



PARTE D

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão n.º 362/2015

Processo n.º 760/14

2.ª Secção

Relator: Conselheiro Pedro Machete

Acordam na 2.ª Secção do Tribunal Constitucional:

I. Relatório

1. Paulo Alexandre Vicente Marques, recorrente nos presentes autos em que é recorrida a Fazenda Pública, executado em autos de execução fiscal que contra si correm termos no Serviço de Finanças do Sátão sob o n.º 2666199801001043, notificado da penhora ordenada sobre o seu vencimento, apresentou reclamação da mesma nos termos dos artigos 276.º e seguintes do Código de Procedimento e Processo Tributário («CPPT») (cf. fls. 1 e ss.). Por sentença de 17 de dezembro de 2013 (fls. 172 e ss.), o Tribunal Administrativo e Fiscal de Viseu julgou a reclamação improcedente. Considerou, para tanto, que a declaração de insolvência da devedora originária determinaria a suspensão do prazo de prescrição das dívidas tributárias, por força do disposto no artigo 100.º do Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas («CIRE»), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 53/2004, de 18 de março — suspensão essa também aplicável ao devedor subsidiário.

Inconformado, o executado interpôs recurso para o Supremo Tribunal Administrativo («STA»), tendo invocado, designadamente, a inconstitucionalidade da norma contida no artigo 100.º do CIRE, quando interpretada no sentido de a mesma determinar a suspensão dos prazos prescricionais no âmbito do processo tributário, por violação dos artigos 103.º, n.º 2, e 165.º, n.º 1, alínea j), da Constituição da República Portuguesa (cfr. fls. 220).

2. Por acórdão de 14 de maio de 2014, o STA julgou o recurso improcedente (cfr. fls. 267 e ss.). Considerou o Supremo, seguindo a sua jurisprudência anterior, que, nos termos do artigo 100.º do CIRE, a sentença de declaração de insolvência determina a suspensão de todos os prazos de prescrição e de caducidade oponíveis pelo devedor, durante o decurso do processo, incluindo os prazos que corram no âmbito do processo tributário. Assim, e por aplicação de tal regime, entendeu que, relativamente às dívidas exequendas de 1997 e 1998 provenientes quer de IVA, quer de IRC, o respetivo prazo de prescrição previsto no artigo 48.º, n.º 1, da lei geral tributária («LGT») — 8 anos, e que se completaria, no que se refere às dívidas de 1997, em 1 de janeiro de 2007, e no que se refere às de 1998, em 1 de janeiro de 2008 (cfr. fls. 285) — se suspendeu entre 5 de abril de 2005 (data em que foi proferida a sentença de declaração de insolvência da devedora originária) e 24 de fevereiro de 2011 (data em que foi declarado encerrado o processo de insolvência da devedora originária) (fls. 286). Com efeito, o Supremo Tribunal Administrativo considerou o seguinte:

«Não é verdade que não existiu qualquer suspensão do processo executivo após a citação (do responsável originário) por o disposto na redação do n.º 3 do artigo 49.º da LGT à data apenas prever a suspensão da prescrição caso houvesse reclamação ou pagamento em prestações devidamente autorizado pelo que, ainda que [...] se admitisse que o processo de insolvência tivesse efeitos suspensivos, sempre as dívidas relativas a 1997 e 1998, estariam prescritas.

Vejamos:

O recorrente faz uma leitura isolada do preceito (artigo 49.º da LGT) sempre substanciada na sua tese de que a suspensão determinada pelo artigo 100.º do CIRE não se aplica ao caso dos autos e a si próprio enquanto responsável subsidiário. Porém, já vimos que esta norma especial do CIRE é aplicável, complementando pois as causas de suspensão prevista[s] da LGT. E, embora não contenha uma regra especialmente dirigida às dívidas tributárias, deriva de um princípio geral, acolhido no artigo 321.º, n.º 1, do Código Civil.

A resposta já dada supra, afirmando a aplicabilidade do artigo 100.º do CIRE, influencia e determina que seja improcedente a sua argumentação [...]» (fls. 285-286)

Especificamente, quanto à invocada inconstitucionalidade, o STA reiterou a posição assumida no seu acórdão de 5 de dezembro de 2012, processo n.º 1225/12 (fls. 279-281):

«2.2.2 — Quanto à alegada inconstitucionalidade orgânica do artigo 100.º do CIRE

Alega, por fim, o recorrente que o citado artigo 100.º do CIRE, porque consta de decreto-lei simples, não cumpre as exigências constitucionais em termos de competência legislativa, considerando-se violado o princípio da legalidade formal, tal como decorre da aplicação conjunta dos arts. 103.º, n.º 2, e 165.º, n.º 1, alínea j), da CRP.

Em primeiro lugar, cumpre salientar que, ao contrário do alegado, o Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 53/2004, de 18 de março, no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 39/2003, de 22 de agosto. O que significa que não se trata de um decreto-lei simples mas sim de um decreto-lei credenciado por uma lei de autorização da Assembleia da República, o que significa que está legitimado a intervir em matéria reservada àquela.

A eventual procedência da inconstitucionalidade suscitada poderia derivar do facto de a referida lei de autorização, no que respeita ao objeto, sentido e extensão, ser omissa quanto a autorizar o governo a interferir com o regime de prescrição das dívidas tributárias.

Constitui jurisprudência deste Supremo Tribunal fixada, entre outros, no Acórdão de 14 de outubro de 2009, proc. n.º 528/09, que “As normas que regulam o regime da prescrição da obrigação tributária, inclusivamente as relativas ao regime da sua suspensão, inserem-se nas «garantias dos contribuintes», pelo que se inclui na reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República legislar sobre essa matéria”. No mesmo sentido vai a jurisprudência do Tribunal Constitucional consignada, entre outros, no Acórdão de 5 de julho de 2010, proc. n.º 133/10.

Também a doutrina maioritária vai no sentido de que “[...] quer a prescrição como a caducidade, contendem com as garantias dos contribuintes, quando referidas às relações jurídico-tributárias, estão como tal, subordinadas ao princípio da legalidade tributária de reserva de lei formal, consagrado no n.º 2 do artigo 103.º da Constituição da República, e aos seus postulados”, que há de englobar, “[...] todo o critério de decisão ou de qualificação de quaisquer efeitos concernentes à prescrição tem de constar da norma de tributação emitida nos sobreditos termos”, incluindo, por conseguinte, “a enunciação das suas causas de interrupção ou suspensão [...]” (Cfr. Benjamim Rodrigues, “A Prescrição no Direito Tributário”, *Problemas Fundamentais do Direito Tributário*, Vislis Editores, 1999, pp. 261 e 266.).

