

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 221/2019

Processo n.º 1094/18

Acordam, em Plenário, no Tribunal Constitucional:

I — Relatório

1 — O representante do Ministério Público junto do Tribunal Constitucional requereu, em conformidade com o disposto no artigo 82.º da Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional, aprovada pela Lei n.º 28/82, de 15 de novembro («LTC»), a organização de um processo, a tramitar nos termos do processo de fiscalização abstrata e sucessiva da constitucionalidade, com vista à apreciação da inconstitucionalidade da norma do n.º 7 do artigo 64.º do Decreto-Lei n.º 291/2007, de 21 de agosto, na redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 153/2008, de 6 de agosto, segundo a qual, «nas ações destinadas à efetivação da responsabilidade civil decorrente de acidente de viação, para efeitos de apuramento do rendimento mensal do lesado, no âmbito da determinação do montante da indemnização por danos patrimoniais a atribuir ao mesmo, o tribunal apenas pode valorar os rendimentos líquidos auferidos à data do acidente, que se encontrem fiscalmente comprovados, após cumprimento das obrigações declarativas legalmente fixadas para tal período».

De forma a legitimar o seu pedido, alega o requerente que tal norma já foi julgada inconstitucional em três casos concretos pelo Tribunal Constitucional, respetivamente nos Acórdãos n.ºs 383/2012, 273/2015 e 565/2018 (acessíveis, assim como os demais adiante referidos, em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>), já transitados em julgado, e, bem assim, pela Decisão Sumária n.º 520/2018 (acessível a partir da ligação <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/decsumarias/>), igualmente já transitada em julgado.

2 — Notificado para, querendo, se pronunciar sobre o pedido, nos termos dos artigos 54.º e 55.º, n.º 3, da LTC, o Primeiro-Ministro ofereceu o merecimento dos autos.

3 — Discutido o memorando elaborado pelo Presidente do Tribunal, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 63.º, n.º 1, da LTC, e fixada a orientação do Tribunal, cumpre agora decidir em conformidade com o que então se estabeleceu.

II — Fundamentação

4 — De acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 281.º da Constituição da República Portuguesa, o Tribunal Constitucional aprecia e declara, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade de qualquer norma, desde que tenha sido por ele julgada inconstitucional em três casos concretos. Este preceito é reproduzido, no essencial, pelo artigo 82.º da LTC, que determina pertencer a iniciativa a qualquer dos juizes do Tribunal Constitucional ou ao Ministério Público, devendo promover-se a organização de um processo com as cópias das correspondentes decisões, o qual é concluso ao Presidente, seguindo-se os termos do processo de fiscalização abstrata e sucessiva da constitucionalidade, previsto nesta mesma Lei.

5 — O pedido de generalização do juízo de inconstitucionalidade tem por base quatro decisões em sede de fiscalização concreta da constitucionalidade que incidiram

sobre a seguinte norma extraída do artigo 64.º, n.º 7, do Decreto-Lei n.º 291/2007, de 21 de agosto (*Regime do Sistema de Seguro Obrigatório de Responsabilidade Civil Automóvel — «SORCA»*), na redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 153/2008, de 6 de agosto: *nas ações destinadas à efetivação da responsabilidade civil decorrente de acidente de viação, para efeitos de apuramento do rendimento mensal do lesado, no âmbito da determinação do montante da indemnização por danos patrimoniais a atribuir ao mesmo, o tribunal apenas pode valorar os rendimentos líquidos auferidos à data do acidente, que se encontrem fiscalmente comprovados, após cumprimento das obrigações declarativas legalmente fixadas para tal período.*

Importa notar que os julgamentos de inconstitucionalidade, não obstante incidirem sobre o mesmo critério normativo, mobilizaram parâmetros constitucionais distintos. No Acórdão n.º 383/2012, o juízo de desconformidade constitucional baseou-se na violação do *direito à tutela jurisdicional efetiva*, na vertente da garantia de um processo equitativo, consagrada no artigo 20.º, n.º 4, em conjugação com o artigo 18.º, n.º 2, ambos da Constituição, e do *direito à justa reparação dos danos*, decorrente do artigo 2.º da Constituição; já no Acórdão n.º 273/2015, a censura constitucional residuiu na violação da *reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República em matéria de direitos, liberdades e garantias* prevista no artigo 165.º, n.º 1, alínea b), da Constituição; por fim, no Acórdão n.º 565/2018, o julgamento de inconstitucionalidade radicou na violação da mencionada *reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República em matéria de direitos, liberdades e garantias* e do *princípio da igualdade* consignado no seu artigo 13.º, n.º 1. Já a Decisão Sumária n.º 520/2018 remeteu para a fundamentação dos Acórdãos n.ºs 383/2012 e 273/2015.

