

## ACÓRDÃO Nº 428/89<sup>[1]</sup>

Processo: n.º 573/89

1ª Secção

Relator: Conselheiro Vital Moreira.

Acordam na 1ª Secção do Tribunal constitucional:

### ***I - Relatório***

O *Ministério Público* (MP) recorreu para o Tribunal Constitucional (TC), nos termos dos artigos 280.º, n.ºs 1, alínea *a*), e 2, da Constituição da República Portuguesa (CRP) e 72.º, n.ºs 1, alínea *a*), e 3, da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro (Lei do Tribunal Constitucional), da decisão do juiz do 4.º Juízo do Tribunal Judicial da Comarca de Setúbal (fls. 128 e 129), que recusou, em globo, a aplicação do *artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 21/85, de 17 de Janeiro*, com fundamento em inconstitucionalidade orgânica, e, conseqüentemente, absolveu a firma arguida da prática da contra-ordenação prevista e punida pelos artigos 9.º, n.º 1, 12.º e 15.º, n.º 1, alíneas *b*) e *g*), todos do referido diploma, assim dando provimento ao recurso por aquela interposto da decisão administrativa que lhe aplicara a coima de 660 000\$, por manter em funcionamento nove máquinas de diversão, uma das quais sem licença de exploração e todas sem afixação do quadro devido.

A sentença recorrida fundamentou-se na seguinte ordem de argumentos:

O Decreto-Lei n.º 21/85 foi publicado ao abrigo da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 25/84, de 13 de Julho, na qual se concede ao Governo autorização para legislar no sentido da definição dos ilícitos criminais ou contravencionais consistentes na violação de normas constantes de diplomas aprovados no exercício da competência do Governo e definir as correspondentes penas e estabelecer as normas processuais correspondentes que se mostrem necessárias;

Porém, o ilícito de mera ordenação social não está contemplado nessa autorização, que respeita à matéria focada na alínea *c*) do n.º 1 do artigo 168.º da Constituição [que reserva à Assembleia da República (AR), salvo autorização ao Governo, competência para legislar em matéria de definição de crimes, penas, medidas de segurança e respectivos pressupostos, bem como processo criminal), enquanto aquele ilícito está inscrito na alínea *d*) do mesmo preceito constitucional;

O artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 21/85 versa sobre o regime geral do ilícito de mera ordenação social, alterando o Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, que continha esse regime geral;

Versando o artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 11/85 sobre matéria integrada na reserva legislativa da AR e tendo sido editado pelo Governo sem para tal estar especificamente autorizado, padece o mesmo do vício de inconstitucionalidade orgânica.

Em alegações neste Tribunal, o MP começou por circunscrever o objecto do recurso às normas constantes do corpo do n.º 1 do artigo 15.º conjugado com os artigos 9.º, n.º 1, e 12.º, n.º 2, das alíneas b) e g) desse n.º 1 e do n.º 2 do mesmo artigo 15.º, todas do Decreto-Lei n.º 21/85, por serem apenas estas que se mostravam susceptíveis de aplicação no caso concreto; a seguir, pronunciou-se no sentido da não inconstitucionalidade, pelo que a sentença recorrida deveria ser reformulada em conformidade, conclusões que condensou na seguinte formulação sintética:

O Governo, mesmo sem autorização da AR, tem competência para definir contra-ordenações (quer *ex novo*, quer por transformação de anteriores contravenções não puníveis com penas restritivas da 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;

Assim, não são organicamente inconstitucionais as normas constantes dos artigos 9.º, n.º 1, 12.º, n.º 2, e 15.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 21/85, de 17 de Janeiro, que definem como contra-ordenações os factos de serem exploradas máquinas sem licença de exploração e de falta de exposição do quadro referido no artigo 12.º, pois estas contra-ordenações resultam de transformação de anteriores contravenções puníveis com multa (artigos 3.º e 18.º do Decreto-Lei n.º 293/81, de 16 de Outubro);

E também não são inconstitucionais as normas constantes das alíneas b) e g) do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 21/85, na medida em que estabelecem montantes mínimos das coimas aplicáveis às pessoas colectivas (300 000\$ e 40 000\$) superiores ao limite mínimo (200\$) fixado no n.º 1 do artigo 17.º do Decreto-lei n.º 433/82, pois só existiria violação do regime geral de punição dos actos ilícitos de mera ordenação social se o Governo fixasse limite mínimo de montante inferior ou limite máximo de montante superior aos constantes daquele artigo 17.º

Não foram produzidas contra-alegações.

Corridos os vistos, cumpre apreciar e decidir.