A questão dos autos está em saber se, tal como vem recortada a situação, o artigo 100.º do CIRE interfere com as garantias dos contribuintes, e, por conseguinte, matéria reservada da Assembleia da República.

A função garantística da reserva de lei fiscal, quando incidente em aspetos essenciais da relação jurídica tributária, tais como a prescrição, reporta-se ao regime de prescrição das dívidas tributárias, tal como se encontra regulado, em termos gerais, nos arts. 48.º e 49.º da Lei Geral Tributária.

Nesta sequência, o que importa averiguar é se o legislador ao consagrar o artigo 100.º do CIRE visa interferir com aquele regime, em especial, com as causas de suspensão do prazo de prescrição das dívidas tributárias.

A Lei de Autorização n.º 39/2003, ao definir o seu objeto, dispõe no seu art. 1.º, n.º 2, que “[o] Código da Insolvência e Recuperação de Empresas regulará um processo de execução universal que terá como finalidade a liquidação do património de devedores insolventes e a repartição do produto obtido pelos credores ou a satisfação destes pela forma prevista num plano de insolvência que, nomeadamente, se baseie na recuperação da empresa compreendida na massa insolvente”.

Ao fazer confluir todos os processos executivos e credores numa execução universal, onde a própria Administração Fiscal, despojada dos privilégios conferidos pelo processo de execução fiscal, concorre como qualquer credor, o objetivo do legislador é o da satisfação dos interesses dos credores, na garantia dos seus créditos. Interesses estes que se centram em acautelar “o pagamento dos respetivos créditos, em condições de igualdade quanto ao prejuízo decorrente de o património do devedor não ser, à partida e na generalidade dos casos, suficiente para satisfazer os seus direitos de forma integral”.

Para alcançar este objetivo e evitar perturbações no processo, o legislador estabelece que, entre a data da sentença de insolvência e o decurso do processo, ocorre a suspensão de todos os prazos de prescrição e de caducidade oponíveis pelo devedor (artigo 100.º do CIRE).

Trata-se, por conseguinte, de uma regra que não é especialmente dirigida às dívidas tributárias, tendo, pelo contrário, um conteúdo genérico, porque aplicável a todos os credores, com vista a possibilitar que todos possam ser pagos pelo produto da massa insolvente, em condições de igualdade e proporcionalidade, através da avocação dos respetivos processos ao da insolvência.

Ora, reconhecendo o próprio legislador a incerteza quanto à possibilidade de satisfação dos direitos de todos os credores e, por conseguinte, a eventual inutilidade da avocação dos processos, por eventual insuficiência da massa insolvente, não seria legítimo que corresse contra os mesmos o prazo de prescrição, como aconteceu, aliás, no caso dos autos.

Deriva de um princípio geral, acolhido no artigo 321.º, n.º 1, do Código Civil, que “A prescrição suspende-se durante o período de tempo em que o titular estiver impedido de fazer valer o seu direito”. E este princípio, que é um corolário do princípio geral da boa-fé, princípio basilar da ordem jurídica, igualmente válido no direito tributário, encontra a sua razão de ser na natureza do instituto da prescrição.

Na verdade, a prescrição assenta na necessidade de pôr termo à incerteza dos direitos e na presunção de abandono do titular. O seu objetivo é dar por extinto um direito que, ao não ser exercido no prazo fixado, se presume ter sido abandonado pelo titular, relevando a negligência real ou presumida do mesmo (Maria Fernanda Maças, “A Caducidade no Direito Administrativo: Breves considerações”, *Separata de Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa*, Coimbra Editora, 2005, p. 123.).

Assim sendo, se em situações como as dos autos, em que um credor, em homenagem aos interesses da insolvência, é colocado numa situação em que é obrigado a abrir mão dos processos de execução fiscal, ainda assim corresse contra ele o prazo de prescrição, teríamos uma solução contrária aos mais elementares princípios da justiça e da boa-fé.

No contexto apontado, o mencionado artigo 100.º do CIRE tem de ser encarado como estabelecendo uma regra específica de suspensão do prazo de prescrição, apenas aplicável aos credores (ainda que a todos) colocados numa situação especial, isto é, que vejam os seus processos executivos avocados a um processo de insolvência, valendo a suspensão durante o período que vai da data da declaração de insolvência até ao termo do processo, nos termos do fixado no artigo 230.º do CIRE (Refere o mencionado preceito que o juiz encerra o processo, designadamente, “Quando o administrador da insolvência constate a insuficiência da massa insolvente para satisfazer as custas do processo e as restantes dívidas da massa insolvente” [n.º 1 alínea d]).

Em face do exposto, o sentido e o alcance do artigo 100.º do CIRE têm de ser entendidos na sua preordenação à satisfação estrita dos interesses da insolvência, que coenvolve, além do interesse prevalente dos credores, na satisfação célere e eficiente dos seus créditos, relevantes interesses públicos e do próprio insolvente, na medida em que “[s]endo a garantia comum dos credores o património do devedor, é aos credores que cumpre decidir quanto à melhor efetivação dessa garantia, e é por essa via que, seguramente, melhor se satisfaz o interesse público da preservação do bom funcionamento do mercado”.

Na verdade, como se pode ler no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 53/2004, “[q]uando na massa insolvente esteja compreendida uma empresa que não gerou os rendimentos necessários ao cumprimento das suas obrigações, a melhor satisfação dos credores pode passar tanto pelo encerramento da empresa como pela sua manutenção em atividade[...], competindo ao direito da insolvência, “a tarefa de regular juridicamente a eliminação ou reorganização financeira de uma empresa segundo uma lógica de mercado, devolvendo o papel central aos credores, convertidos, por força da insolvência, em proprietários económicos da empresa”.

Por outro lado, a solução recebida no artigo 100.º do CIRE encontra justificação num princípio geral, sem pretender introduzir uma nova causa de suspensão da prescrição das dívidas tributárias e, dessa forma, contender com o regime da prescrição consagrado nos arts. 48.º e 49.º da LGT.

Assim como ficou consignado no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 280/10, “Se a função garantística da reserva de lei fiscal, [...] visa assegurar a previsibilidade dos elementos essenciais do imposto (e da situação fiscal) e a tutela de confiança do contribuinte”, torna-se claro que nenhum motivo existe também aqui para uma intervenção parlamentar, quando o que está em causa é igualmente a definição de uma solução jurídica exigida pela própria lógica do regime de insolvência e que se encontra justificada à luz de um princípio geral de direito (artigo 321.º, n.º 1, do Código Civil).

Por tudo o que vai exposto, não contendo o artigo 100.º do CIRE com o regime de suspensão da prescrição das dívidas tributárias, consagrado nos arts. 48.º a 49.º da LGT, não enferma de inconstitucionalidade orgânica, por violação dos arts. 103.º, n.º 2, e

165.º, n.º 1, alínea i), da CRP, pelo que improcede a argumentação do recorrente.»

