

[ TC &gt; Jurisprudência &gt; Acordãos &gt; Acórdão 273/2015 ]

**ACÓRDÃO N° 273/2015**

Processo n.º 1121/14

2.ª Secção

Relator: Conselheiro Pedro Machete

Acordam na 2.ª Secção do Tribunal Constitucional:

**I. Relatório**

1. A., ora recorrido, na sequência de um acidente de viação em que foi atropelado por um veículo seguro na B., S.A., intentou no Tribunal Judicial de Gondomar uma ação declarativa contra esta última, pedindo a sua condenação no pagamento de uma indemnização de € 326 000,00, acrescido do valor das despesas e restantes danos derivados de futuras intervenções cirúrgicas ou tratamentos, a liquidar em execução de sentença, e, bem assim, dos correspondentes juros à taxa legal em vigor, contados desde a citação e até integral pagamento. Por sentença de 10 de junho de 2014 do 1.º Juízo Cível daquele Tribunal, foi a ré condenada, além do mais, no pagamento de € 38 785, 61, a título de indemnização por danos patrimoniais, acrescidos dos respetivos juros de mora. Para o efeito do cálculo do valor dos danos emergentes e dos lucros cessantes, o Tribunal considerou o rendimento mensal efetivo do autor, computado em € 1 000,00, procedendo “a um acerto considerando sensivelmente os descontos que incidiriam sobre aquele rendimento mensal de cerca de € 1 000,00, caso tivesse sido declarado ao Fisco”. Com efeito, ponderou-se na sentença em apreço:

« [D]ispõe o o art. 64º, nº 7, do DL nº 291/2007, de 21.08, aditado pelo art. 1º do DL nº 153/2008, de 06.08, o seguinte:

“ 7 – 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.”

A inserção deste critério de determinação do montante da indemnização por danos patrimoniais por acidentes de viação, segundo consta do preâmbulo do DL nº 153/2008, de 06.08, visa a concretização de uma das medidas previstas na Resolução do Conselho de Ministros nº 172/2007, de 06.11, a qual diz respeito à “*revisão do regime jurídico aplicável aos processos de indemnização por acidentes de viação, estabelecendo regras para a fixação do valor dos rendimentos auferidos pelos lesados para servir de base à definição do montante da indemnização de forma que os rendimentos declarados para efeitos fiscais sejam o elemento mais relevante*”.

Trata-se de uma das medidas com as quais se pretendia diminuir a fonte de litigiosidade que contribui para o congestionamento dos tribunais, pois por via de regra as seguradoras procedem aos cálculos das indemnizações tendo por base os rendimentos declarados, ao passo que os lesados, em juízo, muitas vezes invocam rendimentos muito superiores e sem qualquer correspondência com as declarações fiscais.

Assim, conforme está expresso no preâmbulo, a alteração legislativa em causa “*surge para 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 cumprimentos fiscal – e por outro, aumentar as margens de possibilidade de acordo entre seguradoras e segurados (...)*”, para além de que dessa forma se visa “*que nestas matérias exista mais objetividade e mais previsibilidade nas decisões dos tribunais, criando também condições para que a produção de prova seja mais fácil e célere e a decisão mais justa*”.

Cremos que aquela alteração legislativa está longe de cumprir o propósito de diminuição da litigiosidade e da celeridade, conforme proclama, mas é discussão que para o que aqui se discute é inócuas.

Mas se a pretexto dessa intenção e de uma certa moralização fiscal (cuja jurisdição encerra em si mecanismos próprios de tutela) na prática se prejudicam os próprios lesados, favorecendo as seguradoras e os lesantes, pela introdução de limitações aos critérios gerais de determinação das indemnizações em dinheiro, limitações essas que inexistem quando a fonte da responsabilidade não deriva de acidente de viação, então temos um problema de constitucionalidade da norma em apreço.

Com efeito, está-se perante uma limitação ao princípio geral estabelecido no art. 562º e ao critério de determinação da indemnização paga em dinheiro estabelecido no art. 566º, nº 2, do mesmo diploma legal.

Conforme sustentam Adriano Garção Soares e Maria José Rangel de Mesquita, *in Regime do Sistema de Seguro Obrigatório de Responsabilidade Civil Automóvel, Anotado e Comentado*, pág. 259, Almedina 2008, o “facto de a obrigação de atendimento dos rendimentos fiscalmente comprovados ser circunscrito à indemnização de danos originados pela circulação de veículos automóveis sujeitos ao seguro obrigatório representa uma discriminação negativa relativamente à indemnização de danos provenientes de outros eventos igualmente geradores de responsabilidade civil”.

*Se a indemnização a atribuir ao lesado não tiver origem em responsabilidade civil por acidente de viação já o respetivo quantitativo não ficará sujeito aos estreitos limites previstos neste nº 7 do artigo 64º do Decreto-Lei nº 153/2008.*

*Em termos de igualdade de tratamento e de justiça retributiva não se comprehende esta discriminação”.*

Por outro lado, o tribunal teria de proferir uma decisão as mais das vezes desfasada da realidade e, nessa medida, sem tutelar efetivamente, na sua plenitude, o direito de resarcimento do lesado.

