

ACÓRDÃO N.º 20/2021

Processo n.º 191/2019

3.ª Secção

Relator: Conselheiro Gonçalo de Almeida Ribeiro

Acordam na 3.ª secção do Tribunal Constitucional**I. Relatório**

1. Nos presentes autos, vindos do Supremo Tribunal Administrativo, em que é recorrente A., S.A., e recorrido o INSTITUTO DO TURISMO DE PORTUGAL, I.P., foi interposto o presente recurso, ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 70.º da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro (Lei do Tribunal Constitucional, referida adiante pela sigla «LTC»), do acórdão daquele Tribunal de 20 de dezembro de 2018 que, remetendo para a fundamentação do acórdão proferido pelo mesmo Tribunal em 5 de dezembro de 2018 (Processo n.º 01457/15), confirmou a decisão que julgara improcedente a impugnação de atos de liquidação do imposto especial de jogo, referentes aos meses de março, abril e maio de 2016.

2. Dessa decisão foi interposto o presente recurso, através de requerimento com o seguinte teor:

«A., S.A., devidamente identificada nos autos, notificada do Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo proferido no processo à margem identificado, vem interpor recurso para o Tribunal Constitucional, ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artº 70º da Lei de Organização, Funcionamento e Processo no Tribunal Constitucional, o que faz nos seguintes termos.

1º) Estabelece o n.º 1 do artº 75º-A da Lei de Organização, Funcionamento e Processo no Tribunal Constitucional, que o recurso se interpõe "por meio de requerimento, no qual se indique a alínea do n.º 1 do artigo 70º ao abrigo do qual o recurso é interposto" - o presente recurso é interposto nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 70º.

2º) Estatui o n.º 2 do mesmo artº 75º-A, que *“sendo o recurso interposto ao abrigo das alíneas b) e f) do n.º 1 do artigo 70º do requerimento deve ainda constar a indicação da norma ou princípio constitucional ou legal que se considere violado, bem como a peça processual em que o recorrente suscitou a questão da inconstitucionalidade ou ilegalidade”*.

3º) A ora recorrente deduziu no Tribunal Administrativo e Fiscal de Sintra uma impugnação judicial, nos termos do artº 97º, n.º 1, a), do Código de Procedimento e de Processo Tributário, contra liquidações do Imposto Especial de Jogo, referentes aos meses de março, abril e maio de 2016, liquidações essas emitidas pelo Turismo de Portugal, I.P., ao abrigo do Decreto-Lei n.º 422/89, de 2/12 (Lei do Jogo).

4º) Nessa impugnação, a recorrente invocou a ilegalidade das liquidações impugnadas:

a) Por a Lei do Jogo, com base na qual foram emitidas as impugnadas liquidações, ser organicamente inconstitucional por dizer respeito a matéria da competência da Assembleia da República e a lei de autorização legislativa não estabelecer os critérios mínimos constitucionalmente exigidos para as leis de autorização;

b) Por a Lei do Jogo, com base na qual foram emitidas as impugnadas liquidações, ser inconstitucional por violação do princípio constitucional de legalidade, na sua vertente de reserva da lei material;

c) Por violação dos princípios constitucionais da capacidade contributiva e do rendimento real;

d) Por violação do princípio constitucional da igualdade;

(cf. Petição Inicial da Impugnação, alegação de recurso para o STA e Acórdão recorrido – onde foram elencadas as questões objeto de recurso).

5º) Na medida em que a Lei do Jogo, na parte referente ao Imposto Especial do Jogo, estabelece a incidência e as taxas de tal imposto e tais matérias foram estatuídas em termos não previstos na lei de

autorização, foi violado o princípio da legalidade estabelecido nos artºs 103º, n.º 2, 165º, nsº 1, i) e 2, da Constituição da República Portuguesa.

6º) Na medida em que a Lei do Jogo atribui à autoridade administrativa a competência para fixar, para as máquinas de jogo, o “capital em giro”, sobre o qual incide o Imposto Especial de Jogo, há uma violação do princípio constitucional da legalidade ao atribuir-se à autoridade administrativa competência para fixar um dos elementos essenciais do imposto, o que é vedado pela Constituição (artº 103º, n.º 2).