3. É deste aresto que vem interposto o presente recurso de constitucionalidade, ao abrigo do artigo 70.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro (adiante referida como «LTC»), para apreciação da norma contida no artigo 100.º do CIRE, quando aplicada ao processo tributário, sendo invocada violação dos artigos 165.º, n.º 1, alínea i), e 103.º, n.º 2, ambos da Constituição da República Portuguesa.

Admitido o recurso e subidos os autos ao Tribunal Constitucional, foi proferido despacho ordenando a produção de alegações.

4. O recorrente concluiu as alegações de recurso nos seguintes termos (fls. 325 e ss.):

(A.)

O presente recurso foi interposto ao abrigo do disposto no artigo 70.º n.º 1 alínea b) da LOTC, da decisão do Supremo Tribunal Administrativo em aplicar artigo 100.º do CIRE rejeitando a alegação de inconstitucionalidade orgânica do preceito, por violação do artigo 165.º n.º 1 alínea i) e 103.º n.º 2 da CRP.

B.)

O recorrente defende, que a matéria regulada no artigo 100.º do CIRE, se insere nas garantias dos contribuintes e como tal, matéria incluída na reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República.

C.)

Tendo o CIRE, sido aprovado pelo Decreto-Lei n.º 53/2004, de 18 de março, no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 39/2003 de 22 de agosto, que não concedia qualquer autorização legislativa relativa à prescrição de dívidas tributárias, o artigo 100.º desse diploma padece de inconstitucionalidade orgânica e como tal é inaplicável ao caso nos presentes autos.

D.)

É factual que a lei autorizante é omissa relativamente a alterações ao regime jurídico das prescrições e é inequívoco que as regras relativas à prescrição se incluem nas denominadas “garantias dos contribuintes” e como tal reserva relativa da competência legislativa da Assembleia da República.

E.)

Pelo que a única questão a dirimir é saber se o regime estabelecido no artigo 100.º do CIRE regula, ou não, matéria que se insere nas garantias dos contribuintes.

F.)

A posição expressa no acórdão em crise, defende que o artigo 100.º do CIRE não se tratou de legislação que versasse diretamente sobre matéria fiscal, antes sendo uma decorrência do processo de insolvência em que se inseria e a especificidade do direito falimentar.

G.)

Defende ainda que, a proteção dos credores, contempla regras específicas que protegem os credores pelo que a norma que suspende os prazos prescricionais relativamente a todos os credores, não pode deixar de ser uma consequência lógica da impossibilidade de prossecução por parte dos credores das diligências executivas.

H.)

Porém, o alcance das prerrogativas de que a administração fiscal goza, vão muito para além das concedidas a um credor normal e como tal, não há uma equiparação entre credores, o estado não está, no âmbito da insolvência, em paridade com os demais credores.

I.)

A suspensão dos prazos de prescrição aplicada ao regime prescricional fiscal, tem ramificações que extravasam de forma clara o âmbito da insolvência, pelo que, se no estrito contexto da insolvência a posição sufragada é questionável, quando analisamos a questão do ponto de vista do responsável subsidiário, julgamos que as dívidas se desvanecessem.

J.)

O processo de insolvência não tem qualquer efeito obstrutivo no que tange à prossecução da reversão contra o devedor subsidiário, pelo contrário, a declaração de insolvência tem a virtualidade de preencher de forma quase automática o pressuposto plasmado no artigo 23.º n.º 2 da Lei Geral Tributária.

L.)

O devedor subsidiário, é muitas vezes inteiramente alheio ao processo de insolvência, carecendo de qualquer sentido dizer que, esta regra que se lhe aplica, decorre da especificidade do direito falimentar, para o devedor subsidiário, o preceito estabelecido no artigo 100.º do CIRE tem caráter inovador e altera significativamente o regime jurídico da prescrição.

M.)

Se a norma que vimos analisando estivesse inserida na LGT e não no CIRE, ninguém teria dúvidas na qualificação a dar às matérias reguladas! A inserção sistemática da norma, não pode ser um elemento preponderante para a sua qualificação, a análise deve ser feita à luz das suas consequências, e no caso em análise, não há qualquer dúvida que a matéria regulada afeta as “garantias dos contribuintes”

N.)

O Artigo 100.º do CIRE, manifesta-se em dois planos distintos no que respeita aos seus efeitos fiscais. Os seus efeitos imediatos, na concreta relação que se estabelece entre o devedor insolvente e a administração tributária, à qual é aplicável todo o regime jurídico falimentar, e no qual a administração tributária se encontra numa posição não paritária, mas mais próxima aos demais credores, sendo discutível, conseqüentemente, que lhe sejam aplicadas as mesmas normas e princípios sem que haja qualquer alteração ao regime jurídico fiscal.

M.)

Num outro plano, inteiramente distinto, temos as relações mediatas entre a administração fiscal e o responsável subsidiário, que não são de nenhum modo afetadas pelo processo de insolvência, a autoridade tributária pode prosseguir a execução sem quaisquer constrangimentos, não há concurso de credores, não há interesse de credores que se vise salvaguardar.

O.)

O que temos é uma norma fiscal que cria uma nova causa de suspensão do prazo prescricional, regulando como tal matérias relativas às garantias dos contribuintes, emanada pelo governo, sem que tivesse lei de autorização que o permitisse.

P.)

Assim, a norma constante do artigo 100.º do CIRE, ao menos quando interpretada no sentido de suspender o prazo prescricional das dívidas tributárias relativamente ao devedor subsidiário, padece de inconstitucionalidade orgânica, por violação da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, violando o artigo 165.º n.º 1 alínea i) e 103.º n.º 2 da Constituição da República Portuguesa, não podendo, como tal ser aplicável ao caso dos presentes autos.»

A recorrida Fazenda Pública não apresentou contra-alegações. Tudo visto, cumpre apreciar e decidir.

II. Fundamentação

5. O presente recurso tem por objeto a norma do artigo 100.º do CIRE, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 53/2004, de 18 de agosto, interpretada no sentido de a mesma determinar a suspensão dos prazos prescricionais no âmbito do processo tributário, por violação dos artigos 103.º, n.º 2, e 165.º, n.º 1, alínea i), da Constituição da República Portuguesa. Segundo o recorrente, tal disciplina normativa afeta o regime da prescrição tributária, enquanto matéria integrada nas *garantias dos contribuintes*, e, nessa medida, tem de ser aprovada diretamente ou pelo menos autorizada pelo legislador parlamentar, enquanto órgão constitucionalmente credenciado para o efeito.

