



PEDIDO DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE

Meritíssimo Conselheiro
Presidente do Tribunal Constitucional

PEDIDO DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE: R-276/95

DATA: 1999/05/19

TIPO DE FISCALIZAÇÃO: Abstracta sucessiva

NORMAS IMPUGNADAS: Art.º 127.º do Código do IRS e 105.º do Código do IRC

NORMAS CONSTITUCIONAIS OU LEGAIS VIOLADAS: Art.º 52.º, n.º 1, conjugado com o art.º 18.º, n.ºs 2 e 3

Assunto: Legalidade tributária - Direito de Petição.

O Provedor de Justiça, no uso da sua competência prevista no artigo 281.º, n.º 2, alínea d) da Constituição da República Portuguesa, vem requerer ao Tribunal Constitucional a fiscalização abstracta sucessiva da constitucionalidade das normas contidas nos artigos 127.º, n.º1, do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares e 105.º, n.º 1, do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas. Entende o Provedor de Justiça que esses dispositivos violam o preceito constante do artigo 52.º, n.º 1, conjugado com o artigo 18.º, n.ºs 2 e 3, da Lei Fundamental, pelas razões adiante aduzidas.

1.º

O Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (Código do IRS), aprovado pelo decreto-lei n.º 442-A/88, de 30 de Novembro e subsequentes alterações, prescreve, no seu art.º 127.º, n.º 1, que *"as petições relativas a actos susceptíveis de produzirem rendimentos sujeitos a este imposto não poderão ter seguimento ou ser atendidas perante qualquer autoridade, repartição pública ou pessoa colectiva de utilidade pública sem que o respectivo sujeito passivo faça prova da apresentação da última declaração de rendimentos a que estiver obrigado ou de que não está sujeito ao cumprimento dessa obrigação"*.

2.º

Refere, por seu turno, o art.º 105.º, n.º 1 do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (Código do IRC), aprovado pelo decreto-lei n.º 442-B/88, de 30 de Novembro e subsequentes alterações, que *"as petições relativas a rendimentos sujeitos a IRC ou relacionadas com o exercício de actividades comerciais, industriais ou agrícolas por sujeitos passivos desse imposto não poderão ter seguimento ou ser atendidas perante qualquer autoridade, repartição pública ou pessoa colectiva de utilidade pública sem que seja feita prova da apresentação da declaração a que se refere o artigo 96.º, cujo prazo de*



apresentação já tenha decorrido, ou de que não há lugar ao cumprimento dessa obrigação".

3.º

Os dispositivos acima identificados ferem, como adiante se demonstrará, o direito constitucional de petição, consagrado no art.º 52.º, n.º 1 da Lei Fundamental.

Assim,

4.º

O diploma legal - Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, alterada pela Lei n.º 6/93, de 01 de Março - que precisamente regula o exercício daquele direito, com excepção do que é desenvolvido perante os tribunais (art.º 1.º, n.º 1), e do que é regulado por legislação especial (art.º 1.º, n.º 2), define petição como a *"apresentação de um pedido ou de uma proposta a um órgão de soberania ou a qualquer autoridade pública no sentido de que tome, adopte ou proponha determinadas medidas"* (art.º 2.º, n.º 1).

5.º

Refira-se que a legislação em apreço confere igualmente o direito de petição às pessoas colectivas legalmente constituídas (cfr. art.º 4.º, n.º 4 da Lei n.º 43/90).

6.º

Em anotação ao art.º 52.º do texto constitucional, adiantam J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, que *"o conteúdo do direito de petição tem uma vertente negativa e outra positiva. Por um lado, o Estado e as entidades públicas não podem impedir que se façam petições (...). Por outro lado - e é este o aspecto positivo -, o direito de petição obriga as autoridades públicas, pelo menos, a receber e, porventura, a examinar e a responder às petições em prazo razoável (...)"* (in "Constituição da República Portuguesa Anotada", 3ª edição revista, 1993, pg. 279 e sublinhado nosso). A Lei Constitucional 1/97 integrou no âmbito deste direito o direito de o cidadão ser informado, em prazo razoável, sobre o resultado da respectiva apreciação.

7.º

O direito de petição encontra-se enunciado no capítulo constitucional dos direitos, liberdades e garantias, no caso de participação política, beneficiando, assim, do



regime específico que lhes é conferido pela Lei Fundamental - cfr. art.º 17.º da Constituição.