7º) Na medida em que o Imposto Especial do Jogo, incide sobre o chamado “capital em giro” dos jogos, sem qualquer relação, nem com a receita bruta, nem com o lucro, os princípios constitucionais da capacidade contributiva, da tributação pelo lucro real e da proporcionalidade, que decorrem dos artigos 103º, n.º 2, 104.º, da Constituição da República Portuguesa, são violados.

8º) Na medida em que a Lei do Jogo fixa taxas de Imposto Especial de Jogo diferentes para as diversas concessões da atividade do jogo, há uma violação do princípio constitucional da igualdade.

9º) Tendo o Tribunal Administrativo e Fiscal de Sintra julgado improcedente a impugnação judicial, foi deduzido recurso para o Supremo Tribunal Administrativo, tendo nesse recurso também sido suscitadas as referidas questões de constitucionalidade.

10º) Concluindo:

a) O presente recurso é feito ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artº 70º da Lei de Organização, Funcionamento e Processo no Tribunal Constitucional;

b) A recorrente considera que o Imposto Especial de Jogo, tal como estabelecido na Lei do Jogo viola o princípio constitucional da legalidade, na sua vertente da incompetência do Governo para legislar sobre essas matérias;

c) A recorrente considera que o Imposto Especial do Jogo, tal como estabelecido na Lei do Jogo, viola o princípio constitucional da legalidade, na sua vertente de reserva de lei material;

d) A recorrente considera que o Imposto Especial do Jogo, tal como estabelecido na Lei do Jogo, viola os princípios constitucionais da capacidade contributiva, do rendimento real e da proporcionalidade;

e) A recorrente considera que o Imposto Especial do Jogo, tal como estabelecido na Lei do Jogo, viola o princípio constitucional da igualdade;

f) As questões de inconstitucionalidade foram suscitadas pelo recorrente na petição inicial da impugnação judicial deduzida no Tribunal Administrativo e Fiscal de Sintra e no recurso que deu origem ao Acórdão do STA ora recorrido.

(...)

Termos em que se requer a admissão do presente recurso, com a consequente notificação para a apresentação de alegações.»

3. A recorrente foi convidada, nos termos previstos nos n.ºs 5 e 6 do artigo 75.º-A da LTC, a aperfeiçoar o requerimento de interposição de recurso, uma vez que se verificou que neste *«não vem indicada a norma ou normas cuja conformidade com a Lei Fundamental se pretende ver sindicada, nem o preceito ou conjugação de preceitos de onde se extraem, como obriga o n.º 1 do artigo 75.º-A da LTC.»* Acrescentou o então relator: *«De facto, as referências à “Lei do Jogo” ou ao “imposto especial do jogo” não relevam para efeitos do suprimento dos elementos em falta, na medida em que o julgamento do Tribunal Constitucional não pode incidir sobre preceitos ou diplomas, mas apenas sobre critérios ou padrões normativos efetivamente aplicados como ratio decidendi pela decisão recorrida, cuja enunciação, clara e precisa, é ónus do recorrente, de acordo com o princípio do pedido.»*

4. Em resposta, veio a recorrente acrescentar o seguinte:

«A., S.A, recorrente no processo referido em epígrafe, notificado do douto despacho para “*aperfeiçoamento do requerimento de recurso (...) de forma a identificar qual a concreta dimensão normativa, bem como a base legal de que a mesma é extraível, cuja inconstitucionalidade pretende que o Tribunal Constitucional aprecie...*”, vem, em cumprimento desse despacho, dizer o seguinte:

a) São objeto do presente recurso as normas contidas nos artigos 84º, 85º, 86º e 87º do Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro (“Lei do Jogo”), alterado pelo Decreto-Lei n.º 10/95, de 19/1, pela Lei n.º 28/2004, de 16/7, pelo Decreto-Lei n.º 40/2005, de 17/2, pela Lei n.º 64-A/2008, de 31/12, pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30/11, pelo Decreto-Lei n.º 64/2015, de 29/4, pela Lei n.º 42/2016, de 28/12, pela Lei n.º 114/2017, de 29/12, pela Lei n.º 49/2018, de 14/8 e pelo Decreto-Lei n.º 98/2018, de

