

ACORDÃO N.º 116/88

Processo n.º 356/87
2ª Secção
Relator: Conselheiro Messias Bento

Acordam, em conferência, no Tribunal Constitucional:

I. Relatório:

1. A. foi condenado pelo Governador Civil do Porto em duas coimas de 250.000\$00 cada uma, acrescidas das custas, por infracção do disposto nos artigos 3.º, n.º 1, e 9.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 21/85, de 17 de Janeiro, por virtude de, no dia 21 de Julho de 1985, ter em exploração no Café Palmeira, sito em Leça da Palmeira, Matosinhos, do qual é sócio gerente, duas máquinas de jogo de fortuna ou azar não registadas e de que não possuía licença de exploração.

O R. interpôs recurso dessa decisão, arguindo, no respectivo requerimento, a inconstitucionalidade da norma do n.º 5 do artigo 15.º do citado Decreto-Lei n.º 21/85, e pedindo, à cautela, a passagem de guias para depósito condicional das coimas, embora, depois, não tenha procedido a esse depósito.

O Mº Juiz do Tribunal de Polícia do Porto não admitiu o recurso, justamente por considerar que o citado n.º 5 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 21/85 não é inconstitucional, razão por que o R. necessitava de ter depositado previamente as coimas.

O R, inconformado, interpôs recurso desta decisão para o Tribunal da Relação do Porto insistindo na inconstitucionalidade da norma em causa, mas a Relação, por acórdão de 4 de Novembro de 1987, negou-lhe provimento, precisamente porque entendeu que aquela norma tem credencial bastante na autorização legislativa constante da Lei n.º 21/84, de 13 de Julho, ao que acresce que a exigência de prévio depósito das coimas não diminui as garantias de defesa.

2. É deste acórdão que vem o presente recurso interposto pelo R.

Neste Tribunal, apresentaram alegações o R. e o Magistrado do Ministério Público.

O R. concluiu as suas alegações do modo que segue:

"26. De todo exposto podemos concluir em tese geral que:

- a) O regime geral das contra-ordenações é da competência reservada da A.R;
- b) Os regimes jurídicos especiais terão de confinar-se aos limites formais e materiais definidos por aquele regime geral;
- c) Os pressupostos de admissibilidade de recursos das decisões administrativas fazem parte do regime processual geral das contra-ordenações; por outro lado,
- d) A Lei n.º 25/84 não concede autorização para alterar o regime geral das contra-ordenações;

e) Os actos legislativos do Governo publicados depois da caducidade da autorização legislativa carecem de legitimidade orgânica;

“27. E ‘in casu’ que:

a) Estando o regime geral das contra-ordenações consagrado no Dec. Lei n.º 433/82 os arts. 15.º e seg. do Dec. Lei n.º 21/85 (enquanto regime específico) deveria conter-se nos limites formais daquela lei-quadro;

b) O disposto no artigo 15.º, n.º 5 ao criar uma nova condicionante para admissibilidade do recurso invade o regime geral das contra-ordenações e, portanto, domínio de competência legislativa da A.R.;

c) Não se encontrando a coberto de lei autorizam-te já que a lei n.º 25/84 não abrange a respectiva matéria, e mesmo que assim não fosse ou se entendesse, havia caducado à data em que foi utilizada, pelo que, e em consequência,

“28. O disposto no n.º 5 do art. 15.º do Dec. Lei n.º 21/85, de 17 de Janeiro, por contrariar disposições do regime geral das contra-ordenações (matéria reservada de A.R.) sem que para tal o Governo estivesse autorizado, está ferida de inconstitucionalidade orgânica.”

Para além disso, o R. requereu, nos termos do n.º 2 do artigo 281.º da Constituição, que este Tribunal declarasse, com força obrigatória geral, a "alegada inconstitucionalidade, por se verificarem os respectivos pressupostos".

O Magistrado do Ministério Público concluiu da seguinte forma as suas alegações:

" 1.º A norma do n.º 5 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 21/85, de 17 de Janeiro, que condiciona o seguimento dos recursos judiciais contra a aplicação de coimas por infracções ao disposto nesse diploma ao prévio depósito do quantitativo da coima, e, mesmo na parte não abrangida pela declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, constante do acórdão n.º 30/88, organicamente inconstitucional, na medida em que representa um desvio ao regime geral do processo relativo aos actos ilícitos de mera ordenação social, introduzido pelo Governo sem para tal estar autorizado pela Assembleia da República, com violação do artigo 168.º, n.º 1, alínea d), da Constituição;

2.º Pelo que deve ser concedido provimento ao recurso, determinando-se a reforma da decisão recorrida, na parte impugnada, [...]"

4. Corridos os vistos legais, cumpre decidir a questão de saber se a norma do artigo 15.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 21/85, de 17 de Janeiro, é ou não inconstitucional.

Vejamos:

II. Fundamentos:

1. Liminarmente, dir-se-á que, neste processo, havendo de conceder-se provimento ao recurso, o que tão-só se fará e ordenar a reforma do acórdão recorrido quanto ao julgamento da questão de inconstitucionalidade (cf. artigo 80.º, n.º 2, da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro). Não há aqui lugar, como é óbvio, a qualquer declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral: para além de, nos recursos, o julgamento da questão de inconstitucionalidade produzir apenas efeitos no processo respectivo (citado artigo 80.º, n.º 1), só o Ministério Público ou qualquer dos juízes do Tribunal Constitucional têm legitimidade para promover a organização de processo com vista à declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, de norma que o próprio Tribunal tenha julgado inconstitucional em três casos concretos (cf. artigo 281.º, n.º 2, da Constituição, e artigo 82.º da citada Lei n.º 28/82).

