

ACÓRDÃO Nº 30/88

Processo nº 316/87

Plenário

Relator: Conselheiro Luís Nunes de Almeida

Acordam em plenário no Tribunal Constitucional:

1 - O Procurador-Geral Adjunto em funções junto do Tribunal Constitucional requereu, ao abrigo do disposto no artigo 281º, nº 2, da Constituição, e no artigo 82º da Lei nº 28/82, de 15 de Novembro, a apreciação e a declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade da norma constante do nº 5 do artigo 15º do Decreto-Lei nº 21/85, de 17 de Janeiro, que condiciona o seguimento dos recursos judiciais contra a aplicação de uma coima, nos casos previstos no nº 1 do mesmo preceito, ao prévio depósito do quantitativo da coima.

Em abono do pedido, invoca tão-só o requerente que a norma em causa já foi julgada inconstitucional em três casos concretos por este mesmo Tribunal, louvando-se, pois, na doutrina expendida nos respectivos acórdãos (Acórdãos nº. 269/87, nº 345/87 e nº 412/87, publicados no Diário da República, II série, de 3 de Setembro de 1987, de 28 de Novembro de 1987, e de 2 de Janeiro de 1988, respectivamente).

Notificado o Governo, nos termos do preceituado nos artigos 54º e 55º da Lei nº 28/82, para se pronunciar, querendo, sobre o pedido, limitou-se o Primeiro-Ministro a vir oferecer o merecimento dos autos.

Cumpra, agora, decidir.

2 - Nos termos do disposto no nº 2 do artigo 281º da Lei Fundamental, 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. E o artigo 82º da Lei nº 28/82 esclarece que sempre que a mesma norma tiver sido julgada inconstitucional em três casos concretos, pode o Tribunal Constitucional, por iniciativa de qualquer dos seus juizes ou do Ministério Público, promover a organização de um processo com as cópias das correspondentes decisões, o qual é concluso ao presidente, seguindo-se os termos do processo de fiscalização abstracta sucessiva da constitucionalidade previsto na mesma lei.

No caso vertente, foi o processo desencadeado pelo Ministério Público, ao abrigo do referido artigo 82º da Lei nº 28/82, pelo que cabe averiguar, antes de mais, se a norma cuja declaração de inconstitucionalidade se requer corresponde, efectivamente, a norma julgada inconstitucional nos três casos concretos a que se reportam os mencionados Acórdãos nº 269/87, nº 345/87 e nº 412/87. É que, com efeito, só essa norma pode constituir, no presente processo, objecto de apreciação e de eventual declaração de inconstitucionalidade.

3 - O Decreto-Lei nº 21/85 estabelece o regime de licenciamento da exploração e registo de máquinas automáticas, mecânicas e eléctricas ou electrónicas de diversão, bem como o regime da respectiva exploração e pratica de jogos fora dos casinos, preceituando o nº 1 do seu artigo 15º que as infracções ao que nele se dispõe constituem contra-ordenações, logo definindo igualmente as coimas aplicáveis nos diversos casos aí previstos.

Como é sabido, o regime geral de punição dos actos ilícitos de mera ordenação social e do respectivo processo encontra-se hoje vertido no Decreto-Lei nº. 433/82, de 27 de Outubro, onde se prevê a possibilidade de impugnação judicial da decisão da autoridade administrativa que haja aplicado a coima, mediante a interposição de recurso apresentado por escrito a mesma autoridade, no prazo de cinco dias após o conhecimento da decisão (artigo 59º).

Todavia, o nº 5 do referido artigo 15º do Decreto-Lei nº 21/85, desviando-se do regime geral dos recursos em matéria contra-ordenacional, determina que "os recursos judiciais contra a aplicação de uma coima, nos casos previstos no nº 1, só terão seguimento após o prévio depósito do quantitativo da coima".

Ora, muito embora o requerente tenha pedido a declaração de inconstitucionalidade desta ultima norma, a verdade e que, como veremos, os já mencionados Acórdãos invocados

pelo Procurador-Geral Adjunto apenas a julgaram parcialmente inconstitucional, apesar de, na respectiva fundamentação, apontarem a existência de uma inconstitucionalidade orgânica que atingiria toda a norma e não apenas o segmento expressamente referido na decisão.