27/11, por violação do princípio constitucional da legalidade, na sua vertente da matéria ser da competência exclusiva da Assembleia da República, como determina os artigos 103.º, n.º 2 e 165.º, n.º 1, i) da Constituição da República Portuguesa e violação do artº 165º, n.º 2, também da Constituição da República Portuguesa;

b) São objeto do presente recurso as normas contidas no artigo 87º, n.º 1, C) b) e c) do Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de dezembro, por violação do princípio constitucional da legalidade, estabelecido nos artigos 103º, n.º 2 e 165º, n.º 1, i), da Constituição da República Portuguesa;

c) São objeto do presente recurso as normas contidas nos artigos 84º, 85º, 86º e 87º do Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de dezembro, por violação do princípio constitucional da capacidade contributiva, emanção do princípio constitucional da igualdade (artigos 13º e 103º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa), e do princípio constitucional da tributação das empresas pelo lucro real (artigo 104º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa).

d) São objeto do presente recurso as normas contidas nos artigos 85º, 86º e 87º do Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de dezembro, por violação do princípio constitucional da igualdade (artigo 13º da Constituição da República Portuguesa).»

5. Tendo cessado funções como Juiz Conselheiro do Tribunal Constitucional o primitivo titular do processo, foi o mesmo distribuído ao presente relator, que notificou as partes para alegar, com a advertência de que o recurso poderia não ser conhecido, no todo ou em parte, por eventual inobservância, pela recorrente, do ónus de enunciar, de forma clara e precisa, as questões de *constitucionalidade normativa* que integram o objeto daquele.

6. A recorrente produziu alegações, que concluiu nos seguintes termos:

«VI - Conclusões

1ª) A recorrente tem por objeto social e efetiva atividade a exploração de jogos de fortuna ou azar na zona permanente do Estoril;

2ª) A atividade dos jogos de fortuna ou azar é disciplinada pelo Decreto-Lei n.º 422/89, de 2/12, diploma esse que, no Capítulo VII, estabelece o regime fiscal aplicável a essa atividade e às empresas que se dediquem a tal atividade;

3ª) O referido Decreto-Lei n.º 422/89 estabeleceu a sujeição das empresas que se dediquem a essa atividade a um *“imposto especial pelo exercício da atividade do jogo”* - Imposto do Jogo (artº 84º, n.º 1);

4ª) Liquidações desse imposto do jogo, por razões de natureza constitucional, foram impugnadas judicialmente no TAF de Sintra e, depois, em face da improcedência de tal impugnação, houve lugar a um recurso para a Secção do Contencioso Tributário do STA e, em face da improcedência de tal recurso, foi deduzido o presente recurso para o Tribunal Constitucional;

5ª) À semelhança do que foi feito pela recorrente do e no Processo que correu os seus termos no Tribunal Constitucional (2ª Secção, Processo nº 141/16), a aqui recorrente enunciou as normas objeto do recurso (artigos 84º, 85º, 86º e 87º do Decreto-Lei nº 422/89) e os princípios constitucionais violados por tais normas;

6ª) O regime fiscal da atividade do jogo, constante dos artºs 84º e ss do Decreto-Lei n.º 422/89, foi emitido ao abrigo da autorização legislativa concedida pela Assembleia da República através da Lei n.º 14/89, de 30/6;

7ª) Quer à época da publicação da referida Lei n.º 14/89, quer agora, a Constituição impõe que a lei de autorização legislativa tem de definir *“o objeto o sentido, a extensão e a duração”* dessa autorização (à época, artº 168º, n.º 1, i); hoje artº 165º, n.º 1, i);

8ª) É indiscutível que os artigos os artigos 84º, 85º, 86º e 87º do Decreto-Lei n.º 422/89, regulam *“a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes”*, matérias essas que, nos termos dos artºs 103º, n.º 2 e 165º, n.º 1, i), da Constituição, são da competência relativa da Assembleia da República;

9ª) Como é recordado no parecer do Prof. Sérgio Vasques, junto aos autos, a autorização legislativa constante da Lei n.º 14/89, não contém *“nenhum critério orientador do uso dos poderes delegados”*, como é a exigência da Constituição, conforme decisões do Tribunal Constitucional (entre outros, acórdão n.º 358/92);

10ª) Na verdade, autorizar o Governo a definir *“o sistema fiscal aplicável ao exercício da atividade do jogo”*, não cumpre, minimamente, a exigência constitucional quanto às autorizações legislativas;

11ª) É que a lei de autorização não indica, por forma mínima que seja, a incidência e as taxas do imposto de jogo;

