção no «processo» social e institucional da realização e da administração da justiça, a advocacia é uma profissão cujo exercício não dispensa uma aturada regulamentação, no tocante quer às condições e requisitos exigidos para esse mesmo exercício, quer ao controlo da sua verificação, quer à necessidade da obediência, por parte dos respectivos profissionais, a um estrito código deontológico, quer ainda, finalmente, à tutela disciplinar da observância de tal código. Mas, se é assim, também, por outro lado, poucas profissões haverá como ela em que se torne aconselhável — dir-se-á mesmo mais: em que se torna imperioso — que o Estado, uma vez definido o quadro legal genérico do acesso à actividade e do respectivo exercício, abra mão, depois, duma administração directa dos interesses ligados e subjacentes a essa profissão, e a ponha a cargo da «corporação» dos correspondentes profissionais. Várias circunstâncias (como o elevado grau de formação científica e técnica exigido para o exercício da profissão, ou um tradicionalmente radicado «espírito de corporação») possibilitam e facilitam essa solução; mas impõem-na, em último e decisivo termo, a «autonomia técnica» de que a actividade em causa se reveste e a absoluta *independência* em que a mesma tem de desenvolver-se, tanto em face do Estado-juiz como do Estado-administrador — uma independência que constitui condição essencial da possibilidade de os advogados desempenharem com êxito, num Estado-de-direito democrático, a sua insubstituível «função social» (de intervenção e colaboração na realização e administração da justiça), e que é pedra de toque da «dignidade e prestígio» da profissão.
- b) Ora, se as coisas são assim, então — e em segundo lugar — não pode haver dúvida de que essa devolução

de poderes do Estado a um outro ente, para que prossiga o fim público que postula a regulamentação e disciplina da advocacia (um fim ou interesse público instrumental, ao cabo e ao resto, do da própria realização e administração da justiça), só poderá fazer-se em favor de uma associação que abranja necessariamente *todos* os profissionais da mesma actividade — e essa só poderá ser, por certo, uma associação de advogados com a natureza de «associação» ou «corporação pública» (conclusão que, de resto, valerá igualmente para todas as situações similares).

É óbvio, na verdade, que só em tais condições poderá semelhante associação prosseguir aquele fim — já que não seria eficaz e não teria mesmo qualquer sentido atribuir a prossecução dele a um organismo associativo com poderes regulamentares e disciplinares apenas sobre os respectivos associados. A subtracção do prosseguimento dos interesses em causa ao domínio possível do puro associativismo privado, e a sua entrega a uma associação pública, impõe-se, portanto, como uma necessidade.

E, impondo-se desse modo, é então certamente adequado, e não se apresenta de maneira nenhuma como uma exigência excessiva, que a lei obrigue todos os interessados — todos quantos pretendam exercer a profissão de advogado — a inscreverem-se como *membros* de tal organismo.

- c) Em terceiro lugar — e vista a questão, por último, sob o prisma da garantia constitucional da livre escolha de profissão ou género de trabalho — importa recordar, antes de tudo, que, de acordo com o próprio texto expresso da Constituição (que é o mesmo, tanto na actual versão do art. 47.º, n.º 1, como na versão do art. 51.º, n.º 3, anterior à Revisão Constitucional de 1982), tal liberdade só tem lugar «salvas as restrições legais impostas pelo interesse colectivo ou inerente à sua própria capacidade». É a própria Constituição, portanto, que directamente faculta ao legislador a possibilidade de impor condições ou limites ao exercício de certas profissões — e,

entre tais condições, requisitos ou limites não se vê que não possa estar justamente o da inscrição obrigatória dos profissionais em causa numa associação pública «representativa» de todos eles. Também sob o ponto de vista agora considerado não vai aí, por certo, nada de desproporcionado ou intolerável — desde, evidentemente, que essa inscrição fique aberta a todos os interessados que preencham os pressupostos legais, e não dependente do puro critério discricionário do órgão ou órgãos associativos competentes para a admissão e o registo dos membros da associação; e desde, por outro lado, que os que pretendam sê-lo disponham de garantias adequadas (inclusive de natureza jurisdicional) contra o eventual «arbitrio», nessa matéria, do mesmo órgão ou órgãos. Mas este último ponto, para além de não vir questionado (e de não estar em causa, por isso, neste momento), não oferece dúvidas no caso (cfr. arts. 154.º a 157.º e 5.º do actual Estatuto da Ordem dos Advogados).

