

encargo com pensões de sobrevivência, uma contribuição correspondente a 3,75 % da remuneração sujeita a desconto de quota;

b) em consequência, negar provimento ao recurso e confirmar a decisão recorrida.

Custas pela Recorrente, fixando-se a taxa de justiça em 25 UC.

Lisboa, 21 de junho de 2016. — *Carlos Fernandes Cadilha — Maria José Rangel de Mesquita — Lino Rodrigues Ribeiro — Catarina Sarmento e Castro — Maria Lúcia Amaral.*

209918479

Acórdão n.º 436/2016

Processo n.º 558/13

Acordam na 3.ª Secção do Tribunal Constitucional,

I — Relatório

1 — Nestes autos, vindos do Tribunal de Contas, o Ministério Público interpôs o presente recurso, ao abrigo do artigo 70.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro (Lei da Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional, doravante designada por LTC).

2 — O presente processo teve origem em autos de aplicação de multa, nos termos do artigo 66.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, doravante designada por LOPTC). Por sentença de 21 de janeiro de 2013, foi condenada a demandada Conceição Maria de Sousa Nunes Almeida Estudante, que exercia as funções de Secretária Regional da Cultura, Turismo e Transportes da Região Autónoma da Madeira, no pagamento de uma multa de dez unidades de conta, por falta de apresentação tempestiva da informação sobre inventariação das participações e das concessões do Estado e de outros entes públicos e equiparados, conforme imposição plasmada no n.º 2 das Instruções n.º 1/2006-SRMTc.

Após notificação, o Ministério Público interpôs recurso, invocando insuficiência da matéria de facto para a condenação da demandada, nomeadamente quanto à culpa, e pugnando, em consequência, pela absolvição.

Admitido o recurso, foi solicitada informação sobre se havia sido paga a multa e emolumentos fixados na decisão condenatória, tendo sobrevido documento comprovativo do pagamento apenas da multa.

Em sessão do Plenário da 3.ª Secção, de 9 de maio de 2013, após mudança de relator, foi proferido acórdão, aprovado por maioria, com um voto de vencido, no sentido de:

a) dar por verificada a extinção do procedimento por pagamento da multa;

b) não se conhecer do recurso [interposto pelo Ministério Público] por falta de objeto

3 — É desta decisão judicial que o Ministério Público interpõe o presente recurso, delimitando o objeto respetivo, nos seguintes termos:

“Requer-se a declaração da inconstitucionalidade da norma do artigo 69.º, n.º 2, d), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, quando interpretada [...] no sentido de considerar que o pagamento voluntário da multa, admitido e realizado ainda antes do trânsito em julgado da sentença condenatória, determina a extinção do procedimento e a perda de objeto do recurso já, contra ela, interposto pelo Ministério Público, ao abrigo das disposições combinadas dos artigos 96.º, n.º 1, alínea a), 97.º e 79.º, n.º 1, alínea b), todos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

[...] Tal norma, interpretada nesse sentido, viola, pois, os princípios e determinações constantes dos artigos 3.º, n.º 3, 20.º, n.º 4, 32.º, n.º 1, 2 e 10 e 219.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa.”

4 — Notificado para apresentar alegações, o recorrente conclui, nos termos seguintes:

“[...] O Ministério Público interpôs recurso facultativo, para o Tribunal Constitucional, ao abrigo do disposto nos artigos 70.º, n.º 1, alínea b) e 72.º, da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, do duto acórdão do Tribunal de Contas que, em face do pagamento da multa por parte da demandada, decidiu dar por verificada a extinção do procedimento de multa e não conhecer do recurso interposto pelo Ministério Público, por falta de objeto.

[...] Com a interposição deste recurso, pretende o Ministério Público, ora recorrente, ver apreciada a “[...] inconstitucionalidade da norma do artigo 69.º, n.º 2, d) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, quando interpretada [...] no sentido de considerar que o pagamento voluntário da multa, admitido e realizado ainda antes do trânsito em julgado da sentença condenatória, determina a «extinção do procedimento» e a «perda de objeto» do recurso já, contra ela, interposto pelo Ministério Público ao abrigo das disposições

combinadas dos artigos 96.º, n.º 1, a), 97.º e 79.º, n.º 1, b), todos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas”.

[...] Esta interpretação normativa, ao consignar a extinção do procedimento por responsabilidades sancionatórias nos termos dos artigos 65.º e 66.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, pelo pagamento, na fase jurisdicional, em momento em que ainda não ocorreu o trânsito em julgado da sentença condenatória, viola o direito de impugnação perante os tribunais das decisões aplicadoras de sanções.