Esta diversidade quanto à fundamentação do mesmo juízo positivo de inconstitucionalidade, se não obsta à organização de um processo de generalização do juízo de inconstitucionalidade, aconselha e justifica que na sua apreciação em sede de fiscalização abstrata e sucessiva se tomem em consideração acrescidas preocupações de coerência ao nível do discurso fundamentador, evitando seguir vias argumentativas não indispensáveis à própria declaração de inconstitucionalidade que, pese embora a respetiva legitimidade e consequência, possam tornar menos clara e compreensível a decisão final.

6 — É o seguinte o teor do n.º 7 do artigo 64.º do SORCA, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 153/2008:

«Para efeitos de apuramento do rendimento mensal do lesado no âmbito da determinação do montante da indemnização por danos patrimoniais a atribuir ao lesado, o tribunal deve basear-se nos rendimentos líquidos auferidos à data do acidente que se encontram fiscalmente comprovados, uma vez cumpridas as obrigações declarativas relativas àquele período, constantes da legislação fiscal.»

Trata-se de uma norma exclusivamente aplicável a ações de responsabilidade civil cobertas por *seguro obrigatório de responsabilidade civil automóvel* — e não já a outros domínios da responsabilidade civil. O seu efeito jurídico principal é a limitação dos poderes de cognição dos tribunais em sede de apuramento do rendimento do lesado para efeitos de determinação da indemnização por danos patrimoniais. Como decorrência daquela regra, não podem

ser considerados pelo tribunal rendimentos do lesado não fiscalmente comprovados: ainda que o lesado pudesse demonstrar que beneficiava de rendimentos não declarados à Administração Tributária — designadamente para reclamar indemnização como lucro cessante por força de um período de incapacidade temporária —, não pode tal prova ser atendida.

A norma ora em crise não constava da redação originária do regime do SORCA, tendo sido aditada pelo Decreto-Lei n.º 153/2008, de 6 de agosto. A sua introdução foi expressamente fundamentada no respetivo preâmbulo:

«[H]oje sucede que a determinação do valor dos rendimentos auferidos pelos lesados em processos de indemnização por acidente de viação, na medida em que contribuem para a definição do quantum indemnizatório por danos patrimoniais, gera litígios evitáveis, uma vez que as seguradoras, em regra, baseiam o respetivo cálculo nos rendimentos declarados pelos lesados à administração tributária, ao passo que os sinistrados, não raras vezes, invocam em juízo rendimentos bastantes superiores, sem qualquer correspondência com as respetivas declarações fiscais.

Trata-se, portanto, de uma área que, em razão da potencial litigiosidade que lhe está associada, requer a aprovação de regras mais objetivas, que baseiem o cálculo da indemnização, quanto aos rendimentos do lesado, na declaração apresentada para efeitos fiscais.

Assim, não obstante o avanço trazido pela Portaria n.º 377/2008, de 26 de maio, que veio fixar os critérios e valores orientadores para efeitos de apresentação aos lesados por acidente automóvel de proposta razoável para indemnização do dano corporal, torna-se imperioso pôr cobro ao potencial de litigiosidade que aquela situação encerra, procurando, por um lado, contribuir para acentuar a tendencial correspondência entre a remuneração inscrita nas declarações fiscais e a remuneração efetivamente auferida — sinalizando-se também aqui, o reforço de uma ética de cumprimento fiscal —, e, por outro, aumentar as margens de possibilidades de acordo entre seguradoras e segurados, evitando o foco de litigância que surge associado à dissemelhança de valores que estas situações comportam. A introdução desta regra contribui igualmente para que nestas matérias exista mais objetividade e previsibilidade nas decisões dos tribunais, criando também condições para que a produção de prova seja mais fácil e célere e a decisão mais justa».

Deste modo, o legislador indica o objetivo precípuo da sua redação: a norma visa reduzir a litigiosidade, desincentivando a rejeição pelos segurados das propostas de indemnização apresentadas pelas seguradoras, eventualmente animados pela expectativa de conseguir demonstrar judicialmente rendimentos reais superiores àqueles que haviam sido fiscalmente declarados. O intuito legislativo estará, por isso, em consonância com o propósito de regularização pronta e diligente dos sinistros ocorridos no âmbito do SORCA (cf. artigo 31.º).

