

Acórdão do Tribunal Constitucional 157/2001, de 10 de Maio D.R. n.º 108 SÉRIE I-A

Declara a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da norma do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho (Lei de Processo nos Tribunais Administrativos - LPTA), na redacção do Decreto-Lei n.º 229/96, de 29 de Novembro
Acórdão do Tribunal Constitucional 157/2001, de 10 de Maio D.R. n.º 108 SÉRIE I-A
Processo n.º 67/01

Acordam, em plenário, no Tribunal Constitucional:

I - Relatório. - 1 - O Exmo. Procurador-Geral-Adjunto em funções no Tribunal Constitucional veio, ao abrigo do disposto nos artigos 281.º, n.º 3, da Constituição da República e 82.º da Lei do Tribunal Constitucional - ou seja, invocando como fundamento do seu pedido o facto de a mesma norma ter sido explicitamente julgada inconstitucional pelo Tribunal em três casos concretos -, requerer a apreciação e declaração da inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da norma do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho (Lei de Processo nos Tribunais Administrativos), na redacção do Decreto-Lei n.º 229/96, de 29 de Novembro, segundo a qual:

«Artigo 15.º

Intervenção do Ministério Público nas sessões

No Supremo Tribunal Administrativo e no Tribunal Central Administrativo o representante do Ministério Público a quem, no processo, seja confiada a defesa da legalidade assiste às sessões de julgamento e é ouvido na discussão.»

Os julgamentos de inconstitucionalidade em que o pedido se funda são os constantes dos Acórdãos n.os 345/99 (Diário da República, 2.ª série, de 17 de Fevereiro de 2000), 412/2000 (Diário da República, 2.ª série, de 21 de Novembro de 2000) e 500/2000 (inédito), em que se considerou que a norma em causa violava o n.º 4 do artigo 20.º da Constituição.

Notificado nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 54.º e 55.º, n.º 3, da Lei do Tribunal Constitucional, veio o Primeiro-Ministro oferecer o merecimento dos autos.

Cumpre decidir.

II - Fundamentos. - 2 - Nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 281.º da Constituição e do artigo 82.º da Lei do Tribunal Constitucional, o processo aplicável no caso deve seguir «os termos do processo de fiscalização abstracta sucessiva da constitucionalidade ou da ilegalidade». Trata-se, como se escreveu no Acórdão n.º 347/92 (publicado no Diário da República, 1.ª série-A, de 3 de Dezembro de 1992), de «um novo processo de fiscalização que se abre e uma nova decisão que se tem de tomar».

Ora, é inquestionável que se acha verificado o pressuposto, invocado para a apresentação do pedido, dos artigos 281.º, n.º 3, da Constituição e 82.º da Lei do Tribunal Constitucional, uma vez que nos três acórdãos invocados se julgou inconstitucional «o artigo 15.º da Lei de Processo dos Tribunais Administrativos, na redacção decorrente dos Decretos-Leis n.os 267/85, de 16 de Julho, e 229/96, de 29 de Novembro».

Há, assim, que passar à apreciação do mérito do pedido.

3 - Assim, numa primeira decisão tomada pela 3.ª Secção deste Tribunal, no Acórdão n.º 345/99, a norma em apreciação foi julgada inconstitucional «por violação do n.º 4 do artigo 20.º da Constituição, uma vez que não permite às partes tomar conhecimento e discutir qualquer elemento

da intervenção do Ministério Público no processo que possa influenciar a decisão». Conforme se salienta nesse aresto:

«Cabe perguntar se a norma do referido artigo 15.º viola a norma que se extrai do n.º 4 do artigo 20.º da Constituição, na parte em que consagra o direito a um 'processo equitativo'. Tal violação não foi invocada pelo recorrente, mas o Tribunal não está vinculado às normas perante si invocadas como fundamento (artigo 79.º-C da Lei do Tribunal Constitucional).

