

nhorabilidade das prestações periódicas, pagas a título de regalia social ou de pensão, cujo valor global não seja superior ao salário mínimo nacional, quando o executado não é titular de outros bens penhoráveis suficientes para satisfazer a dívida exequenda (*Acórdão n.º 177/02, acessível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)*).

Aproveitou-se, assim, o facto do salário mínimo nacional conter em si a ideia de que é a remuneração básica estritamente indispensável para satisfazer as necessidades impostas pela sobrevivência digna do trabalhador e por ter sido concebido como o “*mínimo dos mínimos*”, para utilizar esse valor, sujeito a atualizações, como aquele, a partir do qual, qualquer afetação porá em risco a subsistência condigna de quem vive de uma qualquer prestação periódica.

No caso das pensões pagas mensalmente com direito a subsídio de férias e de Natal, a impenhorabilidade tem que salvaguardar qualquer uma das suas prestações, incluindo os subsídios, quando estas têm um valor inferior ao do salário mínimo nacional. E o facto de, nos meses em que são pagos aqueles subsídios, a soma do valor da pensão mensal com o valor do subsídio ultrapassar o valor do salário mínimo nacional, não permite que tais prestações passem a estar expostas à penhora para satisfação do direito dos credores, uma vez que elas, por serem pagas no mesmo momento, não deixam de ser necessárias à subsistência condigna do seu titular.

Não é o momento em que são pagas que as torna ou não indispensáveis à subsistência condigna do executado, mas sim o seu valor, uma vez que é este que lhe permite adquirir os meios necessários a essa subsistência.

Aliás, quando o Tribunal Constitucional escolheu o salário mínimo como o valor de referência para determinar o mínimo de subsistência condigna teve necessariamente presente que o mesmo era pago 14 vezes no ano, circunstância que tem influência na fixação do seu valor mensal, tendo entendido que o recebimento integral de todas essas prestações era imprescindível para o seu titular subsistir com dignidade. Foi o valor dessas prestações, pagas 14 vezes ao ano, que se entendeu ser estritamente indispensável para satisfazer as necessidades impostas pela sobrevivência digna do trabalhador.

E se os rendimentos de prestações periódicas deixam de ter justificação para estar a salvo, quando o executado dispõe de outros rendimentos ou de bens que lhe permitam assegurar a sua subsistência, os subsídios de férias e de Natal não podem ser considerados outros rendimentos para esse efeito, uma vez que eles integram o referido *mínimo dos mínimos*. Os subsídios de férias e de Natal não são outros rendimentos diferentes da pensão paga mensalmente, mas o mesmo rendimento periódico, cujo momento de pagamento coincide com o das prestações mensais.

Daí que tenha defendido que a interpretação sindicada deveria ser julgada inconstitucional por violação do direito fundamental de qualquer pessoa a *um mínimo de subsistência condigna*, o qual se extrai do princípio da dignidade da pessoa humana condensado no artigo 1.º da Constituição.

João Cura Mariano.

208388437

## Acórdão n.º 779/2014

### Processo n.º 612/14

#### Acordam na 2.ª Secção do Tribunal Constitucional

#### Relatório

Nos autos de aplicação de multa, instaurados na Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas contra Rui Ramos Gouveia, nos termos do artigo 66.º, n.º 1, c), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas), foi proferida sentença em 24 de abril de 2014 que declarou nulo todo o processo e absolveu o demandado da instância,

O Ministério Público interpôs recurso da referida sentença para o Tribunal Constitucional, ao abrigo da alínea a), do n.º 1, do artigo 70.º, da LTC, nos seguintes termos:

«O Ministério Público, notificado da mui doutra sentença (n.º 31/2014) do Tribunal proferida no processo autónomo de multa supra referenciado, da qual resulta que foram desaplicadas por terem sido julgadas materialmente inconstitucionais, as normas vertidas:

— no artigo 5.º n.º 8 da Lei n.º 19/2003, na redação que lhe veio dar a Lei n.º 55/2010 de 24/12 (concretamente na versão interpretativa retroativa consagrada no respetivo artigo 3.º n.º 3),

por ofensa:

— ao princípio do juiz natural insito no artigo 32.º n.º 9 da Constituição que dispõe que «[n]enhuma causa pode ser subtraída ao tribunal cuja competência esteja fixada em lei anterior» (máxime: ablação

retroativa da competência do tribunal) e ainda dos princípios do Estado de direito democrático (artigo 2.º) e da segurança jurídica;

— nos arts. 23.º a 26.º da mesma Lei n.º 19/2003 (concretamente na medida em que atribuem a outro Tribunal que não o de Contas a competência fiscalizadora de dinheiros públicos a partidos ou a grupos e representações parlamentares),

por ofensa:

— ao disposto no artigo 214.º n.º 1 da Constituição da República na medida em que firma a subtração da competência material jurisdiccional do Tribunal de Contas para fiscalizar a aplicação de dinheiros públicos;

— nos arts. 66.º, 77.º n.º 4 e 78.º n.º 4 alínea e) da LOPTC e no artigo 76.º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas (concretamente na parte em que conferem ao mesmo juiz a iniciativa de acusar, instruir e sentenciar os processos de aplicação de multa a que se refere o artigo 66.º da LOPTC).

por ofensa:

— ao princípio da estrutura acusatória do processo penal consagrado no artigo 32.º n.º 5 da Constituição e do processo equitativo consagrado nos arts. 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, 47.º n.º 2 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e 20.º n.º 4 da Constituição;

E por ter sido julgado organicamente inconstitucional:

— o RGTC referido (concretamente na parte em que atribui competência ao tribunal e juizes relatores para decidir a aplicação de multas, e estabelecer o iter processual respetivo):

— por violação da reserva de competência legislativa da Assembleia da República consagrada no artigo 165.º n.º 1 alínea p) da Constituição;

E ilegal:

— o artigo 76.º do RGTC por violação do disposto no artigo 75.º alínea d) da Lei n.º 98/97 de 26/08 (concretamente recusando a aplicação desta norma, com fundamento na sua ilegalidade por violação de lei com valor reforçado/Lei Orgânica do Tribunal de Contas).

dela vem interpor recurso para o Tribunal Constitucional, restrito à fiscalização concreta da constitucionalidade daquele quadro normativo.

Foram apresentadas alegações pelo Recorrente, com as seguintes conclusões:

«111 — O Ministério Público interpôs recurso parcialmente obrigatório, para este Tribunal Constitucional, do teor da doutra sentença de fls. 61 a 101, proferida pelo Tribunal de Contas — Secção Regional da Madeira, nos termos do disposto nos “arts. 70.º n.º 1 alínea a) e 71.º n.º 1 da Lei acabada de citar [a Lei n.º 28/82 de 15/09]”.

112 — Este recurso tem por objeto a “mui doutra sentença do Tribunal proferida no processo autónomo de multa supra referenciado, da qual resulta que foram desaplicadas por terem sido julgadas materialmente inconstitucionais as normas vertidas: no artigo 5.º n.º 8 da Lei n.º 19/2003, na redação que lhe veio dar a Lei n.º 55/2010 de 24/12 (concretamente na versão interpretativa retroativa consagrada no respetivo artigo 3.º n.º 3);” nos arts. 23.º a 26.º da mesma Lei n.º 19/2003 (concretamente na medida em que atribuem a outro Tribunal que não o de Contas a competência fiscalizadora de dinheiros públicos a partidos ou a grupos e representações parlamentares);” nos arts. 66.º, 77.º n.º 4 e 78.º n.º 4. al.ª e) da LOPTC e no artigo 76.º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas (concretamente na parte em que conferem ao mesmo juiz a iniciativa de acusar, instruir e sentenciar os processos de aplicação de multa a que se refere o artigo 66.º da LOPTC”; e por ter sido julgado organicamente inconstitucional, “o RGTC referido (concretamente na parte em que atribui competência ao tribunal e juizes relatores para decidir a aplicação de multas, e estabelecer o iter processual respetivo)”; e ilegal “o artigo 76.º do RGTC por violação do disposto no artigo 75.º al.ª d) da lei n.º 98/97 de 26/08 (concretamente recusando a aplicação desta norma, com fundamento na sua ilegalidade por violação de lei com valor reforçado/Lei Orgânica do Tribunal de Contas)”.

