

INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA QUE NÃO  
PERMITE O ACESSO AOS TRIBUNAIS SUPERIORES  
EM VIA DE RECURSO, EM PROCESSO COM VALOR  
SUPERIOR À ALÇADA DO TRIBUNAL  
RECORRIDO, PARA DISCUSSÃO DE QUESTÃO  
ATINENTE À ADMISSIBILIDADE LEGAL DE  
AVALIAÇÃO FISCAL EXTRAORDINÁRIA PARA  
EFEITO DE FIXAÇÃO DE RENDAS

ACÓRDÃO N.º 695/98 DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Pelos* Professor Doutor J. M. Sérvulo Correia  
e Mestra Teresa Serra

*Proc. n.º 829/96*

*1.ª Secção*

*Relator – Paulo Mota Pinto*

Acordam na 1.ª Secção do Tribunal Constitucional:

**I. Relatório:**

1. Maria... requereu, na Repartição de Finanças do 12.º Bairro Fiscal de Lisboa e ao abrigo do disposto nos Decretos-Leis n.ºs 330/81, de 4 de Dezembro, 189/82, de 17 de Maio e 392/82, de 18 de Setembro, a avaliação fiscal extraordinária da fracção autó-

norna, Letra A, correspondente à loja do n.º..., do prédio sito na Praceta..., em Lisboa, da qual é arrendataria a sociedade por quotas R, que vinha pagando a renda mensal de 115 000\$00, perfazendo anualmente o montante global de 1 380 000\$00.

A Comissão de Avaliação — constituída nos termos do artigo 5.º do Decreto n.º 37 021, de 21 de Agosto de 1948 — por meio de deliberação de 10 de Dezembro de 1990, fixou em 21 600 000\$00 a renda anual da referida fracção autónoma.

2. Informada, interpôs a ora recorrente recurso para o Tribunal Cível da Comarca de Lisboa, o qual, por sentença de 15 de Janeiro de 1992, homologou o laudo dos membros da Comissão de Avaliação, declarando-se fixada a respectiva renda anual em 21 600 000\$00, o que corresponde a uma renda mensal de 1 800 000\$00.

Desta decisão, interpôs a recorrente recurso de apelação para o Tribunal da Relação de Lisboa, suscitando nas suas alegações a questão de constitucionalidade da norma do § único do artigo 15.º do Decreto n.º 37021 e concluindo:

- “a) a proibição de recurso, prevista no § único do art. 15.º do Decreto 37 021 de 21/8/48, abrange *apenas* os aspectos *administrativos* do recurso de avaliação interposto da Comissão de Avaliação para o Juiz da comarca;
- b) se se entender que esta proibição de recurso abrange *também* os aspectos *jurisdicionais* do recurso de avaliação, então, o preceito desse § único será inconstitucional quer sob o ponto de vista formal quer sob o ponto de vista material;
- c) o DL 330/81 de 4/12 criou dois regimes de ajustamento de rendas — uma actualização anual para os contratos nascidos *após a data da sua entrada em vigor* (art. 1.º); uma avaliação fiscal extraordinária para os contratos já *existentes à data da entrada em vigor do diploma* (art. 4.º, n.º 2);
- d) o Despacho Normativo 75/82, de 11/5/82 confirma este entendimento;
- e) o DL 189/82, de 17/5, ao interpretar autenticamente o DL 330/81, não modificou esta interpretação, i. e., não afastou a aplicabilidade do art. 19 do DL 330/81 aos contra-

tos nascidos após a entrada em vigor do diploma, nem afastou a aplicabilidade do art. 4.º, n.º 2 aos contratos existentes à data da entrada em vigor do diploma;

- f) o DL 189/82, veio apenas esclarecer que o regime atrás referido se aplicava não apenas aos arrendamentos comerciais, industriais e das profissões liberais mas também a todos os outros com fins diferentes de habitação;
- g) quando, em 5/4/82, a apelante e o seu senhorio negociaram e assinaram o contrato de arrendamento junto aos autos, sabiam ambos, *à partida*, que esse contrato só era passível duma actualização anual, após o período consensual de congelamento da renda, e nunca duma avaliação fiscal extraordinária;
- h) a sentença devia ter anulado a avaliação fiscal extraordinária por esta contrariar o disposto no art. 4.º do DL 330/81 de 4/12;
- i) a sentença fez errada interpretação e aplicação deste diploma, pelo que deve ser revogada e substituída por outra que declare a nulidade da avaliação fiscal extraordinária com todos os efeitos daí decorrentes.”

3. Por Acórdão de 11 de Julho de 1996, o Tribunal da Relação de Lisboa, considerando não ser o recurso legalmente admissível, não tomou conhecimento do seu objecto.

Para isso, fundamentou-se nos seguintes termos:

“E, nos termos do § único do art. 15.º deste decreto, aditado pelo Dec. Reg. n.º 1/86, de tal decisão não há recurso.

E, ao contrário do que pretende a apelante nas suas alegações, em antecipação a este mais que provável entendimento, de nenhuma forma o mesmo viola os princípios constitucionais do não retrocesso e da igualdade.

O primeiro porque, como já vimos, o dito § único não veio retirar nada que existisse antes, uma vez que a impossibilidade de apelação para a Relação sempre esteve consagrada no C. P. C.; e o segundo, porque as situações que a recorrente pretende qualificar como iguais não o são realmente, porquanto não há noutros processos situações semelhantes à da não admissibilidade legal da avaliação extraordinária de ren-

das e, se as houvesse, também destas não seria antes admissível recurso para a Relação ou Supremo, por força do disposto no art. 800.º do C. P. C..

Por outro lado, mesmo sob o ponto de vista formal, o § único do art. 15.º de Dec. 37 021, aditado pelo Dec. Reg. n.º 1/86, está conforme às normas constitucionais, por ter sido introduzido ao abrigo da Lei n.º 2 030, que, no seu art. 57.º, n.º 1 estabelece que as normas reguladoras da avaliação de prédios urbanos e dos respectivos recursos serão estabelecidas por decreto dos Ministérios da Justiça e das Finanças.

Este decreto veio a ser o Dec. 37 021, que o Dec. Reg. n.º 1/86 se limitou a alterar, o qual foi elaborado pelo Governo no uso da competência administrativa atribuída pela al. c) do art. 202.º da Constituição da República Portuguesa.

Não há, pois, qualquer inconstitucionalidade, nem qualquer razão para fazer distinção entre os aspectos jurisdicionais e os administrativos da decisão ou sentença final que julga em recurso de deliberações nos processos de avaliação fiscal.”

4. A sociedade E. habilitada por sentença do Tribunal da Relação de Lisboa de 18 de Janeiro de 1996 – interpôs, nos termos do disposto no artigo 70.º, n.º 1, alínea b) da Lei do Tribunal Constitucional, recurso para este Tribunal para apreciação da constitucionalidade da norma do § único do artigo 15.º do Decreto n.º 37 021, “por violação dos princípios do não retrocesso e da igualdade constitucionalmente consagrados”.

Nas alegações que trouxe junto deste Tribunal, concluiu assim:

“1. O novo § único, aditado pelo artigo 1.º do Decreto Regulamentar n.º 1/86, de 2 de Janeiro, ao artigo 15.º do Decreto n.º 37 784, de 14 de Março de 1950, veio estatuir que não cabe recurso da decisão do juiz do tribunal da comarca sobre o recurso interposto das deliberações das comissões de avaliação instituídas pelo Decreto n.º 37 021, de 21 de Agosto de 1948.

2. Este decreto regulamentar, ao privar de recurso a decisão do juiz da comarca que aprecia o recurso das delibe-

rações das comissões de avaliação, retirou aos particulares um instrumento de protecção judiciária contra actos judiciais.

3. A deliberação da comissão de avaliação é um acto administrativo.

4. A sentença do juiz da comarca representa a primeira decisão sobre o caso revestida de carácter jurisdicional. Ora, sobre qualquer erro cometido nesta primeira apreciação jurisdicional não pode incidir uma revisão feita por juízes. Um só juiz — e um juiz de 1.ª instância — decide definitivamente da situação jurídica controvertida. Por mais vultosos que sejam os interesses em causa, por mais manifesto e gravoso que seja um erro cometido em tal apreciação, esta permanece insusceptível de toda e qualquer nova estimativa.

