

garantia institucional da autonomia local, ou a autonomia organizativa e financeira das autarquias locais, consagradas nos artigos 235.º, 237.º e 238.º da Constituição.

Face ao exposto, conclui-se, que a norma constante dos artigos 2.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, e 2.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, quando interpretada no sentido de incluir no respetivo âmbito subjetivo de aplicação os serviços municipalizados de transportes urbanos de natureza mercantil, não ofende os parâmetros constitucionais invocados pelo recorrente, nem quaisquer outros.

III. Decisão

16 — Pelo exposto, decide-se:

a) Não julgar inconstitucional a norma constante dos artigos 2.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, e 2.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, quando interpretada no sentido de abranger os serviços municipalizados de transportes urbanos de natureza mercantil;

b) Julgar improcedente o recurso;

c) Condenar o recorrente nas custas, que se fixam, atendendo à dimensão do impulso exercido e à graduação seguida por este Tribunal, em 25 (vinte e cinco) Ucs.

Notifique.

Lisboa, 11 de fevereiro de 2015. — *Fernando Vaz Ventura — João Cura Mariano — Ana Guerra Martins — Pedro Machete — Joaquim de Sousa Ribeiro.*

208766431

Acórdão n.º 113/2015

Processo n.º 885/14

Acordam na 2.ª Secção do Tribunal Constitucional:

Relatório

PEBBE HYDRO — Consultadoria Investimento e Serviços, Limitada, instaurou na Secção de Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo ação administrativa especial contra o Conselho de Ministros, pedindo a declaração de nulidade ou a anulação do ato do Conselho de Ministros contido no artigo 3.º, n.º 1, alínea a), e n.º 2, do Decreto-Lei n.º 35/2013, de 28 de fevereiro.

O Juiz Conselheiro Relator, por despacho de 24 de outubro de 2013, julgou aquele Supremo Tribunal incompetente em razão da matéria e, em consequência, absolveu o Conselho de Ministros da instância.

A Autora reclamou deste despacho para a conferência e, por acórdão de 29 de janeiro de 2014, a Secção de Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo indeferiu tal reclamação.

Inconformada, a Autora recorreu deste acórdão para o Pleno da Secção de Contencioso do Supremo Tribunal Administrativo que, por acórdão de 5 de junho de 2014, negou provimento ao recurso, confirmando a decisão recorrida.

A Autora recorreu então para o Tribunal Constitucional, ao abrigo do disposto na alínea b), do n.º 1, do artigo 70.º, da Lei da Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional (LTC), nos seguintes termos:

«[...] 1. Norma cuja inconstitucionalidade se pretende que o Tribunal aprecie:

A norma do artigo 4.º, n.º 2, alínea a), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, interpretado e aplicado no sentido de que, concluindo-se que o ato impugnado tem natureza legislativa, a sua sindicância não cabe no âmbito da jurisdição administrativa, sem que seja necessário apurar qual a exata espécie dentro do género legislativo que está em causa, designadamente uma lei-medida ou uma lei individual restritiva dos direitos, liberdades e garantias.

É inequívoco que o Acórdão recorrido aplicou e interpretou a norma identificada no sentido indicado. Com efeito, no Acórdão recorrido afirma-se que a norma em causa, “ao contrário do que defende a recorrente, não pode ler-se com o sentido de que não abarca no âmbito da sua previsão excludente, as leis-medida ou as leis individuais e concretas restritivas de direitos liberdades e garantias, dado que esse resultado interpretativo não tem na letra da lei um mínimo de correspondência verbal (artigo 9.º/2 C. Civil). Razão pela qual, por ser inútil para a decisão sobre a competência, se torna ocioso determinar a ‘exata determinação da espécie, dentro do género legislativo’ e/ou indagar se o ato legislativo impugnado comporta, ou não, qualquer restrição aos direitos, liberdades e garantias”.

2 — Normas e princípios constitucionais que se considera terem sido violados:

A interpretação e aplicação da norma do artigo 4.º, n.º 2, alínea a), do ETAF, no sentido explanado no ponto 1, supra, adotado pela decisão recorrida, viola os princípios da constitucionalidade e tutela jurisdicional efetiva, consagrados nos artigos 3.º, n.º 3, 18.º, n.º 3, 20.º e 268.º, n.º 4, da Constituição, porquanto, para além do mais, torna possível que o Governo, que dispõe simultaneamente de competência administrativa e legislativa, opte por aprovar diretamente leis-medida, ou mesmo leis individuais e concretas, restritivas dos direitos constitucionais dos particulares, em vez de emitir um regime legal e praticar depois atos administrativos ao seu abrigo, conseguindo dessa forma, a confirmar-se o entendimento contido no Acórdão recorrido, praticar atos judicialmente inexpugnáveis [...]»

A Recorrente apresentou alegações, tendo formulado as seguintes conclusões:

«1.ª A questão de constitucionalidade normativa objeto do presente recurso é a norma do artigo 4.º, n.º 2, alínea a), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, interpretado e aplicado no sentido de que, concluindo-se que o ato impugnado tem natureza legislativa, a sua sindicância não cabe no âmbito da jurisdição administrativa, sem que seja necessário apurar qual a exata espécie dentro do género legislativo que está em causa, designadamente uma lei-medida ou uma lei individual restritiva dos direitos, liberdades e garantias, viola as normas e princípios consagrados nos artigos 3.º, n.º 3, 18.º, n.º 3, 20.º e 268.º, n.º 4, da Constituição.

2.ª O intuito de obter a conformidade dos atos do poder público com a Constituição é posto em causa se o Governo puder praticar atos individuais sob forma legislativa que sejam restritivos de direitos, liberdades e garantias, mas cujo conhecimento seja vedado aos tribunais administrativos em virtude do disposto no artigo 4.º, n.º 2, alínea a), do ETAF.