12ª) E se é certo que o Decreto-Lei n.º 422/89 reproduziu, em larga medida, o Decreto-Lei n.º 48.912, que o antecedeu, a verdade é que, em pontos essenciais e que dizem respeito a matérias da competência parlamentar, não houve tal reprodução, como são os casos da incidência do imposto e da alteração das taxas;

13ª) Quer dizer: foi ao abrigo de uma autorização legislativa amplamente genérica que o Decreto-Lei n.º 422/89 veio disciplinar o imposto de jogo, modificar as suas taxas, incorrendo, assim, os artigos 84º, 85º, 86º e 87º no vício de inconstitucionalidade orgânica;

14ª) O artº 87º, nº 1, C), b) e c), do Decreto-Lei n.º 422/89 são inconstitucionais por violação do princípio constitucional de legalidade, em razão da deslegalização de alguns elementos essenciais do imposto do jogo;

15ª) Na verdade, o referido artº 87º, nº 1, C) estabelece que compete à autoridade administrativa, quanto aos chamados “jogos bancados” fixar a incidência, *“de harmonia com as (...) características [das máquinas] e as circunstâncias que se verifiquem nas explorações”*;

16ª) O Decreto-Lei n.º 422/89 não indica qualquer critério ou qualquer limite ou qualquer diretriz a que a autoridade administrativa deve obedecer na fixação da base de incidência;

17ª) Ora, a matéria da incidência, prevista expressamente no n.º 2 do artº 103º da Constituição, está sujeita ao princípio da legalidade e este princípio não se compadece com uma delegação completa e, principalmente, incondicional da fixação da base de incidência do imposto em ato administrativo;

18ª) A matéria de incidência, estando sujeita ao princípio da legalidade, impõe que a lei, e apenas a lei, defina com rigor e precisão tal incidência;

19ª) A atribuição à autoridade administrativa da competência para fixar a base de incidência, implica que o artº 87º, nº 1, C) e respetivas subálneas do Decreto-Lei n.º 422/89, viole os artºs 103º, n.º 2 e 165º, n.º 1, i), da Constituição;

20ª) O imposto do jogo, concretamente os artigos 84º, 85º, 86º e 87º do Decreto-Lei n.º 422/89, é materialmente inconstitucional por violação do princípio da capacidade contributiva, subprincípio em que se concretiza, no campo dos impostos, o princípio constitucional da igualdade (artº 13º da Constituição);

21ª) Na verdade, quanto aos jogos bancados, o imposto incide sobre a receita bruta, sendo esta definida como uma percentagem do capital em giro inicial, o que quer dizer que o legislador estabeleceu uma espécie de presunção quanto à tributação, presunção essa grosseira e inilidível;

22ª) E, quanto aos jogos não bancados, o imposto é calculado pela aplicação de uma percentagem à receita cobrada;

23ª) Estamos, assim, perante uma frontal violação do princípio da capacidade contributiva por o imposto ser determinado através de uma aproximação indireta ou presumida aos lucros, aproximação ou presunção fantasiosa, puramente conjectural do rendimento real, conduzindo a resultados arbitrários;

24ª) E, igualmente, há uma violação do princípio constitucional da tributação das empresas pelo rendimento real (artº 104º, n.º 2, da Constituição), precisamente porque tal tributação é feita com base em presunções;

25ª) Os artigos 85º, 86º e 87º do Decreto-Lei n.º 422/89, violam o princípio constitucional da igualdade;

26ª) Na verdade, essas disposições legais estabelecem “percentagens”, que são autênticas taxas de imposto, diferentes conforme a localização geográfica onde se exerce a atividade de exploração de jogos;

27ª) O princípio constitucional da igualdade, consagrado no artº 13º da Constituição, só permite um tratamento discriminatório se houver uma justificação, clara e desenvolvida, para tais discriminações;

28ª) Ora, na medida em que, não obstante a gravidade dessa discriminação, não há fundamento para ela, foi violado o princípio constitucional da igualdade.

(...)

Termos em que, pelas razões invocadas, deve ser julgado procedente o presente recurso, com todas as consequências legais».

7. Nas contra-alegações produzidas, o recorrido apresentou as seguintes conclusões:

«VII. Conclusões

1. O presente recurso não deverá ser conhecido, porquanto a Recorrente não autonomizou na alegação de recurso a parte do Acórdão que aplicou a norma cuja inconstitucionalidade poderia ser colocada em causa.