A este primeiro escopo, acresce ainda, sublinha o Governo, um «reforço de uma ética de cumprimento fiscal» — desencorajando reflexamente a fraude nas declarações tributárias —, um aumento da «objetividade e previsibilidade nas decisões dos tribunais» e uma «produção de prova mais fácil e célere».

7 — Limitando a admissibilidade de meios probatórios quanto aos rendimentos do lesado — ficando a demonstração destes restrita às declarações fiscais — importa saber se a liberdade de oferecer provas é garantida pelo texto constitucional e, nessa eventualidade, aferir do cumprimento dos limites de que dependem as restrições aos direitos conferidos pela Constituição. Com efeito, discutindo-se a conformidade da regra com o texto constitucional, a análise deve principiar pela definição do parâmetro constitucional de proteção.

Sob a epígrafe de «Acesso ao direito e tutela jurisdicional efetiva», a Constituição estabelece um conjunto de garantias que constituem, em si mesmas, direitos fundamentais (Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4.ª Edição, Coimbra Editora, 2007, p. 408), de que se destacam o direito de acesso à justiça e aos tribunais (n.º 1 do artigo 20.º) e o direito a um processo equitativo (n.º 4 do artigo 20.º). Sendo certo que o direito de acesso aos tribunais tem uma dimensão *prestacional* (cometendo ao Estado a criação de um aparelho judiciário e a definição das condições de acesso) ele inclui simultaneamente uma vertente *garantística*, ao assegurar que ninguém pode ser privado de aceder à justiça seja qual for a sua condição económica (Miguel Teixeira de Sousa, «A jurisprudência constitucional portuguesa e o direito processual civil», *XXV Anos de Jurisprudência Constitucional Portuguesa*, Coimbra Editora, 2008, p. 72). Assim, o Tribunal Constitucional concluiu, nos Acórdãos n.ºs 364/2004 e 301/2009, ser-lhe aplicável o regime específico dos direitos, liberdades e garantias, por ter natureza análoga aos enunciados no título II da Constituição (artigo 17.º da Constituição):

«Na verdade, o Estado encontra-se constitucionalmente vinculado a uma atividade prestativa que satisfaça o direito dos cidadãos de acesso à justiça (artigo 20.º da CRP). Este direito corresponde a um direito fundamental dotado da força jurídica própria dos direitos, liberdades e garantias, pelo que o princípio da proporcionalidade, sempre vigente, como princípio básico do Estado de direito, em qualquer campo de atuação estadual que contenda com interesses dos particulares, encontra aqui uma qualificada expressão aplicativa (artigo 18.º, n.º 2, da CRP)» (no mesmo sentido, v. Guilherme da Fonseca, «A defesa dos direitos — princípio geral da tutela jurisdicional dos direitos fundamentais», *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 344, 1985, p. 38).

Ora, este direito de acesso à justiça é densificado, *inter alia*, com o direito a um processo equitativo (n.º 4 do artigo 20.º), que informa aquele cânone (v. Lopes do Rego, «Os princípios constitucionais da proibição da indefesa, da proporcionalidade dos ónus e cominações e o regime da citação em processo civil» in *Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa*, Coimbra Editora, 2003, p. 835). Trata-se de uma dimensão da garantia de acesso aos tribunais, já que «de nada serve ao particular aceder à justiça se a sua posição em juízo não se encontrar igualmente protegida» (assim, Miguel Teixeira de Sousa, *cit.*, p. 69).

No quadro do direito ao processo equitativo, enquanto corolário do direito de acesso aos tribunais e estruturante do princípio do Estado de direito (Acórdãos n.ºs 62/91 e 271/95; Jorge Miranda, *Direitos Fundamentais*, 2.ª Edição, Almedina, 2017, p. 258), exige-se a estruturação proces-

sual de modo a garantir «o direito de defesa e o direito ao contraditório traduzido fundamentalmente na possibilidade de cada uma das partes invocar as razões de facto e de direito, oferecer provas, controlar as provas da outra parte, pronunciar-se sobre o valor e resultado destas provas» (v. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *cit.*, p. 415). Como o Tribunal Constitucional sublinhou no Acórdão n.º 251/2017:

«[O] direito de acesso aos tribunais é, entre o mais, o direito a uma solução jurídica dos conflitos a que se deve chegar em prazo razoável e com observância das garantias de imparcialidade e independência, mediante o correto funcionamento das regras do contraditório» (Acórdão n.º 86/88 [...]). Como concretização prática do princípio do processo equitativo e corolário do princípio da igualdade, o direito ao contraditório, por seu lado, traduz-se essencialmente na possibilidade concedida a uma das partes de “deduzir as suas razões (de facto e de direito)”, de “oferecer as suas provas”, de “controlar as provas do adversário” e de “discretar sobre o valor e resultados de umas e de outras” (entre muitos outros, o Acórdão n.º 1193/96) — (cf. Acórdão n.º 186/2010, ponto 2)».