O conceito de 'processo equitativo' tem sido desenvolvido sobretudo pela jurisprudência da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, cujo artigo 6.º tem precisamente como epígrafe 'Direito a um processo equitativo' e cujo §1.º dispõe, retirando as palavras do artigo 10.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, que 'qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada equitativamente', frase que é repetida no artigo 14.º do Pacto Internacional Relativo aos Direitos Cívicos e Políticos. Ora, a revisão constitucional pretendeu precisamente, fazendo uma 'transposição explícita do artigo 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem', tendo presente 'todo o trabalho do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem', 'dar dignidade constitucional' (expressões do deputado Alberto Martins na reunião de 5 de Setembro de 1996 da Comissão Eventual para a Revisão Constitucional, edição provisória não oficial de José de Magalhães, Dicionário da Revisão Constitucional em CD-ROM, 2.ª ed., Lisboa, Editorial Notícias, 1999), a conteúdos normativos que, através daquele direito internacional, já integravam a ordem jurídica portuguesa e inclusivamente, num certo entendimento, através da remissão no n.º 2 do artigo 16.º, a própria ordem constitucional (no mesmo sentido se pronunciou o deputado Luís Sá, *ibidem*: 'toda a densificação é bem-vinda e nesse sentido creio que a consagração do princípio do processo equitativo pode ser uma contribuição para que no plano da legislação ordinária venha a ser reforçado o princípio da igualdade das armas, dos direitos de defesa, da justiça no processo em termos gerais': também o deputado Luís Marques Guedes admitiu um 'ganho acrescido').

A partir do Acórdão Lobo Machado contra Portugal de 20 de Fevereiro de 1996 (Recueil des arrêts et décisions, 1996-I, pp. 195 e segs.), o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem firmou uma jurisprudência segundo a qual o direito a um processo equitativo inclui 'o direito a um processo contraditório. Este implica em princípio a faculdade para as partes de um processo, penal ou civil, de tomar conhecimento de, e de discutir, todo o elemento ou observação apresentado ao juiz, mesmo por um magistrado independente, tendo em vista influenciar a decisão' (p. 206, §31). Tal direito teria sido violado no caso pela impossibilidade para o interessado de tomar conhecimento e de responder ao parecer do procurador-geral-adjunto anterior ao julgamento do recurso na secção social do Supremo Tribunal de Justiça - parecer que foi de apoio à decisão recorrida - (p. 205, §31) e também pela presença daquele magistrado no julgamento, onde teve oportunidade de se pronunciar novamente no sentido do anterior parecer - pelo que a aparência de imparcialidade do Tribunal, ao dispor-se a ouvir de novo apenas uma das opiniões em confronto, também seria afectada (§32). Esta jurisprudência foi confirmada uniformemente em acórdãos posteriores, nomeadamente nos Acórdãos Vermeulen, da mesma data (Recueil cit., 1996-I, pp. 225 e segs. e 234, 33 e 34), Niederost-Huber, de 18 de Fevereiro de 1997 (Recueil cit., 1997-I, pp. 101 e segs. e 108-109, 24-31), Montovanelli, de 18 de Março de 1997 (Recueil cit., 1997-II, pp. 424 e segs. e 436, §33), Van Orshoven, de 25 de Julho de 1997 (Recueil cit., 1997-III, pp. 1039 e segs. e 1051, §41). É especialmente significativo o Acórdão Montovanelli, por se tratar de jurisdição administrativa francesa.

Com esta jurisprudência obtida por unanimidade, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem confirmou uma viragem de jurisprudência da Comissão dos Direitos do Homem, que na sua decisão de 9 de Dezembro de 1986 sobre a queixa n.º 10 938/84 (caso Kaufmann: Décisions et rapports, 50, p. 98) tinha entendido que a intervenção do ministério público belga junto da Cour de cassation, não sendo ele parte no processo e tendo por função exclusiva a defesa da legalidade, intervenção essa sem possibilidade de resposta do recorrente, não ofendia o artigo 6.º, §1.º, da Convenção. Precisamente no caso Lobo Machado, a Comissão tinha passado a considerar, por 14 votos contra 9, que 'tendo em conta a importância atribuída pela jurisprudência dos órgãos da Convenção às aparências e à sensibilidade acrescida do público às garantias de uma boa justiça'

não se poderia considerar como neutra do ponto de vista das partes a intervenção do Ministério Público, uma vez que ao pronunciar-se no sentido do não provimento do recurso 'tinha agido como adversário objectivo do recorrente' (Recueil cit., 1996-I, p. 216). Haveria, por consequente, uma 'ruptura da igualdade das armas'. A Comissão (p. 217) e no seu seguimento o Tribunal (p. 207) questionaram também que as missões atribuídas ao Ministério Público, nomeadamente quanto à unidade de jurisprudência, a segurança jurídica ou o interesse geral, exigissem o tipo de intervenção em causa nos tribunais superiores, 'como o testemunha de resto a prática da maioria dos outros Estados membros do Conselho da Europa' (p. 207).