2. A Recorrente, ainda que refira os preceitos legais, não indica as normas nem as interpretações normativas feitas a partir de tais preceitos legais e que foram relevantes para a decisão tomada pelo Supremo Tribunal Administrativo.

3. A Lei n.º 14/89, de 30 de junho, que autoriza o Governo a legislar em matéria de imposto especial do jogo, contém os critérios da determinabilidade e de densificação constitucionalmente exigidos, não se estando, por isso, perante uma autorização legislativa genérica.

4. O legislador, na Lei n.º 14/89, recorreu à técnica de definição do “sentido” por remissão, o que era perfeitamente admissível, tanto mais que se estava perante um regime jurídico-fiscal pré-existente e não se pretendia que o Governo dispusesse unilateralmente em sentido oposto ao que estava em vigor, ou seja, pretendia-se que não inovasse em resultado de compromissos contratuais existentes.

5. A especialidade do imposto e as suas características de extrafiscalidade, implicam uma cautela por parte do intérprete e aplicador da lei, uma vez que não lhe são aplicáveis, integralmente, os princípios da “Constituição fiscal”, como são os da igualdade tributária e da capacidade contributiva.

6. Inexiste qualquer violação do princípio da capacidade contributiva e da tributação pelo rendimento real, uma vez que o n.º 2 do art.º 104.º da CRP, prevê que a tributação das empresas incide fundamentalmente sobre o seu rendimento real, encontrando-se perfeitamente explicadas as razões pelas quais o Estado optou por tributar as concessionárias pelo valor do capital em giro inicial e pelas receitas brutas.

7. O imposto especial de jogo é um imposto substitutivo de qualquer outra tributação, geral ou local, relativo à atividade específica de exploração dos jogos de fortuna ou azar, ao qual não podem ser aplicadas, sem mais, as regras de um imposto geral sobre o rendimento.

8. O capital em giro inicial corresponde ao montante que a Recorrente diariamente disponibiliza para a sua atividade e através do qual gere a mesma e que é comunicado por aquela ao Recorrido.

9. Esta técnica de tributação excecional, ao contrário da tributação instituída para generalidade das empresas, não assenta sobre o lucro apurado, o rendimento real ou líquido da exploração, o que se justifica pela especialidade da atividade de jogo. Ao contrário da atividade da generalidade das empresas que é incentivada pelo Estado, sobre a atividade do jogo incide um forte juízo de censura moral não pretendendo o Estado incentivar a mesma.

10. Não existe qualquer violação do princípio da legalidade tributária por o capital em giro inicial das máquinas automáticas ser determinado pela entidade administrativa, não competindo a esta fixar ou definir as grandezas brutas, mas apenas determiná-las, uma vez que se encontra vinculada, na fixação do capital em giro inicial das máquinas, em termos em tudo idênticos aos que se verificam relativamente aos jogos bancados, pelo que não há qualquer ofensa dos princípios constitucionais ou violação dos artigos 103.º n.º 2 e 165.º n.º 1 da Constituição.

11. Ainda que não possa ser aplicado nos moldes propugnados pela Recorrente, não há qualquer violação do princípio da igualdade quando o legislador aplica taxas mais baixas nas áreas menos desenvolvidas turisticamente e mais altas nas que apresentem um maior desenvolvimento, desde logo porque cada concessionária se situa, em exclusivo, numa dessas áreas, tendo, por isso, o Estado de criar e desenvolver de forma diferente as diferentes áreas turísticas, o que faz todo o sentido também face à consignação de receita constante do n.º 3 do artigo 84.º da lei do jogo.

Termos em que, com o douto suprimento de V. Excelências a quanto exposto, deve o Tribunal:

a) abster-se de conhecer o presente recurso por a Recorrente não ter dado cumprimento ao disposto no n.º 1 do artigo 75.º-A e n.º 2 do artigo 78.º-A, ambos da LTC;

b) caso assim não se entenda, não julgar organicamente inconstitucionais os preceitos legais invocados pela Recorrente, nem inconstitucionais as normas extraídas dos mesmos, confirmando, assim, o douto Acórdão recorrido.»

Cumprе apreciar e decidir.