Quer isto dizer que a densificação constitucional do princípio do contraditório não coincide necessariamente com a sua interpretação processual civil (Acórdão n.º 186/2010), identificando-se — porventura sob influência da garantia constitucional do *rechtliches Gehör* alemão (§ 103 da *Grundgesetz*) — com uma «garantia de participação efetiva das partes em todo o litígio, mediante a possibilidade de, em plena igualdade, influírem em todos os elementos (factos, provas, questões de direito) que se encontrem em ligação com o objeto da causa e que, em qualquer fase do processo, apareçam como potencialmente relevantes para a decisão» (Lebre de Freitas, *Introdução ao Processo Civil*, 4.ª Edição, Gestlegal, Coimbra, 2017, p. 127). Isto é, o Tribunal Constitucional tem assumido um «entendimento amplo do princípio do contraditório» (v. Rui Medeiros, «Anotação ao artigo 20.º», *Constituição Portuguesa Anotada*, org. Jorge Miranda e Rui Medeiros, Tomo I, 2.ª Edição, p. 443), assente no «direito de cada um a ser ouvido em juízo» (Acórdãos n.º 278/98, 353/2008, 286/2011 e 350/2012).

8 — No plano da prova, esta garantia projeta-se no direito a apresentar os meios probatórios potencialmente relevantes para apuramento dos factos, como sublinham Lebre de Freitas, *cit.*, p. 130, e Manuel de Andrade (*Noções Elementares de Processo Civil*, Coimbra Editora, reimpressão, 1993, p. 379). Fala-se, assim, num direito constitucional à prova que surge dissolvido em outros princípios expressamente consagrados, como o direito de defesa e o princípio do contraditório (cf. Gomes Canotilho, «O ónus da prova na jurisdição das liberdades», *Estudos sobre Direitos Fundamentais*, 2.ª Edição, Coimbra Editora, 2008, p. 169). O Tribunal Constitucional vem reiterando firmemente esta conclusão, com especial nitidez — «o direito de acesso à justiça comporta indiscutivelmente o direito à produção de prova» (Acórdão n.º 209/95) — escarpelizada nos Acórdãos n.ºs 646/2006, 681/2006, 157/2008 e 530/2008 e, neste concreto domínio do SORCA, sublinhada nos Acórdãos n.ºs 383/2012, 273/2015 e 565/2018:

«Um processo equitativo implica uma dialética, em que cada uma das partes tenha a possibilidade, em igual-

dade de armas, de apresentar a sua versão e os seus argumentos, de facto e de direito, oferecer provas e pronunciar-se sobre os argumentos e material probatório carreado pela parte contrária, antes da prolação da decisão judicial. No âmbito do direito a um processo equitativo, está compreendido um “direito constitucional à prova” abrangendo “o direito à prova em sentido lato (poder de demonstrar em juízo o fundamento da própria pretensão) e o direito à prova em sentido restrito (alegando matéria de facto e procedendo à demonstração da sua existência)” (J.J. Gomes Canotilho, “Estudos sobre Direitos Fundamentais”, 2.ª edição, Coimbra Editora, 2008, p. 170)» (Acórdão n.º 383/2012).

«Entre as dimensões constitutivas de tal garantia, encontra-se o direito à prova, entendido como faculdade de apresentação de provas destinadas a demonstrar e provar os factos alegados em juízo (v. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, *cit.*, anot. XI, p. 416). Entendendo-se a exposição das razões de facto e de direito de uma dada pretensão, com sujeição ao contraditório da parte contrária, perante o tribunal antes que este tome a sua decisão como uma manifestação do direito de defesa dos interessados perante os tribunais, tal direito, juntamente com o princípio do contraditório, não pode deixar de ser visto como “uma decorrência do direito de acesso aos tribunais e a um processo equitativo julgado por um órgão imparcial e independente. Por isso, embora só estejam [— o direito de defesa e o princípio do contraditório —] expressamente consagrados na Constituição no âmbito do processo penal, [os mesmos] apresentam-se como normas de alcance geral” (cf. Rui Medeiros, *ob. cit.*, anot. XX ao artigo 20.º, pp. 442-443)» (Acórdãos n.ºs 273/2015 e 565/2018).