Ora, sobre a questão da constitucionalidade da norma em apreço, pronunciou-se já o Tribunal Constitucional (acórdão nº 383/12, processo nº 437/10, 2ª Secção, com texto integral in [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)), no qual foi decidido o seguinte:

“ a) julgar materialmente inconstitucional, por violação do direito à tutela jurisdicional efetiva, na vertente da garantia de um processo equitativo, consagrada no artigo 20º, nº 4, em conjugação com o artigo 18º, nº 2, ambos da Constituição, e do direito à justa reparação dos danos, decorrente do artigo 2º da Constituição, a interpretação normativa extraída do nº 7 do artigo 64º do Decreto-Lei nº 291/2007, de 21 de agosto, na redação introduzida pelo Decreto-Lei nº 153/2008, de 6 de agosto, correspondente ao entendimento 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 encontrarem favoravelmente comprovados, após cumprimento das obrigações declarativas legalmente fixadas para tal período”.

Ora, em face do que ficou já dito (no mais remetemos para os argumentos esgrimidos naquele acórdão do TC), face ao juízo de inconstitucionalidade que fazemos daquela norma não irá ser a mesma aplicada no caso em apreço, de sorte que o tribunal irá atender aos rendimentos mensais efetivos do autor.» (fls. 681-684)

Em conformidade, o Mmo. Juiz consignou no final da sentença: “registe e notifique, sendo o MP com a advertência de que não se aplicou, por se entender inconstitucional, o disposto no art.º 64º, nº 7, do DL nº 291/2007, de 21.08, na redação dada pelo artº 1º do DL nº 153/2008, de 06.08“. (fls. 693)

2. O Ministério Público junto do Tribunal Judicial da Comarca de Gondomar interpôs recurso de constitucionalidade desta sentença, ao abrigo do artigo 70.º, nº 1, alínea a), da Lei nº 28/82, de 15 de novembro (adiante referida como “LTC”), para apreciação da constitucionalidade do artigo 64.º, nº 7, do Decreto-Lei nº 291/2007, de 21 de agosto, na redação dada pelo artigo 1.º do Decreto-Lei nº 153/2008, de 6 de agosto, cuja aplicação foi recusada com fundamento em inconstitucionalidade. (fls. 698).

3. Subidos os autos a este Tribunal, foi determinada a produção de alegações.

Apenas o recorrente alegou, reiterando a posição já assumida no âmbito do processo em que foi proferido o Acórdão nº 383/2012 (disponível, assim como os demais adiante citados, em

<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>) e sintetizada nas conclusões da alegação então apresentada:

«1º - As normas constantes dos nºs 7 a 9 do artigo 64.º do Decreto-Lei n.º 291/2007, de 21 de Agosto, com a redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 153/2008, de 6 de agosto, na interpretação efetuada pela sentença recorrida, no sentido de que ao tribunal é vedado o recurso a outros meios de prova para a aferição dos rendimentos dos lesados, vítimas de acidente de viação, opera uma discriminação relativamente à aferição dos rendimentos dos lesados, vítimas de outros acidentes e/ou eventos originadores de responsabilidade civil.

2º - Essa discriminação, ao não consentir o uso de outros meios de prova para além das declarações fiscais ou do montante do RMMG, acaba por cercear, injustificada e desrazoavelmente, o direito de produção de prova, ínsito na garantia de acesso aos tribunais.

3º - E, ao coartar a averiguação dos reais danos patrimoniais sofridos pelos lesados em acidente de viação, assente na verdade dos factos, origina um sistema diferente de fixação do quantum indemnizatório, que se repercute, indelével e negativamente, na fixação da indemnização devida por tais danos.

4º - Efetivamente, a total e radical proibição de recurso a outros meios de prova, pode conduzir a que se lesione o direito do lesado a uma indemnização suficiente, tendo em conta o dano concreto, realmente sofrido, provocando-lhe prejuízos efetivos para os seus interesses.

5º - Como tal, a interpretação normativa questionada, é suscetível de afrontar os princípios constitucionais da igualdade e da tutela jurisdicional efetiva, na vertente do direito à produção de prova, consagrados, respetivamente, nos artigos 13.º e 20.º da Lei Fundamental.

6º - Assim sendo, deverá confirmar-se o juízo de inconstitucionalidade da interpretação normativa, objeto do presente recurso.» (cfr. fls. 926)

Por isso, entende o recorrente que deve este Tribunal:

« a) Julgar materialmente inconstitucional, por violação do direito à tutela jurisdicional efetiva, na vertente da garantia de um processo equitativo, consagrada no artigo 20.º, nº 4, em conjugação com o artigo 18.º, nº 2, ambos da Constituição, e do direito à justa reparação dos danos, decorrente do artigo 2.º da Constituição, a interpretação normativa extraída do nº 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, correspondente ao entendimento 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 encontram fiscalmente comprovados, após cumprimento das obrigações declarativas legalmente fixadas para tal período;

b) Termos em que deverá negar-se provimento ao recurso obrigatório, interposto pelo Ministério Público nos presentes autos, da sentença, de 10 de junho de 2014, do digno magistrado judicial do 1º Juízo Cível do Tribunal Judicial de Gondomar.» (fls. 938)

Cumpre apreciar e decidir.