5. Não pode assim deixar de reconhecer-se que o § único aditado pelo Decreto Regulamentar n.º 1/86 ao artigo 15.º do Decreto n.º 37 021, de 4 de Agosto de 1948, representou uma violação pelo legislador do dever de se abster de atentar contra a realização do direito de acesso aos tribunais.

6. O preceito em causa é, assim, materialmente inconstitucional por violação do princípio do não retrocesso, tal como este se articula com a garantia da via judiciária estabelecida pelo artigo 20.º, n.º 1 da Constituição, com a existência de várias instâncias judiciais, de acordo com o artigo 211.º, alínea a), e, em geral, com o princípio do Estado de direito, proclamado no artigo 2.º do texto constitucional.

7. O '*princípio do não retrocesso*' diz-nos que, uma vez produzidas pelo legislador ordinário normas destinadas a cumprir uma determinada tarefa constitucional, não podem estas posteriormente vir a ser revogados ou substituídas por outras que instituem um regime claramente menos favorável.

8. O duplo grau de jurisdição representa um princípio geral processual que consagra uma garantia essencial aos

interesses das partes e ao interesse superior da justiça, não carecendo de estar expressamente afirmado *qua tale* no texto da Lei Fundamental para ter repercussão constitucional.

9. Mesmo que as considerações anteriores não procedessem, o preceito do § único do artigo 15.º do diploma em causa sempre violaria o princípio constitucional da igualdade, na parte em que veio impedir o recurso da decisão do juiz da comarca quanto à questão de direito da admissibilidade ou inadmissibilidade da avaliação fiscal extraordinária. Com efeito, sempre se poderá recorrer de qualquer sentença que verse sobre qualquer outro ponto de direito atinente ao mesmo arrendamento.

10. Padece ainda tal preceito de inconstitucionalidade formal, na medida em que, sendo matéria relativa aos direitos, liberdades e garantias e à organização e competência dos tribunais, nunca poderia revestir a forma de decreto regulamentar, mas, a ser admissível de um ponto de vista material, deveria revestir a forma de decreto-lei, precedido da competente autorização legislativa.”

Por seu turno, Rosa ... — habilitada por sentença do Tribunal da Relação de Lisboa de 14 de Abril de 1994 — sintetizou do seguinte modo as suas contra-alegações:

“1. Não há recurso para o Tribunal da Relação das decisões da 1.ª Instância nos processos de Avaliação Extraordinária de Rendas por que tal o impede o § único do art. 15.º do Dec. Lei n.º 37 021 na redacção do Decreto Regulamentar n.º 1/86.

2. *Não há inconstitucionalidade material:*

a) Não foi violado o princípio do não retrocesso, porque não há nem havia lei ordinária que admitisse o recurso para o Tribunal da Relação e tivesse sido, posteriormente, revogada.

- b) Não foi violado o princípio da dupla jurisdição, porque não há norma constitucional que o impusesse no caso *sub iudice*; o duplo grau de jurisdição em matéria de recursos não tem consagração Constitucional (Ac. S. T. J. Bol. M. J. 400, 561).
- c) Não foi violado o princípio da igualdade de tratamento, porque não há situações idênticas em que se verifique duplo grau de jurisdição e o regime de recurso das acções de despejo nada tem a ver como das avaliações extraordinárias.

3. *Não há inconstitucionalidade formal do art. 1.º do Decreto Regulamentar 1/86 porque o mesmo tem como fonte a lei ordinária Lei n.º 2 030 que se destinou a regulamentar, não resultando de uma livre iniciativa do Governo sem apoio constitucional.”*

5. Completados os vistos legais, após mudança de relator na sequência de alteração na composição do Tribunal, cumpre decidir.

## II. Fundamentos

### A. *Objecto do recurso*

6. A Lei n.º 2 030, de 22 de Junho de 1948, que na sua Parte V, dispunha sobre o contrato de arrendamento de prédios urbanos, previa que em diploma posterior viessem a ser estabelecidas as normas reguladoras da avaliação desses prédios e dos respectivos recursos nos casos ali previstos.

Em cumprimento do assim prescrito foi editado o Decreto n.º 37 021, de 21 de Agosto de 1948, regendo sobre as comissões de avaliação, forma da sua constituição e funcionamento, regras procedimentais a que deveriam subordinar-se os respectivos processos, bem como o sistema de recursos.

Neste contexto, prescrevia-se no artigo 14.º que “do resultado da avaliação poderão recorrer tanto o senhorio como o inquilino, no prazo de oito dias a contar da data em que dele tomarem conhecimento, por meio de petição dirigida ao presidente da comissão”, devendo logo ser indicada a renda considerada justa.

E no artigo seguinte dispunha-se assim:

#### **“Artigo 15.º**

Da interposição do recurso serão notificados os interessados não recorrentes para, no prazo de oito dias, alegarem o que julgarem conveniente. Seguidamente o juiz designará data para a avaliação. Lavrado o auto de avaliação, será o seu resultado, no prazo de vinte dias, notificado às partes.”

Entretanto, o Decreto n.º 37 784, de 14 de Março de 1950, porque se reconheceu a conveniência de alterar e completar algumas disposições daquele diploma, veio dar nova redacção ao artigo 15.º, que passou a dispor da seguinte redacção:

#### **“Artigo 15.º**

Da interposição do recurso serão notificados os interessados não recorrentes para, no prazo de oito dias, alegarem o que julgarem conveniente.

Seguidamente, se o juiz admitir o recurso, designará dia para a avaliação, finda a qual será o processo concluso para a decisão final.

A renda do prédio ou parte dele que for objecto de recurso deverá ser fixada entre os limites do rendimento líquido constante da matriz e dos resultados das averiguações efectuadas.”

Esta disciplina jurídica veio a ser novamente tratada no Decreto Regulamentar n.º 1/86, de 2 de Janeiro, em cujo exórdio se faz alusão à necessidade de obviar a dificuldades que “têm vindo a fazer-se sentir na presidência das comissões de avaliação” e a “outros aspectos de pormenor”.

Na linha de concretização do propósito assim enunciado, foi aditado ao artigo 15.º um § único a que foi dada a formulação seguinte:

“§ único – Da decisão final não cabe recurso.”

E, posteriormente, o Decreto Regulamentar n.º 1/89, de 7 de Janeiro, veio modificar as regras a que deve obedecer a segunda avaliação da renda dos prédios para efeitos de julgamento do recurso.

Este quadro normativo, apenas referendado na parte que importa à apreciação do presente recurso, ainda subsiste no ordenamento, havendo o artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 321-B/90, de 15 de Outubro, que aprovou o Regime do Arrendamento Urbano, confirmado tal subsistência ao dispor que “enquanto não entrarem em funções as comissões de avaliação previstas no Código das Avaliações, mantêm-se em funções as comissões de avaliação previstas no decreto-lei n.º 37 021, de 20 de Agosto de 1948, com as alterações introduzidos pelo Decreto n.º 37 784, de 14 de Março de 1950, e pelos Decretos Regulamentares n.os 1/86, de 2 de Janeiro e 1/89, de 7 de Janeiro”.

7. Sustenta a recorrente que o preceito do § único aditado ao artigo 15.º do Decreto n.º 57 021 — e aplicado como fundamento normativo da decisão recorrida — padece de inconstitucionalidade *formal* “na medida em que, sendo matéria relativa aos direitos, liberdades e garantias e à organização e competência dos tribunais, nunca poderia revestir a forma de decreto regulamentar, mas, a ser admissível de um ponto de vista material, deveria revestir a forma de decreto-lei, precedido da competente autorização legislativa”. Por motivos semelhantes, aliás, poderia a recorrente sustentar que o preceito padece igualmente de inconstitucionalidade *orgânica*, por a matéria apenas poder ser regulada pela Assembleia da República, no uso da sua competência legislativa (e não pelo Governo, usando poderes regulamentares).

De todo o modo, acrescenta a recorrente que o preceito em causa é “materialmente inconstitucional por violação do princípio do não retrocesso, tal como este se articula com a garantia da via judiciária estabelecida pelo artigo 20.º, n.º 1, da Constitui-

ção, com a garantia de várias instâncias judiciais, de acordo com o artigo, 211.º, n.º 1, alínea a) e, em geral, com o princípio do Estado de direito, proclamado no artigo 2.º do texto constitucional”.