É indisputado, assim, que o direito a apresentar provas está contido na garantia de um processo equitativo e no direito à tutela jurisdicional efetiva, consagrados nos n.ºs 1 e 4 do artigo 20.º da Constituição.

9 — A garantia constitucional não implica, porém, que o legislador não possa introduzir restrições ou limitações à admissibilidade de meios de prova, reconhecendo-se-lhe uma «ampla margem de liberdade na conformação do processo» (Acórdão n.º 251/2017; Lopes do Rego, «Os princípios...», *cit.*, p. 839). Dito de outro modo: a abrangência, pelo direito a um processo equitativo, do direito a apresentar provas não implica «a admissão de todos os meios de prova permitidos em direito, em qualquer tipo de processo e relativamente a qualquer objeto do litígio, ou que não sejam possíveis limitações quantitativas na produção de certos meios de prova» (Acórdão n.º 209/95), porquanto aquele direito pode ser submetido a restrições legislativas com vista a salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos (Acórdãos n.ºs 452/2003, 646/2006, 681/2006, 157/2008 e 530/2008).

Simplemente, a limitação só pode ter-se por constitucionalmente admissível mediante o cumprimento cumulativo dos pressupostos de restrição dos direitos fundamentais submetidos ao regime dos direitos, liberdades e garantias — designadamente contidos nos n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º da Constituição. Isto é, «[a] limitação da liberdade probatória — que é diferente da sua regulamentação (por exemplo, quanto ao número de testemunhas ou outros meios de prova a produzir) — significa, em princípio, cercar a possibilidade de demonstrar em juízo que se tem ra-

zão, impedindo-se, desse modo, que o tribunal possa chegar a uma apreciação exata da realidade fáctica. Nessa medida, corresponde a uma restrição do direito à tutela jurisdicional efetiva» (Acórdãos n.ºs 273/2015 e 565/2018).

10 — Manda a Constituição que a restrição dos direitos fundamentais submetidos ao regime específico dos direitos, liberdades e garantias seja feita por *lei* ou *decreto-lei autorizado*, porquanto tal matéria se inclui no domínio de reserva relativa da competência da Assembleia da República [alínea *b*] do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição].

A norma ora posta em crise foi aditada ao regime do SORCA pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 153/2008, de 6 de agosto, emanado ao abrigo da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição (competência legislativa genérica do Governo), sem que o Parlamento houvesse habilitado o executivo para regular a matéria.

Tanto basta para concluir pela inconstitucionalidade orgânica da norma sob apreciação, por versar sobre matéria integrada na reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, ficando o Tribunal dispensado de apreciar os vícios materiais que foram identificados e analisados em sentido não coincidente nos processos de fiscalização concreta que estão na base do presente processo de fiscalização abstrata.

III — Decisão

Pelo exposto, decide-se declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, por violação da re-

serva relativa de competência legislativa da Assembleia da República em matéria de direitos, liberdades e garantias prevista no artigo 165.º, n.º 1, alínea *b*), da Constituição, da norma constante no n.º 7 do artigo 64.º do Decreto-Lei n.º 291/2007, de 21 de agosto, na redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 153/2008, de 6 de agosto, segundo a qual, nas ações destinadas à efetivação da responsabilidade civil decorrente de acidente de viação, para efeitos de apuramento do rendimento mensal do lesado, no âmbito da determinação do montante da indemnização por danos patrimoniais a atribuir ao mesmo, o tribunal apenas pode valorar os rendimentos líquidos auferidos à data do acidente, que se encontrem fiscalmente comprovados, após cumprimento das obrigações declarativas legalmente fixadas para tal período.

Sem custas.

Lisboa, 9 de abril de 2019. — Tem voto de conformidade da Senhora Conselheira *Catarina Sarmento e Castro* que não assina por entretanto ter cessado funções neste Tribunal e do Senhor Conselheiro *José Teles Pereira* que não assina por não estar presente. *Pedro Machete* — *Maria de Fátima Mata-Mouros* — *Gonçalo Almeida Ribeiro* — *Maria Clara Sottomayor* — *João Pedro Caupers* — *Maria José Rangel de Mesquita* — *Fernando Vaz Ventura* — *Claudio Monteiro* — *Joana Fernandes Costa* — *Lino Rodrigues Ribeiro* — *Manuel da Costa Andrade*.

112266351

I SÉRIE



Depósito legal n.º 8814/85 ISSN 0870-9963

Diário da República Eletrónico:

Endereço Internet: <http://dre.pt>

Contactos:

Correio eletrónico: dre@incm.pt

Tel.: 21 781 0870

Fax: 21 394 5750