3.ª Não se ignora que a função do artigo 4.º, n.º 2, alínea a), do ETAF não consiste apenas em delimitar a competência dos tribunais administrativos em face dos demais poderes do Estado, mas também em delimitar a competência destes tribunais em face da competência própria do Tribunal Constitucional, pelo que admitir-se a interpretação da norma objeto do presente recurso no sentido de a mesma excluir do seu âmbito de previsão os atos individuais sob forma legislativa restritivos de direitos, liberdades e garantias, poderia equivaler a atribuir aos tribunais administrativos uma competência que excede o controlo incidental e se aproximaria de um controlo concreto de direitos fundamentais que seria depois objeto de um recurso direto de constitucionalidade, ou queixa constitucional, em termos próximos da *Veifassungsbeschwerde* alemã ou do recurso de amparo espanhol.

4.ª A objeção referida na conclusão anterior não procede, uma vez que no âmbito do presente recurso não está em causa qualquer interpretação normativa do artigo 4.º, n.º 2, alínea a), do ETAF suscetível de conduzir a um controlo principal de um ato individual restritivo de direitos, liberdades e garantias sob forma legislativa cuja anulação é pedida a um tribunal administrativo, mas apenas a desaplicação do mencionado ato no caso concreto, com fundamento em inconstitucionalidade, cabendo sempre recurso para o Tribunal Constitucional.

5.ª Apenas na hipótese prevista no artigo 72.º, n.º 2, do CPTA, que pretendeu afastar a possibilidade de um tribunal administrativo declarar a inconstitucionalidade de uma norma administrativa com força obrigatória geral, é que se poderia falar de um conflito entre a competência dos tribunais administrativos e a competência própria do Tribunal Constitucional.

6.ª A possibilidade de, num processo conduzido nos tribunais administrativos, existir uma coincidência entre o ato cuja anulação se solicita e a norma recortada para efeitos de recurso de constitucionalidade, não é inédita, tendo o Tribunal Constitucional, através do seu Acórdão n.º 81/92, proferido em sede de fiscalização concreta de constitucionalidade, julgado inconstitucional, por violação do disposto nos artigos 18.º, n.º 3, 165.º, n.º 1, alínea b), e 53.º da Constituição, a norma do artigo 4.º, n.º 1, alínea c), do Decreto-Lei n.º 138/85, de 3 de maio, que determinou a extinção por caducidade imediata de todos os contratos de trabalho em que era parte a Companhia Nacional de Navegação, E. P.

7.ª O Tribunal Constitucional não pode deixar de propugnar a interpretação do artigo 4.º, n.º 2, alínea a), do ETAF proposta pela Recorrente, pois só assim se revestirá da necessária eficácia o conceito funcional de norma por si adotado; a não ser assim chegar-se-á ao resultado absurdo de o mesmo conceito que serve ao Tribunal Constitucional para alargar a sua competência, em prol do princípio da constitucionalidade, servir aos tribunais administrativos para restringir a respetiva competência e, em consequência, a própria competência do Tribunal Constitucional.

8.ª A inadmissibilidade constitucional de atos individuais sob forma legislativa restritivos de direitos, liberdades e garantias, consagrada no artigo 18.º, n.º 3, da Constituição, não pode deixar de ter repercussão na interpretação da norma do artigo 4.º, n.º 2, alínea *a*), do ETAF pois, caso contrário, é a própria eficácia daquela mesma inadmissibilidade que fica posta em causa, sendo esvaziada de conteúdo.

9.ª Tal como o conceito funcional de norma adotado pelo Tribunal Constitucional não decorre literalmente do disposto na Lei do Tribunal Constitucional ou na Constituição, assim também deverá suceder com a interpretação do artigo 4.º, n.º 2, alínea *a*), do ETAF, no sentido de a mesma excluir do âmbito da sua previsão os atos individuais sob forma legislativa restritivos de direitos, liberdades e garantias; em ambos os casos está em causa explorar «as possibilidades garantísticas do sistema» e extrair as necessárias consequências dessas possibilidades.

10.ª Nada impede um tribunal administrativo de vir a entender (como entendeu já alguma jurisprudência do TCA) que o conhecimento de uma ação administrativa, comum ou especial, com eventual cumulação de pedidos, tendo como único objeto um ato sob forma legislativa individual restritivo de direitos, liberdades e garantias, se encontra excluído do âmbito da jurisdição administrativa, ao abrigo do disposto no artigo 4.º, n.º 2, alínea *a*), do ETAF, uma vez que tal norma não delimita a competência dos tribunais administrativos em função do meio processual escolhido, mas antes abrange todos os meios processuais incluídos no contencioso administrativo.

11.ª A norma do artigo 4.º, n.º 2, alínea *a*), do ETAF interpretada no sentido de que todos os atos sob forma legislativa estão excluídos da jurisdição administrativa, mesmo que se trate de atos individuais restritivos de direitos, liberdades e garantias, viola o princípio da constitucionalidade, a proibição de atos restritivos de direitos, liberdade e garantia não constantes de leis gerais e abstratas, e ainda o princípio da tutela jurisdicional efetiva, conforme previsto nos artigos 3.º, n.º 3, 18.º, n.º 3, 20.º e 268.º, n.º 4, da Constituição.

Nestes termos, e nos mais de Direito que V. Exas. doutamente suprirão, deve ao presente recurso de constitucionalidade ser concedido provimento, julgando-se que a interpretação normativa do artigo 4.º, n.º 2, alínea *a*), do ETAF, no sentido que todos os atos sob forma legislativa estão excluídos da jurisdição administrativa, mesmo que se trate de atos individuais restritivos de direitos, liberdades e garantias, viola os artigos 3.º, n.º 3, 18.º, n.º 3, 20.º e 268.º, n.º 4, da Constituição, revogando-se em consequência a decisão recorrida, a qual deverá ser reformada em conformidade com o decidido quanto à questão de constitucionalidade.»