Embora o recorrente invoque os artigos 103.º, n.º 2, e 165.º, n.º 1, alínea i) de modo indiferenciado, cumpre observar, desde já, que estes parâmetros se reportam a dimensões distintas — embora conexas — do princípio da legalidade que a Constituição consagra em matéria fiscal

e que se desdobra, por um lado, na reserva de lei formal, e, por outro, na reserva de lei material.

Enquanto *reserva de lei formal*, o princípio da legalidade postula que, quanto às matérias reservadas, a normação deve constar de lei da Assembleia da República ou de decreto-lei autorizado nos termos do artigo 165.º, n.º 1, alínea i), da Constituição. Já a *reserva de lei fiscal em sentido material*, enquanto princípio da tipicidade, exige que a lei defina, relativamente a cada imposto, a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes (cfr. o artigo 103.º, n.º 2, da Constituição).

A questão que o recorrente suscita nos presentes autos reporta-se especificamente ao confronto da dimensão normativa impugnada com o princípio da reserva de lei fiscal em sentido *formal*, decorrente do artigo 165.º, n.º 1, alínea i), da Constituição — exigência de intervenção da Assembleia da República, diretamente ou através de autorização legislativa, na produção normativa sobre as matérias abrangidas pela reserva. É esta a questão que o recorrente coloca no presente recurso, dirigida à fiscalização do disposto no artigo 100.º do CIRE, aprovado por decreto-lei autorizado, na parte em que o mesmo incide sobre o regime de prescrição de dívidas fiscais, completando o regime da prescrição previsto na LGT; ou, ao menos — e conforme decorre expressamente da alínea P.) das conclusões da sua alegação apresentada neste Tribunal —, o mesmo artigo, «quando interpretad[o] no sentido de suspender o prazo prescricional das dívidas tributárias relativamente ao devedor subsidiário».

Portanto, está em causa uma alegada violação do princípio da *reserva de lei formal*, enquanto dimensão constitucional decorrente do artigo 165.º, n.º 1, alínea i), da Constituição. Com efeito, a arguição de violação do princípio da legalidade, na dimensão de princípio da *tipicidade*, pressuporia a invocação de uma realidade distinta, ainda que teleologicamente próxima, nomeadamente a exigência de que o tratamento da matéria de garantias dos contribuintes (que integra, como veremos, o regime da prescrição das dívidas tributárias), por força da aludida tipicidade, fosse desenhado na lei de forma suficientemente determinada, sem margem para desenvolvimento regulamentar nem para discricionariedade administrativa quanto aos seus elementos essenciais (cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 1091)

Contudo, nada relativamente a esta dimensão da reserva de lei — enquanto *tipicidade* — vem arguido pelo recorrente. O seu dissídio cinge-se à questão da autoria legislativa da norma impugnada e à falta de autorização específica concedida pelo Parlamento ao Governo para alterar a matéria dos prazos da prescrição tributária em caso de declaração de insolvência.

6. É a seguinte a redação do preceito em que se aloja a norma objeto do presente recurso:

«Artigo 100.º [do CIRE]

Suspensão da prescrição e caducidade

A sentença de declaração da insolvência determina a suspensão de todos os prazos de prescrição e de caducidade oponíveis pelo devedor, durante o decurso do processo.»

Conforme se refere no acórdão recorrido, citando jurisprudência anterior, nomeadamente o mencionado acórdão de 5 de dezembro de 2012, antes do início de vigência do CIRE, a declaração de insolvência não suspendia o prazo prescricional:

«“[...] Constitui jurisprudência deste Supremo Tribunal, vazada, entre outros, nos Acórdãos de: 23 de novembro de 2005, proc n.º 590/05; 12 de junho de 2007, proc n.º 436/07; e 12 de abril de 2012, proc n.º 115/12, que a declaração de falência não suspendia o prazo prescricional, por o mesmo ser uma forma de prosseguir o processo executivo, tal só acontecendo no caso de recuperação de empresas, por força do artigo 29.º, n.º 1, do CPREFER.

Uma das orientações centrais que preside ao Novo Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas [— o CIRE —], traduz-se em dar “primazia à liquidação do património do insolvente [...] que é a vontade dos credores, enquanto titulares do principal interesse que o direito concursal visa acautelar: o pagamento dos respetivos créditos, em condições de igualdade quanto ao prejuízo decorrente de o património do devedor não ser, à partida e na generalidade dos casos, suficiente para satisfazer os seus direitos de forma integral. Cessa, assim, porque desnecessária, a duplicação de formas de processo especiais (de recuperação e de falência) existentes no CPREFER, bem como a fase preambular que lhes era comum”.

[...]

No sentido da aplicação do artigo 100.º do CIRE à suspensão da prescrição escreve Jorge Lopes de Sousa que “No CPREFER, estabeleceu-se que, proferido o despacho de prosseguimento da ação

de recuperação da empresa, ficam imediatamente suspensas todas as execuções instauradas contra o devedor e todas as diligências de ações executivas que atinjam o seu património, incluindo as que tenham por fim a cobrança de créditos com privilégio ou com preferência; a suspensão, nos processos de recuperação da empresa, abrange todos os prazos de prescrição e de caducidade oponíveis pelo devedor (artigo 29.º n.º 1) e a declaração de falência obsta à instauração ou ao prosseguimento de qualquer ação executiva contra o falido (artigo 154.º n.º 3). Não se estabelece, no caso de declaração de falência, mas apenas nos de recuperação da empresa, suspensão dos prazos de prescrição (o artigo 29.º n.º 1 do CPEREF está incluído no Título II, relativo ao processo de recuperação da empresa), o que se justificará por o processo de falência ser uma forma de prosseguir o processo executivo.

No CIRE estabelece-se regime idêntico quanto à suspensão de ações executivas, estabelecendo-se que a declaração de insolvência determina a suspensão de quaisquer diligências executivas ou providências requeridas pelos credores da insolvência que atinjam os bens integrantes da massa insolvente e obsta à instauração ou ao prosseguimento de qualquer ação executiva intentada pelos credores da insolvência (artigo 88.º n.º 1). Porém, ao contrário do que sucede com a falência, a sentença de declaração da insolvência determina a suspensão de todos os prazos de prescrição e de caducidade oponíveis pelo devedor, durante o decurso do processo (artigo 100.º)» (Cfr. *Código de Procedimento e de Processo Tributário, anotado e comentado*, Áreas Editora, 6.ª edição, volume III, anotação 4 ao artigo 180.º, pp. 321/322.)» (fls. 278-279)

Confirmando a referida alteração, v. também Luís Carvalho Fernandes e João Labareda, *Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas Anotado*, 2.ª ed., Quid Iuris — Sociedade Editora, Lisboa, 2013, anots. 2 e 3 ao artigo 1.º, pp. 67-68, e anot. 1 ao artigo 100.º, p. 479.