12. Eis, pois, como se há-de concluir — face a quanto vem de expor-se — que a obrigatoriedade de inscrição na *Ordem dos Advogados* de todos os que pretendam exercer a actividade profissional da advocacia não é uma exigência inconstitucional. Ou dito de outro modo, e com o Acórdão recorrido: eis como se há-de concluir que as disposições legais que impõem (o art. 53.º, n.º 1, e acessoriamente o art. 53.º, n.º 5, do actual Estatuto da Ordem dos Advogados) ou impunham (o art. 542.º, n.º 1, do Estatuto Judiciário de 1962) tal obrigatoriedade de inscrição não contrariam a Constituição.

B) *A questão da obrigatoriedade do pagamento de quotas fixadas pela Ordem dos Advogados.*

13. Passando agora a esta segunda questão, deverá começar por dizer-se que, se o recorrente, na sua alegação para este Tribunal, limita a objecção de inconstitucionalidade, que suscita a respeito dela (da mesma questão), ao facto de as quotas cobra-

das aos advogados pela respectiva Ordem serem por esta mesma fixadas [o que importaria violação da reserva parlamentar do art. 168.º, n.º 1, alínea i) da Constituição], não deixou de constatar, em anteriores fases do presente processo, a própria exigência, em si, da quotização em causa.

Assim, e também porque o tribunal não tem de cingir-se, no tocante à definição dos parâmetros constitucionais relevantes para a decisão, ao que vem alegado pelas partes, importa que se analisem os dois aspectos — que já se deixam sucintamente equacionados — do problema, começando naturalmente pelo segundo, face à sua evidente prejudicialidade relativamente ao primeiro.

14. Quanto a esse aspecto da questão, o que está em causa é, sem mais, a circunstância de a lei, para além de «impor» a determinadas pessoas (no caso, os advogados) a inscrição como membros de certo organismo (no caso, a Ordem), as sujeitar, depois, a uma segunda obrigação, qual é a de contribuírem para o mesmo organismo com uma certa quotização.

Uma coisa — diz-se (ou diz o recorrente nas alegações produzidas, p. ex., junto do Supremo Tribunal de Justiça) — é inconciliável com a outra: se há razões de interesse público a exigirem a inscrição obrigatória, «a verdade é que o pagamento da quota não pode condicionar esse interesse público», e nem a quotização «pode ser condição do livre exercício da profissão».

Já se deixa ver, todavia, como esta argumentação é inconsistente.

E é-o, desde logo, porque, nem ocorre qualquer impossibilidade ou contrariedade lógica (como é evidente) no estabelecimento em simultâneo das duas exigências legais, nem se logra descobrir qualquer preceito ou princípio constitucional que obste a que o legislador configure o pagamento duma quota em favor de uma associação pública como um encargo obrigatório, recaindo sobre certas pessoas (os inscritos na associação). A verdade, ao contrário, é antes que, em matéria de encargos e contribuições pecuniárias, de carácter público, a que os cidadãos podem ser adstritos, a Constituição deixa ao legislador uma muito larga «liberdade constitutiva» — e esta comporta, certamente, a possibilidade de

instituir, prever ou admitir figuras contributivas como a que, agora, está em discussão. Ponto é, apenas, que não se ultrapassem, também aí, certos princípios constitucionais de incidência genérica — como os da igualdade ou da proibição do excesso (proporcionalidade): estes princípios, porém, logo se mostra não serem afectados pela simples afirmação legal duma regra de quotização obrigatória (recorde-se que é esse o único aspecto que estamos agora a considerar) para certa associação pública, extensível a todos os respectivos membros.

Há, todavia, mais. E é que, se na imposição de quotização aos membros duma associação pública não vai uma exigência excessiva (designadamente enquanto vista como limite ou restrição ao livre exercício duma profissão, e confrontada com o princípio constitucional da livre-escolha de trabalho), tal solução mostra-se mesmo adequada e necessária à realização do objectivo pretendido pelo Estado ao instituir a associação em causa, e ao delegar nela o prosseguimento de certos fins que doutro modo teria de assegurar directamente. Basta pensar, por um lado, em que esse foi um objectivo de «descentralização», de devolução da administração de certos interesses para um ente que se quis com «autonomia» (autonomia pública), e que esta não seria completa, nem real, sem uma maior ou menor dimensão «financeira»; e pensar, por outro lado, em que as associações públicas de inscrição obrigatória nem por isso perdem o seu básico cariz «associativo». Bem se compreende, pois, que, para possibilitar a autonomia financeira e a autonomia, em geral, de tais associações, o legislador faça impender sobre os membros delas um encargo de quotização. Dir-se-á, em suma, que vai aí o preço necessário, a pagar por estes últimos, pelo «privilégio» de «autonomia» institucional que o Estado lhes outorga e reconhece.