O Recorrido apresentou contra-alegações, tendo concluído da seguinte forma:

«I. O que a Recorrente pretende é que esse douto Tribunal fiscalize, não a inconstitucionalidade de uma norma, mas sim que proceda a uma reanálise de mérito da decisão concreta do Acórdão do STA;

II. As decisões judiciais em si mesmas não são passíveis de recurso de constitucionalidade, que apenas pode ter por objeto, nos termos do artigo 280.º, n.º 1, da CRP normas em que as referidas decisões se baseiam e que constituíram, em concreto, critério de decisão. A pretensão expressa pela Recorrente não encerra um objeto idóneo, suscetível de constituir objeto de recurso para o Tribunal Constitucional e nem a tentativa encetada pela Recorrente de disfarçar esse facto e contornar a distribuição de competências que o legislador constituinte operou entre o Tribunal Constitucional e os demais tribunais, inventando uma suposta inconstitucionalidade na norma adjetiva que serviu de base à absolvição da instância, permite afastar essa evidência;

III. Acresce que a norma que a Recorrente pretende ver fulminada não decorre da interpretação do disposto no artigo 4.º, n.º 2, alínea *a*), do ETAF, que se limita a determinar a exclusão dos atos praticados no exercício da função política e legislativa da competência em razão da matéria dos tribunais administrativos. A norma contra a qual se insurge a Recorrente consiste naquela que impõe ao tribunal que se declare incompetente independentemente e previamente a qualquer análise do mérito da causa, em termos tais que prejudicam esta última apreciação. Tal conteúdo dispositivo não decorre de qualquer interpretação do 4.º, n.º 2, alínea *a*), do ETAF, constituindo antes uma decorrência do artigo 89.º, n.º 1 do CPTA, e do artigo 278.º, n.º 1, alínea *a*) do CPC, aplicável ex vi do artigo 1.º do CPTA — sendo certo que a inconstitucionalidade de tais normas não foi invocada ao longo do processo, nem tão pouco indicada como objeto do presente recurso. Assim, também por esta razão deve ser rejeitado o recurso;

IV. Além disso, ainda que, por hipótese, o acórdão recorrido, além de ter concluído que o ato impugnado era um ato materialmente legislativo, tivesse chegado à conclusão de que era um ato legislativo restritivo de direitos liberdades e garantias (conclusão que não chegou a ser feita), sempre tal facto seria inútil para a decisão recorrida. Ainda

que fosse abstratamente aceitável extrair do preceito legal em crise um semelhante entendimento, o recurso só teria alguma utilidade se fosse prospetivável que a eventual formulação de um juízo de inconstitucionalidade determinaria a modificação do julgado — caso que não se verifica. O recurso, ainda que fosse procedente, sempre seria inútil, no bastante provável caso de o tribunal recorrido vir a entender que a lei em crise não se integra na categoria de atos legislativos cujo conhecimento cabe à jurisdição administrativa;

V. Acresce que a distinção entre “lei-medida” e “lei individual e concreta restritiva de direitos, liberdades e garantias” não tem qualquer fundamento jurídico ou relevância processual. A única questão que, para efeitos da determinação da competência material dos tribunais administrativos, importa solucionar é se uma determinada norma, formalmente legislativa, se integra materialmente na função legislativa do Estado, ou se, pelo contrário, constitui materialmente um exercício da função administrativa, encerrando um ato administrativo sob forma de lei;

VI. Não procede qualquer suposta distinção entre “lei-medida” e “lei individual e concreta restritiva de direitos, liberdades e garantias” para efeitos contenciosos, e muito menos nos termos em que a Recorrente a pretende traçar, porque *i*) não há correspondência jurídica necessária entre a figura da lei-medida e uma prática de intervenção económica estritamente prestadora, i.e. não agressiva; *ii*) o disposto no artigo 18.º, n.º 3, da CRP visa assegurar, em particular, a aplicação do princípio da igualdade, sendo que a Recorrente vem invocá-lo para defender o oposto — uma posição de privilégio, ou seja, de desigualdade face a outros operadores; *iii*) a lesividade do ato não serve sequer de um ponto de vista lógico como critério de acesso aos tribunais administrativos, dado que só se um ato for considerado lesivo por alguém é que a questão chegará aos tribunais de todo;

VII. Constitui uma inversão lógica pretender fazer depender a aferição de um pressuposto processual (a competência do tribunal) de uma avaliação de mérito;

VIII. Não se verifica qualquer ofensa ao princípio do Estado de Direito, pois a norma em crise não exclui outras hipóteses de controlo judicial da norma legislativa supostamente violadora de direitos fundamentais — em particular, não impede a Recorrente de reagir judicialmente contra a suposta lesão resultante da aplicação de uma norma materialmente legislativa, quando tal lesão ocorrer, e obter uma decisão de desaplicação da referida norma, tal como não impede, de resto, diversas outras vias, contenciosas e não-contenciosas, que o Direito, em abstrato, coloca à sua disposição, para a reação contra a aplicação de tal norma legislativa;

IX. Acresce que os comandos impugnados configuram atos genéricos, ou seja, verdadeiros atos normativos. Os destinatários e a situação, nos comandos impugnados, são definidos por conceitos universais;

X. Existe generalidade, dado que os comandos não permitem, só por si, a identificação individualizada dos respetivos destinatários;

XI. E existe abstração, dado que os comandos se não esgotam numa única aplicação;

XII. Caso se conclua no sentido da normatividade dos comandos impugnados, formalmente legislativos, é irrelevante aferir da sua filiação material na função legislativa ou administrativa, porque não existe entre nós uma reserva geral de regulamento administrativo;

XIII. A norma do artigo 4.º, n.º 2, alínea *a*), do ETAF também não lesa o princípio do caráter geral e abstrato das leis restritivas de direitos, liberdades e garantias, primeiro, porque não impede a ora Recorrente de reagir contra os supostos danos em que incorra em consequência da aplicação de tal lei, ou sequer de obter a sua desaplicação pelos tribunais; segundo, porque tal princípio não afasta o poder do legislador de impor pressupostos processuais e o ónus que pesa sobre o interessado de assegurar o seu preenchimento (caso contrário todo e qualquer pressuposto processual seria inconstitucional!); terceiro, porque tal sugestão assenta numa distinção que o legislador, quer constituinte, quer comum, não estabelece, envolvendo uma interpretação violadora das mais elementares regras de hermenêutica jurídica; quarto, o disposto no artigo 18.º, n.º 3, da CRP visa assegurar, em particular, a aplicação do princípio da igualdade, sendo que a Recorrente vem invocá-lo para defender o oposto — a manutenção de uma posição de privilégio, ou seja, de desigualdade face a outros operadores; quinto, porque a decisão recorrida em momento algum afirma que o artigo 4.º, n.º 2, alínea *a*) do ETAF abrange ou deixa de abranger na sua exclusão atos individuais sob a forma legislativa restritivos de direitos, liberdades e garantias; sexto, porque o argumento da Recorrente não faz qualquer sentido caso se conclua no sentido de que as normas legais impugnadas constituem atos genéricos, ou seja, verdadeiros atos normativos, como parece ser o caso; sétimo, porque também prejudica o argumentário desenvolvido pela Recorrente a possibilidade de as normas legais impugnadas constituírem normas de lei-medida, meramente conformadoras do exercício ou delimita-

doras de direitos, visando compatibilizá-los com outros valores de dignidade constitucional;