E, do ponto de vista ainda da inconstitucionalidade material, sustenta também a recorrente que a norma em apreço sempre violaria o princípio da *igualdade*, na parte em que veio impedir o recurso da decisão do juiz da comarca quanto à questão de direito da admissibilidade ou não admissibilidade da avaliação fiscal extraordinária.

Será efectivamente assim?

Analisemos isoladamente as inconstitucionalidades em causa.

## **B. Alegadas inconstitucionalidades orgânica e formal**

8. Imputa a recorrente à norma do § único do artigo 15.º o vício de inconstitucionalidade *formal*, pois que, tratando-se nela de matéria relativa a “direitos, liberdades e garantias” e à “organização e competência dos tribunais”, haveria ela de ser regulada por lei da Assembleia da República, ou pelo Governo, desde que habilitado com a respectiva credencial parlamentar, mas não por regulamento.

O Decreto Regulamentar n.º 1/86 foi aprovado pelo Governo “de harmonia com o disposto no artigo 57.º da Lei n.º 2 030, de 22 de Junho de 1948”, e “nos termos da alínea c) do artigo 202.º da Constituição”.

A Lei n.º 2 030, no artigo 57.º, n.º 1, o único que se reporta à delegação ali utilizada, prescreve que “as disposições relativas à avaliação de prédios urbanos não entrarão em vigor sem que, pelos Ministérios da Justiça e das Finanças, sejam estabelecidos, por decreto a publicar no prazo de sessenta dias, as normas reguladoras dessa avaliação e dos respectivos recursos”.

Este Tribunal, pelo Acórdão n.º 77/88, *Diário da República*, I Série, de 28 de Abril de 1988, tirado em processo de fiscalização abstracta, declarou, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade de diversas normas do Decreto-Lei n.º 436/83, de 19 de

Maio, que tinha vindo estabelecer disposições relativas à actualização dos contratos de arrendamento para comércio, indústria e exercício de profissões liberais e ainda em todos os contratos de arrendamento para fins não habitacionais.

Ora, da extensa fundamentação aí aduzida a propósito da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República a que se reporta a alínea *h*) do artigo 168.º, n.º 1 da Constituição — “Regime geral do arrendamento urbano”, pode afirmar-se, com segurança, que a matéria vertida na norma em apreço não é subsumível no âmbito de tal reserva.

Mas, poderá ela tombar no espaço normativo a que se reporta a alínea *g*) do mesmo preceito, reportada, além do mais à, “organização e competência dos tribunais”?

Tem-se entendido que o domínio desta reserva parlamentar não abrange as estatuições que assumam *simples carácter “processual” ou “adjectivo”*, reportando-se antes às “modificações de competência judiciais (competência material ou territorial) que não tenham carácter meramente processual” (cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *ob. cit.*, p. 675).

Ora, sendo assim, nada impedia que o Governo, no uso da competência conferida pelo artigo 202.º, alínea *c*), procedesse à regulamentação da Lei n.º 2 030, editando um diploma que no tocante àquela norma e ao respectivo conteúdo estatuidor, se pode reconduzir a um puro *regulamento* executivo, isto é, a um regulamento que “contém tão só as providências necessárias para assegurar a fidelidade, ou seja, a conformidade à vontade do legislador, na medida em que esta seja relativamente obscura ou lacunosa, ou que se limita a enunciar os pormenores e minúcias de regime que o legislador omitiu” (cfr. Acórdão n.º 1/92, *Diário da República*, I Série, de 20 de Fevereiro de 1992 e Afonso Queiró, “Teoria dos Regulamentos”, *Revista de Direito e Estudos Sociais*, ano XXVII, n.ºs 1, 2, 3, 4, p. 1.9).

Neste sentido, o Tribunal Constitucional pronunciou-se já pela não verificação de inconstitucionalidade formal e orgânica no preceito em análise (que é, recorde-se, o § único aditado pelo Decreto Regulamentar n.º 1/86, de 2 de Janeiro ao artigo 15.º do citado Decreto n.º 37 021). Lê-se, assim, no Acórdão n.º 250/95

(publicado no *Diário da República*, II série, de 21. de Julho de 1995):

“[...]”

16 — Verifica-se, portanto, que o Tribunal Constitucional tem entendido que se inscreve na reserva parlamentar pelo menos a questão da competência em razão da matéria, a qual se prende com a distribuição de matérias pelos diversos tribunais dispostos horizontalmente (cf. Manuel de Andrade, *Noções Elementares de Processo Civil*, 1979, p. 94, e Antunes Varela, *Manual de Processo Civil*, 2.<sup>a</sup> ed., 1985, p. 207).

Por outro lado, as normas que regem directamente a competência em razão da hierarquia ou funcional — que consiste na repartição de funções entre ordem da mesma espécie ou categoria e dentro da mesma causa (cf. Manuel de Andrade, *ob. cit.*, p. 98, e Antunes Varela, *ob. cit.*, p. 212) — limitam-se a determinar que cabe aos tribunais superiores «julgar recursos» [cf. artigos 71.º, alínea *a*) e 72.º, alínea *a*) do Código de Processo Civil, e 28.º, n.º 3, alínea *a*), e 41.º, n.º 1, alínea *a*), da Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais.

A subsequente determinação dos casos em que tem lugar recurso depende de normas que, em primeira linha, disciplinam requisitos ou pressupostos de admissibilidade de recursos e não de normas de competência propriamente ditas, embora delas resulte, indirectamente, a delimitação dos casos de intervenção dos tribunais superiores. Ora, essas normas definidoras de condições de admissibilidade de recursos são normas de indiscutível carácter processual e só num plano mediato se repercutem na delimitação da competência dos tribunais superiores — escapando, portanto, ao âmbito da reserva parlamentar.

17 — Este é, aliás, o entendimento mais recentemente expresso pelo Tribunal Constitucional. A propósito da apreciação da eventual inconstitucionalidade orgânica do artigo 46.º, n.º 1, do Código das Expropriações, que proíbe o recurso das decisões da relação para o Supremo Tribunal de Justiça, e sobre a questão de saber se o Governo podia, atra-

vés do decreto-lei autorizado, excluir o recurso para o Supremo Tribunal de Justiça, diz-se no Acórdão n.º 330/91 (Diário da República, 2.ª série, de 15 de Novembro de 1991) que «não estando a norma em apreciação a regular específica e autónomamente a matéria de competência do Supremo Tribunal de Justiça, mas disciplinando apenas os requisitos ou pressupostos de admissibilidade de recursos, num processo cível especial, matéria de simples carácter processual, o Governo podia criar a norma impugnada».

Utilizando a mesma fundamentação, pode agora concluir-se que a norma do § único do artigo 15.º do Decreto n.º 37 021, na redacção do Decreto Regulamentar n.º 1/86, não versa sobre matéria relativa à «competência dos tribunais». Essa norma reporta-se a matéria de processo civil, que não se encontra reservada à Assembleia da República. Assim, tal norma não viola o disposto na alínea q) do n.º 1 do artigo 168.º da Constituição.”

O mesmo entendimento foi, mais recentemente, confirmado por este Tribunal nos Acórdãos n.ºs 124/98 e 383/98, o primeiro dos quais publicado no Diário da República, II série, de 30 de Abril de 1998.

Pelo exposto, não se verifica, portanto, qualquer inconstitucionalidade formal ou orgânica.

### C. *Inconstitucionalidade material*

9. Em conformidade com o disposto no artigo 20.º, n.º 1, da Constituição, “a todos é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legítimos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos”.

No princípio do acesso ao direito e aos tribunais, é possível destacar, desde logo, duas linhas significativas: (1.ª) garante-se a tutela jurisdicional mínima — a legislação ordinária terá de assegurar a todos sem discriminações de ordem económica, a via judiciária correspondente a um grau de jurisdição; (2.ª) garante-se que,

quando na legislação ordinária estiver prevista a defesa de direitos através de vários graus de jurisdição, a todos, sem prejuízo para os economicamente desfavorecidos, seja aberta a via judiciária sucessiva.

E as coisas hão-de ser assim no que toca ao primeiro dos destaques assinalados, desde logo porque aquela norma constitucional não contém qualquer expressa referência a sucessivos graus de jurisdição. Nela apenas se assegura, *num campo de estrita horizontalidade*, o acesso aos tribunais para se obter decisão definitiva de um litígio.