Ainda segundo o entendimento perfilhado pelo tribunal recorrido, este regime não contende com o princípio da legalidade tributária na dimensão de reserva formal de lei (cfr. *supra* o n.º 2). Considerando embora que as normas que regem o regime da prescrição da obrigação tributária, incluindo as que respeitam ao regime da sua suspensão, integram a matéria das garantias dos contribuintes objeto de reserva de competência legislativa parlamentar, o STA entendeu igualmente que o artigo 100.º do CIRE, na dimensão apontada pelo recorrente, não interferiria com tais garantias, com base nos seguintes passos argumentativos:

(i) A matéria abrangida pela reserva de lei traduz-se na disciplina geral constante dos artigos 48.º e 49.º da LGT;

(ii) Ora, a disciplina do artigo 100.º do CIRE não é especificamente dirigida às dívidas tributárias, traduzindo, ao invés, uma regra de conteúdo geral, aplicável a todos os credores, tendo em vista a melhor satisfação possível dos seus interesses (traduzidos, em última instância, no direito ao pagamento dos seus créditos);

(iii) Esta disciplina deriva de um princípio geral, previsto no artigo 321.º n.º 1, do Código Civil, que determina, em obediência a ditames de boa-fé, que a prescrição se suspende durante o período de tempo em que o titular estiver impedido de fazer valer o seu direito;

(iv) Tal princípio vale também no direito tributário e encontra a sua razão de ser no instituto da prescrição: «na verdade, a prescrição assenta na necessidade de pôr termo à incerteza dos direitos e na presunção de abandono do titular. O seu objetivo é dar por extinto um direito que, ao não ser exercido no prazo fixado, se presume ter sido abandonado pelo titular, relevando a negligência real ou presumida do mesmo» (fls. 280);

(v) Assim, encontrando-se o titular do direito impossibilitado de, por força dos interesses da insolvência, lançar mão dos processos de execução fiscal, considerar-se que, mesmo assim, correriam contra ele os prazos de prescrição, redundaria «[n]uma solução contrária aos mais elementares princípios da justiça e da boa-fé» (fls. 281);

(vi) Deste modo, «a solução recebida no artigo 100.º do CIRE encontra justificação num princípio geral, sem pretender introduzir uma nova causa de suspensão da prescrição das dívidas tributárias e, dessa forma, contender com o regime da prescrição consagrado nos artigos 48.º e 49.º da LGT»;

(vii) Por isso, e tal como sucedeu na situação tratada no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 280/2010, «nenhum motivo existe também aqui para uma intervenção parlamentar, quando o que está em causa é igualmente a definição de uma solução jurídica exigida pela própria lógica do regime de insolvência e que se encontra justificada à luz de um princípio geral de direito (artigo 321.º n.º 1, do Código Civil)» (fls. 281).

7. Recorde-se que o CIRE foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 53/2004, de 18 de março, emitido ao abrigo da autorização legislativa constante da Lei n.º 39/2003, de 22 de agosto. Este último diploma autorizou o Governo a aprovar tal Código em ordem a regular «um processo de execução universal que terá como finalidade a liquidação do património de devedores insolventes e a repartição do produto obtido pelos credores ou a satisfação destes pela forma prevista num plano de insolvência que, nomeadamente, se baseie na recuperação da empresa compreendida na massa insolvente» (cfr. artigo 1.º n.º 1, e 2). O n.º 3 especificou, nas alíneas a), a g), as matérias sobre as quais o Governo ficava autorizado a legislar, dentro do sentido autorizativo explicitado nos artigos 3.º a 9.º

O processo de insolvência corresponde ao aludido processo de execução universal (cfr. o artigo 1.º n.º 1, do CIRE, na sua redação originária). Como referido pelo tribunal *a quo*, subjacente à nova disciplina plasmada no CIRE encontra-se a opção legal de privilegiar a liquidação do património do insolvente em ordem a permitir o pagamento dos créditos existentes, estabelecendo condições de igualdade quanto ao prejuízo decorrente de o património do devedor não ser, à partida e na generalidade dos casos, suficiente para satisfazer todos eles de forma integral. Ou seja, tanto o devedor insolvente como os seus credores são perspetivados primariamente em função desta insuficiência patrimonial, com abstração da natureza e da origem dos créditos considerados relevantes. Na verdade, a sentença de declaração de insolvência assinala o momento relevante para a definição do passivo a que o ativo detido pelo insolvente vai ter de fazer face — e tal definição exige tanto a estabilidade do passivo, como a estabilidade do ativo que tenha sido apurado. Nesse sentido, dispõem os artigos 46.º n.º 1, e 47.º n.º 1, do CIRE:

— A massa insolvente destina-se à satisfação dos credores da insolvência, depois de pagas as suas próprias dívidas, e, salvo disposição em contrário, abrange todo o património do devedor à data da declaração de insolvência;

— Declarada a insolvência, todos os titulares de créditos de natureza patrimonial sobre o insolvente, ou garantidos por bens integrantes da massa insolvente, cujo fundamento seja anterior à data dessa declaração, são considerados credores da insolvência, qualquer que seja a sua nacionalidade e domicílio.

De acordo com as citadas ideias de estabilidade patrimonial e de igualdade dos credores, estes últimos — todos eles, independentemente da sua natureza — apenas podem exercer os seus direitos durante a pendência do processo de insolvência (cfr. o artigo 90.º do CIRE). É nesse quadro que se inscreve a disciplina normativa do artigo 100.º do CIRE: uma vez declarada a insolvência, no decurso do respetivo processo suspendem-se *ope legis* os prazos de prescrição e de caducidade oponíveis pelo devedor, pois se assim não fosse ficaria comprometida a igualdade entre os credores.

Na lógica do processo de insolvência, o que releva é a relação entre os credores da insolvência, por um lado, e a massa insolvente, por outro, procurando garantir-se que — se assim tiver de ser devido à ausência de um plano de insolvência — esta última seja rateada pelos primeiros em função da proporção do valor e da hierarquia dos respetivos créditos sobre o devedor insolvente (como notam Luís Carvalho Fernandes e João Labareda, *ob. cit.*, anot. 3 ao artigo 47.º, p. 306, o devedor continua a ser o próprio insolvente; «a realização dos créditos é que se faz à custa da massa insolvente e por via do próprio processo»). A Administração fiscal releva, por isso, neste contexto como um credor em posição paritária com os demais; e o devedor insolvente apenas como um devedor incapaz de satisfazer as suas dívidas, e não especificamente como um contribuinte devedor.