## II. Fundamentação

4. É o seguinte o teor do nº 7 do artigo 64.º do artigo do Decreto-Lei n.º 291/2007, de 21 de agosto (diploma que aprovou o regime do sistema do seguro obrigatório de responsabilidade civil automóvel), na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 153/2008, de 6 de agosto (diploma emanado com o objetivo de, entre outros, concretizar uma das medidas previstas na Resolução do Conselho de Ministros n.º 172/2007, de 6 de novembro, respeitantes à revisão do regime aplicável aos processos de indemnização por 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 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.»

Foi a partir deste preceito que o tribunal a quo extraiu a norma objeto do presente recurso de constitucionalidade: 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.

A obrigação de o julgador no âmbito da responsabilidade civil por acidente de viação atender, para a fixação da indemnização, apenas aos danos fiscalmente comprovados, pode implicar um desvio ao princípio geral conformador da obrigação de indemnização – a reconstituição da situação atual hipotética (cfr. o artigo 562.º do Código Civil) – e, bem assim, ao modo comum de cálculo da indemnização em dinheiro, ou seja, de acordo com a teoria da diferença (artigo 566.º, n.º 2, do Código Civil: “a indemnização em dinheiro tem como medida a diferença entre a situação patrimonial do lesado, na data mais recente que puder ser atendida pelo tribunal, e a que teria nessa data se não existissem danos”). Como notam ADRIANO GARÇÃO SOARES e MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA, “o facto de a obrigação de atendimento dos rendimentos fiscalmente comprovados ser circunscrito à indemnização de danos originados pela circulação de veículos automóveis sujeitos ao seguro obrigatório representa uma discriminação negativa relativamente à indemnização de danos provenientes de outros eventos igualmente geradores de responsabilidade civil. Se a indemnização a atribuir ao lesado não tiver origem em responsabilidade civil por acidente de viação já o respetivo quantitativo não ficará sujeito aos estreitos limites previstos” no preceito em análise (v. Autores cits., Regime do Sistema de Seguro Obrigatório de Responsabilidade Civil Automóvel, Anotado e Comentado, Almedina, Coimbra, 2008, nota 8 ao artigo 64.º, p. 259). Sobre o respetivo alcance limitativo, considerou este Tribunal no já mencionado Acórdão n.º 383/2012:

« [A] norma restringe os meios de prova admissíveis, vedando ao julgador a possibilidade de valorar outros meios de prova, para além da prova documental decorrente do cumprimento das obrigações fiscais declarativas de rendimentos auferidos.

De tal restrição decorrerá que o incumprimento do dever de verdade do contribuinte, relativamente a tais obrigações declarativas – que, como salienta a decisão recorrida, frequentemente ocorre através de uma declaração inexata, por defeito, dos rendimentos auferidos, por forma a diminuir o valor do imposto a pagar – terá efeitos incontornáveis sobre o cálculo da indemnização que lhe possa vir a ser devida, na sequência de acidente de viação.

Desta forma, cria-se uma situação em que danos importantes como a perda de rendimentos provenientes do trabalho, por incapacidade temporária, e sobretudo a perda ou redução da capacidade de ganho, por incapacidade permanente – que frequentemente correspondem à maior fatia do montante global indemnizatório devido por força de acidentes de viação – poderão não ser suficientemente resarcidos.»

5. À semelhança do que sucedeu no âmbito do recurso de constitucionalidade em que foi proferido este aresto, aquela norma foi cotejada na sentença ora recorrida com os parâmetros constitucionais da igualdade e da tutela jurisdicional efetiva, consagrados, respetivamente, nos artigos 13.º e 20.º da Constituição. Dada a invocação expressa pela sentença recorrida do juízo positivo de inconstitucionalidade formulado no Acórdão n.º 383/2012, e considerando igualmente as conclusões do recorrente, justifica-se começar por apreciar a norma desaplicada à luz do princípio da tutela jurisdicional efetiva.

6. Para o efeito, é de corroborar o enquadramento realizado no citado aresto, o qual se conforma com a jurisprudência reiterada deste Tribunal:

« O direito fundamental de acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva corresponde a um alicerce estruturante do Estado de Direito democrático, que se traduz na faculdade de obter, pela via judiciária, a garantia de proteção e realização de direitos e interesses legalmente protegidos, nomeadamente através de uma solução justa de conflitos, com observância de imperativos de imparcialidade e independência.

De entre as várias dimensões em que se desdobra o direito à tutela jurisdicional efetiva, salienta-se, como alvo da presente análise, a garantia de um processo equitativo, por ser essa a vertente que mais se evidencia como potencialmente beliscada pela interpretação normativaposta em crise.

O princípio da equitatividade é expressamente referido no n.º 4 do artigo 20.º da Lei Fundamental, que dispõe o seguinte:

“ Todos têm direito a que uma causa em que intervenham seja objeto de decisão em prazo razoável e mediante processo equitativo.”

10. O direito fundamental a um processo equitativo pressupõe uma estrutura processual adequadamente conformada aos fins do processo, que conduza ao seu desenvolvimento em condições de equilíbrio, direcionada à obtenção de uma decisão ponderada, materialmente justa do litígio, que proporcione aos interessados meios efetivos de defesa dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos (Acórdão n.º 632/99). Da conformação justa e adequada do processo – de um processo equitativo -dependerá a efetividade do direito à tutela jurisdicional.

Um processo equitativo implica uma dialética, em que cada uma das partes tenha a possibilidade, em igualdade 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).