Acresce que, anteriormente à Constituição de 1976, o recurso aos tribunais para defesa de direitos vinha a ser tradicionalmente exercido em função de um quadro jurídico pré-estabelecido, delineado pelo legislador ordinário, e variável em função da natureza desses direitos e das circunstâncias e condições desse exercício. E o sistema de graus de recurso era diverso de jurisdição para jurisdição: enquanto na jurisdição civil, na jurisdição do trabalho e na jurisdição administrativa se consentia, em regra, que os feitos, conforme a sua importância, fossem definitivamente julgados em um, dois ou três graus de jurisdição, já na jurisdição penal, a regra era a de permitir sempre o recurso da decisão final até um segundo grau de jurisdição e, nos casos de maior relevo, até mesmo a um terceiro grau de jurisdição.

Ora, nesta perspectiva histórica, é lícito afirmar que se o preceito do n.º 1 do artigo 20.º da versão originária da Constituição (artigo 20.º, n.º 2, da versão saída da revisão de 1982 e novamente artigo 20.º, n.º 1, da versão actual se bem que com reformulação do texto) visasse erradicação daquele regime do nosso sistema jurídico e, simultaneamente, pretendesse garantir, *em termos absolutos*, o acesso a um segundo ou até a um terceiro grau de jurisdição, não deixaria por certo de, *por forma directa e explícita* em tal sentido se manifestar, o que, como já se viu, não veio a suceder.

Aliás, a garantia do duplo grau de jurisdição não se acha tão pouco consagrada na *Declaração Universal dos Direitos do Homem* de 1948, nem para o processo civil, nem para o processo penal, estabelecendo-se tal garantia, apenas quanto ao processo penal, no *Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos*

de 1976, aprovado por Portugal para ratificação pela Lei n.º 29/78, de 12 de Junho (cfr. artigo 14.º, n.º 5).

Também a jurisprudência deste Tribunal se tem vindo a pronunciar, de modo uniforme e reiterado (cfr. por todos, os Acórdãos n.ºs 359/86, 65/88, 202/90 e 330/91, *Diário da República*, II Série, de, respectivamente, 11 de Abril de 1987, 20 de Agosto de 1988, 21 de Janeiro e 15 de Novembro de 1991), no sentido de não se encontrar constitucionalmente consagrado o direito a um duplo grau de jurisdição para a generalidade dos processos, sendo este também, embora com ligeiras inflexões, o entendimento da doutrina [cfr. Armindo Ribeiro Mendes, *Direito processual Civil* (edição da Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa), vol. III, pp. 124 e 125 e *Recursos em Processo Civil*, Lisboa, 1994, pp. 99 e ss., Carlos Lopes do Rego, “Acesso ao Direito e aos Tribunais”, in, *Estudos sobre a Jurisprudência do Tribunal Constitucional*, Aequitas, 1993, pp. 74 e ss., e Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª ed., Coimbra, 1993, p. 164].

É certo que a jurisprudência do Tribunal Constitucional (cfr. por todos os Acórdãos n.ºs 218/89 e 340/90, *Diário da República*, II série, de respectivamente, 30 de Junho de 1989 e 19 de Março de 1991) tem vindo a reconhecer aos arguidos condenados *em processo criminal* a garantia constitucional de recurso da decisão condenatória para outra instância, sem embargo de o duplo grau de jurisdição assim admitido não encontrar a sua matriz constitucional legitimadora na norma do artigo 20.º, mas essencialmente no preceito do artigo 32.º, n.º 1, como expressão directa das *garantias de defesa* que ali são consagradas.

**10.** Sustenta-se no Acórdão recorrido que, pelo menos a partir da entrada em vigor do Código de Processo Civil de 1961, o recurso interposto das deliberações das comissões de avaliação para o juiz de direito, nos termos dos artigos 14.º e 15.º do Decreto n.º 37 021, correspondia à última instância, sendo definitiva a respectiva decisão.

Para tanto abona-se em fundamentação assim desenvolvida:

“É o que resulta do disposto no art. 800.º do C. P. C., que estipula: ‘Da sentença não há recurso, a não ser nos casos

abrangidos pelo n.º 1 do art. 678.º, em que cabe recurso de agravo, a interpor directamente para o Supremo' ”.

Esta disposição correspondia ao disposto no art. 795.º e último período do art. 796.º do C. P. C. de 1.939, segundo os quais, da sentença do tribunal de comarca que julgasse apelação competia recurso de revista; este, porém, só era admissível quando se fundasse em ofensa ao caso julgado ou incompetência absoluta, cujas regras são consideradas de natureza adjectiva, pelo que a sua violação não podia fundamentar recurso de revista (art. 721.º, n.º 2 do C. P. C. de 1939); daí que se tivesse estabelecido no C. P. C. de 1962 que o recurso da sentença do tribunal de comarca, proferida em decisão de recurso, seria sempre de agravo, nos casos em que tal recurso é admissível (incompetência absoluta e caso julgado) e directamente para o Supremo, *per saltum*.

Assim, sempre se tem entendido maioritariamente, não ser admissível recurso das decisões ou sentenças finais proferidas pelo tribunal de comarca (ou pelo juiz de direito indicado no art. 6.º do Dec. n.º 37 021) em recursos de deliberações nos processos de avaliação fiscal.

Na linha deste entendimento, o Decreto Regulamentar n.º 1/86, quando aditou ao artigo 15.º do Decreto n.º 37 021, o § único — “Da decisão final não cabe recurso” — em bom rigor não introduziu um qualquer novo elemento de estatuição no quadro normativo pré-existente, limitando-se tão só a “acabar com quaisquer dúvidas”.

**11.** Mas, seja qual seja o entendimento que se perfilhe a propósito deste específico ponto, o certo é que à luz da interpretação concedida ao artigo 20.º, n.º 1, da Constituição e às decorrências dele extraídas relativamente às garantias de recurso nos processos *não penais*, especificamente nos processos civis, sempre haverá de se concluir no sentido da não inconstitucionalidade material que vem assacada àquela norma.

É que, o regime jurídico em que ela se integra, ao prever o recurso para o juiz das deliberações das comissões de avaliação, assegura o *direito* a um recurso, garantindo assim em termos constitucionalmente adequados o acesso a uma *tutela judicial efectiva*.

No mesmo sentido, aliás, decidiu o Tribunal Constitucional no citado Acórdão n.º 270/95 não se verificar qualquer inconstitucionalidade material do § único do artigo 15.º, em análise, ponderando-se, aliás, que

“o tribunal de 1.ª instância funciona já como uma instância de recurso. O que sugere que o legislador, devido ao carácter técnico dos critérios das avaliações vinculativos para a entidade administrativa a quem compete a decisão, ao instituir a possibilidade de recurso para um tribunal judicial, pretendeu assegurar uma garantia de defesa de direitos idêntica materialmente à garantia de um «duplo grau de jurisdição» relativamente a matérias em que a primeira decisão é estritamente jurídica.

Deste modo surge como inadequada e excessiva a exigência de um segundo recurso para uma outra instância judicial.”

Tem, pois, de concluir-se no sentido de que a norma em crise não se encontra ferida de inconstitucionalidade material por violação dos artigos 20.º e 212.º da Constituição.

**12.** A recorrente invoca ainda, todavia, como fundamento de inconstitucionalidade material da norma objecto do recurso, a violação do

“princípio constitucional da igualdade, na parte em que veio impedir o recurso da decisão do juiz da comarca quanto à questão de direito da admissibilidade ou inadmissibilidade da avaliação fiscal extraordinária. Com efeito, sempre se poderá recorrer de qualquer sentença que verse sobre qualquer outro ponto de direito atinente ao mesmo arrendamento.”

Há, pois, que apurar se a norma em causa conduz a uma situação de *tratamento processual injustificadamente diferente* daquele reservado a interesses e *questões idênticas às discutidas* no processo de avaliação fiscal extraordinária que originou o presente recurso.

