

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão n.º 120/89 — Processo n.º 177/88

Acordam no Tribunal Constitucional:

1 — Relatório

O *Ministério Público*, representado pelo procurador-geral-adjunto em exercício de funções junto do Tribunal Constitucional, requereu, ao abrigo do disposto nos artigos 281.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa (CRP) e 82.º da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro (Lei do Tribunal Constitucional), a apreciação e a declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade da norma constante do n.º 5 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 21/85, de 17 de Janeiro, na parte não abrangida pela declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, constante do Acórdão n.º 30/88 (*Diário da República*, 1.ª série, n.º 34, de 10 de Fevereiro de 1988), ou seja, na parte da mesma norma que condiciona o seguimento dos recursos judiciais contra a aplicação de uma coima, nos casos previstos no n.º 1 do mesmo preceito, ao prévio depósito do quantitativo da coima, *fora das hipóteses de insuficiência de meios económicos*.

Em abono do pedido invoca o requerente que o referido segmento da norma aludida já foi julgado inconstitucional por este Tribunal em três casos concretos, através dos Acórdãos n.ºs 56/88, 71/88 e 73/88 (publicados no *Diário da República*, 2.ª série, n.ºs 188, de 16 de Agosto de 1988, e 193, de 22 de Agosto de 1988, respectivamente). Em consonância com a doutrina aí expandida, alega que essa inconstitucionalidade deriva da violação do artigo 168.º, n.º 1, alínea d), da CRP, pois a norma em causa modifica um aspecto do regime geral do processo relativo aos actos ilícitos de mera ordenação social, que integra matéria da reserva de competência legislativa da Assembleia da República, e foi emitida pelo Governo sem autorização parlamentar.

Notificado o Governo, nos termos do preceituado nos artigos 54.º e 55.º da Lei n.º 28/82, para se pronunciar, querendo, sobre o pedido, veio o Primeiro-Ministro oferecer o merecimento dos autos.

Cumpra decidir.

2 — Fundamentação

Nos termos do estabelecido nas disposições conjugadas dos artigos 281.º, n.º 2, da CRP e 82.º da Lei n.º 28/82, o Tribunal Constitucional aprecia e declara, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade de qualquer norma, desde que tenha sido por ele julgada inconstitucional em três casos concretos, cabendo a iniciativa da organização do respectivo processo, instruído com as cópias das correspondentes decisões, a qualquer dos seus juizes ou ao Ministério Público, seguindo-se os trâmites do processo de fiscalização abstracta sucessiva de constitucionalidade previsto naquela lei.

No caso presente, o processo foi desencadeado pelo Ministério Público, ao abrigo do citado artigo 82.º da Lei n.º 28/82, e o pedido refere-se à norma do n.º 5 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 21/85, na parte em

que obsta ao seguimento do recurso judicial quando o recorrente não procede ao prévio pagamento do quantitativo da coima *sem ser por insuficiência económica*.

Como se alcança pela leitura dos Acórdãos n.ºs 56/88, 71/88 e 73/88, cuja cópia se mostra junta aos autos, existe inteira coincidência entre a norma em causa, na exacta dimensão que lhe é atribuída pelo Ministério Público, e o segmento da mesma norma efectivamente julgado inconstitucional nos três casos concretos sobre que recaíram aquelas decisões. Com efeito, nestes arestos, o Tribunal Constitucional julgou inconstitucional a norma constante do segmento ainda subsistente do n.º 5 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 21/85, isto é, da parte *não abrangida* pelo Acórdão n.º 30/88. Ora, a declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, decretada pelo Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 30/88 abrange a norma do n.º 5 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 21/85, na parte em que obsta ao seguimento do recurso judicial quando o recorrente não procede ao prévio depósito do quantitativo da coima *por insuficiência de meios económicos*. Estão, pois, preenchidos os requisitos exigidos pelos artigos 281.º, n.º 2, da CRP e 82.º da Lei n.º 28/82 para a intervenção do Tribunal neste domínio.