Na síntese de M. Teixeira de Sousa, a prova pode ser definida como a atividade direcionada, num processo, à “demonstração convincente (...) de uma afirmação de facto”, com o objetivo de contribuir para que, na mente do julgador, se forme a convicção sobre a realidade dos factos relevantes para a decisão (cfr. M. Teixeira de Sousa, “As partes, o objeto e a prova na ação declarativa”, Lex, Lisboa 1995, p. 195).

A atividade probatória assenta na apresentação dos meios de prova: “os elementos sensíveis ou perceptíveis, nos quais o tribunal pode alicerçar a convicção sobre a realidade do facto” (M. Teixeira de Sousa, op. cit, p. 236).

Não obstante ser constitucionalmente garantida, como regra do direito a um processo equitativo, a faculdade das partes, num determinado processo, exporem as suas razões, trazendo ou produzindo, perante o tribunal, as provas que apoiam as suas pretensões, é reconhecida ao legislador uma ampla margem de liberdade de conformação processual, que lhe permite introduzir restrições ou limitações à admissibilidade dos meios de prova, em termos qualitativos ou quantitativos, e à respetiva valoração pelo julgador, desde que tais restrições sejam razoavelmente ajustadas, não desnecessariamente excessivas, nem desmesuradas.

A este propósito, refere o Acórdão n.º 452/2003 do Tribunal Constitucional (disponível no sítio da internet já aludido, onde é possível encontrar os acórdãos doravante mencionados):

“ (...) a garantia de acesso ao Direito e aos tribunais prevista no artigo 20.º da Constituição não contempla a possibilidade de utilização irrestrita de *todos os meios de prova* em qualquer processo judicial (...), nem proíbe o legislador de restringir o uso de certos instrumentos probatórios, desde que tal restrição não se configure como desproporcionada ou irrazoável”.

Mas a margem de liberdade do legislador, neste âmbito, encontra-se condicionada, desde logo, pelo princípio da proporcionalidade das restrições ao direito à tutela jurisdicional efetiva e ao direito a um processo equitativo, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º da CRP.»

Na verdade, constituindo “uma garantia imprescindível da proteção de direitos fundamentais», o direito de acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva é – ele mesmo – um direito fundamental com a força jurídica própria dos direitos, liberdades e garantias (cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, 4.ª edição, vol. I, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, anot. I ao artigo 20.º, pp. 408-409). Como assinalado no Acórdão n.º 243/2013:

«[O] direito de acesso aos tribunais, enquanto fundamento do direito geral à proteção jurídica, traduz-se na possibilidade de deduzir junto de um órgão independente e imparcial com poderes decisórios uma dada pretensão (o pedido de tutela jurisdicional para um direito ou interesse legalmente protegido), pelo que implica uma série de interações entre quem pede (autor), quem é afetado pelo pedido (réu) e quem decide (juiz), a que corresponde o processo. E a disciplina deste último – o processo em sentido normativo – encontra-se submetida à exigência do processo

equitativo: o procedimento de conformação normativa deve ser justo e a própria conformação deve resultar num “processo materialmente informado pelos princípios materiais da justiça nos vários momentos processuais” (cfr. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, [cit.], anot. XVI ao artigo 20.º, p. 415). Se tal exigência não afasta a liberdade de conformação do legislador na concreta estruturação do processo, a mesma “impõe, antes de mais, que as normas processuais proporcionem aos interessados meios efetivos de defesa dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos e paridade entre as partes na dialéctica que elas protagonizam no processo (Ac. n.º 632/99). Um processo equitativo postula, por isso, a efetividade do direito de defesa no processo, bem como dos princípios do contraditório e da igualdade de armas” (cfr. RUI MEDEIROS in JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2.ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2010, anot. XVIII ao artigo 20.º, p. 441).»

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” (cfr. RUI MEDEIROS, ob. cit., anot. XX ao artigo 20.º, pp. 442-443). Mas, como referido, “um tal direito não implica necessariamente a admissibilidade de todos os meios de prova permitidos em direito em qualquer tipo de processo e independentemente do objeto do litígio [...]. Todavia, as limitações à produção de prova não podem ser arbitrárias ou desproporcionadas (Acs. 209/95, 605/95 e 681/06)” (assim, v. RUI MEDEIROS in JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, cit., anot. XX ao artigo 20.º, p. 443; v. também os Acórdãos n.ºs 395/89, 209/95, 452/2003, 157/2008 e 530/2008).

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, cercear a possibilidade de demonstrar em juízo que se tem razão, impedindo-se, desse modo, que o tribunal possa chegar a uma apreciação exata da realidade fáctica. Nessa medida, corresponde a uma *restrição* ao direito à tutela jurisdicional efetiva, a qual deve ser estatuída por lei da Assembleia da República ou decreto-lei autorizado (cfr. o artigo 165.º, n.º 1, alínea b), da Constituição). Não foi isso que sucedeu no caso presente, visto que o Decreto-Lei n.º 153/2008, de 6 de agosto, foi aprovado ao abrigo da competência legislativa genérica do Governo (cfr. o artigo 198.º, n.º 1, alínea a), da Constituição). Consequentemente, o artigo 1.º do citado Decreto-Lei n.º 153/2008 – preceito que altera o Decreto-Lei n.º 291/2007, de 21 de agosto, aditando ao artigo 64.º deste último o n.º 7 aqui em análise – enferma de inconstitucionalidade orgânica por versar matéria integrada na reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República.