8. Que a reserva da lei fiscal abrange as matérias integradas nas *garantias dos contribuintes* é ponto indiscutível face, desde logo, à letra do artigo 103.º n.º 2, da Constituição. É também assente que a disciplina da *prescrição tributária* se inclui nas garantias dos contribuintes (nesse sentido, cfr., por todos, o Acórdão n.º 280/2010 (disponível, assim como os demais adiante citados, em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>); e, na doutrina, Benjamin Silva Rodrigues, «A prescrição no Direito Tributário» in *Problemas Fundamentais do Direito Tributário*, Vislis Editores, Lisboa, 1999, pp. 260-298, e José Casalta Nabais, que fala num *direito à prescrição da obrigação tributária*, em *Direito Fiscal*, 5.ª edição, Coimbra, Almedina, 2009, pp. 376-377).

Por outro lado, e quanto à determinação do âmbito da reserva decorrente do artigo 165.º n.º 1, alínea i), da Constituição — que fornece o parâmetro da questão de constitucionalidade formulada pelo recorrente — é atualmente pacífico que o seu âmbito é delimitado por referência às matérias contempladas no artigo 103.º n.º 2 (nesse sentido, cfr. o Acórdão n.º 680/2014, bem como a jurisprudência nele citada).

O problema reside, portanto, em saber se a aplicação do artigo 100.º ao cômputo da prescrição invocável pelo responsável subsidiário do contribuinte direto cuja insolvência é declarada contende com o regime

da respetiva prescrição tributária e, consequentemente, com o regime das suas garantias enquanto contribuinte.

9. A prescrição, enquanto instituto jurídico em geral, impõe-se por razões relacionadas com a segurança, certeza e paz jurídicas. No campo do direito civil, invocam-se também razões relacionadas com um presumível desinteresse do credor na efetivação do seu direito, relacionadas com um certo decurso prolongado de tempo sem que o mesmo manifeste ou exteriorize, designadamente através do exercício do direito de ação, a sua intenção na satisfação do mesmo (cfr. Vaz Serra, «Prescrição e caducidade», estudo publicado no *BMJ*, n.ºs 105 a 107, *passim*, e Benjamim Silva Rodrigues, *ob. cit.*, p. 263). O desinteresse do credor enquanto fundamento da prescrição é também invocado por alguma doutrina no campo administrativo (v. por exemplo, Fernanda Maças, «A caducidade no Direito Administrativo: breves considerações», in *Estudos em Homenagem ao Conselheiro Cardoso da Costa*, Coimbra, Coimbra Editora, 2005, pp. 121-174). É por recurso, aliás, a tal doutrina, que a decisão recorrida fundamenta a mobilização do princípio contido no artigo 321.º, n.º 1, do Código Civil, enquanto princípio geral aplicável também no domínio do direito tributário e, consequentemente, em sede de prescrição tributária.

Na verdade, a tese principal do tribunal *a quo* é a de que a suspensão do prazo prescricional surge como consequência necessária do regime da insolvência, exprimindo uma dimensão do princípio geral de direito consagrado no artigo 321.º do Código Civil e aplicável também em sede tributária. É este o argumento que permite àquela instância justificar a não pertença da disciplina normativa ora impugnada ao campo das garantias dos contribuintes, uma vez que a mesma surgiria como expressão daquele princípio geral, traduzido na ideia de não poder ser prejudicado pelo decurso do tempo o credor que se vê impossibilitado de, durante um certo período temporal, exercer o seu direito.

10. Aqui chegados, cumpre relembra que não cabe ao Tribunal Constitucional apreciar a correção da interpretação que o tribunal recorrido faz do direito infraconstitucional. Em sede de fiscalização da constitucionalidade, o Tribunal Constitucional limita-se a avaliar a compatibilidade com as normas e princípios constitucionais de tais interpretações, independentemente da sua maior ou menor correção.

Também não compete ao Tribunal Constitucional tomar partido sobre querelas doutrinárias a propósito da interpretação do direito infraconstitucional. Quanto a esta específica matéria, é conhecida doutrina fiscal relevante que se opõe à mobilização, para o campo do direito tributário, de princípios do direito civil, designadamente os que relacionam a prescrição à perda do interesse do credor na realização da prestação a que tem direito. Com efeito, atenta a indisponibilidade dos créditos fiscais, salienta Benjamim Silva Rodrigues que «será de excluir a aplicação de todas as normas de outros ramos de direito, mormente o civil, que tenham como fundamento a possibilidade de renúncia ou desinteresse pelo crédito» (cfr. Autor *cit.*, *ob. cit.*, p. 265; no sentido de que a prescrição serve essencialmente interesses ligados à tutela da segurança jurídica dos contribuintes, v. também Sérgio Vasques, *Manual de Direito Fiscal*, Almedina, Coimbra, 2011, p. 372).

Ponto é que a disciplina do artigo 100.º do CIRE não visa direta e imediatamente os créditos tributários, mas a generalidade dos créditos sobre a massa insolvente, apresentando-se como uma solução imposta pelo caráter universal da execução em que se tende a traduzir o processo de insolvência e pela necessidade de assegurar no âmbito do mesmo a igualdade entre os credores da insolvência, sem prejuízo do valor e da hierarquia dos respetivos créditos. Nessa medida, «a suspensão de todos os prazos de prescrição e de caducidade oponíveis pelo devedor» surge como uma *condição de operacionalidade* do próprio regime do processo de insolvência tal como conformado pelo legislador, não se relacionando com a função garantística da reserva de lei fiscal. A suspensão de prazos em apreço é inerente às soluções normativas conformadoras do processo de insolvência, não introduzindo qualquer alteração no regime geral dos impostos (incluindo em matéria de prescrição e de caducidade). E a contraprova da *racionalidade sistémica* da inclusão dos créditos tributários titulados pela Administração fiscal no âmbito de aplicação do artigo 100.º do CIRE é a de que uma sua eventual exclusão redundaria num injustificável benefício para os demais credores da insolvência e num não menos injustificável prejuízo para o interesse público.

11. Simplesmente, esta linha de argumentação, independentemente de se poder fundar ou não no artigo 321.º, n.º 1, do Código Civil e independentemente de se poder caracterizar como complementar ou não do regime geral da suspensão previsto na LGT a norma do artigo 100.º do CIRE — sendo que a decisão recorrida se pronunciou em sentido afirmativo relativamente a estas duas questões, as quais, todavia, por relevarem exclusivamente da dogmática referente ao direito infraconstitucional, não têm de ser decididas por este Tribunal —, vale apenas na medida em que os efeitos da suspensão dos prazos não irradiem para fora do processo de insolvência e enquanto tal suspensão constituir uma das condições de desenvolvimento do próprio processo insolvência. Nesse âmbito, de facto, não só não faz sentido que os credores possam

ver extintos créditos que estão legalmente impedidos de exigir de outro modo, como o próprio contribuinte devedor não pode ser surpreendido pela impossibilidade de opor prazos de prescrição ou de caducidade aos mesmos credores. Aliás, esta inoponibilidade e aquela impossibilidade de exigência do cumprimento dos créditos são correlativas no sentido de que a primeira é a consequência da segunda; só assim, uma em função da outra, é que ambas se tornam inteligíveis no quadro do processo de insolvência.