Na verdade, o Tribunal proferiu recentemente o citado Acórdão n.º 124/98, no qual decidiu

«julgar inconstitucional a norma do § único do artigo 15.º do Decreto n.º 37 021, de 21 de Agosto de 1948, norma aditada pelo Decreto Regulamentar n.º 1/86, de 2 de Janeiro, mas apenas na parte em que veda o acesso aos tribunais superiores em via de recurso, em processo com valor superior à alçada do tribunal recorrido, para discussão da questão atinente à admissibilidade legal da avaliação extraordinária requerida, por violação do artigo 13.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa».

Escreveu-se neste Acórdão n.º 124/98, para fundamentar este juízo da inconstitucionalidade:

“Ora, no caso *sub judicio* – e diferentemente do que ocorreu no caso sobre o qual foi tirado o citado acórdão n.º 270/95 – verificam-se duas circunstâncias especialmente atendíveis:

- por um lado, está suscitada uma questão de natureza jurídica que excede a mera reapreciação de uma decisão resultante de um juízo de discricionariedade técnica da comissão de avaliação sobre o valor de mercado da renda para certa fracção destinada ao exercício de profissão liberal;
- por outro lado, o valor da anuidade da renda fixada (é este o valor normal a que se atende nas acções de despejo – cfr. art. 307.º, n.º 1, do Código de Processo Civil) excede a alçada dos Tribunais da Relação.

Por força da *conjugação destas duas circunstâncias*, entende-se que viola o princípio da igualdade a solução constante da norma desaplicada, por força da qual não poderá haver recurso, em caso algum, de decisão proferida pela primeira instância, independentemente do valor do processo, quando esteja em causa a própria legalidade da realização da avaliação.

De facto, estando em causa uma pura questão de direito (litigiosa) entre as partes, poderia a mesma ser objecto de uma acção de simples apreciação (art. 4.º, n.º 2, alínea *a*), do Código de Processo Civil), em que o acesso aos sucessivos graus de jurisdição dependia exclusivamente do valor da causa (art. 678.º, n.º1, do Código de Processo Civil).

Ora, *in casu*, tendo sido suscitada a questão de saber se é legal a própria avaliação extraordinária — num recurso em acção cujo valor ultrapassa a alçada da Relação — a circunstância de estar sempre vedado o acesso aos tribunais da Relação e, eventualmente, ao Supremo Tribunal de Justiça constitui uma discriminação infundada das partes do recurso.

Como se escreveu no acórdão n.º 68/85 (in *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 5.º vol., págs. 541 e segs.) e se se repetiu no acórdão n.º 359/86 (in *Acórdãos*, 8.º vol., págs. 605 e seguintes):

«[...] se se concebe que nem todas as decisões tenham de admitir recurso para o Supremo Tribunal de Justiça, 'o que a lei já não poderá fazer é admitir o recurso em toda uma categoria de casos e depois excluí-lo apenas em relação a um sector dessa categoria, *sem que nenhuma justificação objectiva se verifique para tal discriminação*'.»

Há, assim, que concluir que a mera utilização de um certo processo especial — pensado para apreciar apenas o modo de aplicação dos critérios legais ou o juízo de discricionariedade técnica atinente à actualização de rendas prevista na lei — não constitui justificação objectiva para a retirada a qualquer das partes do acesso aos tribunais de 2.ª instância para a apreciação de questão de saber se, *in casu*, podia haver avaliação extraordinária.”

Estes fundamentos foram repetidos, mais recentemente, no citado Acórdão n.º 383/98 (ainda inédito).

E, no presente processo, tal como no decidido por este último Acórdão, esses fundamentos são pertinentemente aplicáveis:

- nele foi, efectivamente, questionada uma *pura questão de direito*, relativa à legalidade da avaliação extraordinária (afirmando-se que o “contrato só era passível duma actualização anual, após o período consensual de congelamento da renda, e nunca duma avaliação fiscal extraordinária”), não se tendo tomado conhecimento desta questão por se entender que inexistia recurso;
- sendo certo que o valor do processo (21 600 000\$00) permitiria, em termos normais (por exemplo, numa acção de simples apreciação em que o acesso aos sucessivos graus de jurisdição decendessem exclusivamente do valor da causa), recurso até ao Supremo Tribunal de Justiça.

Pelo que se pode concluir, como nos citados Acórdãos n.ºs 124/98 e 383/98, pela existência de uma violação do princípio da igualdade, enquanto a norma em apreço não permite o recurso para discussão de uma questão jurídica, em processo cujo valor é superior ao da alçada do tribunal recorrido.

**13.** É certo que este Tribunal, no recente Acórdão n.º 638/98 (ainda inédito) da 2.ª Secção, decidiu que a diferenciação resultante da norma introduzida pelo Decreto Regulamentar n.º 1/86, de 2 de Janeiro (como § único do artigo 15.º do Decreto n.º 37 021) não se mostra arbitrária e desprovida de qualquer fundamento material bastante, pois

“é a própria natureza especial do processo em causa que justifica o estabelecimento de uma regra igualmente especial em matéria de recursos.”

Concluiu, assim, este Acórdão que a referida norma não viola o princípio da igualdade, não se pronunciando pela sua inconstitucionalidade.

Todavia, como se afirma na declaração de voto aposta ao citado Acórdão, ainda que se concedesse que, vendo melhor as

coisas, seja questionável a possibilidade de, em hipóteses como a dos autos, lançar mão, em alternativa, de uma acção de simples apreciação, só cabendo no caso o processo especial do Decreto-Lei n.º 37 021 (na redacção do Decreto Regulamentar n.º 1/86), sempre restaria que, então, seria este processo que ficaria aberto à discussão e decisão de uma “comum” questão de direito — ou seja, de uma questão não atinente ao mérito da avaliação da renda (para a qual aquele processo foi seguramente pensado e configurado, pelo menos em primeira linha), mas à própria *admissibilidade legal da avaliação*. E, perante a identidade de natureza (puramente jurídica) da questão controvertida — relativamente ao objecto de outros processos, com valor idêntico ao do caso dos autos e que admitem reapreciação em via de recurso —, não se afigura ao Tribunal que a simples previsão de uma forma especial de processo possa fornecer a justificação para o estabelecimento da impossibilidade de recurso da decisão judicial, nesse processo especial. Isto, porque a questão é, justamente, a de saber se a mera utilização de um processo especial — pensado para apreciar apenas o modo de aplicação dos critérios legais ou o juízo técnico atinente à actualização de rendas prevista na lei — constitui, só por si, justificação objectiva bastante, à luz do princípio da igualdade, para a retirada a qualquer das partes do acesso aos tribunais de 2.ª instância para reapreciação de questão, jurídica, de saber se, no caso, podia haver avaliação extraordinária. O Tribunal entende que se deve responder negativamente a esta questão, não se divisando na mera remissão para a previsão legal de um processo especial fundamento material bastante para a diferenciação em causa.

Há, pois, que reiterar no presente caso a jurisprudência do Tribunal que resultou dos citados Acórdãos n.os 124/98 e 383/98, no sentido de que, na medida em que não permite o recurso para discussão da questão da admissibilidade legal da avaliação extraordinária em processo cujo valor é superior ao da alçada do tribunal recorrido, a norma do § único do artigo 15.º do Decreto n.º 37 021, de 21. de Agosto de 1948, introduzido pelo Decreto Regulamentar n.º 1/86, de 2 de Janeiro, é inconstitucional, por violação do artigo 13.º, n.º 1 da Constituição.

### III. Decisão

Nestes termos, o Tribunal Constitucional decide:

- a) Julgar a norma do § único do artigo 15.º do Decreto n.º 37 021, de 21 de Agosto de 1948, na redacção do Decreto Regulamentar n.º 1/86, de 2 de Janeiro inconstitucional, por violação do princípio da igualdade, na medida em que não permite o acesso aos tribunais superiores em via de recurso, em processo com valor superior à alçada do tribunal recorrido, para discussão de questão atinente à admissibilidade legal da avaliação extraordinária requerida;
- b) Em consequência, conceder provimento ao recurso, devendo a decisão recorrida ser reformada em consonância com o presente juízo de inconstitucionalidade.