XIV. A garantia da tutela jurisdicional efetiva dos direitos ou interesses legalmente protegidos da Recorrente tão pouco é lesada pelo artigo 4.º, n.º 2, alínea *a*) do ETAF, dado que é a própria CRP que limita a competência dos tribunais administrativos através do recurso ao conceito de relação jurídico-administrativa (artigo 212.º, n.º 3, e 268.º, n.º 4, da CRP);

XV. O princípio da plenitude da garantia jurisdicional para tutela das posições subjetivas dos particulares não é um direito absoluto, suscetível de ser exercido em qualquer caso e à margem do processo legalmente estabelecido; não implica um acesso irrestrito aos tribunais, nem proíbe que o legislador imponha determinados pressupostos processuais razoáveis que limitem esse acesso, mesmo em casos em que, abstratamente considerada, a pretensão do autor pudesse ser considerada procedente;

XVI. A CRP, no que respeita à jurisdição administrativa, não exige do legislador o estabelecimento de regras que permitam a impugnação, a título principal, de atos de natureza não-administrativa, designadamente legislativa. Essa situação, estranha ao nosso Direito, não se confunde com a possibilidade de a decisão de uma causa acarretar, a título incidental, a desaplicação no caso concreto de uma lei;

XVII. Nem o Governo beneficia de qualquer situação de impunidade, nem a Recorrente se encontra legalmente indefesa perante as normas do Decreto-Lei n.º 35/2013, de 28 de fevereiro, tendo, pelo contrário, ao seu dispor uma significativa variedade de vias, contenciosas e não-contenciosas, de reação contra a aplicação dos comandos impugnados e para se ressarcir dos supostos danos daí resultantes;

XVIII. Se é certo que a lei nega aos tribunais administrativos o poder de conhecer de um pedido de apreciação, a título principal da constitucionalidade de uma lei, o artigo 4.º, n.º 2, alínea *a*) do ETAF não impede a ora Recorrente de reagir judicialmente contra a aplicação dessa lei e de requerer a fiscalização da sua constitucionalidade e porventura a sua desaplicação a título incidental — é fundamental não confundir estas duas situações qualitativamente distintas;

XIX. O presente recurso deve, pois, ser indeferido, por não provado, mantendo-se o douto acórdão recorrido, que andou bem por todos as razões referidas.

Nestes termos, deve, com o douto suprimento de V. Excelências, ser negado provimento ao presente recurso, por não provado, concluindo-se no sentido da não inconstitucionalidade da norma constante do artigo 4.º, n.º 2, *a*), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, na interpretação enunciada pela Recorrente.»

Fundamentação

1. Do conhecimento do recurso

A Recorrente pretende que seja apreciada a conformidade constitucional da «norma do artigo 4.º, n.º 2, alínea *a*), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, interpretado e aplicado no sentido de que, concluindo-se que o ato impugnado tem natureza legislativa, a sua sindicância não cabe no âmbito da jurisdição administrativa, sem que seja necessário apurar qual a exata espécie dentro do género legislativo que está em causa, designadamente uma lei-medida ou uma lei individual restritiva dos direitos, liberdades e garantias».

O Recorrido sustentou nas suas contra-alegações que o Tribunal Constitucional não deverá conhecer desta questão, por não se mostrarem verificados alguns dos pressupostos deste tipo de recurso de constitucionalidade.

Em síntese, o Recorrido entende que o Tribunal Constitucional não deverá tomar conhecimento do recurso por três ordens de razões: em primeiro lugar, por falta de idoneidade do objeto do recurso, devido à inexistência de uma questão de constitucionalidade normativa; em segundo lugar, por falta de arguição da inconstitucionalidade das normas verdadeiramente aplicadas no processo e por insuscetibilidade de imputação da interpretação em crise ao preceito legal objeto do recurso; e, finalmente, por ausência de efeito útil do recurso.

Relativamente ao primeiro dos invocados fundamentos de não conhecimento do recurso, o Recorrido argumenta que a Recorrente não pretende verdadeiramente que o Tribunal Constitucional fiscalize a inconstitucionalidade de uma norma, mas sim que proceda a uma reanálise de mérito da decisão concreta do Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 3 de junho de 2014, tomando posição sobre a questão de saber: (1) se o ato impugnado em concreto tem natureza administrativa ou legislativa; (2) se o STA esteve bem ou mal ao qualificá-lo como ato legislativo e, assim, ao julgar a jurisdição administrativa incompetente em função da matéria para decidir da ação que tinha por objeto o mesmo; e (3) aferir da suficiência dos fundamentos que presidiram ao juízo decisório do STA. Conclui, por isso, que a Recorrente, o que visa realmente é sindicair o juízo concreto feito pelo STA acerca do concreto ato impugnado, questionar o julgamento subsuntivo daquele Tribunal no

sentido de não ser a jurisdição administrativa a competente para decidir a questão e ainda que o Tribunal Constitucional afira da suficiência do *iter* argumentativo que esteve na base da decisão recorrida.

Cumpré apreciar.

A decisão recorrida, aderindo a fundamentação de anterior acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, perfilhando o entendimento de que o artigo 4.º, n.º 2, *a*), do ETAF, excluía da jurisdição administrativa a apreciação de qualquer ato legislativo, incluindo as denominadas leis-medidas ou as leis individuais e concretas restritivas de direitos, liberdades e garantias, entendeu ser inútil para a decisão sobre a competência determinar a “exata determinação da espécie do género legislativo” da lei em causa, assim como indagar se esta comportava uma qualquer restrição aos direitos, liberdades e garantias.