II. Fundamentação

8. O presente recurso foi interposto ao abrigo da alínea *b)* do n.º 1 do artigo 70.º da LTC.

Nos termos do artigo 75.º-A da LTC, incumbe ao recorrente indicar no requerimento de interposição de recurso para o Tribunal Constitucional a alínea do n.º 1 do artigo 70.º ao abrigo da qual o recurso é interposto, bem como a norma cuja inconstitucionalidade ou ilegalidade pretende ver apreciada. Tratando-se de recurso fundado na alínea *b)* – como é o caso –, terá igualmente de indicar a norma ou princípio constitucional violado, bem como a peça processual em que tenha suscitado a questão de inconstitucionalidade ou ilegalidade (nos termos previstos no n.º 2 do artigo 75.º-A da LTC).

Segundo jurisprudência constante deste Tribunal, recai sobre o recorrente – e apenas ele – o ónus de identificar, de forma clara e precisa, a *norma* ou *interpretação* cuja inconstitucionalidade ou ilegalidade pretende ver apreciada. Tal implica a identificação da base legal de que é extraída a norma sindicada – o preceito ou conjugação de preceitos interpretados – e do conteúdo normativo que integra a *ratio decidendi* da decisão recorrida. Com efeito, o binómio composto por um ou mais preceitos legais e um determinado conteúdo normativo consubstancia *uma norma*, para efeitos de fiscalização concreta da constitucionalidade, sendo esta o *objeto material* do recurso. Note-se ainda que o momento processual adequado para delimitar o objeto do recurso é o da respetiva interposição, porventura com o aperfeiçoamento introduzido pela resposta ao convite formulado nos termos dos n.ºs 5 e 6 do artigo 75.º-A da LTC.

9. Nos presentes autos – tal como no Processo n.º 248/2019, em que foi proferido o Acórdão n.º 768/2020 – a recorrente não observou o ónus de enunciar a(s) norma(s) cuja constitucionalidade pretende ver apreciada.

No requerimento de interposição do recurso, a recorrente questionou a constitucionalidade da «*Lei do Jogo*», em termos genéricos, ou da «*parte referente ao Imposto Especial do Jogo*», sem maior concretização. Ora, a Lei do Jogo, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 dezembro, na sua redação atual, integra doze capítulos e mais de cento e sessenta artigos, versando o Capítulo VII sobre o *Regime Fiscal* e os artigos 84.º a 89.º e 91.º sobre a liquidação e cobrança do *imposto especial de jogo*.

Convidada a aperfeiçoar o requerimento de interposição de recurso, a recorrente – além de ter identificado vários diplomas que alteraram a Lei do Jogo – limitou-se a referir que pretendia suscitar a inconstitucionalidade das «*normas contidas*» nos artigos 84.º, 85.º, 86.º e 87.º (e, em especial, das subalíneas *b)* e *c)* da alínea *c)* do n.º 1 do artigo 87.º) do diploma, sem explicitar o conteúdo de tais normas e sem remeter para qualquer peça processual de que pudesse constar o seu enunciado.

Nas alegações produzidas, a recorrente argumentou que «*enunciou as normas objeto do recurso (artigos 84.º, 85.º, 86.º e 87.º do Decreto-Lei n.º 422/89) e os princípios constitucionais violados por tais normas*». Mas não deve confundir-se a norma com o *preceito*, *regime* ou *diploma* de que é extraída; a norma, como se referiu, consubstancia-se no *binómio* composto por um ou mais preceitos legais e um determinado *conteúdo normativo*. O enunciado deste último é indispensável, pela meridiana razão de que, «*a pronúncia do Tribunal Constitucional incide, não sobre preceitos (mormente preceitos legais), mas sobre normas*» (Acórdão n.º 287/2020).