## 2 Fundamentação

As normas agora submetidas a juízo de constitucionalidade inserem-se no Decreto-Lei n.º 21/85, de 17 de Janeiro, diploma que 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, dispondo como se segue:

### Artigo 15.º

1 As infracções ao presente diploma constituem contra-ordenação 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;

g) Falta de exposição do quadro referido no artigo 12º ou exposição com omissão de elementos obrigatórios coima de 20 000\$ a 50 000\$;

2 Os mínimos fixados no número anterior são elevados para o dobro no caso de pessoas colectivas.

#### Artigo 9.º

1 Nenhuma máquina pode ser posta em exploração sem que disponha da correspondente licença de exploração passada pelo governador civil do distrito onde se encontra registada.

2 - .....

#### Artigo 12.º

1

2 Nos locais onde se explorem as máquinas é obrigatória a fixação, em lugar bem visível junto de cada uma, de um quadro onde constem:

- a) O seu número de registo;
- b) O nome do proprietário;
- c) O prazo limite de validade da licença de exploração concedida;
- d) A idade mínima exigida para a prática de jogos.

A sua desaplicação pelo tribunal *a quo* baseou-se no entendimento de que o Governo, ao emiti-las, invadiu a esfera da competência legislativa reservada da AR [artigo 168.º, n.º 1, alínea *d*), da CRP], já que as mesmas versam sobre matéria contra-ordenacional, sem respeito pelo regime geral do ilícito de mera ordenação social constante do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, e a autorização legislativa invocada, a conferida pela Lei n.º 25/84, de 13 de Julho, só credenciava o executivo para legislar em matéria criminal e contravencional.

Preceitua o artigo 168.º, n.º 1, alínea *d*), da CRP que é da exclusiva competência da AR, salvo autorização ao Governo, legislar sobre o «regime geral de punição [...] dos actos ilícitos de mera ordenação social e do respectivo processo».

Importa definir com precisão o alcance da reserva de competência legislativa da AR nesta matéria, em ordem a determinar se o Governo necessitava de credencial parlamentar para editar a citada norma.

Em anotação ao 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.), referindo-se às matérias das múltiplas alíneas do n.º 1 do preceito, que definem o âmbito da reserva de competência legislativa da AR:

[...] 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 [als. *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, hão-de respeitar os princípios gerais do regime geral)*, enquanto no 3.º nível a AR apenas tem de 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). [...]

E, particularmente no que toca à alínea *d)* do n.º 1 do mesmo artigo, 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» [al. *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.

No mesmo sentido é a jurisprudência deste Tribunal, que já no Acórdão n.º 56/84 (*Diário da República*, 1.ª série, n.º 184, de 9 de Agosto de 1984) demarcou com rigor as zonas de competência legislativa da AR e do Governo em matéria de ilícito de mera ordenação social e respectivo processo, daí se retirando o seguinte excerto:

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.

[...]

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 229.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 concernente punição e moldar regras do processo contra-ordenacional.

Noutro trecho faz-se esta esquematização conclusiva:

[...] Resumindo as linhas essenciais da exposição antecedente, salientam-se as ideias conclusivas essenciais no que toca ao exercício do poder legislativo pela Assembleia da República e pelo Governo em matéria de direito sancionatório público:

É da exclusiva competência da Assembleia da República, salvo autorização ao Governo (e admitindo hipoteticamente a subsistência constitucional da figura da contra-venção):

- a) Definir crimes e penas em sentido estrito, o que comporta o poder de variar os elementos constitutivos do facto típico, de extinguir modelos de crime, de desqualificá-los em contra-venções e contra-ordenações e de alterar as penas previstas para os crimes no direito positivo;
- b) Legislar sobre o regime geral de punição das contra-ordenações e contra-venções e dos respectivos processos;

- c) Definir contravenções puníveis com pena de prisão e modificar o *quantum* desta;

É da competência concorrente da Assembleia da República e do Governo (e na mesma linha de hipotética sobrevivência constitucional do tipo contravencional):

- a) Definir, dentro dos limites do regime geral, contravenções não puníveis com pena restritiva de liberdade e contra-ordenações, com respeito pelo quadro traçado pelo Decreto-Lei n.º 433/82.
- b) Desgraduar contravenções não puníveis com pena restritiva de liberdade em contra-ordenações, com respeito pelo quadro traçado pelo Decreto-Lei n.º 433/82.

Em concordância com as linhas de entendimento que ficam expressas, é possível concluir, com utilidade para o caso em apreciação, que o Governo dispõe de competência legislativa própria para, dentro do quadro do regime geral do ilícito de mera ordenação social contido no Decreto-Lei n.º 433/82, transformar contravenções não puníveis com pena restritiva de liberdade em contra-ordenações e definir a respectiva punição, com obediência aos moldes daquele regime geral.

Daqui decorre que o Governo não necessitava de autorização legislativa para editar a norma do artigo 9.º, n.º 1, conjugado com o corpo do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 21/85. Na verdade, estas disposições limitaram-se a desgraduar em ilícito contra-ordenacional o ilícito contravencional anteriormente previsto e punido, apenas com multa, pelos artigos 3.º e 22.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 293/81, de 16 de Outubro, diploma expressamente revogado pelo artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 21/85.

