

**ACÓRDÃO N.º 207/90**

Processo n.º 270/89  
1ª Secção  
Relator Conselheiro Monteiro Diniz

Acordam no Tribunal Constitucional:

I A questão

1 - Por despacho proferido em 25 de Julho de 1988 pela Vice-Governadora Civil do Porto, foi aplicada a A. a coima global de 300.000\$00 por ter em exploração duas máquinas eléctricas de diversão, ambas sem autorização de exploração e sem estarem acompanhadas dos títulos de registo respectivos o que constitui contra-ordenação prevista e punível pelas disposições conjugadas dos artigos 3.º, n.º 1, 9.º, n.º 1 e 15.º, n.º 1, alíneas b) e d), do Decreto-Lei n.º 21/85, de 17 de Janeiro.

2 - O arguido impugnou judicialmente esta decisão e por sentença de 13 de Julho de 1989, do 1.º Juízo dos Juízos de Polícia da comarca do Porto, foram os montantes das coimas aplicadas reduzidas para 100.000\$00 cada uma.

Para tanto, ali se aduziram, além de outras, as seguintes considerações:

"Ora, nas circunstâncias em que o arguido determinou o acondicionamento das duas máquinas em questão era absolutamente de prever o seu ulterior funcionamento lucrativo. Tendo omitido quaisquer cuidados que tais circunstâncias impunham no sentido de obstar a esse funcionamento, sem licença de exploração, o mesmo é-lhe imputável a título de negligência.

Na determinação da moldura das sanções correspondentes aos ilícitos verificados há que ter em consideração o disposto no art.17.º, n.º 2, do DL 433/82, de 27/10 (...). Ora, não estabelecendo o referido artigo 15.º, n.º 1, al. b), do DL 21/85, qualquer limite máximo relativamente ao comportamento negligente, o mesmo é sancionável apenas em metade do limite máximo aí previsto. Sucede, todavia, que a norma do art. 15.º, n.º 1, al. b) sofre de inconstitucionalidade orgânica indirecta na parte em que pune a contra-ordenação aí prevista com coima superior a 200.000\$00 por violação dos arts. 168.º, n.º 1, al. d) da C.R.P. e 17.º, n.º 1, do DL 433/82, devendo nessa parte ser desaplicada pelos Tribunais (cfr. art. 207.º da C.R.P.), como aqui se faz".

3 - Em conformidade com o disposto nos artigos 280.º, n.ºs 1, alínea a) e 2, da Constituição e 72.º, n.ºs 1, alínea a) e 3, da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, trouxe o Ministério Público, daquela sentença, recurso obrigatório a este Tribunal.

Nas alegações entretanto produzidas pelo Exmo. Procurador-Geral Adjunto, concluiu-se do modo que segue:

1.º - O Governo, mesmo sem autorização da Assembleia da República, tem competência para definir contra-ordenações (quer ex novo, quer por transformação de anteriores contravenções não puníveis com penas restritivas de liberdade) e fixar os montantes mínimos e máximos das coimas aplicáveis, dentro dos limites estabelecidos no regime geral de punição do ilícito de mera ordenação social, constante do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro;

2.º - Porém, já envolve violação do regime geral de punição dos actos ilícitos de mera ordenação social a fixação pelo Governo de limite máximo da coima de montante superior ao constante daquele artigo 17.º, como acontece com a norma desaplicada na decisão recorrida;

3.º - Termos em que se deve:

a) Julgar inconstitucional a norma constante do artigo 15.º, n.º 1, alínea b), do Decreto-Lei n.º 21/85, na parte em que estabelece o limite máximo da coima; e, consequentemente,

b) Confirmar a decisão recorrida, na parte impugnada.

O recorrido não ofereceu contralegação.

Corridos os vistos legais, cumpre agora apreciar e decidir.

## II A fundamentação

1 - Atendo-se à consideração de que o "regime de registo e exploração de máquinas eléctricas de diversão, consagrado pelo Decreto-Lei n.º 293/81, de 16 de Outubro, tem revelado dificuldades de aplicação que recomendam a sua formulação em termos de clarificação e ajustamento de muitos dos seus preceitos" (cfr. o respectivo preâmbulo), veio o Decreto-Lei n.º 21/85, de 17 de Janeiro, estabelecer um novo regime de licenciamento da exploração e registo de máquinas automáticas, mecânicas e eléctricas ou electrónicas de diversão, bem como da respectiva exploração e prática de jogos fora dos casinos.