113 — O Ministério Público interpôs recurso, nos presentes autos, para além do mais, da recusa de aplicação, por parte do Mm.º Juiz “a quo”, das normas contidas no artigo 76.º do Regulamento Geral [Interno] do Tribunal de Contas, por violação de lei de valor reforçado, nomeadamente do disposto no artigo 75.º, alínea d), da Lei

n.º 98/97 de 26 de agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas).

114 — Uma vez que as normas cuja aplicação foi recusada não constam de ato legislativo e, por força do disposto nos artigos 280.º da Constituição da República Portuguesa e 70.º da Lei n.º 28/82 (LTC), de 15 de novembro, carece o Tribunal Constitucional de competência para conhecer de recursos de decisões dos tribunais que recusem a aplicação de normas, não constantes de atos legislativos, com fundamento na sua ilegalidade por violação de lei com valor reforçado, não deverá aquele Tribunal Constitucional tomar conhecimento, nesta parte, do objeto do recurso.

115 — O n.º 8, do artigo 5.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, na redação dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, veio atribuir, ao Tribunal Constitucional, a competência para a fiscalização respeitante “às subvenções públicas auferidas por grupos parlamentares ou deputado único representante de um partido e aos deputados não inscritos em grupo parlamentar ou aos deputados independentes na Assembleia da República e nas assembleias legislativas das regiões autónomas, ou por seu intermédio, para a atividade política e partidária em que participem”.

116 — Por sua vez, o n.º 4, do artigo 3.º, da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, decreta que aquela disposição tem natureza interpretativa.

117 — Em ambos os casos estamos perante normas legais sediadas num diploma legislativo não dotado de valor reforçado, que regulam, por um lado, a competência do Tribunal Constitucional, e determinam, por outro, a natureza da norma de competência e o seu regime de aplicação no tempo.

118 — Ora, de acordo com o conjugadamente disposto nos artigos 166.º, n.º 2, e 164.º, alínea c), da Constituição da República Portuguesa, os atos reguladores das matérias de organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional, designadamente quanto à competência, para além de se integrarem na reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República, devem, ainda, revestir a forma de Lei Orgânica.

119 — Acontece que, conforme resulta da mera consulta da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, esta não reveste a forma de Lei Orgânica dispondo, assim, sobre matéria que só por meio desta espécie de lei de valor reforçado pode ser regulada.

120 — Em face do exposto, as normas legais corporizadas no n.º 8, do artigo 5.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, na redação dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, ao regerem sobre matéria da competência do Tribunal Constitucional; bem como a norma contida no n.º 4, do artigo 3.º, da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, ao, indiretamente, dispor sobre a sua aplicação no tempo, violam a inconstitucionalidade resultante do disposto, conjugadamente, nos artigos 166.º, n.º 2; e 164.º, alínea c), da Constituição da República Portuguesa, encontrando-se, assim, feridas de inconstitucionalidade formal.

121 — Para a eventualidade de, assim, se não entender, dir-se-á que a norma contida no n.º 8, do artigo 5.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, na redação dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, aplicável retroativamente nos termos do disposto no n.º 4, do artigo 3.º, da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, na redação atribuída pela Lei n.º 1/2013, de 3 de janeiro, não viola materialmente o plasmado no n.º 9, do artigo 32.º da Constituição da República Portuguesa, uma vez que esta norma constitucional respeita às garantias do processo criminal, matéria à qual é estranha a interpretação normativa cuja constitucionalidade é questionada.

122 — Todavia, tal interpretação normativa, ao ter sido configurada pelo legislador da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, como retroativamente — ou no mínimo retrospectivamente — modificadora da competência para a fiscalização das contas dos grupos parlamentares/representações parlamentares, é suscetível de violar o princípio da segurança jurídica insito no princípio do Estado de direito democrático, plasmado no artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa.

123 — Já no que concerne à suposta violação do disposto no n.º 1 do artigo 214.º da Constituição da República Portuguesa, imputada às normas constantes dos artigos 23.º, 24.º, 25.º e 26.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, com a redação introduzida pela Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, concluímos que estas não foram convocadas no âmbito da decisão recorrida, não tendo constituído *ratio decidendi* da sentença contestada, não devendo o Tribunal Constitucional conhecer da invocada desconformidade constitucional.

124 — Complementarmente, dir-se-á, igualmente, que não se poderá imputar a violação do disposto no n.º 1 do artigo 214.º da Constituição da República Portuguesa, às normas constantes do n.º 8, do artigo 5.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, na redação que lhe foi dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, por não se nos afigurar que ocorra qualquer lesão material daquela disposição

constitucional, uma vez que do texto do referido artigo 214.º não resulta, diretamente, a atribuição de competência ao Tribunal de Contas para fiscalizar todas as aplicações de dinheiros públicos — com exceção das aludidas nas alíneas a) e b), do n.º 1, do artigo 214.º —, não constituindo a não atribuição, em situações concretamente identificadas, dessa competência, por parte do legislador ordinário, qualquer violação de princípios ou regras constitucionais.

125 — Também não se verifica, em nosso entender, a pretensa inconstitucionalidade material das normas contidas nos artigos 66.º, 77.º, n.º 4 e 78.º, n.º 4, alínea e), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), e artigo 76.º do Regulamento Geral [Interno] do Tribunal de Contas (RGTC), por violação dos princípios da estrutura acusatória do processo penal e do processo equitativo, consagrados, respetivamente, nos artigos 32.º, n.º 5 e 20.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa.

126 — As multas previstas na alínea c), do n.º 1, do artigo 66.º da LOPTC têm uma natureza meramente processual não constituindo o procedimento visando a sua aplicação, essencialmente, um processo sancionatório autónomo.

127 — Consequentemente, aquelas normas infraconstitucionais, cuja inconstitucionalidade material é invocada, reportam-se ao procedimento tendente à aplicação das multas previstas na alínea c), do n.º 1, do artigo 66.º da LOPTC, o qual não reveste natureza sancionatória em qualquer dos sentidos regulados no artigo 32.º da Constituição da República Portuguesa, não se encontrando sujeito aos princípios constitucionais do direito processual criminal ou, sequer, do restante direito processual sancionatório, razão pela qual tais normas se revelam insuscetíveis de violar o princípio do acusatório, princípio constitucional privativo do processo criminal.

128 — Acresce que, estas normas da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) e do Regulamento Geral [Interno] do Tribunal de Contas (RGTC), cuja inconstitucionalidade é invocada na douda decisão recorrida, são normas atributivas de competência para aplicação das multas previstas na alínea c), do n.º 1, do artigo 66.º da LOPTC (e também de garantia do contraditório no caso do artigo 76.º do RGTC), que não regulam o procedimento destinado à sua aplicação sendo, também por isso, insuscetíveis de violar o princípio acusatório, princípio constitucional processual.

129 — Por semelhantes razões, não violam tais normas, igualmente, o direito a um processo equitativo, plasmado no n.º 4 do artigo 20.º da mesma Constituição da República Portuguesa.

130 — Por fim, também no que concerne à invocada inconstitucionalidade orgânica da norma contida no artigo 76.º do Regulamento Interno do Tribunal de Contas, por violação do disposto na alínea p), do n.º 1, do artigo 165.º da Constituição da República Portuguesa, sustentamos a sua não inconstitucionalidade.

131 — Efetivamente, a disposição normativa do artigo 76.º do Regulamento Interno do Tribunal de Contas, no que à matéria da competência dos juízes respeita, limita-se a reproduzir o teor dos artigos 77.º, n.º 4 e 78.º, n.º 4, alínea e), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, e a reconhecer o direito ao contraditório, nada inovando relativamente ao conteúdo daquelas normas legais.

