

ria geral, a inconstitucionalidade da parte final do artigo 12.º do Regulamento do Plano Geral de Urbanização da Cidade de Lisboa, aprovado pela Portaria n.º 274/77, de 19 de Maio, por violação dos artigos 106.º, n.ºs 2 e 3, e 167.º, alínea o), da Constituição (versão originária).

Lisboa, 16 de Março de 1994. — José de Sousa e Brito — Armindo Ribeiro Mendes — Bravo Serra — Maria da Assunção Esteves — Luís Nunes de Almeida — Alberto Tavares da Costa — Guilherme da Fonseca — Vítor Nunes de Almeida — Messias Bento — José Manuel Cardoso da Costa.

SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Acórdão n.º 2/94 — Processo n.º 45 325

Acordam no plenário da Secção Criminal do Supremo Tribunal de Justiça:

1 — O Ex.^{mo} Procurador-Geral-Adjunto no Tribunal da Relação de Coimbra veio, ao abrigo do disposto nos artigos 437.º e seguintes do Código de Processo Penal, interpor o presente recurso extraordinário para fixação de jurisprudência do Acórdão daquele Tribunal de 17 de Março de 1993, proferido no processo n.º 52/93, transitado em julgado, alegando, em substância e com interesse, que:

No acórdão recorrido decidiu-se que o prazo estabelecido no artigo 59.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, para efeitos de recurso da decisão da autoridade administrativa que aplicou uma coima, é «um prazo judicial», o qual se suspende de acordo com o artigo 144.º, n.º 3, do Código de Processo Civil;

Por seu turno, o Acórdão do Tribunal da Relação de Évora de 8 de Maio de 1990, proferido no processo n.º 18/89, também transitado em julgado, decidiu, pelo contrário, que o mesmo prazo não é um «prazo judicial» e que, por não ter essa natureza, não sofre qualquer suspensão, antes correndo continuamente;

Verifica-se, pois, que os indicados acórdãos, relativamente à mesma questão de direito e no domínio da mesma legislação, acolheram soluções claramente opostas;

Não é admissível recurso ordinário do acórdão recorrido, pelo que estão reunidas as condições de admissibilidade do recurso.

2 — Subiram os autos a este Supremo Tribunal e, proferido o despacho liminar, decidiu-se, por Acórdão de 16 de Dezembro de 1993, que o recurso devia prosseguir, porquanto se verifica que se trata de acórdãos de relações diferentes, proferidos no domínio da mesma legislação, que deram solução oposta à mesma questão de direito (artigo 437.º, n.º 2, do Código de Processo Penal).

Cumprido o disposto no artigo 442.º, n.º 1, do mesmo diploma, apenas o Ministério Público, através do Ex.^{mo} Procurador-Geral-Adjunto neste Supremo, apresentou alegações.

Nesta douda peça concluiu que deve fixar-se jurisprudência nos seguintes termos:

O prazo mencionado no n.º 3 do artigo 59.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, com as

alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 356/89, de 17 de Outubro, não tem carácter judicial.

3 — Considerando este plenário que é inquestionável a oposição de julgados reconhecida no acórdão preliminar, cumpre agora apreciar e decidir.

O acórdão recorrido funda a sua decisão, em síntese, na seguinte argumentação:

De harmonia com o artigo 41.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 433/82, «sempre que o contrário não resulte deste diploma, são aplicáveis, devidamente adaptados, os preceitos reguladores do processo criminal»;

Logo, e por força do disposto nos artigos 103.º, n.º 1, e 104.º, n.º 1, do Código de Processo Penal de 1987 e da remissão feita por este para as disposições da lei do processo civil, o caso é regulado pelo artigo 144.º, n.º 3, do Código de Processo Civil, segundo o qual o prazo judicial se suspende durante as férias, sábados, domingos e feriados.

Por sua vez, o acórdão fundamento estriba-se nas seguintes razões:

O prazo de impugnação judicial do artigo 59.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 433/82 não é um prazo processual em virtude de tal acto de impugnação não ser um acto judicial, quer por revestir a natureza de uma providência de acções (*sic*) — artigo 144.º, n.º 4 — quer porque é realizado perante a autoridade administrativa e antes de existir qualquer processo — artigos 137.º, 150.º e seguintes — e por isso não lhe é aplicável a suspensão prevista no artigo 144.º, n.º 3, do Código de Processo Civil.