Porém, a situação do responsável subsidiário do contribuinte devedor insolvente em face da Administração fiscal não é idêntica. Neste caso — que corresponde à posição do ora recorrente —, está-se fora do âmbito do processo de insolvência, uma vez que, mediante a *reversão*, a Administração fiscal continua a poder exigir o crédito tributário àquele responsável. Na verdade, e como é justamente salientado pelo recorrente e bem assim no voto de vencido apostado ao acórdão recorrido (fls. 287 e ss.), a suspensão decorrente do artigo 100.º do CIRE não impede a Administração fiscal de efetivar a responsabilidade subsidiária por reversão do processo de execução fiscal, com fundamento na «fundada insuficiência dos bens penhoráveis do devedor principal» (cfr. o artigo 23.º, n.ºs 1 e 2, da LGT). Recorde-se que é considerado em situação de insolvência o devedor que se encontre impossibilitado de cumprir as suas obrigações vencidas (cfr. o artigo 3.º, n.º 1, do CIRE). No referido voto de vencido diz-se ainda, a este propósito: «mesmo que a execução não possa prosseguir sem se mostrar completamente executido o património da devedora originária, declarada insolvente, o responsável subsidiário terá desde então a noção clara da possibilidade de ter de vir a pagar total ou parcialmente o montante em dívida, e, também, a possibilidade de organizar a sua defesa, caso entenda que deve recusar tal pagamento» (fls. 288) (cf., também, o artigo 23.º, n.º 3, da LGT).

Justifica-se, por conseguinte, uma apreciação diferenciada da norma do artigo 100.º do CIRE quando da mesma se façam decorrer efeitos imediatos que afetem outros sujeitos que não os credores da insolvência e o devedor insolvente, como é o caso de um responsável subsidiário nos termos da legislação fiscal. A questão a equacionar à luz da interpretação daquele normativo feita na decisão recorrida — e que neste processo de fiscalização concreta constitui um dado — é, assim, a dos efeitos que podem advir da declaração de insolvência para tal responsável subsidiário pelo pagamento da dívida fiscal do devedor insolvente. Com efeito, o prisma de análise que agora se impõe é o de saber se tal disciplina imputada pelo tribunal *a quo* ao artigo 100.º do CIRE se integra, ou não, na matéria das garantias dos contribuintes, já que uma resposta positiva a esta questão impõe a recondução da questão ao âmbito de aplicação princípio da reserva de lei de formal.

12. Como se salientou no Acórdão n.º 280/2010, «partindo da ideia de que a prescrição extingue o direito de exigir o pagamento da dívida e faz nascer para o contribuinte o direito de recusar a correspondente prestação, e incide, portanto, sobre um aspeto essencial da relação jurídica tributária, consubstanciando uma garantia material ou não meramente procedimental, poderá entender-se, como vem sendo aceite pela doutrina, que integra uma garantia dos contribuintes». No regime de prescrição integram-se todos os aspetos relacionados com as causas de interrupção ou suspensão da prescrição uma vez que as mesmas produzem relevante influência no modo como é contado o respetivo prazo. Ora, «os pressupostos juridicamente relevantes sob qualquer aspeto material ou constitutivo relativo à prescrição [...] têm de constar da lei, ou dito de outro modo, todo o critério de decisão ou de qualificação de quaisquer efeitos concernentes à prescrição tem de constar da norma de tributação emitida nos sobreditos termos» (assim, v. Benjamim Silva Rodrigues, *ob. cit.*, p. 266). E nestes elementos encontram-se, necessariamente, as causas de interrupção ou suspensão da prescrição.

Embora o artigo 100.º do CIRE não contenha, no seu teor literal, disciplina especialmente dirigida às dívidas tributárias, o certo é que a interpretação com que o mesmo foi aplicado no presente caso ao recorrente pressupõe que o mesmo preceito preveja uma causa de suspensão da prescrição em virtude da declaração de insolvência, adicional àquelas que se encontram previstas na LGT. E essa nova causa de suspensão teve repercussão direta no prazo de prescrição invocável pelo recorrente na qualidade de responsável subsidiário. Assim, embora não traduzindo uma modificação do regime geral da prescrição, a interpretação normativa do artigo 100.º do CIRE acolhida pelo tribunal *a quo* originou *necessariamente*, ao menos *no que se refere aos responsáveis subsidiários*, uma *nova causa* de suspensão do referido prazo, não decorrente do regime geral aplicável nem de qualquer outra norma produzida ou autorizada pela Assembleia da República, enquanto órgão constitucionalmente habilitado a legislar nesta matéria. Por isso, conclui-se sem margem para dúvidas que tal interpretação contende com matéria integrada nas garantias dos contribuintes, para os efeitos do disposto no artigo 103.º, n.º 2, da Constituição.

13. Assim sendo, e tratando-se de interpretação normativa de preceito integrado em decreto-lei autorizado, resta apurar se, para esses

efeitos, o Governo se encontrava devidamente autorizado a produzir tal regulamentação legal.

13.1. Na sua promoção, o Ministério Público junto do tribunal *a quo* sustentou que o disposto na alínea *a*) do n.º 3 do artigo 1.º daquela Lei forneceria a autorização necessária a habilitar o Governo a produzir norma nessa matéria (cfr. fls. 269-270). Com efeito, considerou aquele Magistrado que, nesse preceito, o Governo foi autorizado a legislar quanto às consequências decorrentes do processo de insolvência para o Estado, sendo tal autorização, ainda que concedida «em termos abrangentes» e pese embora a perplexidade de, quanto a essa matéria, nada ser especificado nas disposições seguintes, não obstante a ressalva feita no n.º 5, do mesmo preceito, suficiente para se poder ter por satisfeito o princípio da legalidade na e a reserva da lei.

Não obstante a decisão recorrida não ter subscrito esta orientação, cumpre agora analisá-la uma vez que, caso se conclua que o regime constante da interpretação normativa do artigo 100.º do CIRE aplicada pela decisão recorrida se situa nas fronteiras e limites da autorização legislativa constante da Lei n.º 39/2003, de 22 de agosto, será de afastar qualquer ofensa ao parâmetro constitucional que vem invocado pelo recorrente.

13.2. Vejamos o teor dos preceitos relevantes para a presente análise:

«Artigo 1.º

Objeto

1. [...]

2. [...]