Prosseguindo pois:

2. O Decreto-Lei n.º 21/85, de 17 de Janeiro, veio estabelecer um novo regime de licenciamento da exploração e registo de máquinas automáticas, mecânicas e eléctricas de diversão, bem como da respectiva exploração e prática de jogos fora dos casinos.

O artigo 3.º, n.º 1, estabelece que "nenhuma máquina submetida ao regime deste diploma pode ser posta em exploração sem que se encontre registada no governo civil respectivo". O artigo 9.º, n.º 1, acrescenta que "nenhuma máquina pode ser posta em exploração sem que disponha da correspondente licença de exploração passada pelo governo civil do distrito onde se encontra registada". E o artigo 15.º, n.º 1, alínea a), preceitua que o ter máquinas em exploração sem registo constitui contra-ordenação punível com coima de 100.000\$00 a 200.000\$00 e registo compulsivo, cuja taxa será agravada em 100%.

A aplicação das coimas previstas neste Decreto-Lei n.º 21/85 compete ao governador civil – prescreve o artigo 17.º.

A decisão da autoridade administrativa que aplica uma coima é susceptível de impugnação judicial – dispõe o n.º 1 do artigo 59.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro (Lei-quadro do ilícito de mera ordenação social).

O n.º 5 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 21/85, de 17 de Janeiro – que é a norma cuja inconstitucionalidade aqui se questiona – reza assim:

" 5. 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".

Será esta norma inconstitucional?

3. Este Tribunal tirou o acórdão n.º 30/88, publicado no Diário da República, I Serie, de 10 de Fevereiro de 1988, cuja parte decisória reza assim:

" 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, por insuficiência de meios económicos, não procede ao prévio pagamento do quantitativo da coima".

Quanto ao segmento da norma atingido por esta declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, há tão-só que fazer aplicação do já decidido.

4. Vejamos, então, se o segmento ainda subsistente do preceito em apreço viola o artigo 168.º, n.º 1, alínea d), da Constituição.

O artigo 168.º, n.º 1, alínea d), da Constituição preceitua que é da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre "o regime geral de punição [...] dos actos ilícitos de mera ordenação social e do respectivo processo".

Assim sendo, o Governo só pode legislar sobre o regime geral do processo das contra-ordenações munido de autorização legislativa (cf. citado artigo 168.º, n.º 1).

Pois bem: o Decreto-Lei n.º 21/85, de 17 de Janeiro, em que se inscreve a norma aqui questionada, foi editado pelo Governo sem autorização parlamentar, quando o certo é que ela era necessária. Necessária, de um lado, porque o n.º 5 do artigo 15.º versa matéria de processo das contra-ordenações, pois que, como tal (isto é, como matéria de processo), tem que 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, de outro lado,

porque esse n.º 5 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.

Ora, condicionando a norma o direito ao recurso judicial, contra actos administrativos aplicativos de coimas, a matéria sobre que versa assume relevo suficiente para ter que ser submetida ao debate parlamentar e a regra da maioria, ou seja, para haver-se por inscrita na reserva de lei. Ao que acresce que o conteúdo normativo do mencionado n.º 5 é inovatório: de facto, o Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro – que é a lei-quadro do ilícito de mera ordenação social – não estabelece qualquer condicionamento ao exercício do direito de recurso para impugnação das decisões impositivas de coima; limita-se, com efeito, a estabelecer que o recurso "poderá ser interposto pelo arguido ou pelo seu defensor" e que "será feito por escrito e apresentado a autoridade administrativa que aplicou a coima, no prazo de cinco dias após o seu conhecimento pelo arguido, devendo constar de alegações sumárias e conclusões" (cf. artigo 59.º, n.ºs 2 e 3).

5. Como se disse, o Governo não dispunha de autorização legislativa para editar o n.º 5 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 21/85, de 17 de Janeiro.

De facto, embora aí se invoque a "autorização legislativa conferida pela Lei n.º 25/84, de 13 de Julho", neste diploma legal não pode ele encontrar arrimo. É que esta lei não autorizou o Governo a legislar sobre o processo atinente aos ilícitos contra-ordenacionais, sim e tão-só a "estabelecer as normas processuais" que se mostrassem necessárias ao uso que ele viesse a fazer da autorização que lhe foi conferida para "definir ilícitos criminais ou contravencionais consistentes na violação de normas constantes de diplomas aprovados no exercício da competência do Governo" [cf. artigo 1.º, alínea c) em confronto com a alínea a)].

O segmento ainda subsistente do n.º 5 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 21/85, de 17 de Janeiro, ao condicionar o seguimento do recurso ao prévio pagamento da coima, viola, pois, o artigo 168.º, n.º 1, alínea d), da Lei Fundamental [cf., neste sentido, acórdãos n.ºs 56/88, 87/88 e 89/88 (todos ainda por publicar)].

III. Decisão:

Isto posto, decide-se:

- a) Fazer aplicação da declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, constante do acórdão n.º 30/88 deste Tribunal;
- b) Julgar inconstitucional a norma constante do segmento ainda subsistente do artigo 15.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 21/85, de 17 de Janeiro; e
- c) Em consequência, conceder provimento ao recurso e revogar o acórdão recorrido quanto ao julgamento da questão de inconstitucionalidade – acórdão que deve ser reformado em conformidade com o aqui decidido.

Lisboa, 1 de Junho de 1988

Messias Bento
José Magalhães Godinho
Luís Nunes de Almeida
Mário de Brito
José Manuel Cardoso da Costa
Armando Manuel Marques Guedes