No seu artigo 15.º, n.º 1, alínea b), norma cuja inconstitucionalidade se questiona, dispõe-se do modo seguinte:

"1 - As infracções ao presente diploma constituem contra-ordenações e serão punidas nos termos seguintes:

b) Máquinas em exploração sem licença de exploração ou com licença de exploração caducada - coima de 150 000\$ a 250 000\$ por cada máquina".

Na sentença recorrida considerou-se que esta norma padece de "inconstitucionalidade orgânica indirecta na parte em que pune a contra-ordenação aí prevista com coima superior a 200.000\$00" rejeitando-se depois a sua aplicação.

2 - Em conformidade com o disposto no artigo 168.º, n.º 1, alínea d), da Constituição, é da exclusiva competência da Assembleia da República legislar, salvo autorização ao Governo, sobre o regime geral dos actos ilícitos de mera ordenação e do respectivo processo.

Muito embora não tenha sido editado, de modo completo e sistemático, o regime geral de punição dos actos ilícitos de mera ordenação social e do respectivo processo, deve reconhecer-se que diversas disposições do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, contêm disciplina própria do regime geral do direito de ordenação social.

No sentido deste entendimento se posicionou, além de outros, o Acórdão n.º 56/84, in Diário da República, Iª série, de 9 de Agosto de 1984, no qual se deixou expressamente consignado:

"Salvo autorização ao Governo, igualmente pertence à Assembleia da República [artigo 168.º, n.º 1, alínea d)] a competência para legislar sobre o regime geral de punição dos actos ilícitos de mera ordenação social e do respectivo processo. A competência exclusiva do Parlamento limita-se, neste caso, ao regime geral.

Razões de ordem histórica e razões de sistema confirmam esta interpretação, de imediato deduzível da letra do preceito. Na Comissão Eventual para a Revisão Constitucional discutiu-se a nova formulação proposta para a alínea c) do n.º 1 do artigo 168.º: 'Definição dos crimes, penas, medidas de segurança e respectivos pressupostos e regime geral de punição das infracções disciplinares e dos actos ilícitos de mera ordenação social, bem como processo criminal. Como entremostra a discussão travada [Diário da Assembleia da

República, 2.<sup>a</sup> sessão legislativa, 2.<sup>a</sup> série, n.º 44, suplemento, pp. 904-(1)(2)], acabou por assentar na sua desmultiplicação em duas alíneas, as actuais alíneas c) e d), ficando, segundo esta última alínea, no domingo de reserva legislativa da Assembleia da República o regime geral ilícito de mera ordenação social e, pela mesma lógica, o regime geral do respectivo processo ou das suas grandes normas adjectivas. Esta interpretação é ainda confirmada sistematicamente a dois níveis. Por um lado, é significativo que a alínea d) do n.º 1 do artigo 168.º, ao invés do que sucede com a alínea c) do mesmo n.º 1, se refira expressamente a regime geral. Por outro lado, o artigo 299.º, alínea m), da Constituição, atribui às regiões autónomas o poder de definir actos ilícitos de mera ordenação social e respectiva punição, pelo que ao Governo, e com referência a todo o território do Estado, se não pode deixar de reconhecer igual competência. Mais exactamente, ao Governo, dentro da lei quadro (Decreto-Lei n.º 433/82, emitido no uso da autorização conferida pela Lei n.º 24/82, de 23 de Agosto), pertence, no exercício de competência legislativa concorrente com a da Assembleia da República, delinear ilícitos contra-ordenacionais, estabelecer a respectiva punição e moldar regras secundárias do processo contra-ordenacional.

Com tudo isto se não quer significar que ao Governo seja ilícito revogar parcialmente o Decreto-Lei n.º 433/82. Ponto é que estejam em equação normas desenquadradas do regime geral, substantivo ou adjectivo, do ilícito de mera ordenação social. De qualquer forma, essa eventual derrogação, atento o disposto no artigo 115.º, n.ºs 2 e 5, da Constituição, terá sempre de se positivar em lei em sentido formal".

E mais adiante:

"O Decreto-Lei n.º 433/82, embora aditado pelo Governo no uso da autorização legislativa constante do artigo 2.º da Lei n.º 24/82, [fica igualmente autorizado o Governo a alterar a legislação respeitante às contra-ordenações ()] não o foi para execução do preceituado na alínea d) do n.º 1 daquele artigo 168.º: o Decreto-Lei n.º 433/82 precedeu a revisão constitucional, por via da qual foi cometida à Assembleia da República, no novo texto da Constituição, a apontada reserva legislativa.