Como se lê, a este respeito, no Acórdão n.º 499/2009:

«Embora a questão de constitucionalidade passível de sujeição ao Tribunal em fiscalização concreta possa respeitar à interpretação ou sentido extraído pelo tribunal da causa de uma dada norma ou, até, de um “bloco legal” constituído por vários preceitos ou normas textuais, incumbe sempre ao recorrente indicar esse sentido normativo, enunciando o seu conteúdo e identificando os referentes textuais de que é extraído, de tal modo que o Tribunal, se o recurso vier a ser provido, possa enunciar-lo na sua decisão em ordem a permitir ao tribunal *a quo* proceder à reforma da decisão recorrida em conformidade (exemplificativamente, acórdão n.º 178/95 *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 30.º vol., p.1118.). O objeto do recurso tem de ser definido pelo recorrente com clareza e precisão. É imposição que serve não só preocupações de racionalidade processual e do trabalho jurisdicional, mas também preocupações com a observância dos limites que da Constituição decorrem quanto à intervenção do Tribunal Constitucional que correria o risco de agir *ultra vires* se a questão de constitucionalidade lhe pudesse ser apresentada de modo vago. Não é um modo preciso de colocar a questão de constitucionalidade em recurso de fiscalização concreta, *maxime* quando o pretensão vício seja de inconstitucionalidade material, a indicação como inconstitucionais de todas as normas de um diploma legal ou de um seu capítulo relativamente extenso (cfr., por exemplo, acórdãos n.ºs 266/00 e 377/00, in www.tribunalconstitucional.pt)»

Assiste, pois, razão ao recorrido, quando alega que a recorrente, *«ainda que refira os preceitos legais, não indica as normas nem as interpretações normativas feitas a partir de tais preceitos legais e que foram relevantes para a decisão tomada pelo Supremo Tribunal Administrativo»*. Tal determina a inidoneidade do objeto do recurso, obstando ao seu conhecimento.

É certo que, quando estão em causa vícios de inconstitucionalidade orgânica – como é, em parte, o caso do presente recurso –, é geralmente mais simples a determinação da norma sindicada, o que pode justificar menor exigência quanto ao alcance do ónus de enunciar o objeto do recurso com clareza e precisão. Mas não o afasta. É o que *«emerge do texto do referido n.º 1 do artigo 75.º-A da LTC, que não comporta exceções, o que se compreende, pois, em fiscalização concreta, ainda quando se julga procedente um vício capaz de afetar o diploma legal no seu todo, é uma dada norma efetivamente aplicada na decisão recorrida que se julga inconstitucional.»* (v. o Acórdão n.º 830/2017).

A recorrente invoca uma série de artigos do Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de dezembro, que se desdobram em vários números e compreendem múltiplas disposições, não fazendo o menor esforço para identificar as concretas normas que entende invadirem a reserva de competência da Assembleia da República estabelecida no artigo 165.º, n.º 1, alínea i), da Constituição. A definição rigorosa de um objeto para o recurso implicaria, na verdade, um exercício exaustivo de inventariação e interpretação das peças processuais e das decisões judiciais que constam dos autos, mediante o qual o próprio Tribunal assumiria o ónus que a lei faz recair sobre o recorrente. Fazê-lo seria exceder largamente o horizonte de uma atuação judicial *pro actione*, colocando o juiz na posição de definir o objeto do recurso, manifestamente incompatível com os princípios do pedido e da imparcialidade e com as regras legais relativas aos ónus processuais. De resto, a recorrente teve toda a oportunidade para suprir a insuficiência do requerimento de interposição do recurso na resposta ao convite ao aperfeiçoamento; não o tendo feito, e assim inobservando definitivamente o seu ónus, resta aplicar a cominação legal da rejeição do recurso.

10. Não se conhecendo do objeto do recurso, por não estarem reunidos os pressupostos da sua admissão, é a recorrente responsável pelo pagamento de custas, nos termos do artigo 84.º, n.º 3, da LTC. Ponderados os critérios referidos no artigo 9.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 303/98, de 7 de outubro, a prática do Tribunal em casos semelhantes e a moldura abstrata aplicável prevista no artigo 6.º, n.º 3, do mesmo diploma legal, afigura-se adequado e proporcional fixar a taxa de justiça em 10 (dez) unidades de conta.

III. Decisão

Em face do exposto, decide-se:

- a) Não tomar conhecimento do objeto do presente recurso.
- b) Condenar a recorrente em custas, fixando-se a taxa de justiça em 10 (dez) unidades de conta.

Lisboa, 7 de janeiro de 2021 – *Gonçalo de Almeida Ribeiro* – *Joana Fernandes Costa* – *Maria José Rangel de Mesquita* – *João Pedro Caupers*

Atesto o voto de conformidade do Cons. *Lino Ribeiro*, que não assina por participar por videoconferência .

Gonçalo de Almeida Ribeiro