Assim, o Acórdão n° 269/87 julgou inconstitucional a norma em causa, apenas "na medida em que estabelece que os recursos judiciais contra aplicação de uma coima, nos casos previstos no n° 1 do mesmo artigo 15°, só têm seguimento após o prévio depósito do quantitativo da coima e nos casos em que o recorrente, por insuficiência económica, o não possa efectuar".

Por seu lado, o Acórdão n° 345/87 veio a julgar inconstitucional a mesma norma, tão-só "na parte em que exige o depósito prévio da coima de recorrentes que, por falta de meios, o não podem efectuar".

Finalmente, o Acórdão n° 412/87 também julgou inconstitucional a norma em apreço, "na parte em que exige o depósito prévio do quantitativo da coima daqueles recorrentes que, por falta de meios, o não podem efectuar".

Verifica-se, pois, que, embora com diversas formulações, os acórdãos invocados pelo requerente julgaram inconstitucional a norma constante do n° 5 do artigo 15° do Decreto-Lei n° 21/85, na parte em que obsta ao seguimento do recurso judicial quando o recorrente, por insuficiência de meios económicos, não procede ao prévio depósito do quantitativo da coima.

Portanto, e apenas nessa parte que há agora que apreciar a eventual inconstitucionalidade da norma em apreço, porquanto só quanto a essa mesma parte se encontram preenchidos os requisitos estabelecidos no n° 2 do artigo 281° da Constituição e no artigo 82° da Lei n° 28/82.

4 - Segundo se estabelece no n° 2 do artigo 20° da Lei Fundamental, "a todos e assegurado o acesso aos tribunais para defesa dos seus direitos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos".

Ora, conforme se assinalou no já citado Acórdão n° 269/87, muito embora nas contra-ordenações seja da competência das "autoridades administrativas a aplicação das respectivas coimas e, bem assim, das correspondentes medidas acessórias, após prévia audição do arguido (vide artigos 33° e 21°, n. 3, do referido Decreto-Lei n°. 433/82, de 27/10)", a verdade é que, nos termos do preceituado nos artigos 59°. e seguintes deste último diploma, "a decisão da autoridade administrativa que aplica uma coima e susceptível de impugnação judicial, onde existe uma zona de liberdade destinada à ponderação e avaliação das circunstâncias da infracção". Isto é, por um lado, o direito de defesa e assegurado na medida em que se concede "ao arguido a oportunidade real de apresentar as suas próprias razões, de valorar a sua conduta", "numa audiência de julgamento, sujeita a regra do contraditório"; e, por outro lado, o direito de acesso aos tribunais, a garantia da via judiciária, e igualmente assegurada pela "possibilidade de se recorrer para os tribunais, onde se poderá realizar uma audiência de julgamento", sendo certo que aí vai "a decisão administrativa ser apreciada pelos tribunais comuns, não sendo o recurso de mera legalidade" (Acórd. cit.).

Todavia, a restrição constante do n° 5 do artigo 15° do Decreto-Lei n° 21/85 vem, na prática, impedir o acesso a via judiciária no caso de o arguido não dispor de meios económicos suficientes para efectuar o prévio depósito do quantitativo da coima.

Tal restrição, por isso, atinge o conteúdo essencial da garantia da parte final do n° 2 do artigo 20° da Constituição.

5 - Em abono de tal entendimento, refira-se que a extinta Comissão Constitucional foi por mais de uma vez chamada a confrontar a citada disposição constitucional com normas de direito ordinário de conteúdo idêntico ou paralelo àquela de que agora nos ocupamos, tendo-se pronunciado pela respectiva inconstitucionalidade.