[...] Os arguidos, ou demandados, em processos sancionatórios, gozam das genéricas garantias imanentes aos processos judiciais, pelo que, num caso como o dos autos, a extinção do procedimento pelo mero pagamento, ocorrido antes do trânsito em julgado da sentença condenatória, viola a garantia de um processo equitativo e, bem assim, o direito de acesso dos cidadãos aos tribunais com o fim de ver discutida, judicialmente, a sua responsabilidade pessoal pela prática de infrações que lhes sejam imputadas.

[...] Isto, porque o pagamento voluntário da multa por parte da demandada, num momento em que esta sabia que a sentença condenatória não transitara em julgado, e que se encontrava pendente um recurso visando discutir a sua responsabilidade sancionatória, não pode constituir uma presunção de confissão da prática da infração e de assunção da referida responsabilidade.

[...] Concluindo nesta parte, a interpretação dada à norma constante do artigo 69.º, n.º 2, alínea d) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, no sentido de considerar que o pagamento voluntário da multa, admitido e realizado ainda antes do trânsito em julgado da sentença condenatória, determina a «extinção do procedimento» e a «perda de objeto» do recurso já, contra ela, interposto pelo Ministério Público, é violadora do direito à tutela jurisdicional efetiva e, bem assim, da garantia constitucional de um processo equitativo, plasmados, respetivamente, nos n.ºs 1 e 4 do artigo 20.º da Constituição da República Portuguesa.

[...] Para além disso, e numa outra vertente, é o Ministério Público, de acordo com o seu desenho constitucional, sediado, para além do mais, no n.º 1 do artigo 219.º da Constituição da República Portuguesa, um órgão de defesa da legalidade democrática.

[...] O Ministério Público tem, assim, o dever constitucional de zelar pela boa realização do direito no domínio do direito sancionatório público, procurando que a lei seja adequadamente aplicada aos factos e dispondo, como um dos instrumentos para alcançar esse desiderato, do direito ao recurso.

[...] Impossibilitando-se o Ministério Público de obter decisão sobre o litígio processual, inviabiliza-se a discussão sobre a verificação da responsabilidade delitual do demandado, impede-se o tribunal de tomar conhecimento sobre o objeto do processo e de aferir se a lei foi corretamente aplicada ao caso concreto, não se permitindo a prossecução, pelo Ministério Público, da sua função de defesa da legalidade democrática.

[...] Pelas razões apontadas, a interpretação dada à norma constante do artigo 69.º, n.º 2, alínea d) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, no sentido de considerar que o pagamento voluntário da multa, admitido e realizado ainda antes do trânsito em julgado da sentença condenatória, determina a «extinção do procedimento» e a «perda de objeto» do recurso já, contra ela, interposto pelo Ministério Público, não só é violadora do direito à tutela jurisdicional efetiva e da garantia constitucional de um processo equitativo, plasmados, respetivamente, nos n.ºs 1 e 4 do artigo 20.º da Constituição da República Portuguesa, como o é, igualmente, do núcleo funcional estatutariamente atribuído pelo legislador constitucional ao Ministério Público, e consagrado no n.º 1 do artigo 219.º da Constituição da República Portuguesa.”

Cumprе apreciar e decidir.

II — Fundamentos

5 — A questão de constitucionalidade, que o recorrente definiu como objeto do presente recurso, corresponde à interpretação, extraída do artigo 69.º, n.º 2, alínea d), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, no sentido de que o pagamento voluntário da multa, admitido e realizado ainda antes do trânsito em julgado da sentença condenatória, determina a extinção do procedimento por responsabilidade sancionatória e, consequentemente, o não conhecimento de recurso já interposto, pelo Ministério Público, contra tal sentença.

Defende o recorrente, nas suas alegações, que o sentido interpretativo enunciado viola o direito à tutela jurisdicional efetiva e a garantia constitucional de um processo equitativo, com consagração, respetivamente, nos n.ºs 1 e 4 do artigo 20.º, da Constituição da República Portuguesa, bem como o núcleo funcional estatutariamente atribuído pelo legislador constitucional ao Ministério Público, nomeadamente a sua função de defesa da legalidade democrática, nos termos do n.º 1, do artigo 219.º, da mesma Lei Fundamental. Delimita, desta forma, a problematidade

constitucional da questão, precisando, de forma mais restritiva do que no requerimento de interposição de recurso, os parâmetros da Lei Fundamental colocados em crise.