Daí que no recurso interposto, a Recorrente não coloque em questão a qualificação do ato em causa como legislativo, não pretendendo discutir junto do Tribunal Constitucional se tal ato tem natureza administrativa ou legislativa. O que a Recorrente questiona é o entendimento de que não é necessário apurar se um ato legislativo tem a natureza de lei-medida ou de lei individual restritiva dos direitos, liberdades e garantias, para apurar a exclusão da competência da jurisdição administrativa para a sua impugnação, considerando tal solução desconforme com a Constituição, uma vez que essa interpretação, tem subjacente a posição de que não cabe no âmbito da jurisdição administrativa a competência para apreciar da impugnação de uma lei-medida ou de uma lei individual restritiva dos direitos, liberdades e garantias.

Quanto ao segundo dos apontados fundamentos de não conhecimento do recurso, o Recorrido sustenta que a interpretação normativa sindicada não é imputável à norma do artigo 4.º, n.º 2, alínea *a*), do ETAF, que se limita a determinar a exclusão dos atos praticados no exercício da função política e legislativa da competência em razão da matéria dos tribunais administrativos, sendo que a Recorrente, o que pretende questionar, não é apenas essa exclusão, mas a circunstância de a lei permitir ao tribunal que se declare incompetente independentemente e previamente a qualquer análise do mérito da causa, em termos tais que prejudicam esta última apreciação.

De acordo com o Recorrido, essa sequência procedimental não decorre de qualquer interpretação do artigo 4.º, n.º 2, alínea *a*), do ETAF, constituindo antes uma decorrência do artigo 89.º, n.º 1, do CPTA, e do artigo 278.º, n.º 1, alínea *a*), do CPC, aplicável *ex vi* artigo 1.º do CPTA, normas estas cuja inconstitucionalidade não foi invocada ao longo do processo, nem indicada como objeto do recurso.

Também no que respeita a esta questão não assiste razão ao Recorrido. Com efeito, o que a Recorrente questiona com o presente recurso é, como vimos, a interpretação da norma do artigo 4.º, n.º 2, alínea *a*), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, no sentido de ser dispensável apurar se um ato legislativo tem a natureza de lei-medida ou de lei individual restritiva dos direitos, liberdades e garantias, para apurar a exclusão da competência da jurisdição administrativa para a sua impugnação, sendo manifesto que o tribunal *a quo* se julgou incompetente com fundamento na aplicação do referido preceito, interpretado no sentido de o mesmo excluir da competência em razão da matéria dos tribunais administrativos os atos praticados no exercício da função legislativa. E esta exclusão, segundo a decisão recorrida, abrange também os casos em que o ato legislativo seja uma lei-medida ou uma lei individual restritiva dos direitos, liberdades e garantias, razão pela qual a referida decisão se dispensou de qualificar o ato em causa como pertencendo ou não a uma destas categorias.

Assim, o que a Recorrente verdadeiramente questiona não é que o tribunal *a quo* se tenha declarado incompetente, independentemente e previamente a qualquer análise do mérito da causa, mas que se tenha declarado incompetente mesmo na hipótese de o ato em causa revestir a natureza de lei-medida ou de lei individual restritiva dos direitos, liberdades e garantias e que, por essa razão, não tenha chegado a apreciar qual a natureza do ato legislativo em causa nos autos.

No que respeita ao terceiro dos fundamentos de não conhecimento do recurso invocados pelo Recorrido, sustenta este que, ainda que o presente recurso conduzisse à formulação de um juízo de inconstitucionalidade normativa, não se repercutiria de forma útil no julgado.

Segundo o Recorrido, ainda que a decisão do STA, além de ter concluído que o ato impugnado era um ato materialmente legislativo, tivesse chegado à conclusão de que era um ato legislativo restritivo de direitos liberdades e garantias (conclusão que não chegou a ser feita), sempre tal facto seria inútil para a decisão recorrida, uma vez que o recurso só teria alguma utilidade se fosse prospetivável que a eventual formulação de um juízo de inconstitucionalidade determinaria a modificação do julgado, o que não se verifica. Ou seja, de acordo com o Recorrido, ainda que o recurso fosse procedente, sempre seria inútil, no bastante provável caso de o Tribunal *a quo* vir a entender que a lei em crise não se integra na categoria de atos legislativos cujo conhecimento cabe à jurisdição administrativa.

No que respeita aos pressupostos gerais de todos os recursos de fiscalização concreta da constitucionalidade e da legalidade, o Tribunal Constitucional tem entendido, de forma reiterada, que tais recursos têm sempre caráter ou natureza instrumental, devendo a solução da questão de inconstitucionalidade ou de ilegalidade normativa submetida à apreciação poder repercutir-se, de forma útil e efetiva, na decisão proferida pelo tribunal recorrido acerca do caso concreto a dirimir. Ou seja, só haverá interesse processual em apreciar a questão de constitucionalidade suscitada quando o eventual julgamento de inconstitucionalidade for suscetível de se poder projetar ou repercutir, de forma útil e eficaz, na decisão recorrida, de modo a alterar ou modificar, no todo ou em parte, a solução jurídica que se obteve no caso concreto, implicando a respetiva reponderação pelo tribunal *a quo*.

Ora, no caso concreto, na hipótese de o Tribunal Constitucional concluir no sentido da inconstitucionalidade da norma sindicada, tal implicará que o tribunal *a quo* se pronuncie sobre qual a natureza do ato legislativo em causa e, caso entenda que este deve ser qualificado como uma lei-medida ou como uma lei individual restritiva dos direitos, liberdades e garantias, terá de, em conformidade com o juízo de inconstitucionalidade, alterar o decidido, considerando-se competente em razão da matéria para apreciar a causa.

É certo que se o tribunal recorrido concluir que o referido ato legislativo não se enquadra em nenhuma das aludidas categorias, um eventual juízo no sentido da inconstitucionalidade da norma sindicada não alterará a decisão recorrida. Contudo, não se podendo antecipar a decisão do tribunal *a quo* quanto à referida qualificação, não se poderá também concluir pela necessária inutilidade do recurso.