Verificado este vício, fica o Tribunal dispensado de apreciar os vícios materiais invocados na sentença recorrida

### III. Decisão

Pelo exposto, decide-se:

a) Julgar inconstitucional, por 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, a 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, correspondente ao entendimento segundo o 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;

E, em consequência,

b) Negar provimento ao recurso e confirmar a decisão recorrida.

Sem custas.

Lisboa, 19 de maio de 2015 - *Pedro Machete* (com declaração) - *Fernando Vaz Ventura* - *João Cura Mariano* (votei o julgamento de constitucionalidade também pelo fundamento invocado pelo acórdão nº 383/12) - *Ana Guerra Martins* - *Joaquim de Sousa Ribeiro* (votaria também uma decisão de constitucionalidade material, pelas razões invocadas no Acórdão 383/12)

## DECLARAÇÃO DE VOTO

Votaria a decisão de constitucionalidade também pelo vício material de violação do princípio da proibição do arbítrio consignado no artigo 13.º, n.º 1, da Constituição.

Conforme referido no ponto 4 do Acórdão, “o facto de a obrigação de atendimento dos rendimentos fiscalmente comprovados ser circunscrito à indemnização de danos originados pela circulação de veículos automóveis sujeitos ao seguro obrigatório representa uma discriminação negativa relativamente à indemnização de danos provenientes de outros eventos igualmente geradores de responsabilidade civil. Se a indemnização a atribuir ao lesado não tiver origem em responsabilidade civil por acidente de viação já o respetivo quantitativo não ficará sujeito aos estreitos limites previstos” no preceito em análise (v. ADRIANO GARÇAO SOARES e MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA, *Regime do Sistema de Seguro Obrigatório de Responsabilidade Civil Automóvel, Anotado e Comentado*, cit., nota 8 ao art. 64.º, p. 259). E daí a conclusão dos mesmos Autores: “em termos de igualdade de tratamento e de justiça retributiva, não se comprehende esta discriminação” (v. *ibidem*; itálico aditado).

Na verdade, as razões invocadas no preâmbulo do Decreto-Lei nº 153/2008, de 6 de agosto, para restringir os meios de prova admissíveis relativamente ao rendimento mensal do lesado são válidas para a generalidade dos casos em que esteja em causa o apuramento de tal rendimento no âmbito da determinação do montante da indemnização por danos patrimoniais a atribuir a título de responsabilidade civil. E, do ponto de vista da *justiça do sistema*, não são apreensíveis as razões para aquelas diferenças de tratamento. Assim, a discriminação negativa do lesado em consequência de acidente causado pela circulação de veículo terrestre a motor em causa não se mostra materialmente fundada, sendo por isso mesmo arbitrária.

**i.** No que se refere imediatamente à restrição do direito à tutela jurisdicional efetiva, valem a síntese e a perspetiva material adotadas no Acórdão nº 853/2014:

« O direito de acesso à justiça comporta o direito à produção de prova. Isto não significa, porém, que o direito à prova implique a admissão de todos os meios de prova permitidos em direito, em qualquer tipo de processo e relativamente a qualquer objeto do litígio. São admissíveis limitações na produção de certos meios de prova como a que se traduz, por exemplo, na limitação a um número máximo de testemunhas arroladas por cada parte. Como tem sido também sublinhado, «o direito à prova não implica a total postergação de determinadas limitações legais aos meios de prova utilizáveis, desde que essas limitações se mostrem materialmente justificadas e respeitadoras do princípio da proporcionalidade» (v. de novo, o Acórdão nº 530/2008, n.º 4).

10. A questão que importa resolver é, portanto, saber se uma norma que restringe o uso dos meios de prova num processo judicial respeita o direito de acesso à justiça na sua vertente de direito a demonstrar os factos que suportam o “direito” ou “interesse” que se pretende ver reconhecido pelo tribunal, ou, dito de outro modo, saber se a limitação de meios de prova estabelecida pelo legislador respeita o direito de provar os factos que suportam o pedido formulado ao tribunal.

É sabido que o legislador dispõe de uma ampla margem de liberdade na concreta modelação do processo, decorrendo do que acima já ficou dito que não é incompatível com a tutela jurisdicional a imposição de determinadas limitações aos meios de produção de prova.

Indispensável é, todavia, que os regimes adjetivos revelem adequação funcional aos fins do processo, devendo «conformar-se com o princípio da proporcionalidade, não estando, portanto, o legislador autorizado, nos termos dos artigos 13.º e 18.º, n.ºs 2 e 3, a criar obstáculos que dificultem ou prejudiquem, arbitrariamente ou de forma desproporcionada, o direito de acesso aos tribunais e a uma tutela jurisdicional efetiva» (Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo I, p. 190).

Na verdade, a limitação em causa traduz uma restrição do direito à produção de prova ou do «direito constitucional à prova» (J. J. Gomes Canotilho, «O ónus da prova na jurisdição das liberdades: Para uma teoria do direito constitucional à prova», in *Estudos sobre direitos fundamentais*, Coimbra Editora, 2.ª ed., 2008, pp. 169 ss., p. 170), ínsito na garantia de acesso aos tribunais e «entendido como poder de uma parte (pessoa individual ou pessoa jurídica) ‘representar ao juiz a realidade dos factos que lhe é favorável’ e de ‘exibir os meios representativos desta realidade’».