Lisboa, 15 de Dezembro de 1998

*Paulo Mota Pinto; Victor Nunes de Almeida; Maria Fernanda Palma; Maria Helena Brito; Artur Maurício (vencido de acordo com a delaração de voto junta e revendo posição); José Manuel Cardoso da Costa.*

### Declaração de voto

A jurisprudência do Tribunal Constitucional é pacífica no sentido de que a Constituição não impõe, em processo civil, dois graus de jurisdição, gozando o legislador ordinário de “uma ampla margem de discricionariedade na concreta conformação e delimitação dos pressupostos de admissibilidade e do regime dos recursos” (Cfr. Lopes do Rego in “Estudos sobre a jurisprudência do Tribunal Constitucional”, p. 80); neste sentido cfr., entre outros, os Acórdãos n.ºs 275/94, 95/96 (inéditos) e 310/94 (publicado in DR, II Série, n.º 199 de 29/8/94, p. 8888).

Aquela margem de discricionariedade tem, porém, como limite a não consagração de regimes arbitrários, discriminatórios ou sem fundamento material bastante, em obediência ao princípio da igualdade (artigo 13.º da CRP).

A consideração deste limite há-de fazer-se com uma cuidada ponderação dos interesses em jogo — nem sempre de primeira evidência — sem o que a regra da livre conformação do legislador ordinário se pode converter em excepção.

A tese que fez vencimento no presente acórdão, aferindo a constitucionalidade da norma do artigo 15.º § único do Dec. n.º 3 7021, na redacção do Dec. Regulamentar n.º 1/86, com o princípio da igualdade, ultrapassa, a meu ver, a fronteira em que deverá conter-se a análise comparativa dos regimes dos recursos.

Na verdade, justificada a solução de um só grau de jurisdição atendendo à *finalidade típica* do processo de avaliação fiscal extraordinária de rendas “isola-se” uma questão de direito nele discutida, para se concluir que, podendo haver recurso de acordo com o valor da causa, da decisão que a resolvesse, não há fundamento material bastante para que o legislador a não preveja naquele processo especial.

Ora, sem embargo de, com determinados fundamentos, concretamente especificados na lei de processo civil a admissibilidade do recurso se desprender do valor da causa e das alçadas dos tribunais (n.ºs 5 e 6 do artigo 678.º do CPC), entendo que, em regra, a limitação dos recursos feita pelo legislador ordinário deve ser analisada em função da *finalidade típica* do processo em causa. É em função dessa finalidade que o legislador, ponderando a *natureza e importância dos interesses envolvidos e a necessidade de preservar a própria operacionalidade da organização judiciária*, estabeleceu, no uso da liberdade que se lhe reconhece, o regime dos recursos e, concretamente, se é admissível um duplo ou até triplo grau de jurisdição.

A resolução de todas as outras questões — prévias, incidentais ou acessórias — está, em princípio, subordinada ao regime de recorribilidade da que corresponde à finalidade típica do recurso.

Ora, se, no caso, se poderia justificar, ponderados aqueles referidos factores, a irrecorribilidade do julgado que decidisse o

valor da renda em função da avaliação, justificada está, igualmente, a irrecorribilidade da decisão com o fundamento invocado.

Por outro lado, entendo que a questão não deve ser resolvida sem ter em conta outros tipos de processos em que o interessado possa ver reconhecido o mesmo direito, ou seja, no caso, o de não ser actualizada extraordinariamente a renda que paga.

Na verdade, se houver outro tipo de processo — e, no caso, parece viável, uma acção declarativa de simples apreciação — em que o interessado possa impugnar as decisões que vierem a ser proferidas sobre o seu pedido, de acordo com o valor da causa, essa não será razão para concluir que, no processo especial de avaliação, tal direito de impugnação lhe seja, também, conferido.

Não exigindo a Constituição que o legislador ordinário estructure o processo civil de molde a oferecer aos interessados uma multiplicidade de meios processuais para a mesma tutela que o direito invocado requer, a existência daquele outro tipo de processo é, até, uma razão acrescida para que se não julgue inconstitucional, por violação do princípio da igualdade, a norma em causa.

## ANOTAÇÃO

1. O *Acórdão n.º 695/98, de 15 de Dezembro*, do Tribunal Constitucional — relatado pelo Conselheiro Mota Pinto — vem consolidar a jurisprudência definida pelo *Acórdão n.º 124/98*, julgando a norma do § único do artigo 15.º do Decreto n.º 37021, de 21 de Agosto de 1948, na redacção do Decreto Regulamentar n.º 1/86, de 2 de Janeiro, inconstitucional, por violação do princípio da igualdade, na medida em que não permite o acesso aos tribunais superiores em via de recurso, em processo com valor superior à alçada do tribunal recorrido, para discussão de questão atinente à admissibilidade legal da avaliação extraordinária requerida.

O § único aditado, em 1986, ao artigo 15.º do Decreto n.º 37 021 (com redacção entretanto modificada pelo Decreto n.º 37 784, de 14 de Março de 1950) veio estatuir, relativamente à

decisão proferida pelo juiz da comarca em julgamento do recurso interposto das deliberações da comissão de avaliação:

«*Da decisão final não cabe recurso*».

As comissões em causa têm por atribuição proceder à avaliação de prédios urbanos para fixação do respectivo rendimento. Das deliberações por elas proferidas cabe recurso para o juiz do tribunal da comarca mediante petição, na qual o requerente deverá indicar, sendo caso disso, a renda que considera justa (artigo 14.º do diploma citado, com a redacção dada pelo Decreto Regulamentar n.º 1/86). Como se observa no duto Acórdão que comentamos, o quadro normativo em causa continua a subsistir no ordenamento jurídico, nos termos do disposto pela norma de direito transitório constituída pelo artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 321-B/90, de 15 de Outubro.

2. Nas suas alegações de recurso para o Tribunal da Relação de Lisboa, a sociedade comercial inquilina suscitara, designadamente, a inconstitucionalidade material do preceito contido no § único do artigo 15.º do Decreto n.º 37 021, com a redacção dada pelo Decreto Regulamentar n.º 1/86. Mas o Tribunal da Relação entendeu ser o preceito constitucional e não ser, portanto, legalmente admissível a interposição de recurso da decisão proferida pelo juiz da comarca.

A recorrente alegou — perante a Relação e, depois, perante o Tribunal Constitucional — uma dupla fonte de inconstitucionalidade material.

Segundo ela, o § único em causa seria desde logo inconstitucional por violação do *princípio do não retrocesso*, tal como este se articula com a garantia da via judiciária, estabelecida pelo artigo 20.º, n.º 1, da Constituição, inserida numa matriz organizatória e processual caracterizada pela existência de varias instâncias judiciais, de acordo com o artigo 211.º (actual artigo 209.º), n.º 1, alínea *a*), e, em geral, com o princípio do Estado de Direito, proclamado pelo artigo 2.º do texto constitucional.

Mas alegou também a recorrente que, ainda que assim não se entendesse, se deveria considerar aquele preceito inconstitucional, na parte em que veda não apenas o recurso das decisões sobre a

avaliação propriamente dita mas também o recurso das decisões sobre a admissibilidade da avaliação. Na parte em que exclui o recurso das decisões sobre a admissibilidade da avaliação, o preceito viola com efeito (alegadamente) o *princípio da igualdade de tratamento* enunciado no artigo 13.º da Constituição.

3. Recorda o douto Acórdão que ora anotamos que a jurisprudência do Tribunal Constitucional se tem vindo a pronunciar, de modo uniforme e reiterado, no sentido de não se encontrar constitucionalmente consagrado o direito a um duplo grau de jurisdição para a generalidade dos processos. Segundo o Acórdão, o contrário apenas sucede quanto às decisões de condenação em processo criminal e não por força do disposto no artigo 20.º mas sim do regime das garantias de defesa, no artigo 32.º, n.º 1, da Constituição.

4. Também os signatários entendem que a Constituição não bane em absoluto regimes processuais específicos delimitados que admitam o grau único de jurisdição. Isso não significa porém — a seu ver — que a Constituição seja neutra ou indiferente perante todas as opções que o legislador ordinário venha a tomar a este propósito. Ao dispor, no n.º 1 do artigo 32.º, que o processo criminal assegura todas as garantias de defesa, *incluindo o recurso*, a Constituição reconhece que o recurso de decisão jurisdicional é em si mesmo um meio de garantir os direitos ou interesses legítimos controvertidos. A decisão jurisdicional pode incorrer em ilegalidade processual ou substantiva e a existência de recurso para um tribunal superior, ou para uma formação de julgamento mais ampla no seio do mesmo tribunal (caso de certos recursos no âmbito do Supremo Tribunal de Justiça ou do Supremo Tribunal Administrativo), reforça, em princípio, a eficácia (na vertente da qualidade) da tutela jurisdicional.