Pelo exposto, nada obsta a que se tome conhecimento do mérito do Recurso.

3. Do mérito do recurso

Segundo a Recorrente, a interpretação normativa do artigo 4.º, n.º 2, alínea *a*), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, aplicada pela decisão recorrida, viola determinados princípios constitucionais, designadamente: o princípio da constitucionalidade de todos os atos do poder público, consagrado no artigo 3.º, n.º 3, da Constituição, na medida em que admite a prática de atos não submetidos ao controlo de constitucionalidade, ao mesmo tempo que põe em causa a separação e interdependência de poderes em conexão com a ideia de Estado de Justiça; a exigência, decorrente do artigo 18.º, n.º 3, da Constituição, de que as leis restritivas de direitos, liberdades e garantias revistam caráter abstrato; o princípio da tutela jurisdicional efetiva, consagrado nos artigos 20.º e 268.º, n.º 4, da Constituição, na medida em que permite ao Governo a prática de atos judicialmente inexpugnáveis.

Vejam, antes de mais, o teor o preceito cuja interpretação normativa é questionada nos autos.

O artigo 4.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, sob a epígrafe «*Âmbito de jurisdição*», dispõe na alínea *a*), do n.º 2, o seguinte:

«2 — Está nomeadamente excluída do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham por objeto a impugnação de:

a) Atos praticados no exercício da função política e legislativa; [...]

Por sua vez, as normas que a Recorrente pretende impugnar nos tribunais administrativos são as que constam do artigo 3.º, n.º 1, alínea *a*), e n.º 2 do Decreto-Lei n.º 35/2013, de 28 de fevereiro, que dispõe o seguinte:

«Artigo 3.º

Período de aplicação do regime

1 — Os centros eletroprodutores com regime anterior ao Decreto-Lei n.º 33-A/2005, de 16 de fevereiro, beneficiam desse regime remuneratório:

a) No caso das PCH, por um prazo de 25 anos a contar da data de atribuição da respetiva licença de exploração ou até ao final da respetiva licença de utilização de água para produção de eletricidade, consoante a data que se verificar mais cedo; [...]

2 — No final do prazo de 25 anos referido na alínea *a*) do número anterior e até final do prazo fixado na correspondente licença de utilização de água para produção de eletricidade, a eletricidade produzida pelas PCH é vendida em regime de mercado, sem prejuízo da possibilidade de acesso dessas centrais ao sistema de certificados verdes, que, à data e nos termos da lei, possa eventualmente existir.

[...]

Este diploma legislativo veio estabelecer nas referidas normas, quanto às Pequenas Centrais Hídricas (PCH), um prazo para a manutenção das condições remuneratórias anteriores à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 33-A/2005, de 16 de fevereiro, introduzindo um limite temporal à aplicação de um regime subsidiado no que respeita ao preço de comercialização da energia produzida.

A ora Recorrente impugnou as referidas normas, mediante ação intentada para o efeito na Secção de Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo, em que pediu a declaração de nulidade ou a anulação do ato do Conselho de Ministros contido no artigo 3.º, n.º 1, alínea *a*), e n.º 2, do Decreto-Lei n.º 35/2013, de 28 de fevereiro, sustentando que tal ato, ao encurtar o prazo que lhe havia sido atribuído e a todas as demais empresas titulares de pequenas centrais hídricas (PCH) destinatárias do mesmo, para beneficiar do regime remuneratório anterior ao Decreto-Lei n.º 33-A/2005, de 16 de fevereiro, é inconstitucional, ilegal e lesivo dos seus direitos e interesses legalmente protegidos.

A decisão recorrida considerou que o ato normativo tinha natureza legislativa, concluindo que a sua sindicância está excluída da jurisdição administrativa, por força do disposto no artigo 4.º, n.º 2, alínea *a*) do ETAF, sendo indiferente para este efeito se tal ato pode ser qualificado como uma lei-medida ou como uma lei individual restritiva dos direitos, liberdades e garantias.

Importa, pois, apreciar os fundamentos de inconstitucionalidade invocados pela Recorrente, começando pela alegada violação do princípio da tutela jurisdicional efetiva, consagrado nos artigos 20.º e 268.º, n.º 4, da Constituição.

3.1. Da violação do princípio da tutela jurisdicional efetiva, consagrado nos artigos 20.º e 268.º, n.º 4, da Constituição

Segundo a Recorrente, admitir-se que um determinado ato legislativo, mesmo configurando uma lei-medida ou uma lei individual restritiva de direitos, liberdades e garantias, não pode ser impugnado junto dos tribunais administrativos com fundamento no artigo 4.º, n.º 2, alínea *a*) do ETAF, equivale a uma diminuição das garantias de defesa dos direitos dos particulares.

O artigo 20.º da Constituição garante a todos o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legítimos (n.º 1), impondo ainda que, para defesa dos direitos, liberdades e garantias pessoais, a lei assegure aos cidadãos procedimentos judiciais caracterizados pela celeridade e prioridade, de modo a obter tutela efetiva e em tempo útil contra ameaças ou violações desses direitos (n.º 5).

A jurisprudência do Tribunal Constitucional tem entendido que o direito de acesso aos tribunais ou à tutela jurisdicional implica a garantia de uma proteção jurisdicional eficaz ou de uma tutela judicial efetiva, cujo âmbito normativo abrange nomeadamente: *(a)* o direito de ação, no sentido do direito subjetivo de levar determinada pretensão ao conhecimento de um órgão jurisdicional; *(b)* o direito ao processo, traduzido na abertura de um processo após a apresentação daquela pretensão, com o consequente dever de o órgão jurisdicional sobre ela se pronunciar mediante decisão fundamentada; *(c)* o direito a uma decisão judicial sem dilações indevidas, no sentido de a decisão haver de ser proferida dentro dos prazos preestabelecidos, ou, no caso de estes não estarem fixados na lei, dentro de um lapso temporal proporcional e adequado à complexidade da causa; *(d)* o direito a um processo justo baseado nos princípios da prioridade e da sumariiedade, no caso daqueles direitos cujo exercício pode ser aniquilado pela falta de medidas de defesa expeditas (veja-se, neste sentido, entre outros, o Acórdão n.º 440/94, acessível na Internet em www.tribunalconstitucional.pt, tal como os restantes acórdãos que adiante se referem sem outra menção).