4 — Reconhecendo, com o Ex.^{mo} Magistrado do Ministério Público, que são escassos os subsídios da doutrina e da jurisprudência para a resolução do problema posto, vejamos em que sentido deverá ser resolvido.

Não pode aderir-se a qualquer solução que tenha como ponto de chegada o artigo 144.º do Código de Processo Civil (seja para o julgar aplicável, como o acórdão recorrido, seja para rejeitar a sua aplicação, como o acórdão fundamento) sem que primeiramente se saiba em que consiste o «prazo judicial», pois que o artigo 144.º o não define e parte do pressuposto de que o respectivo conceito é conhecido dos juristas.

Segundo Manuel de Andrade (*Noções Elementares de Processo Civil*, p. 48), «os prazos judiciais fixam os lapsos de tempo a partir dos quais o acto deve ser praticado ou dentro dos quais o acto pode ser realizado».

Anselmo de Castro (*Lições de Processo Civil*, III, p. 75) ensinava que «prazo judicial é o período de tempo a que a lei sujeita a prática válida de um determinado acto em juízo».

Por sua vez, Alberto dos Reis (*Comentário*, 2.º, p. 57) entendia que «a função do prazo judicial consiste em regular a distância entre os actos do processo», que «pressupõe necessariamente que já está proposta a acção, que já existe em determinado processo».

Destes ensinamentos se pode concluir que só será prazo judicial o prazo a que está sujeito qualquer acto a praticar dentro do processo e não fora dele ou que (como afirmava Vaz Serra, *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 107.º, p. 214) o prazo judicial pressupõe que a acção já está em juízo.

Esta é também a conclusão do Acórdão deste Supremo Tribunal de Justiça de 25 de Novembro de 1981 (in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 305.º, p. 246), relatado pelo ilustre conselheiro Jacinto Rodrigues Bastos, onde se entendeu que o disposto no n.º 3 do artigo 144.º do Código de Processo Civil apenas se aplica ao prazo judicial, isto é, ao prazo concedido para a prática de certo acto *em juízo*.

5 — Ora, o recurso a que alude o artigo 59.º, n.ºs 1 e 3, do Decreto-Lei n.º 433/82 não é apresentado em juízo, mas perante a autoridade administrativa.

E perante ela o processo permanece, até que por esta os autos sejam enviados ao Ministério Público (artigo 62.º, n.º 1, do mesmo diploma), podendo, entretanto, e até ao envio dos autos, a mesma autoridade administrativa revogar a decisão de aplicação da coima (artigo 62.º, n.º 2), o que significa que, até ao envio dos autos ao Ministério Público, tudo se mantém no âmbito meramente administrativo, não representando a interposição do recurso a imediata entrada na fase judicial do processo.

Donde se conclui que, fazendo o recurso de impugnação parte da fase administrativa do processo, e não da fase judicial, não pode esse acto — de interposição — ser considerado acto praticado *em juízo* e, consequentemente, não pode também o respectivo prazo ser considerado «prazo judicial», a que seja aplicável o disposto no artigo 144.º, n.º 3, do Código de Processo Civil, por força do artigo 104.º, n.º 1, do Código de Processo Penal.

Argumenta o acórdão recorrido, em contrário, que o Decreto-Lei n.º 433/82 contém norma expressa para resolver o caso: o já indicado artigo 41.º, n.º 1.

Todavia, o argumento dá por demonstrado aquilo que se pretende demonstrar.

E, como bem acentua o Ex.º Procurador-Geral-Adjunto nas suas alegações, tudo aponta no sentido de que o preceito do artigo 41.º, n.º 1, só tem aplicação à matéria do capítulo onde está inserido, designadamente à fase administrativa do processo.

Com efeito, e se o artigo 41.º, n.º 1, apontasse o direito subsidiário aplicável a todo o Decreto-Lei n.º 433/82, não fariam sentido as normas dos seus artigos 66.º (que indica os preceitos subsidiários aplicáveis à audiência em 1.ª instância judicial), 74.º, n.º 4, e 78.º, n.º 3 (que mandam aplicar a tramitação do recurso em processo penal aos recursos para a relação), normas essas claramente atinentes à fase judicial.