132 — Em face do agora exposto, deverão ser julgadas formalmente inconstitucionais as normas jurídicas contidas no artigo 5.º, n.º 8, da Lei n.º 19/2003, na redação que lhe foi dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 55/2010 de 24/12, bem como as normas jurídicas resultantes da conjugação destas com a plasmada no n.º 4, do artigo 3.º, da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, na redação atribuída pela Lei n.º 1/2013, de 3 de janeiro; ou, caso assim se não entenda, julgar materialmente inconstitucional a aplicação retroativa — ou, no mínimo, retrospectiva — da norma insita no artigo 5.º, n.º 8, da Lei n.º 19/2003, na redação que lhe foi dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 55/2010 de 24/12, por violação do princípio da segurança jurídica insito no princípio constitucional do Estado de direito democrático, plasmado no artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa.

133 — Não deverá, por outra banda, conhecer, o Tribunal Constitucional, da alegada ilegalidade reforçada das normas contidas no artigo 76.º do Regulamento Interno do Tribunal de Contas, por violação do disposto no artigo 75.º, alínea d), da Lei n.º 98/97 de 26 de agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas); nem da inconstitucionalidade das normas consubstanciadas nos artigos 23.º, 24.º, 25.º e 26.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, com a redação introduzida pela Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, por suposta violação do disposto no n.º 1 do artigo 214.º da Constituição da República Portuguesa.

134 — Não deverão ser julgadas materialmente inconstitucionais as normas jurídicas contidas nos artigos 5.º, n.º 8, da Lei n.º 19/2003, na redação que lhe foi dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 55/2010 de 24/12, e 3.º, n.º 4, deste último diploma, por alegada violação do princípio do juiz natural insito no artigo 32.º, n.º 9, da Constituição da Repú-

blica Portuguesa; nos artigos 66.º, 77.º, n.º 4 e 78.º, n.º 4, alínea e), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), e artigo 76.º do Regulamento Geral [Interno] do Tribunal de Contas (RGTC), por alegada violação dos princípios da estrutura acusatória do processo penal e do processo equitativo, consagrados, respetivamente, nos artigos 32.º, n.º 5 e 20.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa; e não organicamente inconstitucionais as normas ínsitas no mesmo artigo 76.º do Regulamento Geral [Interno] do Tribunal de Contas (RGTC), por suposta usurpação da competência legislativa reservada da Assembleia da República, prevista na alínea p), do n.º 1, do artigo 165.º da Constituição da República Portuguesa.

Nos termos do acabado de explanar, deverá o Tribunal Constitucional decidir não conhecer da matéria relacionada com as invocadas ilegalidades das normas ínsitas no artigo 76.º do Regulamento Interno do Tribunal de Contas e inconstitucionalidade das normas contidas nos artigos 23.º, 24.º, 25.º e 26.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, com a redação introduzida pela Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, concedendo, no mais, provimento parcial ao presente recurso, assim fazendo a costumada JUSTIÇA.»

O Demandado não apresentou contra-alegações.

## Fundamentação

### 1 — Do não conhecimento parcial do objeto do recurso

#### 1.1 — Da inconstitucionalidade das normas contidas nos artigos 23.º, 24.º, 25.º e 26.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, na redação dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro

No âmbito de auditoria realizada pela Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas à utilização das subvenções parlamentares realizadas pela Assembleia Legislativa da Madeira, oficiou-se a cada um dos deputados regionais em funções no período de incidência da auditoria, entre os quais o ora recorrido Rui Ramos Gouveia, no sentido de prestarem determinadas informações e remeterem determinados documentos à referida secção do Tribunal de Contas e, na sequência do não fornecimento dos elementos solicitados, foi instaurado ao ora Recorrido, nos termos do artigo 66.º, n.º 1, alínea c), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC — Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 07 de dezembro e 2/2012, de 06 de janeiro), um processo de aplicação de multa, no âmbito do qual foi recusada a aplicação, entre outras, das normas «dos artigos 5.º, n.º 8, 23.º, 24.º, 25.º e 26.º da Lei n.º 19/2003, de 20-6, com a redação introduzida pela Lei n.º 55/2010, de 24-12, bem como a norma do artigo 3.º, n.º 3, desta última Lei», com fundamento em inconstitucionalidade.

Da leitura da decisão recorrida, conclui-se que o que estava em causa nos autos, neste âmbito, era a questão da competência do Tribunal de Contas para a fiscalização relativa às subvenções públicas a que se refere o artigo 5.º, n.º 8, da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, na redação introduzida pela Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro — uma vez que tal norma veio atribuir a competência para essa fiscalização ao Tribunal Constitucional —, e ainda o disposto no artigo 3.º, n.º 4 desta última Lei (na numeração que lhe foi atribuída pela Lei n.º 1/2013, de 3 de janeiro), que qualificou aquela norma como tendo natureza interpretativa.

A mencionada norma do n.º 8 do artigo 5.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, na redação introduzida pela Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, dispõe que «[a] fiscalização relativa às subvenções públicas auferidas por grupos parlamentares ou deputado único representante de um partido e aos deputados não inscritos em grupo parlamentar ou aos deputados independentes na Assembleia da República e nas assembleias legislativas das regiões autónomas, ou por seu intermédio, para a atividade política e partidária em que participem, cabe exclusivamente ao Tribunal Constitucional, nos termos do artigo 23.º».

Por sua vez, artigo 23.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, para o qual remete o citado n.º 8 do artigo 5.º da mesma lei, estabelece no seu n.º 1 que «[a]s contas anuais dos partidos políticos e as contas das campanhas eleitorais são apreciadas pelo Tribunal Constitucional, que se pronuncia sobre a sua regularidade e legalidade», referindo-se os restantes n.os deste artigo a alguns aspetos relativos à apreciação desta matéria pelo Tribunal Constitucional, sendo que os artigos 24.º e 25.º dizem respeito às funções e composição da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos e o artigo 26.º, aos procedimentos a adotar pelo Tribunal Constitucional na apreciação das contas anuais dos partidos políticos.

Como resulta claro da leitura da decisão recorrida, bem como do teor dos referidos artigos 23.º, 24.º, 25.º e 26.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, na redação dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, estas normas não foram efetivamente convocadas como aplicáveis ao caso dos autos, constituindo, no discurso argumentativo daquela decisão, um mero *obiter dictum*.

Com efeito, a questão da competência para fiscalização relativa às subvenções públicas auferidas por grupos parlamentares ou deputado único representante de um partido e aos deputados não inscritos em grupo parlamentar ou aos deputados independentes na Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira implica apenas a eventual aplicação aos autos da norma do n.º 8, do artigo 5.º, da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, na redação introduzida pela Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, sendo irrelevante para o efeito o disposto nos referidos artigos 23.º a 26.º daquela lei, não se tendo sequer suscitado qualquer questão a respeito da sua aplicabilidade.

Ora, no plano dos pressupostos de admissibilidade do recurso de constitucionalidade, constitui requisito indispensável a suscetibilidade de a norma questionada se dever apresentar como tendo interesse para a decisão da causa, isto é, como uma norma capaz de integrar o fundamento normativo da decisão recorrida, traduzindo-se o juízo sobre a sua ilegitimidade constitucional na causa excludora da sua aplicação.

Face ao exposto, uma vez que as normas contidas nos artigos 23.º a 26.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, na redação dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, cuja aplicação foi recusada, não foram tidas sequer como aplicáveis enquanto *ratio decidendi* da decisão recorrida, não poderá tomar-se conhecimento do objeto do recurso nesta parte, por não se mostrar verificado aquele pressuposto de admissibilidade do mesmo.

### 1.2 — Da ilegalidade do artigo 76.º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas

A decisão recorrida recusou a aplicação, com fundamento em ilegalidade, do «artigo 76.º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas por violação do disposto no artigo 75.º, al. d), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto».

A norma desaplicada pertence ao Regulamento Geral do Tribunal de Contas (na nova designação introduzida pelo n.º 4 da Resolução n.º 13/2010, de 17 de maio, e que era designado na versão originária por Regulamento Interno do Tribunal de Contas — cf. Regulamento Interno n.º 4/99, aprovado pelo plenário geral do Tribunal de Contas, em reunião de 28 de junho de 1999, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 162, de 14 de julho de 1999, e alterado pela Resolução n.º 13/2010, aprovada pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, em sessão de 14 de abril de 2010, publicada no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 95, de 17 de maio de 2010).