De igual modo, cabia na competência do Governo transformar a contravenção prevista e punida nos artigos 18.º e 24.º, n.º 1, alínea *d*), do Decreto-Lei n.º 293/81, a que correspondia apenas a pena de multa, na contra-ordenação a que se reportam as disposições conjugadas do corpo do n.º 1 do artigo 15.º e do n.º 2 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 21/85.

Afastado, assim, o vício de inconstitucionalidade orgânica assacado às referidas normas, há que enfrentar o problema de saber se as normas das alíneas *h*) e *g*) do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 21/85 e do n.º 2 do mesmo preceito respeitaram a moldura punitiva do regime geral deste tipo de ilícito estabelecida no artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 433/82, o qual reza assim:

Artigo 17.º (Montante da coima)

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

2 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.

3 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.

Mais uma vez se reitera o entendimento que ficou expresso no citado Acórdão n.º 56/84, no qual se ponderou o seguinte:

O Decreto-Lei n.º 433/82, embora editado 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 I, 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, lícito leitura diversa da que se fez do artigo 168.º, n.º I, alínea *d*).

Como assim, têm os artigos 17.º e 21.º do Decreto-Lei n.º 433/82 de ser interpretados restritamente, 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.

A única questão a dilucidar é saber se estas coimas se contêm nos limites decorrentes do Decreto-Lei n.º 433/82.

Observe-se, à partida, que não está em causa, neste processo, a norma da alínea *b*) do n.º I do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 21/85, enquanto estabelece o máximo da coima aplicável a pessoas singulares, que se verifica ser de montante superior ao máximo permitido pelo regime geral (a qual, nessa parte, foi, aliás, já julgada inconstitucional pelo Acórdão n.º 304/89, de 9 de Março de 1989). No caso *sub judicio*, submetidas a juízo de constitucionalidade estão, sim, as normas das alíneas *b*) e *g*) do n.º I do artigo 15.º, enquanto conjugadas com o n.º 2 do mesmo preceito, ou seja, a vertente ideal daqueles normativos que resulta da sua conjugação com a disposição do n.º 2 do mesmo artigo.

Ora, nesta sua dimensão, as referidas normas não enfermam de inconstitucionalidade, já que os limites mínimos e máximos das coimas por elas definidos se contêm dentro dos limites estabelecidos pelo regime geral, isto é, *não são inferiores ao limite mínimo, nem superiores ao limite máximo prescritos pelo artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 433/82*. A circunstância de os limites mínimos fixados pelas disposições em análise serem superiores ao limite mínimo do regime geral é de todo irrelevante, como, na sequência do citado Acórdão n.º 56/84, o Tribunal já teve oportunidade de decidir, em caso similar (estavam em causa outras disposições do Decreto-Lei n.º 21/85), no recente Acórdão n.º 305/89, de 9 de Março de 1989, desta mesma Secção.

A este respeito, o MP pondera pertinentemente nas suas alegações:

[...] ao estabelecer as coimas aplicáveis a contra-ordenações (definidas *ex novo* ou por transformação de anteriores contravenções), o Governo tem de acatar os limites mínimo e máximo do respectivo montante fixados no artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 433/82. Mas tal significa apenas que o Governo *não pode estabelecer coimas com limite mínimo inferior a 200\$* ou com limite máximo superior a 200 000\$ (para pessoas singulares), 100 000\$ (para pessoas singulares em caso de negligência), 3 000 000\$ (para pessoas colectivas em caso de dolo) ou 1500 000\$ (para pessoas colectivas em caso de negligência). O que quer dizer que, dentro dos limites apontados, o Governo é livre para estabelecer quantitativos diferentes, desde que o mínimo seja superior a 200\$ e o máximo inferior aos valores apontados. O que o Governo não pode é estabelecer mínimos de coimas inferiores ao limite mínimo de 200\$ fixado no n.º I do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 433/82, nem máximos superiores aos fixados nos três números deste preceito.

### 3 *Decisão*

Nos termos e com os fundamentos expostos, decide-se:

- a) Não julgar inconstitucionais as normas constantes do artigo 15.º, n.º 1, corpo, conjugado com os artigos 9.º, n.º 1, e 12.º, n.º 2, todos do Decreto-Lei n.º 21/85, de 17 de Janeiro;
- b) Não julgar inconstitucionais as normas constantes das alíneas b) e g) do n.º 1 do artigo 15.º do referido diploma legal, enquanto conjugadas com o n.º 2 do mesmo artigo;
- c) Determinar a reforma da decisão recorrida, em conformidade com o julgamento da questão de inconstitucionalidade.

Lisboa, 15 de Junho de 1989.

Vital Moreira

Antero Alves Monteiro Dinis

Raul Mateus

Martins da Fonseca

Armando Manuel Marques Guedes.

---

[1] Acórdão publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 15 de Setembro de 1989.