O que mostra que o legislador teve em atenção as diversas estrutura e natureza das duas fases do processo (a administrativa e a judicial), elegendo para cada uma delas, em separado, o direito subsidiário aplicável, sem esquecer mesmo o regime tributário distinto de cada uma delas (v. o artigo 93.º do Decreto-Lei n.º 433/82).

6 — Ora, a fase administrativa do processo de contra-ordenação, que é tributária do próprio processo administrativo (note-se que todo o processo de contra-ordenação foi pensado para ser exclusivamente do foro administrativo, como se vê do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 232/79, de 24 de Julho, e só «após algumas hesitações» se optou por atribuir aos tribunais comuns — «como solução eventualmente provisória» — a competência para conhecer do recurso de impugnação judicial, embora se reconheça de boamente que «a pureza dos princípios levaria a privilegiar a competência dos tribunais administrativos», deve reger-se pelos respectivos princípios fundamentais.

Na mesma linha, reconhece José de Faria Costa (in *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, LXII, 1986, p. 166, no seu estudo «os problemas jurídicos e práticos postos pela diferença entre o direito criminal e o direito administrativo penal») que «talvez que em rigor e no respeito dos princípios o recurso devesse ser apresentado não perante um tribunal ordinário mas perante um tribunal administrativo; se a decisão da aplicação da coima está na origem ligada à autoridade administrativa, seria normal que o tribunal para o recurso fosse o tribunal administrativo».

Compreende-se bem, por consequência, que à fase administrativa do processo de contra-ordenação sejam aplicados os referidos princípios.

Ora, o Supremo Tribunal Administrativo vem entendendo uniformemente (inflectindo na sua anterior posição) que, após a entrada em vigor da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, artigo 28.º, n.º 2), o prazo de impugnação judicial, que agora tem natureza substantiva e não processual, se conta nos termos do artigo 279.º do Código Civil (v. Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo, citados nas alegações do Ministério Público, de 12 de Maio de 1988 e 5 de Julho de 1989, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.ºs 377.º, p. 305, e 389.º, p. 424, e respectivas anotações, e ainda os Acórdãos de 6 de Fevereiro de 1990 e 22 de Novembro de 1990, sumariados no mesmo *Boletim*, n.ºs 394.º, p. 510, e 401.º, p. 614).

Por outro lado, também o legislador do Código do Procedimento Administrativo (Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro), nos artigos 71.º, n.º 2, e 72.º deste diploma, ao fixar os prazos dos actos dos interessados e o regime da respectiva contagem (mesmo para efeitos da reclamação ou dos recursos previstos nos artigos 161.º e seguintes), optou por um regime diferente do dos actos judiciais previsto no artigo 144.º, n.º 3, do Código de Processo Civil.

7 — De tudo o que acaba de ser exposto é lícito concluir-se que o prazo do recurso do artigo 59.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 433/92, que diz respeito à fase administrativa do processo de contra-ordenação, não é um prazo judicial a que se aplique o disposto no citado artigo 144.º, n.º 3.

Nesta conformidade, e nos termos do artigo 445.º, n.º 1, do Código de Processo Penal, fixa-se, com carácter obrigatório para os tribunais judiciais, a seguinte jurisprudência:

Não tem natureza judicial o prazo mencionado no n.º 3 do artigo 59.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, com a alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 356/89, de 17 de Outubro.

Consequentemente, revoga-se o acórdão recorrido e reenvia-se o processo ao tribunal que o proferiu.
Sem tributação.

10 de Março de 1994. — António de Sousa Guedes — José Henriques Ferreira Vidigal — Manuel da Rosa Ferreira Dias — António Joaquim Coelho Ventura — Costa Pereira — Fernando Lopes de Melo — Humberto Carlos Amado Gomes — Bernardo Guimarães Fisher de Sá Nogueira — Fernando Jorge Castanheira da Costa — António Alves Teixeira do Carmo — Manuel Luís Pinto de Sá Ferreira — José António Lopes Cardoso Bastos — José Sarmiento da Silva Reis.