Segundo a decisão recorrida, a referida norma foi desaplicada com fundamento na violação do disposto no artigo 75.º, alínea d), da LOPTC, depreendendo-se que se terá considerado que este diploma reveste a natureza de lei de valor reforçado.

De acordo com o disposto na alínea a), do n.º 2, do artigo 280.º, da Constituição, e na alínea c), do n.º 1, do artigo 70.º, da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro (Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional — LTC), no âmbito da fiscalização concreta da constitucionalidade, cabe recurso para o Tribunal Constitucional das decisões dos tribunais que recusem a aplicação de norma constante de ato legislativo com fundamento na sua ilegalidade por violação da lei com valor reforçado. Ou seja, esta competência atribuída ao Tribunal Constitucional pressupõe que a norma desaplicada conste de ato legislativo.

Ora, de acordo com o disposto no n.º 1, do artigo 112.º, da Constituição, são considerados atos legislativos as leis, os Decretos-Leis e os decretos legislativos regionais.

Sendo manifesto que o Regulamento Geral do Tribunal de Contas, aprovado pelo Plenário Geral daquele Tribunal, não se enquadra em nenhuma destas categorias, não tem o Tribunal Constitucional competência para, neste âmbito, apreciar a invocada “ilegalidade” da norma do artigo 76.º do referido Regulamento.

Pelo exposto, não poderá o Tribunal Constitucional tomar conhecimento do objeto do recurso na parte respeitante à recusa de aplicação do disposto no artigo 76.º do Regulamento Interno do Tribunal de Contas, por violação do previsto no artigo 75.º, alínea d), da Lei n.º 98/97 de 26 de agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas).

## 2 — Do mérito do recurso

### 2.1 — Da inconstitucionalidade das normas do n.º 8, do artigo 5.º, e 3.º, n.º 4, da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, na redação que lhe foi conferida pelo artigo 1.º, da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro

Esta questão de constitucionalidade já foi apreciada pelo Plenário do Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 535/2014 (acessível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)), em que foi decidido julgar inconstitucional, por violação do artigo 166.º, n.º 2, com referência ao artigo 164.º, c), e do artigo 168.º, n.º 4, todos da Constituição, as normas constantes dos artigos 5.º, n.º 8, da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, na redação que lhe foi conferida pelo artigo 1.º, da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, e do

artigo 3.º, n.º 4, da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, na numeração que lhe foi atribuída pela Lei n.º 1/2013, de 3 de janeiro.

Neste acórdão, o Tribunal começou por proceder à delimitação do objeto do recurso, por considerar que o artigo 3.º, n.º 4, da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, na numeração que lhe foi atribuída pela Lei n.º 1/2013, de 3 de janeiro (e que corresponde ao anterior n.º 3), tem autonomia normativa, apesar de se tratar de uma disposição transitória, definidora da natureza da norma contida no n.º 8 do artigo 5.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, para efeitos da sua aplicação no tempo. Por essa razão, entendeu-se no referido acórdão que, apesar de o recorrente ter utilizado uma fórmula aparentemente unitária no requerimento de interposição de recurso, este tinha por objeto a constitucionalidade das duas normas acima referidas.

Assim, foram autonomizadas as questões de inconstitucionalidade das normas constantes do artigo 5.º, n.º 8, da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, na redação que lhe foi conferida pelo artigo 1.º da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, e do artigo 3.º, n.º 4, deste último diploma legal, na numeração que lhe foi atribuída pela Lei n.º 1/2013, de 3 de janeiro, tendo o referido Acórdão concluído pela inconstitucionalidade daquelas normas, por violação do artigo 166.º, n.º 2, com referência ao artigo 164.º, alínea c), e do artigo 168.º, n.º 4, todos da Constituição.

A jurisprudência fixada no referido Acórdão n.º 535/2014 é inteiramente transponível para o presente caso, pelo que, remetendo-se para a respetiva fundamentação, cumpre reiterar tal juízo de inconstitucionalidade e, em consequência, negar provimento ao recurso nesta parte.

**2.2 — Da inconstitucionalidade das normas dos artigos 66.º, 77.º, n.º 4, e 78.º, n.º 4, al. e), da LOPTC, e do artigo 76.º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas, quando interpretadas no sentido de permitirem ao juiz a iniciativa de acusar, instruir e sentenciar nos processos de aplicação de multa a que se refere o artigo 66.º da LOPTC.**

Segundo a sentença recorrida, a jurisprudência de todas as secções do Tribunal de Contas vai no sentido de os juizes aplicarem as multas previstas no artigo 66.º da LOPTC sem intervenção do Ministério Público, que apenas é notificado da sentença, podendo dela recorrer, o que significa que o juiz verifica a falta de cumprimento que constitui a infração prevista neste artigo e, respeitando o contraditório, profere sentença condenatória ou absolutória.

Ainda de acordo com a decisão recorrida, nessas situações é o próprio juiz que manda abrir um processo de multa, instrui-o e acusa o demandado, imputando-lhe os respetivos factos, estabelecendo o contraditório, e a seguir julga-o à luz das regras adjetivas previstas na LOPTC e, supletivamente, das previstas no Código de Processo Penal.

Considera por isso a decisão recorrida que, tratando-se de responsabilidade sancionatória efetivada segundo o direito penal, substantivo e adjetivo, o facto de a mesma entidade que acusa proceder ao julgamento fere o princípio do acusatório, consagrado no artigo 32.º, n.º 5 da Constituição.

Entende ainda a decisão recorrida que qualquer processo de natureza sancionatória, não apenas criminal, em que o acusador é também o julgador não pode considerar-se um processo equitativo, no sentido consagrado no artigo 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, no artigo 47.º, n.º 2 da Carta Europeia dos Direitos Fundamentais da União Europeia e no artigo 20.º, n.º 4, da Constituição.

Assim, concluiu a referida sentença pela inconstitucionalidade das normas dos artigos 66.º, 77.º, n.º 4, e 78.º, n.º 4, al. e), da LOPTC e do artigo 76.º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas, quando interpretadas no sentido de permitirem ao juiz a iniciativa de acusar, instruir e sentenciar nos processos de aplicação de multa a que se refere o artigo 66.º da LOPTC.

Conforme se referiu, está em causa nos autos a aplicação da multa prevista no artigo 66.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC, pelo que será apenas em relação a esse tipo de multas que faz sentido analisar as questões suscitadas, uma vez que só em relação às mesmas é que a decisão do Tribunal Constitucional se poderá repercutir no caso concreto.

Na sistemática da LOPTC, a norma do artigo 66.º insere-se no Capítulo V, denominado «*Da efetivação de responsabilidades financeiras*» e, dentro deste capítulo, na Secção III, intitulada «*Da responsabilidade sancionatória*». Nesta secção, o artigo 65.º, sob a epígrafe «*Responsabilidades financeiras sancionatórias*», prevê a aplicação de multa para diversas infrações, praticadas com dolo ou negligência, em que está diretamente em causa o incumprimento de regras relativas à legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas e à boa gestão financeira. Já o artigo 66.º, sob a epígrafe «*Outras infrações*», prevê no seu n.º 1 a aplicação de multas em situações em que o comportamento sancionado não se traduz na violação daquele tipo de regras, mas sim no incumprimento de regras de natureza eminentemente processual (v.g., a falta injustificada de remessa de contas ao Tribunal ou a falta injustificada da sua remessa tempestiva ou pela sua apresentação com

deficiências tais que impossibilitem ou gravemente dificultem a sua verificação — al. a); a falta injustificada de prestação tempestiva de documentos que a lei obrigue a remeter — al. b); a falta injustificada de prestação de informações pedidas, de remessa de documentos solicitados ou de comparência para a prestação de declarações — al. c); a falta injustificada da colaboração devida ao Tribunal — al. d); a inobservância dos prazos legais de remessa ao Tribunal dos processos relativos a atos ou contratos que produzam efeitos antes do visto — al. e); a introdução nos processos de elementos que possam induzir o Tribunal em erro nas suas decisões ou relatórios — al. f)).