Por isso mesmo, tal diploma não caracteriza com o rigor exigível certos aspectos do regime geral de punição dos ilícitos de mera ordenação social. Em particular, e como atrás se viu, permite a estipulação de sanções com uma dimensão nele não prevista (artigo 21.º) e sugere apenas os limites mínimo e máximo das coimas (artigo 17.º). Ora, daquele regime geral, por força do disposto no artigo 168.º, n.º 1, alínea d), da Constituição, não pode deixar de constar um quadro rígido das sanções aplicáveis aos ilícitos de mera ordenação social, bem como uma referência, com valor taxativo, aos montantes mínimo e máximo das coimas.

A não se entender assim, a competência exclusiva da Assembleia da República, precisamente na zona mais nuclear do regime geral de punição das contra-ordenações, seria praticamente destruída: a simples enumeração, com carácter exemplificativo, das sanções aplicáveis, a mera recomendação de tectos das coimas, deixaria sempre ao Governo a possibilidade de desbordar em qualquer momento aquelas indicações. Não é, pois, lícita a leitura diversa da que se fez do artigo 168.º, n.º 1, alínea d).

Como, assim, têm os artigos 17.º e 21.º do Decreto-Lei n.º 433/82 de ser interpretados restritivamente, têm em suma de ser compaginados com aquela nova área de competência legislativa exclusiva da Assembleia da República. Logo, o Governo, ao estabelecer sanções e ao fixar coimas em casos particulares, deverá conformar-se com a moldura punitiva ali traçada. Isto é, será obrigado a ter por rígido o módulo sancionatório constante daqueles preceitos."

À luz deste entendimento que de novo se perfilha, deve reconhecer-se a diversas normas contidas no Decreto-Lei n.º 433/82, a natureza de disposições integrativas do regime geral de punição dos actos ilícitos de mera ordenação social e do respectivo processo a que se reporta o artigo 168.º, n.º 1, alínea d), da Constituição.

E entre estas há-de incluir-se o dispositivo do artigo 17.º daquele diploma legal, em que assim se dispõe:

"1 - Se o contrário não resultar da lei, o montante mínimo da coima será de 200\$ e o máximo de 200 000\$.

- Se a lei, relativamente ao montante máximo, não distinguir o comportamento doloso do negligente, este só poderá ser sancionado até metade do montante máximo da coima prevista.

- As coimas aplicadas às pessoas colectivas poderão elevar-se até aos montantes máximos de:

- a) 3 000 000\$, em caso de dolo;
- b) 1 500 000\$, em caso de negligência."

Por força deste preceito dotado da natureza do princípio geral a que acima se fez referência, a norma editada pelo Governo que respeitar aos ilícitos contra-ordenacionais há-de cingir-se aos limites mínimo e máximo ali estabelecidos, sob pena de envolver modificações do regime geral de punição daqueles actos ilícitos, matéria compreendida no âmbito da competência legislativa reservada da Assembleia da República.

3 - Resulta do entendimento precedentemente estabelecido que a norma do artigo 15.º, n.º 1, alínea b), do Decreto-Lei n.º 21/85, ao fixar o máximo da coima aplicável em 250 000\$00, ultrapassou o limite máximo de 200 000\$00 definido no artigo 17.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 433/82, incorrendo assim irremissivelmente no vício de inconstitucionalidade orgânica.

Todavia, a ilegitimidade constitucional daquela norma apenas se situa na parte do seu segmento que excede o limite máximo consentido no regime geral da punição da ilicitude contra-ordenacional, e não já na sua globalidade.

O vício de inconstitucionalidade parcial assinalado resulta do facto de o regime geral da punição dos actos ilícitos de mera ordenação social haver sido modificado sem credencial parlamentar própria (a autorização legislativa conferida pela Lei n.º 25/84 não constituía título adequado nesta matéria), nada obstaculando, porém, que dentro desse regime geral o Governo possa editar outra norma (neste sentido se tem fixado a jurisprudência do Tribunal Constitucional. Cfr. por todos os acórdãos n.ºs 156/89 e 304/89, Diário da República, II série, de, respectivamente, 22 de Março e 12 de Junho de 1989).

### III A decisão

Nestes termos, decide-se:

a) Julgar inconstitucional a norma constante do artigo 15.º, n.º 1, alínea b), do Decreto-Lei n.º 21/85, de 17 de Janeiro, na parte em que estabelece o limite máximo da coima em montante superior ao fixado no artigo 17.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, por violação do disposto no artigo 168.º, n.º 1, alínea d), da Constituição;

b) Confirmar, conseqüentemente, a decisão recorrida.

Lisboa, 19 de Junho de 1990

Antero Alves Monteiro Diniz  
António Vitorino  
Vitor Nunes de Almeida  
Alberto Tavares da Costa  
Maria da Assunção Esteves  
Armindo Ribeiro Mendes  
José Manuel Cardoso da Costa