8.º

As normas objecto do presente requerimento e constantes dos arts.º 127.º, n.º 1 e 105.º, n.º 1 respectivamente dos Códigos do IRS e do IRC, consubstanciam elas próprias verdadeiras restrições ao direito constitucional de petição.

9.º

Há que apurar então se as restrições em causa respeitam ou não os requisitos cumulativos a que obrigatoriamente se encontram sujeitas para poderem ser aceites no âmbito do regime específico dos direitos, liberdades e garantias, e que J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira enunciam da seguinte forma: "*a) que a restrição esteja expressamente admitida (ou, eventualmente, imposta) pela Constituição, ela mesma (...); b) que a restrição vise salvaguardar outro direito ou interesse constitucionalmente protegido (...); c) que a restrição seja exigida por essa salvaguarda, seja apta para o efeito e se limite à medida necessária para alcançar esse objectivo (...); d) que a restrição não aniquile o direito em causa atingindo o conteúdo essencial do respectivo preceito (...)*". Acrescentam, ainda, que "*a lei deve revestir carácter geral e abstracto (...)*", que "*não pode ter efeito retroactivo (...)*", e que "*a lei deve ser uma lei da AR ou, quando muito, um decreto-lei autorizado (...)*" (ob. cit., pgs. 148 e 149).

10.º

Como adiante se verá, as restrições não preenchem, no caso vertente, nenhum dos pressupostos materiais de que a Constituição faz depender a respectiva admissibilidade, consignados no art.º 18.º, n.ºs 2 e 3 da Lei Fundamental.

Deste modo,

11.º

Os preceitos constantes dos arts.º 127.º do Código do IRS e 105.º do Código do IRC destinam-se tão somente a fiscalizar o pagamento do imposto respectivo e o cumprimento de outras obrigações fiscais, enquadrando-se, de resto, no capítulo de cada uma das legislações dedicado à fiscalização do cumprimento dos tributos nelas previstos e às obrigações acessórias das entidades públicas naquele domínio.

12.º

Ou seja, as restrições consubstanciadas nas mencionadas disposições têm como único e exclusivo propósito conferir ao Estado um meio adicional de fiscalização do

cumprimento ou incumprimento de uma determinada obrigação ou de um conjunto de obrigações fiscais.

13.º

Adiantam Gomes Canotilho e Vital Moreira que *"as leis restritivas estão teleologicamente vinculadas à salvaguarda de outros direitos ou bens constitucionalmente protegidos, ficando vedado ao legislador justificar restrição de direitos, liberdades e garantias por eventual colisão com outros direitos ou bens tutelados apenas a nível infraconstitucional"* (ob. cit., pg. 151). Ora, o objectivo em causa, mencionado no número anterior, não tem previsão constitucional expressa nem visa salvaguardar um outro direito ou interesse constitucionalmente protegido.

14.º

E não se diga que a orientação do legislador teve em mente garantir com maior eficácia a prossecução de políticas conferidas ao Estado, ou melhor, a satisfação de necessidades públicas para promoção de outros direitos fundamentais como o direito ao ensino ou à protecção da saúde, ou que visou pura e simplesmente uma concretização do direito à igualdade, encetando um mecanismo que permitisse mais facilmente denunciar os cidadãos que se eximem de um dever que a todos vincula. Conforme adiantam os autores citados, ob. cit., pg. 151, *"nem todos os interesses constitucionalmente garantidos são adequados, sobretudo quando se trate de cláusulas demasiado vagas para suportarem qualquer confronto consistente com os direitos, liberdades e garantias"*.

15.º

De resto, e mesmo que por mera hipótese se desenhasse um qualquer interesse constitucional relevante justificativo das restrições em apreço, sempre se diria que as mesmas não respeitariam o denominado princípio da proporcionalidade, desdobrado por Gomes Canotilho e Vital Moreira em *"três subprincípios: a) princípio da adequação, isto é, as medidas restritivas legalmente previstas devem revelar-se como meio adequado para a prossecução dos fins visados pela lei (...); b) princípio da exigibilidade, ou seja, as medidas restritivas previstas na lei devem revelar-se necessárias (tornaram-se exigíveis), porque os fins visados pela lei não podiam ser obtidos por outros meios menos onerosos para os direitos, liberdades e garantias; c) princípio da proporcionalidade em sentido restrito, que significa que os meios legais restritivos e os fins obtidos devem situar-se numa "justa medida", impedindo-se a adopção de medidas legais restritivas desproporcionadas, excessivas, em relação aos fins obtidos"* (ob. cit., pg. 152).