A multa prevista no artigo 66.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC, em causa nos presentes autos, destina-se a sancionar o incumprimento do dever de colaboração com o Tribunal, sendo claramente uma multa de natureza processual, a exemplo de outras sanções de natureza pecuniária que, não só no âmbito do direito processual civil e processual penal, mas também em outros ramos de direito processual, sancionam os comportamentos que, em termos gerais, se traduzem numa falta de colaboração com as entidades jurisdicionais. Tais multas, que assumem um caráter meramente instrumental em relação a um processo principal, têm em vista, em primeira linha, garantir o cumprimento dos deveres de colaboração com o tribunal para a descoberta da verdade.

O Tribunal Constitucional já teve a oportunidade de se pronunciar quanto a este tipo de sanções processuais de natureza pecuniária, distinguindo-as das sanções de natureza criminal, contraordenacional ou disciplinar (cf., sobre esta matéria, entre outros, os Acórdãos n.ºs 315/92, 680/04, 27/05 e 458/07, acessíveis em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)).

Assim, a respeito da natureza das “multas processuais”, o referido Acórdão n.º 315/92 começa por referir o seguinte:

«[...] estas multas não são consequências jurídicas da prática de crimes. Se a doutrina processual civil se refere a elas, por vezes, como «penas», é porque utiliza esta expressão amplamente, em sinonímia com «sanções punitivas» (assim, Manuel de Andrade, *Noções Elementares de Processo Civil*, com a col. de Antunes Varela, ed. rev. e act. por Herculano Esteves, 1976, p. 354, e Alberto dos Reis, *Código de Processo Civil Anotado*, vol. ii, 3.ª ed., reimp., 1981, p. 261).

E acrescenta ainda que:

«10 — As sanções processuais são cominadas para ilícitos praticados no processo, cujo adequado desenvolvimento visam promover. Com a sua estatuição, pretende-se, conforme os casos, obter a cooperação dos particulares com os serviços judiciais, impor aos litigantes uma conduta que não prejudique a ação da justiça ou ainda assegurar o respeito pelos tribunais (cf. Vítor Faveiro, «Algumas notas sobre o problema das multas processuais. A sanção do artigo 524.º do Código de Processo Civil», *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 7, 1948, pp. 73 e segs., *maxime* pp. 85-6, e Aragão Seia, «Adicionais sobre as multas processuais», *C.J.*, ano VIII (1983), tomo III, pp. 29 a 31).

Tecidas estas considerações, o referido acórdão afasta depois a natureza criminal destas sanções, considerando que «*elas possuem uma natureza específica e são cominadas para ilícitos praticados no processo, visando promover o seu normal desenvolvimento*» e conclui também que o processo penal não abrange este tipo de sanções, com a seguinte fundamentação:

«13 — Se o processo penal é o conjunto de normas jurídicas que disciplinam a aplicação do direito penal pelos tribunais, deve concluir-se que ele não abrange, em princípio, as sanções processuais. Assim se compreende, aliás, que a aplicação de tais sanções não seja rodeada das garantias de defesa atribuídas ao arguido em processo penal. Destinatário das sanções não é nunca o arguido, enquanto tal, mas a generalidade dos intervenientes no processo».

Finalmente, este aresto conclui ainda que estas sanções processuais são «*indiscutivelmente estranhas ao direito disciplinar e ao direito de mera ordenação social*», referindo a esse respeito o seguinte:

«O direito disciplinar caracteriza-se pela existência de um poder hierárquico que o tribunal não possui, evidentemente, quando aplica multas processuais às partes ou a outros intervenientes no processo. Tão-pouco o direito de mera ordenação social, que se distingue do direito penal, tendencialmente, «...pela natureza dos respetivos bens jurídicos ... (e) ...pela desigual ressonância ética» e, decisivamente, através da qualificação feita pelo próprio legislador (cf. o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 443/82, de 27 de outubro), pode abranger as multas processuais — sanções historicamente anteriores e não filiadas no direito penal.»

Este entendimento é também aplicável às multas previstas no artigo 66.º, n.º 1, alínea c) da LOPTC, que, conforme se disse, são sanções

de natureza processual que têm como finalidade levar os cidadãos a colaborar com as entidades jurisdicionais (neste caso, com o Tribunal de Contas).

Assim, é manifesto que a norma que prevê tais multas não tem natureza processual penal, uma vez que não tem por finalidade disciplinar a aplicação, pelos tribunais, do direito criminal. E é também inequívoco que a multa nela prevista não é aplicável a factos ilícitos típicos de natureza penal, ou seja, a factos catalogados como crimes, pelo que não tem a natureza de sanção criminal.

Esta conclusão assume particular relevância tendo em conta que um dos fundamentos invocados pela decisão recorrida para a recusa de aplicação da interpretação normativa aqui em questão foi a violação do princípio acusatório, consagrado no n.º 5, do artigo 32.º, da Constituição.

Segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira (*Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 4.ª Edição Revista, p. 522), este é um dos princípios estruturantes da constituição processual penal que «significa que só pode ser julgado por um crime precedendo acusação por esse crime por parte de um órgão distinto do julgador, sendo a acusação condição e limite do julgamento. Trata-se de uma garantia essencial do julgamento independente e imparcial».

Ora, uma vez que, como se viu, as multas previstas na alínea c), do n.º 1, do artigo 66.º, da LOPTC, constituem sanções de natureza processual, a sua aplicação não tem de ser rodeada das garantias de defesa atribuídas ao arguido em processo penal, não lhe sendo por isso aplicável o princípio do acusatório, uma vez que nem sequer um processo sancionatório de natureza não criminal está aqui em causa.

Por outro lado, constituindo este princípio uma das garantias constitucionais do processo criminal, as exigências dele decorrentes não são diretamente aplicáveis a outros tipos de processo, designadamente, aos processos previstos no artigo 66.º, n.º 1, alínea c) da LOPTC.

Acresce ainda que, mesmo a admitir-se que estes processos têm uma natureza aproximada do processo de contraordenação ou de outro processo de natureza estritamente sancionatória (o que, como vimos, não se verifica), daí não decorre também que os mesmos tenham de ter uma estrutura do tipo acusatório, designadamente, por exigência do disposto no artigo 32.º, n.º 10, da Constituição, segundo o qual “[n]os processos de contraordenação, bem como em quaisquer processos sancionatórios, são assegurados ao arguido os direitos de audiência e defesa”.

Na verdade, o Tribunal Constitucional já teve oportunidade de se pronunciar sobre a questão de saber se os direitos de audiência e defesa previstos nesta norma constitucional implicam a subordinação desse tipo de processos a uma estrutura acusatória, tendo concluído pela resposta negativa.

Fê-lo, designadamente, no Acórdão n.º 581/04, onde se refere, a esse respeito, o seguinte:

«[...] a garantia constitucional dos direitos de audiência e de defesa em processo contraordenacional (n.º 10 do artigo 32.º da Constituição) não pode comportar a consagração de um princípio da estrutura acusatória do processo idêntico ao que a Constituição reserva, no n.º 5 do artigo 32.º, para o “processo criminal”, como, ainda — e, numa certa perspectiva, decisivamente —, a posição do arguido está garantida pela possibilidade de recurso jurisdicional. O n.º 10 do artigo 32.º da Constituição não é, pois, desrespeitado só pelo mero facto de não serem diferentes os funcionários que confirmam o auto de notícia e proferem a decisão final».

Conclui-se, assim, que a interpretação das normas dos artigos 66.º, 77.º n.º 4, e 78.º, n.º 4, al. e), da LOPTC e do artigo 76.º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas, interpretadas no sentido de permitirem ao juiz a iniciativa de acusar, instruir e sentenciar nos processos de aplicação de multa a que se refere o artigo 66.º da LOPTC não viola o princípio do acusatório, consagrado no artigo 32.º, n.º 5 da Constituição, uma vez que o procedimento aí previsto não reveste natureza sancionatória, não se encontrando sujeito aos princípios constitucionais do direito processual criminal ou do restante direito processual sancionatório.