Contudo, tem sido também entendimento reiterado do Tribunal Constitucional que, embora esteja vinculado a criar meios jurisdicionais de tutela efetiva dos direitos e interesses ofendidos dos cidadãos, “o legislador não deixa de ser livre de os conformar, não sendo de todo o modo obrigado a prever meios iguais para situações diversas, considerando ainda que a identidade ou diversidade das situações em presença há de resultar de uma perspetiva global que tenha em conta a multiplicidade de interesses em causa, alguns deles confluentes entre si” (cfr. Acórdão n.º 63/2003).

Este direito geral à tutela jurisdicional efetiva é concretizado, no âmbito da justiça administrativa, através da consagração, no artigo 268.º da Constituição, de um conjunto de garantias dos particulares em face da Administração, onde se inclui «o direito de impugnar quaisquer atos administrativos que os lesem» (cfr. o n.º 4, do artigo 268.º, da Constituição).

Conforme se escreve, a este respeito, no Acórdão n.º 329/13 do Tribunal Constitucional «embora subordinado a um imperativo de efetividade, na vertente da garantia que agora está em consideração — a impugnação de quaisquer atos administrativos que os (aos direitos ou interesses legalmente protegidos dos administrados) lesem —, o que decorre do

n.º 4 do artigo 268.º da Constituição é o dever de conformar o processo impugnatório de tal modo que seja idóneo a apreciar a pretensão de invalidade (ou de inexistência jurídica) incidente sobre as decisões dos órgãos da Administração (ou dotados de poderes materialmente administrativos) que, ao abrigo de normas de direito público, visem produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta».

A solução, prevista na norma cuja interpretação normativa é sindicada nos autos, de excluir do âmbito da justiça administrativa a apreciação de litígios que tenham por objeto a impugnação de atos praticados no exercício da função política e legislativa, tem sido abordada na perspetiva da delimitação das funções estaduais, designadamente, entre a função administrativa e a função política e legislativa. A consequência desta delimitação é que, em princípio, os tribunais administrativos fiscalizam apenas a legalidade dos atos praticados no exercício da função administrativa, mas já não os que o tenham sido no exercício da função política e legislativa (cfr., a este respeito, entre outros, Mário Aroso de Almeida, em Manual de Processo Administrativo, pág. 183-184, ed. de 2013, Almedina e Vieira de Andrade, em *A justiça administrativa (Lições)*, pág. 58 e seg., ed. de 2009, Almedina).

A este propósito, Vieira de Andrade (cfr., *A justiça administrativa (Lições)*, ob. cit., pág. 59) escreve o seguinte:

«Quanto aos atos da função legislativa, não havendo entre nós, uma reserva material ou funcional de regulamento, nada impede o legislador de estabelecer regimes jurídicos pormenorizados, tendo de considerar-se como atos legislativos — e, portanto, subtraídos à jurisdição administrativa — quaisquer disposições gerais e abstratas editadas sob a forma de diploma legislativo (mesmo de decreto-lei, tendo em conta que o Governo exerce tanto a função administrativa como a função legislativa), ainda que tenham caráter regulamentar e, portanto, pertençam materialmente à função administrativa.

Já o mesmo não acontece com os atos administrativos (individuais e concretos), que podem ser impugnados perante os tribunais administrativos independentemente da sua forma, mesmo que constem de um diploma legislativo. Contudo, dado que não estão proibidas as leis-medida (também concretas ou individuais), o problema dos limites da jurisdição administrativa passa aqui pela distinção substancial entre as funções estaduais — concretamente, pela distinção entre “ato administrativo” e “lei-medida”».

Neste mesmo sentido, Mário Aroso de Almeida (cit., pág., 183) afirma que não é possível «proceder à impugnação direta de atos legislativos nos tribunais administrativos — isto, a menos que esses atos, emanados sob a forma de ato legislativo, contenham decisões materialmente administrativas e não sejam, por isso, nessa parte, do ponto de vista material, manifestação do exercício da função legislativa, pois, nesse caso, a impugnação é possível, como resulta do artigo 52.º, n.º 1, e da própria Constituição, que, no artigo 268.º, n.º 4, consagra a impugnabilidade de todos os atos administrativos, independentemente da sua forma».

E, relativamente à qualificação de determinado ato como materialmente legislativo, refere ainda Mário Aroso de Almeida (cit., pág. 283) «que a materialidade do ato legislativo não se confunde com o caráter geral e abstrato das determinações nele contidas. Embora, por regra, a intencionalidade própria da função legislativa se tenda a exprimir na emissão de regras de conduta, de caráter geral de abstrato, a verdade é que é frequente o fenómeno da aprovação de atos legislativos que, embora exprimam uma opção política primária, inovadora, introduzem uma ou mais determinações de conteúdo concreto, correspondendo, assim, ao que, na doutrina, tem sido qualificado como leis-medida (*Massnahmengesetz*)».

Assim, é com base na aludida distinção entre funções do Estado que a alínea a), do n.º 2, do artigo 4.º, do ETAF, procede a uma delimitação negativa do âmbito da jurisdição administrativa, excluindo as questões relativas a atos de outras funções estaduais, concretamente, no que ora releva, a impugnação dos atos praticados no exercício da função legislativa.

A decisão recorrida entendeu que o ato jurídico impugnado pela ora Recorrente é um ato materialmente legislativo e, atenta essa natureza legislativa, considerou que a sua sindicância está excluída da jurisdição administrativa, pelo que se dispensou de averiguar se o ato em causa tinha a natureza de lei medida ou de uma lei individual restritiva dos direitos, liberdades e garantias.

A questão que se coloca no caso concreto é, pois, a de saber se, mesmo nos casos em que se esteja perante atos legislativos configuráveis como leis-medida ou como leis individuais e concretas restritivas de direitos, liberdades e garantias, a solução da inadmissibilidade da sua impugnação nos tribunais administrativos é conforme com a Constituição.