Portanto, é o aludido segmento ainda subsistente da norma do n.º 5 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 21/85, de 17 de Janeiro, que constitui agora o objecto de apreciação e de eventual declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral.

Importa, assim, aferir da sua conformidade com a lei fundamental. Para isso há que analisá-lo no contexto em que se insere e no confronto com o regime-regra dos actos ilícitos de mera ordenação social e respectivo processo, instituído pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro.

O Decreto-Lei n.º 21/85, de 17 de Janeiro, veio reformular o regime de licenciamento de exploração e registo de máquinas automáticas, mecânicas e eléctricas ou electrónicas de diversão, bem como o regime da respectiva exploração e prática fora dos casinos. O seu artigo 15.º, n.º 1, preceitua que «as infracções ao presente diploma constituem contra-ordenações», puníveis nos termos das suas diversas alíneas, que também definem os factos ilícitos contra-ordenacionais. Os restantes números do mesmo artigo contemplam ainda aspectos relativos à punição das infracções previstas no n.º 1. A disposição em análise — o n.º 5 do artigo 15.º — determina que «os recursos judiciais contra a aplicação de uma coima, nos casos previstos no n.º 1, só terão seguimento após o prévio depósito do quantitativo da coima».

O direito de impugnação judicial das decisões administrativas aplicativas de coimas está previsto no Decreto-Lei n.º 433/82 (artigo 59.º, n.º 1), aí se estabelecendo que o recurso poderá ser interposto pelo arguido ou pelo seu defensor (artigo 59.º, n.º 2), devendo ser feito por escrito e apresentado à autoridade administrativa que aplicou a coima, no prazo de cinco dias após o seu conhecimento pelo arguido, com alegações sumárias e conclusões (artigo 59.º, n.º 3). Não se impõe qualquer condicionamento de natureza económica ao exercício do direito de recurso.

O preceito do n.º 5 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 21/85 representa, pois, um *desvio ao regime-regra* dos recursos relativos aos actos ilícitos de mera orde-

nação social contido no Decreto-Lei n.º 433/82, já que faz depender o seguimento do recurso do prévio depósito do montante da coima. Estará ele ferido de inconstitucionalidade orgânica, como vem peticionado e o Tribunal já decidiu em sede de fiscalização concreta?

O artigo 168.º, n.º 1, alínea *d*), da CRP preceitua que é da exclusiva competência da Assembleia da República, salvo autorização ao Governo, legislar sobre «o regime geral de punição [...] dos actos ilícitos de mera ordenação social e do respectivo processo». Necessitava o Governo de autorização legislativa para editar a norma do n.º 5 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 21/85?

A resposta não pode deixar de ser claramente afirmativa.

Na verdade, como o Tribunal já observou no Acórdão n.º 56/88, por um lado, a norma em causa «versa matéria de processo das contra-ordenações, pois que como tal (isto é, como matéria de processo) tem de ser havido um preceito de lei que regula um pressuposto do recurso judicial interposto contra a aplicação de uma coima, fazendo-o depender do depósito prévio do montante da mesma»; e, por outro lado, tal norma «incide sobre um aspecto *relevante* de tal processo que não pode deixar de inscrever-se no respectivo *regime geral*, uma vez que condiciona o direito de acesso aos tribunais para a impugnação de uma medida sancionatória imposta por uma autoridade administrativa».

Definindo o alcance da reserva de competência legislativa da Assembleia da República nas matérias das múltiplas alíneas do n.º 1 do artigo 168.º da CRP, escrevem J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira (*Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., 2.º vol., pp. 197 e segs.):

[...] Importa distinguir três níveis: (a) um nível mais exigente, em que toda a regulamentação legislativa da matéria é reservada à AR — é o que ocorre na maior parte das alíneas; (b) um nível menos exigente, em que a reserva da AR se limita ao *regime geral* [alíneas *d*), *e*), *h*) e *p*)], ou seja, em que compete à AR definir o regime *comum* ou *normal* da matéria, sem prejuízo, todavia, de regimes *especiais* que podem ser definidos pelo Governo (ou, se for caso disso, pelas assembleias regionais); (c) finalmente, um terceiro nível, em que a competência da AR é reservada apenas no que concerne às *bases gerais* do regime jurídico da matéria [alíneas *f*), *g*), *n*) e *u*)].