A existência de mais de um grau de jurisdição representa um princípio geral processual que consagra uma garantia essencial aos interesses das partes e ao interesse superior da justiça (DEBBASCH, *Contentieux Administratif*, Paris, 5.ª ed., 1990, p. 631). E isto porque um segundo julgamento, efectuado por magistrados mais experientes e apreciando um processo já decantado na pri-

meira instância, corresponde a uma presunção de maior qualidade de decisão. «*A preocupação de uma boa administração de justiça conduz assim à técnica de duplo grau de jurisdição*» (CHAPUS, *Droit du Contentieux Administratif*, Paris, 2.ª ed., 1990, p. 656).

A existência de recurso da decisão jurisdicional pode ceder perante outros valores ou princípios constitucionais, ou mesmo em face de outras vertentes processuais ou organizatórias do valor da eficácia da tutela jurisdicional. Mas isso significa que, em cada caso, a constitucionalidade da inexistência de recurso terá de ser objecto de uma ponderação. Assim se explica que a doutrina aponte outras situações para além da condenação criminal em que se deve entender que a Constituição impõe a existência de recurso. Estamos de acordo com GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA quando sustentam que o duplo grau de jurisdição se apresenta como uma garantia imprescindível quando se trate de decisões judiciais que afectem direitos fundamentais (*Constituição da República Portuguesa Anotada*, Artigo 20.º, V, Coimbra, 3.ª ed., 1993, p. 164). E concordamos igualmente com ARMINDO RIBEIRO MENDES quando se pronuncia no sentido de que o legislador ordinário não poderá ir ao ponto de limitar de tal modo o direito de recorrer, que, na prática, se tivesse de concluir que os recursos tinham sido suprimidos (*Recursos em Processo Civil*, Lisboa, 2.ª ed., 1994, pp. 101-102);

O próprio Tribunal Constitucional se pronunciara, aliás, em sentido semelhante ao do último Autor citado no *Acórdão n.º 178/88, de 14 de Julho*, ao reconhecer que o legislador, dispondo embora de uma larga margem de liberdade no tocante às decisões susceptíveis de ser impugnadas por via de recurso, «*não pode eliminar pura e simplesmente a faculdade de recorrer em todo e qualquer caso, nem inviabilizar na prática essa faculdade*».

Deste modo se chega à conclusão de que, embora sejam algo indeterminados os pontos limítrofes do seu alcance, o *princípio do duplo grau de jurisdição* ou *da dupla instância*, representando um elemento adjuvante da efectividade da protecção jurisdicional, não carece de estar expressamente afirmado *qua tale* no texto da Constituição para ter repercussão constitucional. Ele é um daqueles

princípios organizatórios e processuais que concretizam a aplicação do princípio material do Estado de Direito no plano do regime constitucional dos tribunais (BLECKMANN, *Staatsrecht II – Die Grundrechte*, Köln, 3.<sup>a</sup> ed., 1989, p. 1014).

5. Nas suas alegações de recurso, a recorrente não sustentava que a inexistência de recurso quanto à decisão do Juiz da comarca sobre o montante da avaliação violasse necessariamente, em si mesma, um imperativo constitucional de dupla instância concretizado em face da natureza da situação controvertida através de uma ponderação de valores, princípios e direitos fundamentais, nos termos a que atrás aludimos. A recorrente defendia, isso sim, que, tendo aquele tipo de decisão do juiz de comarca estado sujeito a recurso para a Relação, era inconstitucional a norma superveniente que teria vindo eliminar tal recurso. Segundo a recorrente alegava, constituindo a garantia da via judiciária um segmento do princípio do Estado de Direito e, simultaneamente, um direito fundamental (STERN, *Allgemeine Lehren der Grundrechte*, München, 1988, p. 1438) e sendo o direito de recorrer uma componente dessa garantia, um dos casos em que o tolhimento do direito de recorrer ficaria vedado ao legislador seria aquele em que se viesse retirar um direito de recurso que até tal momento o Ordenamento Jurídico consagrasse.

Em suma, o que a recorrente invocava era o *princípio do não retrocesso*.

6. O *princípio do não retrocesso* diz-nos que, uma vez produzidas pelo legislador ordinário normas destinadas a cumprir uma determinada tarefa constitucional (definida quer em termos concretos quer em linhas gerais), não podem aquelas vir posteriormente a ser revogadas ou substituídas por outras que instituem um regime claramente menos favorável.

Como já decidiu o Tribunal Constitucional, «se a Constituição impõe ao Estado a realização de uma determinada tarefa, então quando ela seja levada a cabo, o resultado passa a ter uma protecção *directa* da Constituição. O Estado não pode voltar atrás, não pode descumprir o que cumpriu, não pode *tornar* a colocar-se na situação de devedor» (Acórdão n.º 34/84, de 11 de Abril, «O

Direito», Anos 106-119, p. 418). E o Tribunal declarou ainda que «a partir do momento em que o Estado cumpre (total ou parcialmente) as tarefas constitucionalmente impostas para realizar um direito social, o respeito constitucional deste deixa de consistir (ou deixa de consistir apenas) numa obrigação positiva, para se transformar ou passar também a ser uma obrigação negativa. O Estado, que estava obrigado a actuar para dar satisfação ao direito social, passa a estar obrigado a abster-se de atentar contra a realização dada ao direito social» (idem, p. 419).

Naturalmente que o raciocínio do Tribunal Constitucional se deverá aplicar por maioria de razão aos programas de concretização legislativa de direitos, liberdades e garantias, como é o direito de acesso à jurisdição. Na medida em que a dupla instância ou duplo grau de jurisdição representa — como se viu — um instrumento primordial da garantia judiciária efectiva, o legislador ordinário não pode retroceder na atribuição do direito de recurso sem violar aquela garantia e o direito fundamental que a acompanha.

A moderna doutrina mostra aliás que, no recurso de uma decisão judicial, o interesse em impugnar se não confunde totalmente com o interesse em agir subjacente à propositura da acção. Aquele primeiro interesse assenta nos efeitos prejudiciais da sentença. O duplo grau de jurisdição não significa pois apenas um reforço da protecção jurisdicional já concedida ao interesse em agir inicial, mas a única protecção possível para um interesse nascido em face da sentença a impugnar (SALVANESCHI, *L'Interesse ad Impugnare*, Milão, 1990, pp. 15, 17, 299 e 328, entre outras).

7. Argumentava portanto a recorrente que, quando o Decreto Regulamentar n.º 1/86 teria vindo privar de recurso a decisão do juiz da comarca que aprecia o recurso das deliberações das comissões de avaliação, retirara aos particulares um instrumento de protecção judiciária contra actos judiciais. A deliberação da comissão de avaliação é um acto administrativo. A sentença do juiz da comarca representa a primeira decisão sobre o caso revestida de carácter jurisdicional. Ora, sobre qualquer erro cometido nesta primeira apreciação jurisdicional não pode incidir uma revisão feita por juízes. Por força da inexistência de recurso, um só juiz

— e um juiz de 1.<sup>a</sup> instância — decide definitivamente da situação jurídica controvertida. Por mais vultuosos que sejam os interesses em causa, por mais manifesto e gravoso que seja um erro cometido em tal apreciação, esta permanece insusceptível de toda e qualquer nova estimativa.

Não poderia assim — segundo a recorrente — deixar de reconhecer-se que o § único aditado pelo Decreto Regulamentar n.º 1/86 ao artigo 15.º do Decreto n.º 37 021, de 4 de Agosto de 1948, representara uma violação pelo legislador do dever de se abster de atentar contra a realização do direito de acesso aos tribunais. A efectividade do acesso passa pelo duplo grau de jurisdição e o legislador teria vindo eliminar — através de um mero decreto regulamentar — um recurso lá onde ele teria existido. O duplo grau de jurisdição não parece ser um princípio absoluto e a eliminação poderia eventualmente ser admissível se integrada numa revisão global da legislação processual cuja lógica de fundo a impusesse. Mas — assim isolada — representaria pura e simplesmente um retrocesso na garantia judiciária. E, como tal, seria materialmente inconstitucional, violando os artigos 2.º, 20.º, n.º 1 e 211.º, n.º 1, alínea a), da Constituição (hoje 209.º).