Em face deste claro desenvolvimento dos direitos do homem na Europa, há que reponderar alguma jurisprudência anterior deste Tribunal, tendo em vista o desenvolvimento de direito à tutela jurisdicional do artigo 30.º da Constituição na revisão de 1997. Com efeito, este Tribunal já interpretou o artigo 6.º, §1.º, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem no sentido de não obstar à intervenção do Ministério Público, imediatamente anterior à decisão, a fim de se pronunciar sobre o pedido de apoio judiciário, previsto pelo artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 387-B/87. Segundo o Acórdão n.º 263/93 (Acórdãos do Tribunal Constitucional, 24, p. 670): 'revestindo a actuação do Ministério Público nos incidentes de apoio judiciário em que não figura como requerente, a natureza de um órgão de justiça, estabelecendo-se o contraditório entre os requerentes e requeridos, e não entre os requerentes e o Ministério Público, que ocupa um plano diverso daquele, há-de dizer-se não poder legitimamente convocar-se aqui, a propósito da pronúncia emitida ao abrigo do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 387-B/87, uma qualquer violação do princípio da igualdade de armas, do mesmo modo que um qualquer afrontamento à independência dos tribunais'.

Em face das razões invocadas pelos órgãos jurisdicionais da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e da clara vontade histórica do legislador constituinte de acompanhar o passo da jurisprudência europeia no desenvolvimento dos direitos fundamentais igualmente previstos na Convenção e na Constituição, há que rever a jurisprudência anterior à revisão constitucional de 1997.

Ora, o Tribunal Constitucional já se pronunciou em sessão plenária, no sentido de que, 'se o Ministério Público, quando os recursos lhe vão com vista, se pronunciar em termos de poder agravar a posição dos réus, deve ser dada a estes a possibilidade de responderem' (Acórdão n.º 150/93, Acórdãos cit., 24, p. 308). Em face da nova redacção do n.º 4 do artigo 20.º da Constituição, há que alargar esta jurisprudência, em função das normas em cada caso questionadas.

Quanto ao artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 229/96, de 29 de Novembro, há que julgá-lo inconstitucional, por violação do n.º 4 do artigo 20.º da Constituição, uma vez que não permite às partes tomar conhecimento e discutir qualquer elemento da intervenção do Ministério Público no processo que possa influenciar a decisão. Não tem cabimento qualquer restrição aos casos de pronúncia possivelmente desfavorável. Mesmo quando o Ministério Público nada diga na sessão de julgamento, basta a possibilidade de dizer sem controlo do facto pela parte para tornar a intervenção inadmissível, em face das exigências de transparência ligadas ao correcto entendimento do princípio do contraditório, implicado pelo n.º 4 do artigo 20.º da Constituição.

A referida exigência de transparência é uma consequência do papel das aparências na apreciação do respeito pelo princípio do contraditório e, mais geralmente, do carácter equitativo do processo, noção que o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem tem considerado 'marcada em particular pela importância atribuída às aparências e à sensibilidade acrescida do público às garantias de uma boa justiça' (Acórdão Borgers contra a Bélgica, de 30 de Outubro de 1991; Cour européenne des droits de l'homme, série A, n.º 214-B, §29, pp. 8-9). Tem-se invocado aqui um dictum de Lord Hewart: 'It is not merely of some importance, but it is of fundamental importance that justice should not only be done, but should manifestly and undoubtedly be seen to be done'. Despido de acentos retóricos, o princípio tem sido formulado pelo Tribunal Europeu nestas palavras: 'justice must not

only be done; it must be seen to be done' (a justiça não só deve ser feita; deve parecer que é feita).

Já foi com base nestas considerações que o Tribunal Europeu decidiu no referido Acórdão Borgers, 'tendo em vista as exigências dos direitos da defesa e da igualdade das armas assim como o papel das aparências na apreciação do respeito delas' haver violação do artigo 6.º, §1.º, da Convenção pela legislação belga (artigos 1107 e 1109 du Code judiciaire) que permite ao Ministério Público em recurso perante a Cour de cassation apresentar as mesmas conclusões na audiência, 'após o que nenhuma nota será recebida', e ainda assistir à deliberação sem voto deliberativo. Foi esta jurisprudência em matéria penal que o Tribunal Europeu agora generalizou com o Acórdão Lobo Machado, quanto à legislação portuguesa, e com o caso Vermeulen, quanto à legislação belga.»