Ora, nos termos do artigo 18.º, n.º 2, da Constituição, a restrição deste direito fundamental exige que se encontre na própria Constituição (pelo menos noutros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos) base para a limitação do direito em causa, bem como que esta se limite «ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos» (não podendo, por outro lado, nos termos do n.º 3 do mesmo artigo, «diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais»).»

O grau de exigência a aplicar em tal avaliação reconduz-se ao enunciado, por exemplo, no Acórdão n.º 530/2008:

« A questão essencial que se coloca – tal como se expedeu no acórdão nº 646/2006, que também abordou esta temática – é, pois, a de saber se, na emissão de uma norma restritiva do uso dos meios de prova, o legislador respeitou, proporcionada e racionalmente, o direito de acesso à justiça na sua vertente de direito de o interessado produzir a demonstração dos factos que, na sua ótica, suportam o «direito» ou o «interesse» que visa defender pelo recurso aos tribunais. Uma resposta negativa a essa questão apenas pode perspetivar-se, neste contexto, quando se possa concluir que a norma em causa determina, para a generalidade de situações, que o interessado se veja constrito à impossibilidade de uma real defesa dos seus direitos ou interesses em conflito.»

**ii.** Com especial pertinência para a compreensão dos interesses justificativos da limitação probatória consagrada no preceito objeto do presente recurso, pode ler-se no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 153/2008, de 6 de agosto – o diploma que introduziu o n.º 7 do artigo 64.º do Decreto-Lei n.º 291/2007, de 21 de agosto, aqui em apreciação:

« Uma das medidas previstas na Resolução do Conselho de Ministros n.º 172/2007, de 6 de novembro, diz respeito à “revisão do regime jurídico aplicável aos processos de indemnização por acidente de viação, estabelecendo regras para a fixação do valor dos rendimentos auferidos pelos lesados para servir de base à definição do montante da indemnização, de forma que os rendimentos declarados para efeitos fiscais sejam o elemento mais relevante.”

Com efeito, hoje 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 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.»

São, por conseguinte, vários os interesses prosseguidos por esta alteração legislativa, todos eles com assinalável relevância constitucional:

- Diminuição da litigiosidade e consequente alívio dos tribunais (artigos 20.º, n.º 4, e 202.º);
- Aumento da celeridade processual, por via da facilitação da prova dos danos patrimoniais em causa (artigo 20.º, n.º 4);
- Maior objetividade e previsibilidade nas decisões dos tribunais (artigo 20.º, n.º 4);
- Reforço de uma “ética de cumprimento fiscal” (artigos 103.º e 104.º).

**iii.** Importa recordar que está em causa a comprovação de um tipo de factualidade que respeita pessoalmente ao interessado, é necessariamente do seu conhecimento direto e sobre a qual o mesmo já se pronunciou por escrito com o dever de dizer a verdade: *os rendimentos líquidos por si auferidos numa determinada data passada* – aquela em que ocorreu o acidente de viação – *que se encontrem fiscalmente comprovados, uma vez cumpridas as obrigações declarativas relativas àquele período, constantes de legislação fiscal*. Tal comprovação faz-se mediante a apresentação da declaração fiscal de rendimentos.

Como sublinhado pelo Tribunal noutras circunstâncias, nomeadamente no citado Acórdão n.º 530/2008, não pode deixar de reconhecer-se que um regime legal deste tipo, ao circunscrever a prova a produzir apenas à de natureza documental, é, em regra, suscetível de garantir ao interessado a demonstração dos seus rendimentos, visto que as declarações de rendimentos a entregar perante o serviço de finanças, que apresentam sempre um suporte documental, fornecem normalmente uma indicação suficientemente precisa do nível dos respetivos proventos económicos. Por outro lado, a mesma opção legislativa tem certamente por base a consideração de que os meios de prova documentais são os que se apresentam como possuindo maior eficácia e fiabilidade de que quaisquer outros e que são também os que melhor se compadecem com a celeridade processual. Em especial, no caso das declarações fiscais, a respetiva obtenção não se mostra nem difícil nem excessivamente onerosa: as mesmas encontram-se ao dispor dos interessados, por respeitarem a declarações pessoais que decorrem do cumprimento de deveres fiscais, podendo ser obtidos, por isso, sem grande dificuldade. Saliente-se, por fim, a cautela do legislador ao limitar a limitação probatória aos casos em que *já foram cumpridas as obrigações declarativas relativas ao período em que ocorreu o acidente*, prevenindo, desse modo, o risco de as declarações de rendimentos não permitirem efetuar a demonstração dos factos em que assenta o pedido de indemnização por danos patrimoniais reportados ao rendimento mensal do lesado auferido à data do acidente.

Pelo exposto, é facilmente verificável a concretização de todos os mencionados interesses prosseguidos mediante a medida legislativa ora em apreciação. Aliás, o rendimento declarado para efeitos fiscais só não corresponderá ao seu rendimento real, caso o interessado tenha intencionalmente omitido algum valor. Nessa perspetiva, a limitação probatória em causa surge como uma espécie de *exceptio doli (praeteriti)* normativa: a posição adquirida por via de uma atuação de má-fé não merece ser tutelada pelo direito.