Importa ainda apreciar se tal interpretação normativa viola o direito a um processo equitativo.

A decisão recorrida assim o entendeu, sustentando que qualquer processo de natureza sancionatória, não apenas criminal, em que o acusador é também o julgador, não pode considerar-se um processo equitativo, no sentido consagrado no artigo 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, no artigo 47.º, n.º 2 da Carta Europeia dos Direitos Fundamentais da União Europeia e no artigo 20.º, n.º 4, da CRP.

O artigo 20.º da Constituição, sob a epígrafe «Acesso ao direito e tutela jurisdicional efetiva», garante a todos o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legítimos (n.º 1), impondo ainda que esse direito se efetive através de um processo equitativo (n.º 4).

A jurisprudência do Tribunal Constitucional tem entendido que o direito de acesso aos tribunais implica a garantia de uma proteção juris-

dicional eficaz ou de uma tutela judicial efetiva, cujo âmbito normativo abrange, nomeadamente: (a) o direito de ação, no sentido do direito subjetivo de levar determinada pretensão ao conhecimento de um órgão jurisdicional; (b) o direito ao processo, traduzido na abertura de um processo após a apresentação daquela pretensão, com o conseqüente dever de o órgão jurisdicional sobre ela se pronunciar mediante decisão fundamentada; (c) o direito a uma decisão judicial sem dilações indevidas, no sentido de a decisão haver de ser proferida dentro dos prazos preestabelecidos, ou, no caso de estes não estarem fixados na lei, dentro de um lapso temporal proporcional e adequado à complexidade da causa; (d) o direito a um processo justo baseado nos princípios da prioridade e da sumariedade, no caso daqueles direitos cujo exercício pode ser aniquilado pela falta de medidas de defesa expeditas (veja-se, neste sentido, entre outros, o Acórdão n.º 440/94).

Acresce ainda que o direito de ação ou direito de agir em juízo terá de efetivar-se através de um processo equitativo, o qual deve ser entendido não só como um processo justo na sua conformação legislativa, mas também como um processo materialmente informado pelos princípios materiais da justiça nos vários momentos processuais.

A jurisprudência e a doutrina têm procurado densificar o conceito de processo equitativo essencialmente através dos seguintes princípios: (1) direito à igualdade de armas ou igualdade de posição no processo, sendo proibidas todas as diferenças de tratamento arbitrárias; (2) proibição da indefesa e direito ao contraditório, traduzido fundamentalmente na possibilidade de cada uma das partes invocar as razões de facto e direito, oferecer provas, controlar a admissibilidade e a produção das provas da outra parte e pronunciar-se sobre o valor e resultado de umas e outras; (3) direito a prazos razoáveis de ação e de recurso, sendo proibidos os prazos de caducidade demasiados exíguos; (4) direito à fundamentação das decisões; (5) direito à decisão em prazo razoável; (6) direito de conhecimento dos dados do processo (*dossier*); (7) direito à prova; (8) direito a um processo orientado para a justiça material (Cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4.ª Edição Revista, Coimbra Editora, 2007, Volume I, págs. 415 e 416).

Importa ainda salientar que a exigência de um processo equitativo, consagrada no artigo 20.º, n.º 4, da Constituição, não afasta a liberdade de conformação do legislador na concreta modelação do processo. No entanto, no seu núcleo essencial, tal exigência impõe que os regimes adjetivos proporcionem aos interessados meios efetivos de defesa dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, bem como uma efetiva igualdade de armas entre as partes no processo, não estando o legislador autorizado a criar obstáculos que dificultem ou prejudiquem, arbitrariamente ou de forma desproporcionada, o direito de acesso aos tribunais e a uma tutela jurisdicional efetiva.

Feito o enquadramento geral da questão e centrando agora a atenção na análise do caso concreto, importa desde logo salientar que, conforme referido, o regime processual previsto na LOPTC relativo à aplicação das multas previstas no seu artigo 66.º, n.º 1, al. c), na interpretação normativa cuja aplicação foi recusada pela decisão recorrida, não se destina à aplicação de sanções de natureza penal, contraordenacional ou disciplinar, mas sim de sanções de cariz meramente processual, daí decorrendo, como se viu, que tal regime processual não se encontra sujeito aos princípios constitucionais do direito processual criminal ou do restante direito processual sancionatório.

As sanções processuais são cominadas para ilícitos praticados no processo, visando assegurar a normal tramitação deste e obter uma justa decisão da lide, pretendendo-se, nomeadamente, com a sua estatuição obter a cooperação dos particulares com os serviços de justiça, como sucede com a previsão aqui em análise. A competência para aplicação dessas sanções é atribuída habitualmente ao magistrado titular do processo onde se verifica o ilícito, uma vez que é perante ele que o ilícito é praticado, mediante procedimento simplificado tramitado por esse mesmo magistrado, de modo a assegurar a sua eficácia, com o mínimo de perturbação do processo a que respeita. É essa a solução da interpretação normativa aqui em análise, segundo a qual é ao mesmo juiz do Tribunal de Contas que compete a iniciativa de “acusar, instruir e sentenciar nos processos de aplicação de multa a que se refere o artigo 66.º da LOPTC”.

Tendo em consideração a natureza e finalidade destas sanções, não se justifica aqui o peso de uma estrutura processual do tipo acusatória, não afrontando qualquer princípio material da justiça que informe as regras processuais gerais que seja o mesmo magistrado que promove e tramita o incidente de aplicação da sanção processual que depois decide da sua aplicação, não se vislumbrando, por isso, que a interpretação normativa questionada viole o direito a um processo equitativo em qualquer das suas dimensões acima referidas.

Face ao exposto, conclui-se que as normas dos artigos 66.º, 77.º, n.º 4 e 78.º, n.º 4, alínea e), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), e 76.º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas, interpretadas no sentido de permitirem ao juiz a iniciativa de

acusar, instruir e sentenciar nos processos de aplicação de multa a que se refere o artigo 66.º da LOPTC, não violam o princípio do acusatório, nem o direito a um processo equitativo, previstos, respetivamente, nos artigos 32.º, n.º 5, e 20.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa, devendo o recurso ser julgado procedente nesta parte.

### 2.3 — Da inconstitucionalidade orgânica da norma do artigo 76.º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas

A decisão recorrida decidiu ainda “declarar inconstitucional” a norma do artigo 76.º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas, tendo entendido que tal norma é organicamente inconstitucional, por usurpação da competência legislativa reservada da Assembleia da República, prevista na alínea p), do n.º 1, do artigo 165.º da Constituição.

A norma cuja constitucionalidade é questionada tem o seguinte teor:

«Artigo 76.º

#### Aplicação de multas

1 — As multas previstas no artigo 66.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, a aplicar aos processos mencionados no artigo 71.º são decididas pelo Juiz relator do processo.

2 — A decisão a proferir nos processos autónomos de multa é da competência dos juizes relatores dos processos que tenham relação com as respetivas infrações.

3 — Previamente à decisão, é ouvido o responsável pela infração, a quem serão notificados os factos, a sua qualificação jurídica e respetivo regime legal, devendo, ainda, ser indicada a possibilidade de poder ser posto termo ao procedimento, através do pagamento voluntário da multa, pelo mínimo legal.

4 — A decisão reveste a forma de sentença e é notificada ao Ministério Público e aos responsáveis».

Este artigo, conforme referido, pertence ao Regulamento Geral do Tribunal de Contas, aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, ao abrigo do disposto na alínea d), do artigo 75.º, da LOPTC, norma que confere a este órgão competência para «[a]provar os regulamentos internos e instruções do Tribunal que não sejam da competência de cada uma das secções». Ou seja, o referido Regulamento foi aprovado ao abrigo das competências conferidas ao Plenário Geral do Tribunal de Contas pela referida norma da LOPTC, sendo que esta última lei (Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, bem como as suas sucessivas alterações) foi aprovada pela Assembleia da República, no exercício da sua competência reservada.