8. O Tribunal desatendeu a alegação fundada nos limites postos pelo *princípio do não retrocesso* ao poder do legislador ordinário de eliminar um recurso como o considerado. Fê-lo porém não através de um juízo sobre a bondade de tal alegação em abstracto considerada, mas com fundamento em que o § único, aditado ao artigo 15.º do Decreto n.º 37021 pelo Decreto Regulamentar n.º 1/86, não viera eliminar qualquer recurso não obstante o seu teor («*Da decisão final não cabe recurso*»). Segundo o Tribunal Constitucional, entendeu bem a Relação de Lisboa quando julgou no sentido de que, «pelo menos a partir da entrada em vigor do Código de Processo Civil de 1961, o recurso interposto das deliberações das comissões de avaliação para o juiz de direito, nos termos dos artigos 14.º e 15.º do Decreto n.º 37 021, correspondia à última instância, sendo definitiva a respectiva decisão». Assim, segundo o Acórdão anotado, «o Decreto Regulamentar n.º 1/86, quando aditou ao artigo 15.º do Decreto n.º 37 021, o § único — «*Da decisão final não cabe recurso*» — em bom rigor não intro-

duziu um qualquer novo elemento de estatuição no quadro normativo pré-existente, limitando-se tão só a 'acabar com quaisquer dúvidas' ».

Os signatários situam a presente anotação no campo do Direito Constitucional: não é seu propósito entrar na análise de questões meramente atinentes ao Direito Processual Civil ordinário. Pareceu-lhes no entanto interessante deixar aqui este apontamento sobre a aplicação do *princípio do não retrocesso* a medidas legislativas que venham eliminar recursos antes existentes. A questão não se colocará uniformemente em todas essas situações. Mas poderão surgir ou já existir casos (como será o vertente se o aludido § único não for meramente interpretativo) em que a privação superveniente de recurso se não insira numa lógica de sistema (ao contrário do que sucederá, por exemplo, com uma revisão das alçadas), isto é, venha desproteger interesses legítimos ou direitos de vulto sem uma clara contrapartida de salvaguarda de outros valores, princípios ou direitos a privilegiar à luz de uma ponderação regida pela ideia de proporcionalidade. Na parte da presente anotação que aqui encontra o seu termo, deixa-se registado um apontamento que eventualmente se revelará de alguma utilidade nessas hipotéticas situações.

9. Passa-se agora a comentar o Acórdão na parte em que doutamente acolheu a alegação da recorrente de acordo com a qual o § único do artigo 15.º do Decreto n.º 37 021 viola o *princípio constitucional da igualdade* na medida em que também impede o recurso da decisão do juiz da comarca quanto à *questão de direito da admissibilidade ou inadmissibilidade da avaliação*.

No caso, não se discutia tão só o montante da avaliação mas também a própria admissibilidade de tal procedimento. Alegava a recorrente que, na parte em que bane o recurso da decisão do juiz da comarca respeitante à admissibilidade da avaliação, a norma conduz a uma situação de *tratamento processual injustificadamente diferente* daquele reservado a interesses e questões idênticos aos discutidos no processo de avaliação fiscal extraordinária.

Na versão de 1950, o artigo 14.º do Decreto n.º 37 021, de 21 de Agosto de 1948, distinguia claramente as questões da *admis*

*sibilidade ou inadmissibilidade da avaliação e o resultado de avaliação*, para especificar que as decisões proferidas sobre qualquer delas pelas comissões de avaliação eram passíveis de recurso para o juiz da comarca. Porém, a versão dada ao mesmo artigo 14.º pelo Decreto Regulamentar n.º 1/86 deixou de expressar aquela destrição. Compreende-se que assim seja: a decisão sobre a admissibilidade ou inadmissibilidade da avaliação, para efeito de solucionar uma controvérsia havida entre senhorio e inquilino sobre tal questão, é um acto meramente jurisdicional. A Constituição de 1976 veio estabelecer a favor dos tribunais uma reserva sobre os actos jurisdicionais. Logo, as comissões de avaliação não têm competência para decidir autonomamente sobre a questão de direito que versa sobre se há ou não lugar a uma avaliação. As avaliações a que procedem são sempre provisórias, no sentido de que só o juiz pode decidir imperativamente sobre se estão reunidos os pressupostos legalmente indicados para que o senhorio tenha o direito de exigir a avaliação e, por esse modo, obter a base de uma elevação de renda oponível ao inquilino. Quanto às avaliações propriamente ditas, elas só se transformam em acto jurisdicional na medida em que uma sentença as incorpora. Mas a Administração Pública pode avaliar imóveis no desempenho da função administrativa, designadamente para efeito de liquidação de impostos.

Em suma, poderá aceitar-se que existe eventualmente um critério material de razoabilidade capaz de justificar a discriminação de tratamento sofrida por aqueles que desejarium mas não podem recorrer daquela parte da sentença que julga sobre o valor. Esse critério prende-se com a circunstância de a pronúncia do juiz sobre o valor do imóvel e do seu rendimento ser já um segundo acto de autoridade com esse objecto.

Mas esse eventual critério não subsiste relativamente àquela outra parte da sentença em que pela primeira vez se decide com impossibilidade sobre se a situação concreta *admite ou não admite a possibilidade de se proceder a uma avaliação fiscal extraordinária*. Fica pois sem justificação atendível a discriminação de tratamento traduzida na excepção à regra geral da admissibilidade de recurso nas causas de valor superior à alçada (excepção do processo súmaríssimo *per saltum*).

Ora, quando haja desigualdade de tratamento de situações qualificáveis como iguais e não se encontre uma base material para um juízo de razoabilidade de tal discriminação, há violação do princípio constitucional da igualdade. Como escreve CANARIS, citando um Acórdão do Tribunal Constitucional alemão, «o princípio da igualdade é violado quando se não possa apontar um fundamento razoável, resultante da natureza das coisas ou materialmente informado, para a diferenciação legal, ou mais simplesmente, quando a disposição possa ser caracterizada como arbitrária» (CANARIS, *Pensamento Sistemático e Conceito de Sistema na Ciência do Direito*, trad. Port., Lisboa, 1989, p. 226).

No caso vertente, não se vê razão para que uma parte, que se sente prejudicada por um erro de direito quanto à admissibilidade da avaliação, não possa recorrer da sentença do tribunal de comarca, quando o poderia fazer relativamente a outra sentença proferida na mesma instância sobre qualquer outro ponto de direito atinente ao mesmo arrendamento. O legislador tratou desigualmente quanto à admissibilidade de recurso situações idênticas no essencial, sem que para tanto se lobrigue uma justificação material, um fundamento racional extraído da natureza das coisas, ou imposto como óbvio por elas (BADURA, *Staatsrecht*, München, 1986, p. 98; HESSE, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, 16.<sup>a</sup> ed., 1988, p. 170).

10. O Tribunal Constitucional acolheu esta argumentação, considerando que, *in casu*, tendo sido suscitada a questão de saber se é legal a própria avaliação extraordinária — num recurso em acção cujo valor ultrapassa a alçada da Relação — a circunstância de estar sempre vedado o acesso aos tribunais da Relação e, eventualmente, ao Supremo Tribunal de Justiça constitui uma discriminação infundada das partes do recurso». Por outras palavras, não é compatível com o imperativo de igualdade de tratamento admitir o recurso em relação a toda a uma categoria de casos e, depois, excluí-lo apenas em relação a um sector dessa categoria, sem que nenhuma justificação objectiva se verifique para tal discriminação. A justificação existe — conclui o Tribunal Constitucional — quanto à irrecorribilidade da decisão do juiz de comarca sobre o montante da avaliação, que já reaprecia uma decisão resultante de

um juízo de discricionariedade técnica formulado por uma comissão sobre o valor de mercado de uma renda. Mas a justificação desaparece quando se trata da simples discussão de uma questão jurídica sobre a qual (fica implícito ...) a decisão do juiz de 1.<sup>a</sup> instância constitui a primeira definição imperativa do direito do caso concreto.

Se os signatários têm algumas dúvidas quanto à primeira conclusão, apoiam sem reservas a segunda e felicitam-se por o Acórdão ora comentado vir contribuir para uma sedimentação em tal sentido da jurisprudência constitucional.