De resto, a vertente da «ética de cumprimento fiscal» deve ser devidamente valorizada e ponderada. Com efeito, impõe-se considerar em tal contexto a *autorresponsabilidade do cidadão-contribuinte* e suas consequências relativamente ao cumprimento das suas obrigações.

Na verdade, o pagamento dos impostos legítimos corresponde a um *dever fundamental autónomo* imediatamente decorrente da própria ideia de Estado como comunidade política (cfr. os artigos 103.º e 104.º da Constituição; nestes termos, v. VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 5.ª ed., Almedina, Coimbra, 2012, p. 151). Como sustenta CASALTA NABAIS, *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*, Almedina, Coimbra, 1998, pp. 186-187,

« [O] imposto não pode ser encarado, nem como *mero poder* para o estado, nem simplesmente como um *mero sacrifício* para os cidadãos, mas antes como o contributo indispensável a uma vida em comum e próspera de todos os membros da comunidade organizada em estado.

Com efeito, um estado para cumprir as suas tarefas, tem de socorrer-se de recursos ou meios a exigir dos seus cidadãos, constituindo justamente os impostos esses meios ou instrumentos de

realização das tarefas estaduais. Por isso, a tributação não constitui, em si mesma, um objetivo (isto é, um objetivo originário ou primário) do estado, mas sim o meio que possibilita a este cumprir os seus objetivos (originários ou primários), atualmente consubstanciados em tarefas de estado de direito e de estado social, ou seja, em tarefas de estado de direito social.

[...]

[O] dever de pagar impostos constitui um dever fundamental como qualquer outro, com todas as consequências que uma tal qualificação implica. Um dever fundamental, porém, que tem por destinatários, não todos os cidadãos de um estado, mas apenas os fiscalmente capazes [...]. Isto é, não há lugar a um qualquer (pretenso) *direito fundamental* de não pagar impostos [...]. Há, isso sim, o dever de todos contribuírem, na medida da sua capacidade contributiva, para as despesas a realizar com as tarefas do estado. Como membros da comunidade que constitui o estado, [...] incumbe-lhes, pois, o dever fundamental de suportar os custos financeiros da mesma, o que pressupõe a opção por um estado fiscal, que assim serve de justificação ao conjunto dos impostos, constituindo estes o preço [...] a pagar pela manutenção da liberdade ou de uma sociedade civilizada.»

Esta *cidadania fiscal* – consubstanciada no aludido dever fundamental de pagar impostos (cfr. CASALTA NABAIS, “Algumas considerações sobre a solidariedade e a cidadania”, texto de 1999, republicado in *Por uma Liberdade com Responsabilidade – Estudos sobre Direitos e Deveres Fundamentais*, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 131 e ss., p. 192) – implica “que a nenhum membro da comunidade pode ser permitido excluir-se de contribuir para o suporte financeiro da mesma, incumbindo, por conseguinte, ao estado obrigar todos a cumprir o referido dever” (v. *idem, ibidem*). Mais:

« [E]mbora [tal dever] constitua diretamente uma posição passiva do contribuinte face ao estado, reflexamente ele configura-se como uma posição ativa do contribuinte traduzida no direito de este exigir do estado que todos os membros da comunidade sejam constituídos em destinatários desse dever em conformidade com a respetiva capacidade contributiva e, bem assim, que todos eles sejam efetivamente obrigados ao cumprimento do mesmo. Pelo que cada contribuinte tem simultaneamente um dever, o dever de contribuir para a comunidade que integra, e um direito de exigir que todos os outros membros da comunidade também contribuam para a mesma comunidade.» (v. *idem, ibidem*)

Daí a importância e a ampla margem de liberdade reconhecida ao legislador no domínio das consequências do incumprimento. Referindo-se aos deveres fundamentais em geral, afirma, por exemplo, CASALTA NABAIS que o legislador goza de maior liberdade “relativamente à sancionação pelo seu incumprimento, exprimindo-se tal liberdade quanto a este segmento numa liberdade relativa a *se*, ao *como* (sanção penal, contraordenacional ou outra como a inibição ou a incapacidade de exercer determinados direitos) e ao *quanto* da respetiva sancionação” (v. Autor cit., *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*, cit., p. 165).

Em suma, o incumprimento de obrigações fiscais não diz respeito apenas às relações com o poder público estadual, mas relevam igualmente no plano da própria cidadania ao nível das relações dos cidadãos entre si. Em conformidade, eventuais consequências negativas para o contribuinte incumpridor têm não apenas um forte suporte ético-jurídico (inclusive no plano constitucional), como tendem a reforçar os laços de solidariedade entre os membros da comunidade política.

**iv.** A propósito do princípio da proporcionalidade, tem este Tribunal entendido que “as decisões que o Estado (*lato sensu*) toma têm de ter uma certa finalidade ou uma certa razão de ser, não podendo ser ilimitadas nem arbitrárias e que esta finalidade deve ser algo de detetável e compreensível para os seus destinatários. O princípio da proibição de excesso postula que entre o conteúdo da decisão do poder público e o fim por ela prosseguido haja sempre um equilíbrio, uma ponderação e uma “justa medida” e encontra sede no artigo 2.º da Constituição. O Estado de direito não pode deixar de ser um «Estado proporcional»” (cfr. o Acórdão n.º 387/2012).