Como resulta do seu teor, acima transcrito, o referido artigo 76.º prevê no seu n.º 1 que as multas previstas no artigo 66.º da LOPTC (entre as quais as previstas na alínea c), do seu n.º 1, que está em causa nos autos) são decididas pelo juiz relator do processo, acrescentando o n.º 2 que nos processos autónomos de multa a decisão é da competência dos juizes relatores dos processos que tenham relação com as respetivas infrações, sendo que o n.º 3 disciplina a forma como deverá ser observado o contraditório e o n.º 4 a forma que deverá revestir a decisão e a quem deve ser notificada.

Relativamente a esta matéria, o artigo 58.º, n.º 4, da LOPTC, estabelece que a aplicação de multas a que se refere o artigo 66.º tem lugar nos processos das 1.ª e 2.ª Secções a que os factos respeitem ou, sendo caso disso, em processo autónomo. Por sua vez, o artigo 77.º, n.º 4, da LOPTC, atribui a competência aos juizes da 1.ª Secção para aplicar as multas referidas no n.º 1 do artigo 66.º relativamente aos processos de que sejam relatores e, no que respeita à 2.ª Secção, o artigo 78.º estabelece na alínea e) do n.º 4 que compete ao juiz, no âmbito da respetiva área de responsabilidade, «aplicar as multas referidas no n.º 1 do artigo 66.º».

Ou seja, no que respeita à competência para a aplicação das multas previstas no artigo 66.º, n.º 1, da LOPTC, o disposto no artigo 76.º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas traduz-se numa mera transposição do conteúdo dos referidos artigos 58.º, n.º 4, 77.º, n.º 4 e 78.º, n.º 4, alínea e) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

Já no que respeita à forma como deverá ser observado o direito ao contraditório, nos termos do n.º 3, a norma em causa limita-se a concretizar tal direito que, para além decorrer um princípio processual de âmbito geral, se encontra consagrado no artigo 13.º da LOPTC, cujo n.º 2 estabelece que que «[é] assegurado aos responsáveis, previamente à instauração dos processos de efetivação de responsabilidades bem como dos processos de multa, o direito de serem ouvidos sobre os factos que lhes são imputados, a respetiva qualificação, o regime legal e os montantes a repor ou a pagar, tendo, para o efeito, acesso à informação disponível nas entidades ou organismos respetivos».

Por sua vez, a indicação da possibilidade de poder ser posto termo ao procedimento através do pagamento voluntário da multa, pelo mínimo

legal, a que se refere o n.º 3 do artigo 76.º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas, encontra-se também prevista na LOPTC. Antes de mais, importa salientar que o segmento normativo em causa não integra a *ratio decidendi* da decisão recorrida, uma vez que aí não se colocou qualquer questão relativamente ao pagamento voluntário da multa. Contudo, sempre se dirá que o que esta norma prevê é apenas que, previamente à decisão, seja ouvido o responsável e que na notificação a efetuar para o efeito seja indicada a possibilidade de poder ser posto termo ao procedimento através do pagamento voluntário da multa, pelo mínimo legal. No entanto, não se colocou nos autos a questão de saber se na multa a aplicar na situação em análise haveria a referida possibilidade, nem se o fundamento para tal residia neste normativo (que se limita a disciplinar a notificação a efetuar).

Finalmente, a referência no n.º 4 à forma da decisão e à sua notificação não envolve também qualquer conteúdo inovatório.

Em suma, não está aqui em causa a emissão de normas com natureza inovatória relativas à organização e competência dos tribunais, visto que a competência para aplicação das multas em causa resulta da LOPTC e não do Regulamento Geral do Tribunal de Contas, que se limita a reafirmar o que já consta daquele diploma aprovado pela Assembleia da República no uso da sua competência legislativa reservada.

Estamos, pois, perante uma norma integrada num “ato de natureza regulamentar” (o Regulamento Geral do Tribunal de Contas), emitido ao abrigo de um determinado ato legislativo, que é por si identificado (cf. artigo 112.º, n.º 7, da CRP), sendo que a regulamentação constante da norma sindicada não tem conteúdo inovatório ou contrário ao disposto em “ato legislativo”.

O Tribunal Constitucional, em diversos casos em que tem apreciado a eventual existência de inconstitucionalidade orgânica, por estar em causa matéria de competência reservada da Assembleia da República, tem entendido, de forma reiterada, que tal vício só ocorrerá nos casos em que a norma questionada tiver qualquer efeito de direito inovatório em relação à matéria em questão, não ocorrendo tal vício quando a norma se limita a reproduzir o regime preexistente (cf., entre muitos outros, os Acórdãos n.ºs 211/2007, 310/2009, 176/2010 e 330/2011, todos acessíveis em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)).

Por outro lado, este Tribunal tem também considerado que este entendimento, respeitante às situações em que está em causa a relação entre a competência legislativa reservada da Assembleia da República e a atuação legiferante do Governo, é extensível aos casos em que esteja em causa a ação de qualquer outra entidade com poderes normativos. Neste sentido, veja-se o Acórdão n.º 321/08, no qual se refere que “*Somente se se entender que a norma é inovatória se poderá concluir pela inconstitucionalidade orgânica, dado que consta de diploma regulamentar não de ato legislativo*”.

Face ao exposto, uma vez que a regulamentação constante da norma sindicada não tem conteúdo inovatório ou contrário ao disposto em ato legislativo, no caso concreto não se verifica a invocada inconstitucionalidade orgânica da norma contida no artigo 76.º do Regulamento Interno do Tribunal de Contas, por violação do disposto na alínea p), do n.º 1, do artigo 165.º da Constituição, devendo nesta parte também ser concedido provimento ao recurso.

#### Decisão

Nestes termos, decide-se:

a) não tomar conhecimento do objeto do recurso quanto à questão da inconstitucionalidade das normas contidas nos artigos 23.º, 24.º, 25.º e 26.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, na redação dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro;

b) não tomar conhecimento do objeto do recurso quanto à questão da ilegalidade do artigo 76.º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas;

c) não julgar inconstitucionais as normas dos artigos 66.º, 77.º, n.º 4 e 78.º, n.º 4, alínea e) da LOPTC e no artigo 76.º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas, quando interpretadas no sentido de permitirem ao juiz a iniciativa de acusar, instruir e sentenciar nos processos de aplicação de multa a que se refere o artigo 66.º da LOPTC

d) não julgar inconstitucional a norma do artigo 76.º do Regulamento Geral do Tribunal de Contas

e) julgar inconstitucional, por violação do artigo 166.º, n.º 2, com referência ao artigo 164.º, c), e do artigo 168.º, n.º 4, todos da Constituição da República Portuguesa, as normas constantes dos artigos 5.º, n.º 8, da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, na redação que lhe foi conferida pelo artigo 1.º, da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, e do artigo 3.º, n.º 4, da Lei n.º 55/2010, de 24 de dezembro, na numeração que lhe foi atribuída pela Lei n.º 1/2013, de 3 de janeiro;

f) julgar parcialmente procedente o recurso interposto pelo Ministério Público;



g) e determinar a reforma da decisão recorrida em conformidade com os juízos de não inconstitucionalidade constantes das alíneas c) e d).

Sem custas.

Lisboa, 12 de novembro de 2014. — *João Cura Mariano — Pedro Machete — Ana Guerra Martins — Fernando Vaz Ventura — Joaquim de Sousa Ribeiro.*

208388478

### Acórdão n.º 859/2014

#### Processo n.º 380/2014

Acordam na 3.ª Secção do Tribunal Constitucional

#### I — Relatório

1 — A Sociedade Agrária As Troviscas, L.<sup>da</sup>, veio deduzir, perante o Tribunal Administrativo e Fiscal de Mirandela, oposição à execução instaurada com base em certidão de dívida emitida pelo Instituto do Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP).

A certidão de dívida foi emitida para cobrança coerciva de importâncias que a oponente teria auferido indevidamente no âmbito de um projeto de arborização de prédios rústicos realizado nos termos de um contrato celebrado com o IFADAP ao abrigo do Regulamento CEE n.º 2080/92 do Conselho de 30 de junho, e da Portaria n.º 199/94, de 6 de abril.