4 - Posteriormente, no plenário do Tribunal Constitucional, chamado a intervir no processo n.º 975/98, ao abrigo do disposto no artigo 79.º-A, n.º 1, da Lei do Tribunal Constitucional, foi proferido o citado Acórdão n.º 412/2000, no qual se reiterou a conclusão «no sentido da inconstitucionalidade da norma em causa, por violação do direito a um processo equitativo, consignado no artigo 20.º, n.º 4, da Constituição os artigos 281.º, n.º 3, da Constituição, e 82.º da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro».

Como fundamentação, assinalou-se especificamente neste Acórdão n.º 412/2000:

«As razões que levam o Tribunal a confirmar aquele julgamento de inconstitucionalidade radicam, desde logo, no facto de não poder ser indiferente à circunstância - sublinhada no citado Acórdão n.º 345/99 - de a introdução, em 1997, da referência expressa ao direito a um processo equitativo no artigo 20.º, n.º 4, da CRP ter obedecido ao confessado propósito de proceder a uma 'transposição explícita do artigo 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem' (cf. intervenção do Deputado Alberto Martins na reunião da CERC, de 5 de Setembro de 1996, acta n.º 18, p. 14, em versão provisória, publicada por José Magalhães, Dicionário da Revisão Constitucional em CD-ROM, 2.ª ed., Lisboa, Editorial Notícias, 1999), sendo certo que a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem vem entendendo que mesmo 'qualquer elemento oferecido por uma entidade independente e objectiva (por exemplo, pareceres do Ministério Público) deve ser comunicado às partes, a quem deve ser concedida a oportunidade de sobre ele se pronunciar' (Ireneu Cabral Barreto, A Convenção Europeia dos Direitos do Homem Anotada, 2.ª ed., Coimbra Editora, p. 134). E isto, independentemente da adopção da denominada teoria das aparências, já que, apesar de não invocada, por exemplo, no Acórdão Van Orshoven, como se salienta nalguns dos votos de vencido a ele apostos, tal não obstou a que o Tribunal Europeu aí mantivesse o entendimento de que as partes têm direito, para 'as discutir', a 'tomar conhecimento de todas as peças ou observações apresentadas ao juiz', ainda que pelo Ministério Público.

De todo o modo, o que se afigura decisivo, no caso dos autos, é o modo e o momento em que se processa a intervenção do Ministério Público, cujo conteúdo as partes ficam a desconhecer e não podem minimamente controlar.

Com efeito, o respeito por um processo equitativo supõe a criação de condições objectivas que permitam assegurá-lo. Ora, não se vê como tal possa acontecer quando um elemento exterior ao colégio de juízes, que tem por missão decidir a controvérsia, pode participar na discussão e assistir à deliberação, em sessão sujeita ao regime de segredo, numa fase em que qualquer intervenção se apresenta como particularmente decisiva porque antecede imediatamente a tomada de decisão.

Aliás, não é possível transpor para o caso dos autos a argumentação que foi recentemente desenvolvida pelo Governo Francês, no sentido de ainda ser compatível com as exigências de um processo equitativo a presença do denominado commissaire du Gouvernement às sessões deliberativas do Conseil d'Etat, equivalente do nosso Supremo Tribunal Administrativo: na verdade, tal argumentação assenta fundamentalmente no facto de que 'o comissário do Governo é, na realidade, um juiz, pertencente à jurisdição perante a qual apresenta conclusões', podendo mesmo dizer-se que 'pertence à formação de julgamento, se com tal expressão se designar o conjunto de

juizes que concorrem para a formação colegial da decisão jurisdicional', só não votando porque já exprimiu anteriormente a sua opinião sobre a questão - isto, para além de ser 'um magistrado totalmente independente: durante todo o período de exercício das suas funções, ele continua a ser, conforme os casos, conselheiro do tribunal administrativo, conselheiro do tribunal administrativo de recurso ou membro do Conseil d'Etat', sem se encontrar 'submetido a qualquer poder hierárquico no exercício das suas funções' (cf. decisão sobre a admissibilidade do caso Kress c. França, ainda não decidido sobre o fundo, www.dhcour.coe.fr/hudoc/). Ora, é evidente que este circunstancialismo é radicalmente diverso do respeitante à posição dos procuradores-gerais-adjuntos nas sessões de julgamento no Tribunal Central Administrativo e no STA - neste último caso, aliás, enquanto coadjuvantes ou substitutos do Procurador-Geral da República, a quem cabe a representação do Ministério Público nesse Tribunal [cf. artigos 4.º, n.º 1, alínea a), e 13.º, n.º 2, do Estatuto do Ministério Público, aprovado pela Lei n.º 60/98, de 27 de Agosto].