O 2.º e o 3.º níveis são bastante distintos, pelo menos quando considerados em abstracto: *naquele*, a AR deve definir todo o regime geral ou comum, sem prejuízo dos regimes especiais (que, todavia, não-de respeitar os princípios gerais do regime geral), enquanto no 3.º nível a AR apenas tem que definir as bases gerais, podendo deixar para o Governo o desenvolvimento legislativo do regime jurídico (do regime geral e dos especiais a que haja lugar) [...] [Itálico nosso.]

Mais concretamente, em anotação à alínea *d*) do n.º 1 do artigo 168.º da CRP, dizem aqueles autores (*ob. cit.*, nota x, p. 200):

Em relação aos restantes direitos sancionatórios — o direito disciplinar e o de mera ordenação social —, constitui reserva legislativa da AR apenas

o respectivo «regime geral» [alínea *d*)]. Cabe assim à AR definir a natureza do ilícito e os tipos de sanções, bem como os seus limites, *além das regras gerais do respectivo processo*, mas não a definição de cada infracção concreta e a cominação da respectiva pena. [Itálico nosso.]

De quanto fica exposto é possível extrair algumas ideias conclusivas.

Primeiro, o regime *processual geral* ou *comum* dos actos ilícitos de mera ordenação social é matéria da competência legislativa reservada da Assembleia da República e acha-se contido no Decreto-Lei n.º 433/82, dele fazendo parte o princípio geral do direito de impugnação judicial das decisões aplicativas de coimas (artigo 59.º). A regulação dos regimes especiais deverá respeitar os princípios «gerais» do regime comum ou geral. O condicionamento do direito de recurso pela exigência do depósito prévio do montante da coima estabelecida pelo n.º 5 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 21/85 constitui um aspecto do regime processual contra-ordenacional e representa um desvio ao princípio geral do direito de impugnação judicial das decisões administrativas impositivas de coimas, sem quaisquer restrições de ordem económica. Uma regulamentação com tal conteúdo só poderia ser emitida pela Assembleia da República ou pelo Governo, munido de credencial parlamentar, pois a mesma versa matéria abrangida pelo âmbito de aplicação da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 168.º da CRP.

Porém, o Governo não dispunha de autorização legislativa que lhe permitisse editar a norma do n.º 5 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 21/85. A autorização por ele invocada, a conferida pela Lei n.º 25/84, de 13 de Julho, foi-lhe concedida para «definir ilícitos criminais ou contravencionais consistentes na violação de normas constantes de diplomas aprovados no exercício da competência do Governo, definir as correspondentes penas e estabelecer as normas processuais correspondentes que se mostrem necessárias», sendo certo que o ilícito de mera ordenação social se não reconduz àquelas categorias. Daí que na Lei n.º 25/84 se invoque a alínea *c*) do n.º 1 do artigo 168.º da CRP, e não a alínea *d*) do mesmo preceito. O Governo invadiu, assim, a esfera de competência legislativa reservada da Assembleia da República, pelo que a norma em causa está viciada por inconstitucionalidade orgânica.

3 — Declaração

Nestes termos, declara-se, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade da norma constante do n.º 5 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 21/85, de 17 de Janeiro, na parte em que obsta ao seguimento do recurso judicial quando o recorrente, ainda que não carecido de meios económicos, não procede ao prévio depósito do quantitativo da coima.

Lisboa, 18 de Janeiro de 1989. — *Vital Moreira* (relator) — *Luís Nunes de Almeida* — *Antero Alves Monteiro Dinis* — *Raul Mateus* — *Messias Bento* — *José Manuel Cardoso da Costa* — *Mário de Brito* — *José Magalhães Godinho* — *José Martins da Fonseca* — *Armando Manuel Marques Guedes*.