No referido contrato consta uma cláusula referente ao foro competente, pela qual «para todas as questões emergentes deste contrato, ou da sua execução, é sempre competente o foro cível da comarca de Lisboa», sendo que essa cláusula dá cumprimento ao disposto no artigo 8.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 31/94, de 5 de fevereiro, que atribui ao foro cível da comarca de Lisboa a competência para «as execuções instauradas pelo IFADAP» ao abrigo desse diploma.

Por sentença de 23 de setembro de 2013, o TAF de Mirandela recusou a aplicação da citada norma do n.º 3 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 31/94, por entender que a mesma está ferida de inconstitucionalidade orgânica por violação do artigo 168.º, n.º 1, alínea q) da Constituição, a que atualmente corresponde o artigo 165.º, n.º 1, alínea p).

Dessa decisão o magistrado do Ministério Público interpôs recurso obrigatório, ao abrigo do disposto no artigo 70.º, n.º 1, alínea a), da Lei do Tribunal Constitucional, com base em recusa de aplicação de norma.

Tendo o processo prosseguido para apreciação do mérito, o Procurador-Geral Adjunto junto do Tribunal Constitucional apresentou alegações em que formula as seguintes conclusões:

1.ª) Vem interposto recurso, pelo Ministério Público, para si obrigatório, nos termos do disposto nos arts. 70.º, n.º 1, al. a), 72.º, n.º 1, al. a), e n.º 3 e 75.º, da LÖFPTC, da sentença de 23/09/2013, ditada a fls. 230 a 244 dos autos de proc. n.º 62/04.1BEMDL, do TAF de Mirandela (“Oposição”), em que é A. Sociedade Agrária Troviscas, L.<sup>da</sup> e R. o IFAP, I. P., pois ali “rejeita-se a aplicação da norma contida no artigo 8.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 31/94, de 5 de fevereiro, por se entender que a mesma está ferida de inconstitucionalidade orgânica por violação do artigo 168.º, n.º 1, q), da Constituição (atual artigo 165, n.º 1, al. p), da CR). É que tal como acontece na situação analisada pelo Tribunal Constitucional (ac. n.º 218/07), o Decreto-Lei n.º 31/94 contém uma norma relativa à competência dos tribunais (artigo 8, n.º 3), não tendo a sua emissão sido autorizada pela Assembleia da República [...]”.

2.ª) O artigo 134.º da Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de julho [que aditou ao texto constitucional um novo artigo 214.º (Tribunais administrativos e fiscais), que corresponde ao atual artigo 212.º, n.º 3, da Constituição] veio estabelecer uma “reserva constitucional de jurisdição comum”, a favor dos tribunais administrativos e fiscais, para conhecerem dos litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais e, na decorrência e em consonância com essa “reserva constitucional de jurisdição comum” a favor dos tribunais administrativos e fiscais, a lei ordinária veio precisamente estabelecer que seguirá o processo de execução fiscal, na falta de pagamento voluntário, o pagamento de prestações pecuniárias fixadas por ato administrativo (CPA, artigo 155.º, n.º 1, na versão originária e, depois, na versão decorrente do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de janeiro, e ainda artigo 149.º, n.º 3, do mesmo diploma legal).

3.ª) Por conseguinte, o Governo, ao ter emitido a norma jurídica constante do artigo 8.º, n.º 3, constante do Decreto-Lei n.º 31/94, de 5 de fevereiro, editado “nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 201.º [atual 198.º (Competência legislativa)] da Constituição”, nos termos do qual apenas está habilitado a fazer Decretos-Leis em matérias não reservadas à Assembleia da República, estabeleceu uma norma

de competência judiciária que dispõe inovatoriamente (em sentido divergente) da “reserva de jurisdição comum”, constitucional e legal, em favor dos tribunais administrativos e fiscais, em particular para dirimir os litígios em matéria da garantia executiva das prestações pecuniárias decorrentes de ato administrativo (autotutela executiva), nomeadamente a título de “oposição à execução fiscal”, sem para tanto ter obtido prévia autorização da Assembleia da República, pelo que a mesma é organicamente inconstitucional (Constituição, arts. 168.º [atual 165.º], n.º 1, al. q), e 277.º, n.º 1).

Não houve contra-alegações.  
Cabe apreciar e decidir.

#### II — Fundamentação

2 — A decisão recorrida recusou a aplicação da norma do artigo 8.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 31/94, de 5 de fevereiro, com fundamento em inconstitucionalidade orgânica, por violação da reserva de competência legislativa da Assembleia da República referente a matéria de organização e competência dos tribunais, que constava do artigo 168.º, n.º 1, alínea q), da Constituição (a que atualmente corresponde o artigo 165.º, n.º 1, alínea p)), baseando-se no entendimento expresso no acórdão n.º 218/2007 do Tribunal Constitucional, que se pronunciou pela inconstitucionalidade da norma similar do artigo 53.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 81/91, de 19 de fevereiro.

O Decreto-Lei n.º 31/94 estabelece regras relativas à aplicação em Portugal dos Regulamentos (CEE) n.ºs 2078/92, 2079/92 e 2080/92, do Conselho, de 30 de junho, que instituem, respetivamente, regimes de ajudas aos métodos de produção agrícola compatíveis com as exigências da proteção do ambiente e da preservação do espaço natural, à reforma antecipada na agricultura e às medidas florestais na agricultura.

E no seu artigo 8.º estipulava o seguinte:

1 — Constituem títulos executivos as certidões de dívida emitidas pelo IFADAP.

2 — As certidões referidas no número anterior devem indicar a entidade que as tiver extraído, a data de emissão, a identificação e o domicílio do devedor, a proveniência da dívida, a indicação por extenso do montante e a data a partir da qual são devidos juros e a importância sobre que incidem.

3 — Para as execuções instauradas pelo IFADAP ao abrigo do presente diploma é sempre competente o foro cível da comarca de Lisboa.

Ainda nos termos do artigo 5.º, a atribuição das ajudas a que se refere o diploma é feita ao abrigo de contratos celebrados entre os beneficiários e o IFADAP, prevendo-se ainda, em caso de incumprimento, a obrigação de restituição das importâncias que tenham sido recebidas a título de ajudas (artigos 6.º e 7.º).

Partindo do pressuposto de que os contratos de atribuição de ajudas são qualificáveis como contratos administrativos — para o que aponta decisivamente a atribuição da natureza de títulos executivos às certidões de dívida emitidas pelo organismo pagador das ajudas —, com a consequente possibilidade da prática de atos administrativos no âmbito da execução do contrato, o citado acórdão n.º 218/2007 considerou ser organicamente inconstitucional, por violação da reserva legislativa parlamentar, a norma do artigo 53.º, n.º 2, do Decreto Lei n.º 81/91, de 19 de fevereiro, que, também em matéria de ajudas comunitárias, igualmente atribui ao foro cível da comarca de Lisboa a competência para as execuções instauradas pelo organismo pagador das ajudas.

Para assim concluir, o Tribunal aduziu, no essencial, as seguintes ordens de considerações:

[...] a par da possibilidade de o legislador ordinário atribuir pontualmente a tribunais não administrativos o conhecimento de litígios emergentes de relações jurídicas administrativas, desde que tais “desvios” se mostrem providos de fundamento material razoável e desde que, pelo seu número ou importância, não esvaziem do seu âmago essencial a competência dos tribunais administrativos [...], resulta da revisão constitucional de 1989 que a jurisdição administrativa passou a ser a jurisdição “comum” para o conhecimento de litígios emergentes de relações jurídicas administrativas: assim, enquanto anteriormente, nos casos em que não resultava expressamente da lei qual a jurisdição competente para decidir determinada causa, se entendia que eram competentes os “tribunais judiciais”, depois da revisão constitucional de 1989, não existindo norma legal a definir concretamente qual a jurisdição competente, há que indagar qual a natureza da relação jurídica de que emerge o litígio e, se se concluir que possui natureza administrativa, então impõe-se o reconhecimento de que competente é a jurisdição administrativa, como jurisdição “comum” para a apreciação dos litígios emergentes de relações jurídicas administrativas.