Pela mesma ordem de razões, também não há paralelismo entre o caso dos autos e o decidido pelo despacho de 4 de Fevereiro de 2000 do Tribunal de Justiça da União Europeia (<http://europa.eu.int/jurisp/>), relativamente à inadmissibilidade de apresentação de observações escritas pelas partes, em resposta às conclusões do advogado-geral. Desde logo, porque o Tribunal de Justiça se fundou primordialmente no facto de, em conformidade com o seu Estatuto, os advogados-gerais se encontrarem 'sujeitos ao mesmo estatuto que os juizes', gozando de 'plena imparcialidade e total independência', sendo certo que entre eles 'não existe qualquer vínculo de subordinação', não sendo 'acusadores nem Ministério Público', pelo que as respectivas conclusões não traduzem 'um parecer destinado aos juizes ou às partes que provém de uma autoridade externa ao Tribunal de Justiça ou que assenta a sua autoridade na de um Ministério Público, mas da opinião individual, fundamentada e expressa publicamente, de um membro da própria instituição', que participa 'no desempenho da função jurisdicional confiada ao Tribunal de Justiça', pelo que se entendeu não ser aplicável a jurisprudência do TEDH, que não foi minimamente contestada. Mas a falta de paralelismo com o caso dos autos resulta ainda de estarem em causa conclusões apresentadas publicamente - como sublinha o Tribunal de Justiça -, e não opiniões manifestadas no decurso do processo de discussão e deliberação, ou seja, em segredo.

Nem se diga que assim se condena a intervenção do Ministério Público, independentemente do seu conteúdo, que até pode ser favorável ao recorrente particular. É que tal resulta do facto de o nosso sistema de fiscalização da constitucionalidade consistir num contencioso de normas, e não num recurso de amparo - daí, a solução adoptada em plenário, quanto ao visto do Ministério Público em recursos penais, no recente Acórdão n.º 533/99 (Diário da República, 2.ª série, de 22 de Novembro de 1999), em confronto com o que se havia decidido no Acórdão n.º 150/93.

Nesta conformidade, apenas resta concluir pela inconstitucionalidade da norma questionada, a qual, aliás, já não encontra paralelo no Anteprojecto de Código de Processo nos Tribunais Administrativos (cf. Reforma do Contencioso Administrativo - Discussão Pública, Ministério da Justiça, Janeiro de 2000).»

5 - Subsequentemente, foram proferidas várias decisões que aplicaram a jurisprudência resultante do citado Acórdão n.º 412/2000, entre os quais o Acórdão n.º 500/2000.

Ora, no presente processo cumpre justamente reiterar essa orientação jurisprudencial, remetendo para quanto, como fundamentação, se disse no Acórdão n.º 412/2000, concluindo pela declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da norma constante do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho (LPTA), na redacção do Decreto-Lei n.º 229/96, de 29 de Novembro, por violação do artigo 20.º, n.º 4, da Constituição, na parte em que se refere ao direito a um processo equitativo.

III - Decisão. - Com estes fundamentos, o Tribunal Constitucional decide declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da norma do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho (Lei de Processo nos Tribunais Administrativos - LPTA), na redacção do

Decreto-Lei n.º 229/96, de 29 de Novembro, por violação do disposto no artigo 20.º, n.º 4, da Constituição.

Lisboa, 4 de Abril de 2001. - Paulo Mota Pinto - José de Sousa e Brito - Guilherme da Fonseca - Maria Fernanda Palma - Maria Helena Brito - Maria dos Prazeres Pizarro Beleza - Alberto Tavares da Costa - Vítor Nunes de Almeida (vencido, nos termos da declaração de voto junta ao Acórdão n.º 412/2000) - Bravo Serra (com a declaração de voto idêntica à aposta ao Acórdão n.º 412/2000) - Messias Bento (vencido nos termos das declarações de voto que apus aos Acórdãos n.os 345/99 e 412/2000) - Artur Maurício (vencido nos termos da declaração de voto que exarei no Acórdão n.º 412/2000) - Luís Nunes de Almeida.