6 — Nos termos do artigo 219.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa, ao Ministério Público compete defender a legalidade democrática. Não obstante a função de defesa da lei caracterizar todas as restantes tarefas que estão constitucionalmente cometidas a este órgão de administração da justiça, a menção autonomizada “significa a exigência de que, pelo menos em determinados âmbitos [...] ao Ministério Público — ainda que não deva intervir a qualquer outro título — seja aberto o espaço para a promoção processual em puro favor da legalidade” (Miranda, J.; Medeiros, R. Constituição Portuguesa Anotada, Tomo III, Coimbra Editora, 2007, anotação ao artigo 219.º, pp. 236-237).

Salientam os mesmos Autores que “[a] adjetivação da legalidade [...] traduz, tão somente, a necessidade (especialmente aguda em caso de revolução) de conferir a conformidade das leis advindas de um regime não democrático com as normas e os princípios da Constituição do Estado democrático”, pelo que o acrescento da expressão “democrática” é tributário do momento histórico que ditou a sua inserção no texto constitucional, desvanecendo-se o respetivo efeito útil com a progressiva atualização da legislação ordinária (*Idem, ibidem*, pp. 236-237).

Incumbindo ao Ministério Público a defesa da legalidade, de acordo com critérios de objetividade, torna-se necessário que o regime adjetivo ordinário propicie os meios processuais indispensáveis à prossecução de tal objetivo.

Neste contexto, é inegável que a possibilidade de recorrer, em defesa da legalidade e da boa administração da justiça, é uma das dimensões mais importantes da concretização da função constitucionalmente cometida ao Ministério Público.

A este propósito, pode ler-se no Acórdão n.º 530/01 (disponível em www.tribunalconstitucional.pt, sítio da internet onde poderão ser encontrados os restantes acórdãos doravante citados), o seguinte:

“E não pode excluir-se que soluções normativas das quais resulte uma limitação no acesso aos tribunais — eventualmente apenas por preverem critérios restritivos para admissão de recursos interpostos pelo Ministério Público — configurem ou impliquem uma compressão inadmissível dessas funções constitucionalmente previstas, devendo, portanto, tais soluções ser consideradas inconstitucionais por violação de disposições da Lei Fundamental relativas às *funções e competência* do Ministério Público enquanto *instituição* [...]”.

No mesmo acórdão, em voto de vencida, enfatiza a Conselheira Maria Fernanda Palma que “o Ministério Público, no exercício das suas funções de titular do exercício da ação penal e de defensor da legalidade democrática (artigo 219.º da Constituição) tem o poder e o dever de recorrer sempre que, em face dos critérios legais, o considerar necessário”, mostrando-se o recurso um meio “essencial ao controlo das decisões judiciais num estado de direito” e uma ferramenta indispensável para o exercício da “função de controlo da correta fundamentação das sentenças bem como [d]a inerente preservação da legalidade democrática”. Assim, uma restrição injustificada da possibilidade de recorrer, por parte do Ministério Público, contende com o artigo 219.º da Constituição e entra “ainda em conflito com o artigo 20.º, n.º 1”, do mesmo diploma. “Na verdade, este preceito, para além de reconhecer um direito fundamental, formula valores ou princípios gerais cuja proteção não depende apenas de uma manifestação de interesse subjetivo, mas tem um caráter mais objetivo e abrangente. Há, assim, não só um direito de acesso à justiça, mas protege-se o valor do acesso à justiça independentemente da sua subjetivação numa posição jurídica individual. Isto é, tal valor vive como muitos outros independentemente da subjetivação, merecendo a tutela numa medida mais alargada.” A tal conclusão não obsta a inserção sistemática do artigo 20.º na Lei Fundamental. “No acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva, há [...] um princípio e um valor que são assegurados, mesmo para além de um interesse subjetivo.”

A conexão da função de defesa da legalidade, cometida ao Ministério Público, com o artigo 20.º da Lei Fundamental, é retomada no Acórdão n.º 160/2010, nos moldes que se transcrevem:

“[...]o acesso à justiça, corporizado, em matéria de recursos, na efetiva disponibilidade [...] de meios processuais indispensáveis ao adequado controlo da conformidade ao direito das decisões tomadas em juízo, é um valor tutelável em si mesmo [...]. Por detrás do direito fundamental de acesso à justiça, está o mesmo princípio geral da realização do direito atuado pelos órgãos estaduais com competência nesta matéria. É em função da plena observância deste princípio e do valor que ele encerra que o Ministério Público tem o poder-dever de interpor recurso, quando entende que uma decisão judicial não assegura a sua realização” (acórdão n.º 538/2007).