15. Resta o outro aspecto da questão — a saber, o relativo à atribuição à própria Ordem dos Advogados da competência para fixar a quota a pagar pelos respectivos membros. Trata-se agora de que, segundo o recorrente, há aí violação do princípio constitucional que reserva à Assembleia da República o poder de criar impostos e definir o sistema fiscal, estabelecido pela alínea i) do n.º 1 do art. 168.º da Lei fundamental — e isso porque a quoti-

zação correspondendo ao «simples facto da inscrição formal na Ordem», não visando «a prestação de qualquer serviço» e, assim, não tendo «carácter sinalagmático», não pode configurar-se como uma «taxa», e tem de considerar-se um verdadeiro «imposto». O que está em causa, portanto, é a questão da qualificação, ou da natureza jurídica, das quotas para a Ordem dos Advogados, enquanto obrigatoriamente exigidas a todos quantos pretendam exercer a advocacia e tenham, para isso, de inscrever-se na mesma Ordem: entende o recorrente que semelhante «obrigatoriedade» acarreta para as quotas em questão uma natureza «fiscal», e daí que devessem elas ser fixadas pela Assembleia da República (ou pelo Governo, mediante autorização legislativa). Será assim?

Entende-se que não — ainda aqui no seguimento da Comissão Constitucional, uma vez que já esta, chamada a pronunciar-se sobre um problema paralelo, relativo à quotização para a Ordem dos Médicos, doutrinara que «o conceito constitucional de imposto não abrange as quotas obrigatórias, nem sistema fiscal, salvo melhor opinião, parece ser senão sistema de impostos» (Parecer n.º 2/78, in *Pareceres* cit., 4.º vol., p. 185 e seg.).

Que «sistema fiscal» (cuja definição é uma das dimensões da reserva parlamentar em causa) seja um sistema de *impostos* (e não também de quaisquer outros tributos) — eis do que não pode duvidar-se, inequívoco, como é, o significado daquela qualificação na nossa terminologia jurídica (v., por todos, J.M. Cardoso da Costa, *Curso de Direito Fiscal*, 2º ed., Coimbra, 1972, p. 2 seg.); mas que as quotas legalmente previstas a favor duma associação pública, e exigíveis a todos os respectivos membros, não hajam de contar-se entre os «impostos», ao menos para o efeito da reserva do art. 168º, n.º 1, alínea i), da Constituição, eis, na verdade, o que também deve concluir-se.

De acordo com a noção analítica que usualmente dele é dada, *imposto* é uma «prestação pecuniária, coactiva e unilateral, sem o carácter de sanção, exigida pelo Estado (ou por outros entes públicos) com vista à realização de fins públicos». Trata-se, na origem, de uma noção «financeira» (v. Teixeira Ribeiro, *Lições de Finanças Públicas*, 2.º ed., Coimbra, p. 211), mas que a doutrina correntemente transpõe para o domínio «jurídico» (v., por todos, J. M. Cardoso da Costa, *Curso* cit., p. 4; e, semelhante-

mente, Alberto Xavier, *Manual de Direito Fiscal*, I, Lisboa, 1974, p. 35 e 42). Ora, mesmo atendo-nos a tal noção, não será ilegítimo perguntar se todas as notas que a integram concorrem na figura das quotas aqui em causa — sendo que o problema poderá pôr-se (pois já se vê que é de afastar quanto às outras características) no tocante à «unilateralidade» da prestação. Com efeito, não seria porventura impossível conceber esta como contrapartida do próprio direito de inscrição na associação (no caso, na Ordem dos Advogados) e da «função» ou «serviço» *geral* de representação de todos os respectivos membros que a lei comete àquela. Mas admitamos que não seja assim, por à quota não corresponder qualquer contraprestação *específica* por parte da Ordem, dirigida especialmente a cada um dos seus membros (contra-prestação que a quota se destinaria precisamente a «pagar»), e por a dita característica da «unilateralidade» dever entender-se, em termos mais precisos, justamente como implicando a ausência dum «sinalagma» desse tipo (cfr. J. M. Cardoso da Costa, *Curso* cit., p. 11, e Teixeira Ribeiro, «Noção jurídica de taxa», na *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 117.º, p. 289 e segs.): ainda então deverá continuar a entender-se que não se está perante um «imposto», ao menos para o efeito do art. 168.º, n.º 1, alínea i), da Constituição.