Assim, no Parecer n°. 8/78 (in Pareceres, vol. 5°, págs. 3 e segs.), em que se concluiu pela inconstitucionalidade da regra constante da segunda parte do corpo do artigo 262° do Código de Processo das Contribuições e Impostos, na parte em que aí se obstava ao seguimento do recurso quando o recorrente não havia prestado caução ou não havia prestado toda a caução, devido a insuficiência de meios económicos, a Comissão Constitucional teve

ocasião de afirmar que a Constituição se deveria ter por violada sempre que, por insuficiência de tais meios, o cidadão pudesse ver frustrado o seu direito à justiça, tendo em conta o sistema jurídico-económico em vigor para o acesso aos tribunais na ordem jurídica portuguesa. E, no mesmo parecer, a Comissão Constitucional salientava que a Constituição "indo além do mero reconhecimento duma igualdade formal no acesso aos tribunais", se propunha "afastar neste domínio a desigualdade real nascida da insuficiência de meios económicos, determinando expressamente que tal insuficiência não pode constituir motivo para denegação da justiça".

Mais tarde, no Parecer n.º 9/82 (in Pareceres, vol. 19.º, pags. 29 e segs.), a Comissão Constitucional viria igualmente a concluir pela inconstitucionalidade da norma constante do artigo 189.º, n.º 1, do Código das Custas Judiciais, na parte em que, conjugado com o disposto no artigo 192.º, n.º 2, do mesmo diploma, obstava ao seguimento do recurso quando o recorrente não havia procedido, por insuficiência de meios económicos, ao depósito das multas em que se encontrava em dívida, louvando-se, para tanto, em idênticos fundamentos.

Finalmente, e também pelos mesmos motivos, a Comissão Constitucional viria a julgar inconstitucional a norma constante do artigo 192.º, n.º 2, do Código das Custas Judiciais, aplicável ex vi do artigo 103.º do Código das Custas Judiciais do Trabalho, na parte em que impõe o depósito das quantias da condenação como condição de seguimento do recurso e nos casos em que o recorrente, por insuficiência económica, o não possa efectuar (Acórdão n.º 478, in Apêndice ao Diário da República, de 23 de Agosto de 1983).

Por seu turno, o também já extinto Conselho da Revolução, na sequência dos citados Pareceres n.º 8/78 e n.º 9/82 da Comissão Constitucional, declarou, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade das normas neles apreciados, na parte atinente (cfr. Resoluções n.º 32/78 e n.º 56/82, publicadas no Diário da República, I série, de 15 de Março de 1978 e de 3 de Abril de 1982, respectivamente).

6 - No caso vertente, como já se assinalou, estamos perante uma situação em tudo idêntica aquelas que foram objecto de apreciação pela Comissão Constitucional, e que acima se referiram, conforme se reconheceu nos invocados Acórdãos n.º 269/87, n.º 345/87 e n.º 412/87, deste Tribunal, onde se perfilhou doutrina coincidente.

Com efeito, por um lado, a norma constante do n.º 5 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 21/85 obsta ao seguimento do recurso judicial contra a aplicação administrativa da coima, quando não haja prévio depósito do quantitativo dessa mesma coima. E, por outro lado, "ao arguido, pobre de fortuna, não é possível ultrapassar a obrigação de depositar previamente a coima", "mediante recurso ao instituto de assistência judiciária, de todo inaplicável a situações desse tipo" (cfr. Acórdão n.º 345/87, cit.).

Assim sendo, não se pode deixar de concluir pela inconstitucionalidade da norma em apreço, na parte em que obsta ao seguimento do recurso judicial, quando o recorrente, por insuficiência de meios económicos, não procede ao prévio depósito do quantitativo da coima.

É que "o reconhecimento do direito de recorrer aos tribunais seria meramente teórico se não se garantisse que o direito à via judiciária não pode ser prejudicado pela insuficiência de meios económicos" (J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, 2.º ed., 1.º vol., pág. 182), consoante se encontra assegurado no n.º 2 do artigo 20.º da Constituição.

Lisboa, 26 de Janeiro de 1988. – *Luís Nunes de Almeida – Mário de Brito – Monteiro Dinis – Martins da Fonseca – José Manuel Cardoso da Costa – Mário Afonso – Raul Mateus – Messias Bento – Vital Moreira – José Magalhães Godinho – Armando Manuel Marques Guedes*