[...]

Os padrões valorativos que inspiram o artigo 20.º da Constituição, eles próprios expressão de uma exigência geral de realização e preservação do princípio do Estado de Direito, não podem deixar de ser convocados pura e simplesmente por estar em causa uma posição processual do Ministério Público. Decisivo para a convocação dos princípios a que aquele preceito dá expressão não é o estatuto subjetivo daquele que os faz valer, mas a densidade das posições que acedem ao direito [...] através da intervenção do Ministério Público.”

Conclui-se, nos termos das considerações expendidas, que a fiscalização da legalidade das decisões encontra-se subordinada a um valor de interesse público, assumindo relativa autonomia face à defesa das concretas posições subjetivas diretamente afetadas, que, porém, beneficiam de tal atividade de sindicância, confiada ao Ministério Público.

A incumbência constitucional de que este órgão de administração de justiça se encontra investido implica que lhe seja garantido o acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva, consagrados no artigo 20.º da Lei Fundamental, que assume a natureza de uma “norma-princípio estruturante do Estado de Direito democrático”, na expressão de J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira (*Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4.ª edição revista, Coimbra Editora, 2007, anotação ao artigo 20.º, p. 409).

Revertendo a análise para a apreciação do critério normativo colocado em crise, diremos que, independentemente de qualquer reflexão sobre o significado do pagamento da multa, pela visada por tal medida sancionatória, antes do trânsito em julgado da decisão condenatória, mostra-se injustificada a restrição do acesso ao direito, consubstanciada na abstenção de conhecimento do mérito do recurso, interposto pelo Ministério Público, em defesa da legalidade, e já admitido.

De facto, a interpretação normativa em análise esvazia de sentido a atividade autónoma — não subordinada ao impulso das partes envolvidas — do Ministério Público, na defesa da legalidade, no âmbito dos processos por responsabilidade sancionatória aludidos no artigo 69.º, n.º 2, da LOPTC, amputando de efeito útil um dos meios mais eficazes para o cumprimento da função cometida pelo artigo 219.º, n.º 1, da Constituição: o recurso.

Conclui-se, pelo exposto, que a interpretação, extraída do artigo 69.º, n.º 2, alínea *d*), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, no sentido de que o pagamento voluntário da multa, admitido e realizado ainda antes do trânsito em julgado da sentença condenatória, determina a extinção do procedimento por responsabilidade sancionatória e, conseqüentemente, o não conhecimento de recurso já interposto, pelo Ministério Público, contra tal sentença, contende, de forma constitucionalmente intolerável, com a prossecução da função de defesa da legalidade, cometida ao Ministério Público, que não prescinde da garantia de acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva, violando assim os artigos 20.º, n.º 1, e 219.º, n.º 1, ambos da Constituição da República Portuguesa.

Face ao juízo de inconstitucionalidade a que chegámos, não se justifica qualquer outra apreciação especificada dos restantes parâmetros da Lei Fundamental referidos pelo recorrente, quer nas alegações, quer no requerimento de interposição do recurso.

III — Decisão

7 — Nestes termos, decide-se:

- a) julgar inconstitucional, por violação dos artigos 20.º, n.º 1, e 219.º, n.º 1, ambos da Constituição da República Portuguesa, a interpretação, extraída do artigo 69.º, n.º 2, alínea *d*), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, no sentido de que o pagamento voluntário da multa, admitido e realizado ainda antes do trânsito em julgado da sentença condenatória, determina a extinção do procedimento por responsabilidade sancionatória e, conseqüentemente, o não conhecimento de recurso já interposto, pelo Ministério Público, contra tal sentença;
- b) e, em consequência, julgar procedente o presente recurso.

Sem custas.

Lisboa, 13 de julho de 2016. — Catarina Sarmento e Castro — Carlos Fernandes Cadilha — Maria José Rangel de Mesquita — Lino Rodrigues Ribeiro — Maria Lúcia Amaral.

209918502

Acórdão n.º 461/2016

Processo n.º 507/15

Acordam na 2.ª Secção do Tribunal Constitucional

I. Relatório

1 — Maria Teresa da Silva de Almeida Afonso apresentou no Balcão Nacional de Injunções requerimento de injunção contra Ana Cristina da Conceição Guerreiro Conchinha, com vista a obter desta o pagamento da quantia de €9.388,03.