É que, para este efeito, relevante há-de ser, não uma pura noção analítico-financeira de imposto, mas a que corresponda aos objectivos jurídico-constitucionais tidos em vista com o estabelecimento da reserva — ou seja, uma noção «normativa» e, ao fim e ao cabo, simplesmente «típica» dessa espécie de receitas. Ora, o que aí se pretendeu deixar reservado à competência legislativa da Assembleia da República — para ficar dependente das opções políticas do Parlamento — foi certamente a criação e a definição dos elementos essenciais daquelas receitas, unilateralmente impostas, que hão-de custear o financiamento em geral das despesas públicas (dir-se-á: das despesas públicas «gerais»), e hão-de ser repartidas pela «generalidade» dos contribuintes de harmonia com os critérios genericamente apontados nos arts. 106.º e 107.º da Constituição — e entre tais receitas já se não contam, também decerto, as quotas que são cobradas dos respectivos membros por uma associação pública, a título precisamente dessa sua

qualidade, e com vista aos fins próprios e exclusivos dessa instituição associativa, ainda que de carácter obrigatório. Trata-se aqui, a todas as luzes, de um outro «tipo» de receitas — um tipo de receitas em que continua a sobrelevar, como elemento distintivo e identificador, mesmo quando de uma associação obrigatória se trate, o carácter «associativo»; e nada indica, por isso, na verdade, que, ao consignar a reserva do art. 168.º, n.º 1, alínea i) — em clara ligação com os princípios que deixou estabelecidos nos citados arts. 106.º e 107.º —, o legislador constituinte tenha querido ir ao ponto de também aí as incluir. De resto, é isto mesmo que se entende, noutros ordenamentos constitucionais, quanto a situações paralelas à aqui considerada: vejam-se, para o direito francês, as indicações de L. Trotabas — J. M. Cotteret, *Droit Fiscal*, 2.ª ed., Paris, 1975, p. 99 seg. (que informam, não só não se incluírem as receitas dos «barreaux et ordres professionnels» entre as «impositions de toutes natures» cuja definição é objecto de reserva parlamentar, como nem sequer estarem tais receitas sujeitas ao princípio de legalidade menos estrito, válido para a generalidade das receitas «parafiscais»); e, para o direito alemão, Tipke, *Steuerrecht*, 8.ª ed., Colónia, 1981, p. 54 seg. [por onde se vê que nesse ordenamento se faz, não uma distinção bipartida, entre os «impostos» e as «taxas», mas uma distinção quadripartida, em que, ao lado dessas categorias de receitas, surgem ainda os «tributos especiais» e as chamadas *Beiträge* («contribuições»), a que justamente muito se assemelham as quotas associativas aqui em apreço].

Em suma: se a natureza de receita «associativa» das quotas não é suficiente para logo as excluir (por ausência de «unilateralidade») da noção financeira de imposto, então, e de todo o modo, deve bastar para afastá-las do conjunto típico de receitas cuja criação a Constituição quis deixar reservada à Assembleia da República. E nem outra coisa, aliás, teria sentido, pois, justificando-se a previsão legal de tais receitas pelo propósito de garantir a autonomia associativa e financeira do respectivo ente (cfr. *supra*, número anterior), mal se compreenderia que não fosse este, através dos seus competentes órgãos, a fixá-las.

Assim, pois, se conclui que a norma legal autorizando a Ordem dos Advogados a fixar as quotas a cobrar por ela dos

respectivos membros [norma que consta hoje do art. 149.º, n.º 1, e acessoriamente do art. 79.º, alínea f), do respectivo Estatuto; e constava antes do art. 636.º, n.º 1, do Estatuto Judiciário de 1962] não viola o disposto no art. 168.º, n.º 1, alínea i), da Constituição. Donde que também no que respeita a este ponto — e como relativamente aos demais — improcede quanto vem alegado pelo recorrente.

III. *DECISÃO*

16. Nos termos e pelos fundamentos expostos, decide-se negar provimento ao recurso.

Lisboa, 13 de Julho de 1989

José Manuel Cardoso da Costa
José Magalhães Godinho
Messias Bento
Mário Brito
Armando M. Marques Guedes (Presidente)