No caso *sub iudicio*, não se questiona nem a adequação nem a necessidade da solução legal para a consecução dos fins que a mesma visa realizar (cfr., no mesmo sentido, o Acórdão n.º 383/2012): a prova assente nas declarações fiscais é tida como adequada e necessária à realização dos interesses identificados no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 153/2008, de 6 de agosto.

Relativamente ao teste da justa medida, importa atender, considerando a liberdade de conformação do legislador, ao critério formulado no Acórdão n.º 530/2008: *existe excesso, neste*

*contexto, se se puder concluir que a norma em causa determina, para a generalidade de situações, que o interessado se veja constrito à impossibilidade de uma real defesa dos seus direitos ou interesses em conflito (cfr. supra).*

Ora, como se verificou acima, no tipo de situações aqui em causa, o interessado só fica impossibilitado de uma real defesa dos seus direitos – a indemnização pela perda de capacidade de obter um rendimento equivalente ao seu rendimento mensal real à data do acidente –, *se tiver declarado para efeitos fiscais um rendimento diferente (inferior) do efetivamente auferido*. E esta é uma circunstância que o interessado controla, desde logo no momento de apresentação das declarações de rendimentos (mas também posteriormente, por via da entrega de declarações retificativas). Com efeito, se a declaração não corresponder à verdade, tal deve-se, em princípio, e sem prejuízo da possibilidade de retificação posterior, à própria vontade do declarante, que pretende retirar benefícios ilegítimos da sua omissão declarativa. Ou seja, na generalidade de situações o interessado não fica impossibilitado de exercer uma real defesa dos seus direitos; aliás, tal impossibilidade poderá ser uma consequência direta da violação de deveres de cidadania fiscal. Atenta a importância de tais deveres, não é excessivo que o legislador associe ao respetivo incumprimento outras consequências com projeção noutros domínios, como sejam o plano da própria justiça comutativa (relações lesante-lesado). Tal consideração afigura-se especialmente pertinente em todos aqueles casos em que tenha de ser o Fundo de Garantia Automóvel a garantir a obrigação de indemnização (cfr. o artigo 47.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 291/2007, de 21 de agosto). Excessivo seria, isso sim, assegurar ao infrator um duplo benefício económico, em prejuízo da comunidade: obrigações tributárias de valor inferior ao devido e uma indemnização superior ao rendimento declarado.

v. Contudo, e tal como comecei por referir, estas conclusões não chegam para afastar a objeção quanto à não constitucionalidade material fundada no princípio da igualdade. Com efeito, como se disse no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 546/2011:

«[É] ponto assente que o n.º 1 do artigo 13.º da CRP, ao submeter os atos do poder legislativo à observância do princípio da igualdade, pode implicar a proibição de sistemas legais internamente incongruentes, porque integrantes de soluções normativas entre si desarmónicas ou incoerentes. Ponto é, no entanto – e veja-se, por exemplo, o Acórdão n.º 232/2003, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) – que o carácter incongruente das escolhas do legislador se repercuta na conformação desigual de certas situações jurídico-subjetivas, sem que para a medida de desigualdade seja achada uma certa e determinada razão. É que não cabe ao juiz constitucional garantir que as leis se mostrem, pelo seu conteúdo, “racionais”. O que lhe cabe é apenas impedir que elas estabeleçam regimes desrazoáveis, isto é, disciplinas jurídicas que diferenciem pessoas e situações que mereçam tratamento igual ou, inversamente, que igualizem pessoas e situações que mereçam tratamento diferente. Só quando for negativo o teste do “merecimento” – isto é, só quando se concluir que a diferença, ou a igualização, entre pessoas e situações que o regime legal estabeleceu não é justificada por um qualquer motivo que se afigure comprehensível face a ratio que o referido regime, em conformidade com os valores constitucionais, pretendeu prosseguir – é que pode o juiz constitucional censurar, por desrazoabilidade, as escolhas do legislador. Fora destas circunstâncias, e, nomeadamente, sempre que estiver em causa a simples verificação de uma menor “racionalidade” ou congruência interna de um sistema legal, que contudo se não repercuta no trato diverso – e desrazoavelmente diverso, no sentido acima exposto – de posições jurídico-subjetivas, não pode o Tribunal Constitucional emitir juízos de inconstitucionalidade. Nem através do princípio da igualdade (artigo 13.º) nem através do princípio mais vasto do Estado de direito, do qual em última análise decorre a ideia de igualdade perante a lei e através da lei (artigo 2.º), pode a Constituição garantir que sejam sempre “racionais” ou “congruentes” as escolhas do legislador. No entanto, o que os dois princípios claramente proíbem é que subsistam na ordem jurídica regimes legais que impliquem, para as pessoas, diversidades de tratamento não fundados em motivos razoáveis».

É, assim o entendo, o que sucede no caso previsto no artigo 64.º, n.º 7, do Decreto-Lei n.º 291/2007, de 21 de agosto, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 153/2008, de 6 de agosto, em que o lesado em consequência de acidente de viação sofre um tratamento em matéria de direito probatório material mais desfavorável que o aplicável à generalidade dos lesados.

Pedro Machete