16.º

A prova de que a solução consagrada nos normativos em análise não representa o único meio e muito menos o meio adequado para a prossecução do fim visado pelo



legislador está na alteração e revogação de um conjunto de normas do Código de Processo Civil de idêntico teor, designadamente os arts.º 280.º, 281.º, 282.º, 467.º, n.º 3 e 551.º, na sequência da revisão levada a efeito pelo decreto-lei n.º 329-A/95, de 12 de Dezembro.

17.º

Com a alteração dos mencionados normativos deixou de condicionar-se o normal prosseguimento da instância, a obtenção de uma decisão de mérito ou a utilização de uma prova documental à prévia demonstração do cumprimento de certas obrigações fiscais, como acontecia até 1996, limitando-se agora o tribunal a comunicar à administração fiscal a infracção eventualmente detectada, sem que o andamento da instância ou o uso de meios probatórios resultem assim prejudicados.

18.º

A mesma solução poderia ter sido dada às situações a que respeitam as disposições constantes dos arts.º 127.º, n.º 1 do Código do IRS e 105.º, n.º 1 do Código do IRC.

19.º

A modificação operada na lei processual civil acabou por libertar as disposições envolvidas no objectivo de fiscalização da observância de preceitos fiscais em sede judicial e nos moldes em que se encontrava definida de uma ameaça de inconstitucionalidade por violação do direito de acesso ao direito e à tutela jurisdicional efectiva, como actualmente lhe chama o art.º 20.º do texto constitucional.

20.º

Se por um lado as normas objecto do presente requerimento terão igualmente beneficiado da alteração verificada no que toca às petições a apresentar perante os órgãos jurisdicionais, tendo designadamente em atenção o que o Código de Processo Civil dispõe hoje de forma inequívoca no respectivo art.º 280.º, as revogações registadas e o carácter subsidiário da legislação, a verdade é que os arts.º 127.º do Código do IRS e 105.º do Código do IRC, excluída a petição perante os tribunais, se revelam violadores de um outro direito fundamental - precisamente o direito de petição perante os restantes órgãos de soberania ou quaisquer autoridades, consignado no art.º 52.º, n.º 1 da Lei Fundamental - com estatuto de direito, liberdade e garantia e submetido ao regime constitucional específico atrás identificado.



21.º

Com a orientação ainda em vigor na legislação tributária em apreço fica inevitavelmente atingido o conteúdo essencial do preceito constitucional que consagra o direito de petição, já que o mesmo revelar-se-á irremediavelmente comprometido e esvaziado de sentido útil com a circunstância de o cidadão não poder, no momento em que se dirige a um órgão do Estado ou a uma qualquer entidade pública, fazer fé do cumprimento das respectivas obrigações fiscais.

22.º

Resulta do acima exposto que as restrições ao direito constitucional de petição impostas pelas normas constantes dos arts.º 127.º, n.º 1 do Código do IRS e 105.º, n.º 1 do Código do IRC não respeitam os requisitos materiais de que o regime constitucional dos direitos, liberdades e garantias faz depender a respectiva admissibilidade - cfr. designadamente o art.º 18.º, n.ºs 2 e 3 da Lei Fundamental.

23.º

Tais normativos mostram-se, desta feita, inconstitucionais por violação do direito de petição, com consagração no art.º 52.º, n.º 1 da Constituição.

24.º

Como afirmou o Prof. Doutor Jorge Miranda num Colóquio Parlamentar sobre o tema, "o direito de petição (...) é ao mesmo tempo uma liberdade. Tem um conteúdo de liberdade e um conteúdo de direito a prestação. Liberdade no sentido de ninguém ser impedido de apresentar petições, liberdade também no sentido de ser quem quer apresentar a petição a definir o seu conteúdo, a definir a sua finalidade, a definir o seu objecto, a definir o órgão ao qual quer dirigir a petição. Direito a prestação no sentido de, pelo menos, o peticionante ter direito a que a sua petição seja recebida, seja examinada e venha a ter uma resposta" (in "O Direito de Petição- Colóquio Parlamentar", Assembleia da República, Comissão de Petições, 1995, pg. 54).

Nestes termos, requer-se ao Tribunal Constitucional que declare a inconstitucionalidade com força obrigatória geral das normas contidas nos artigos 127.º, n.º 1, do Código do IRS e 105.º, n.º 1, do Código do IRC, por violação do preceito constante do artigo 52.º, n.º 1, conjugado com o artigo 18.º, n.ºs 2 e 3, da Constituição da República Portuguesa.

O Provedor de Justiça,

José Menéres Pimentel