3. No Código da Insolvência e Recuperação de Empresas fica o Governo autorizado a legislar sobre as seguintes matérias:

a) As consequências decorrentes do processo especial de insolvência para o Estado e a capacidade do insolvente ou seus administradores;

b) Os efeitos da declaração de insolvência no prazo de prescrição do procedimento criminal, assim como a obrigatoriedade de notificação ao tribunal da insolvência de determinadas decisões tomadas em processo penal;

c) [...]

d) [...]

e) [...]

f) [...]

g) [...]

h) Os benefícios fiscais no âmbito do processo de insolvência.

4. [...]

5. O sentido a extensão das alterações a introduzir resultam dos artigos subsequentes.»

Contendo o artigo 1.º, n.º 3, alíneas *a*) a *h*), o elenco das matérias sobre as quais o Governo se encontrava autorizado a legislar, a definição do *sentido e extensão* das alterações a introduzir é depois especificado em disposições subsequentes, seguindo a sistematização e ordem que preside à enunciação do referido elenco. Contudo, na disposição correspondente à definição do *sentido e extensão* das alterações a legislar pelo Governo em matéria de «consequências decorrentes do processo especial de insolvência para o Estado e a capacidade do insolvente ou seus administradores» — artigo 2.º — nada se encontra quanto à matéria relativa às consequências decorrentes do processo especial de insolvência para o Estado. E esta conclusão induz alguma perplexidade, como assinalou o referido Magistrado, uma vez que tal omissão não se replica nas restantes matérias para que o Governo ficou habilitado a legislar.

Uma autorização legislativa não se basta com a utilização de «termos abrangentes» dos quais se possa induzir as matérias sobre as quais o Governo fica habilitado a legislar. Como se salientou no Acórdão n.º 6/2014, «os decretos-lei autorizados que estejam em desconformidade com os termos da autorização, como é o caso em que excedam os limites da autorização e legislem sobre matéria diferente ou em sentido divergente do autorizado, incorrem em direta violação da competência legislativa da Assembleia da República e, logo, em inconstitucionalidade orgânica, total ou parcial». Por outro lado, e como também se assinalou no referido aresto, fazendo alusão à doutrina consagrada no Acórdão n.º 168/2002, «a eventual dissonância do decreto-lei autorizado relativamente à autorização legislativa depende da aplicação das regras de interpretação jurídica, cabendo ao Tribunal Constitucional avaliar o sentido e alcance da credencial legislativa e determinar se as disposições editadas pelo Governo se incluem ainda dentro da competência legislativa que foi especialmente concedida por efeito da autorização».

Uma eventual falta de coerência técnico-legislativa do diploma não seria argumento suficiente para uma censura do ponto de vista constitucional. Mas é um dado relevante na tarefa de *interpretar* o sentido da autorização legislativa por forma a podermos concluir se a mesma

inclui — ou não — a autorização para o Governo legislar em matéria de prescrição tributária. Ainda que se pudesse entender que na expressão «consequências para o Estado da declaração de insolvência» se incluiria autorização para alterar o regime da prescrição tributária, sempre seria a mesma *insuficiente* para constituir uma credencial legiferante válida.

Com efeito, como decorre do disposto no n.º 2, do artigo 165.º da Constituição, as leis de autorização legislativa devem definir o objeto, o sentido e a extensão da autorização. Torna-se a todos os títulos claro que o sentido e extensão significam a «predefinição parlamentar da orientação política da medida legislativa a adotar» (cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. II, 4.ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 337). Não sendo obrigatório que «a autorização contenha um projeto do futuro decreto-lei [...], [ela] não pode ser, seguramente, um cheque em branco» (v. *idem, ibidem*).

Ora, do disposto no artigo 1.º, n.º 3, alínea *a*), da Lei n.º 39/2003, de 22 de agosto, na parte referente às consequências para o Estado da declaração de insolvência, não decorre a concessão de autorização para legislar em matéria relativa à prescrição das dívidas fiscais. Assim, e uma vez que aquela expressão se encontra, na economia do diploma autorizativo, desligada de qualquer especificação quanto ao seu conteúdo, da mesma não é extraível qualquer sentido útil, face às exigências do disposto no artigo 165.º, n.º 2, da Constituição, para efeitos de credencial parlamentar bastante. Do mesmo modo, também no resto do diploma não se encontra nada que pudesse agora conferir uma fonte útil de credencial legiferante para matérias relacionadas com a prescrição de dívidas tributárias, designadamente do responsável subsidiário.

Neste contexto, o artigo 100.º do CIRE, interpretado no sentido de que a declaração de insolvência suspende o prazo prescricional das dívidas tributárias imputáveis ao devedor subsidiário no âmbito do processo tributário, ao ser editado pelo Governo a descoberto de credencial parlamentar e tendo em conta a matéria que regula, enferma do vício de inconstitucionalidade orgânica.

III. Decisão

Pelo exposto, decide-se:

a) Julgar inconstitucional, por violação do artigo 165.º, n.º 1, alínea *i*), da Constituição, a norma do artigo 100.º do Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 53/2004, de 18 de março, interpretada no sentido de que a declaração de insolvência aí prevista suspende o prazo prescricional das dívidas tributárias imputáveis ao responsável subsidiário no âmbito do processo tributário;

E, em consequência,

b) Conceder provimento ao recurso, determinando-se a reforma da decisão recorrida de harmonia com o presente juízo de inconstitucionalidade.

Sem custas, por não serem legalmente devidas.

Lisboa, 9 de julho de 2015. — *Pedro Machete* — *Fernando Vaz Ventura* — *João Cura Mariano* — *Ana Guerra Martins* — *Joaquim de Sousa Ribeiro*.

208946462

Acórdão n.º 363/2015

Processo n.º 185/15

2.ª Secção

Relator: Conselheiro Pedro Machete

Acordam na 2.ª Secção do Tribunal Constitucional:

I. Relatório

1 — Nos presentes autos, interpôs António Carlos Fialho Mendes, ao abrigo do artigo 70.º, n.º 1, alínea *b*), da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro (adiante referida como “LTC”), recurso de constitucionalidade do acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 2 de dezembro de 2014 para apreciação da inconstitucionalidade do artigo 13.º, n.º 2, do Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas (adiante referido como “RCEEP”), aprovado pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, segundo o qual o pedido de indemnização fundado em responsabilidade por erro judiciário deve ser fundado na prévia revogação da decisão danosa pela jurisdição competente (fls. 142-143).

2 — O recorrente patrocinou, ao abrigo do regime de apoio judiciário, vários executados junto da 11.ª Vara Cível de Lisboa. Terminado o processo, apresentou as respetivas notas de honorários e despesas, pedindo o seu pagamento. O pedido referente ao patrocínio do executado José Luís Alves Pinto foi indeferido em 5 de julho de 2011 com o fundamento de