Dir-se-á, preliminarmente, que a solução da impugnação dos referidos atos legislativos junto dos tribunais administrativos não é a única possível, nem é imposta pela natureza de tal tipo de atos.

Com efeito, conforme sugere a própria decisão recorrida, perante o ato legislativo em causa nos autos, «a recorrente tem assegurado o direito de ação para, no tempo oportuno, no momento em que se concretizar a eventual lesão decorrente da lei, aquando da transição para o regime remuneratório de mercado, exigir judicialmente o preço a que se julga com direito e promover, por essa via mediata, o controle incidental e concreto da constitucionalidade do ato jurídico legislativo que ora impugna (vide artigos 204.º e 280.º da CRP e 69.º e seguintes da LTC)».

Assim, admitindo a própria decisão recorrida esta possibilidade alternativa de a Recorrente fazer valer as suas pretensões perante a jurisdição administrativa, bem como de promover, por essa via mediata, o controle incidental e concreto da constitucionalidade do ato jurídico legislativo que visa impugnar, só se poderia considerar que estariam diminuídas as garantias de defesa dos seus direitos no caso de o Tribunal Constitucional entender que as leis-medida e as leis individuais e concretas restritivas de direitos, liberdades e garantias não constituem objeto idóneo para efeitos de controle de constitucionalidade.

Contudo, não tem sido esse o entendimento do Tribunal Constitucional, conforme decorre da sua jurisprudência, na qual tem vindo a delinear o conceito de norma para efeitos da fiscalização da constitucionalidade

Com efeito, o Tribunal Constitucional tem adotado um conceito simultaneamente funcional e formal de norma. Significa isto que, por um lado, tem optado por acolher um conceito de norma funcionalmente adequado aos fins visados pelo sistema de fiscalização da constitucionalidade e, por outro lado, tem também acolhido um conceito formal de norma, admitindo que possa ser fiscalizada a constitucionalidade de preceitos que, embora não revistam natureza geral e abstrata, estejam inseridos em diplomas legislativos.

É este entendimento que se encontra plasmado no Acórdão n.º 26/85, onde se refere que o que há de procurar-se para este efeito «é um conceito funcional de “norma”, ou seja, um conceito funcionalmente adequado ao sistema de fiscalização da constitucionalidade», clarificando-se ainda, no que respeita aos atos abrangidos pelo sistema de fiscalização da constitucionalidade previsto na Constituição que quando o ato do poder público «contiver uma regra de conduta para os particulares ou para a Administração, ou um critério de decisão para esta última ou para o juiz, aí estaremos perante um ato “normativo”, cujas injunções ficam sujeitas ao controle da constitucionalidade».

Daí que este Acórdão tenha considerado abrangidos no aludido conceito de norma, não escapando por isso ao controle específico da constitucionalidade, «os preceitos legais de conteúdo individual e concreto, ainda mesmo quando possuam eficácia consuntiva».

Este entendimento segundo o qual, no nosso modelo de justiça constitucional, constituem objeto idóneo de controle todas as normas jurídicas públicas, independentemente da respetiva generalidade e abstração, tem sido reiteradamente seguido pelo Tribunal, encontrando-se expresso, entre outros, nos acórdãos n.ºs 80/86, 150/86, 157/88, 365/91, 172/93, 155/95, 421/98, 529/01, 225/05, 407/06 e 353/2007.

Por outro lado, e no que para o presente caso assume maior relevância, o Tribunal tem também reiterado a afirmação de que constituem objeto idóneo de fiscalização da constitucionalidade as denominadas leis-medida ou leis-providência, apesar da sua natureza individual e concreta (cfr., entre outros, os já citados Acórdãos n.ºs 26/85, 80/86, 157/88, 365/91 e 121/92).

Assim, a respeito da problemática das leis individuais, numa situação em que estava em causa a apreciação preventiva da constitucionalidade do artigo 20.º de um projeto de decreto-lei aprovado pelo Conselho de Ministros, que definia «o regime de privatização da PETROGAL, S. A.», diz-se o seguinte no Acórdão n.º 365/91:

«A problemática das leis individuais (leis-medida ou leis-providência), que não é nova na doutrina e jurisprudência constitucionais portuguesas, tem obtido nesta uma solução uniforme e pacífica no sentido da admissibilidade de tal figura (cfr. Parecer n.º 13/82, da Comissão Constitucional, in Pareceres da Comissão Constitucional, 19.º vol., pp. 142 e segs.; Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 63/91, in *Diário da República*, 2.ª série, de 3 de julho de 1991; 157/88, in *Diário da República*, 1.ª série, de 26 de julho de 1988, com referência ao Acórdão n.º 26/85, este publicado nos Acórdãos do Tribunal Constitucional, 5.º Vol., pp. 7 e segs.).

Tendo em conta todo o exposto, é forçoso concluir que não assiste razão à Recorrente quando sustenta que a interpretação normativa do artigo 4.º, n.º 2, alínea a), do ETAF, no sentido de excluir da competência material dos tribunais administrativos a sindicância de leis-medida e de leis individuais e concretas restritivas de direitos, liberdades e garantias, viola do princípio da tutela jurisdiccional efetiva.

Com efeito, contrariamente ao que sustenta a Recorrente, esta posição não torna insindicações os atos legislativos configuráveis como leis-medida e de leis individuais e concretas restritivas de direitos, liberdades e garantias, uma vez que, por um lado, a própria decisão recorrida admite outras possibilidades alternativas de a Recorrente fazer

valer as suas pretensões perante a jurisdição administrativa, bem como de promover, por essa via mediata, o controle incidental e concreto da constitucionalidade do ato jurídico legislativo que visa impugnar e, por outro lado, o Tribunal Constitucional, como resulta da jurisprudência acima referida, tem reiteradamente entendido que tal tipo de atos constitui objeto idóneo para efeitos de controlo de constitucionalidade.

Assim, é forçoso concluir que a interpretação normativa sindicada não viola o princípio da tutela jurisdicional efetiva, consagrado nos artigos 20.º e 268.º, n.º 4, da Constituição.

3.2. Da violação do disposto no artigo 18.º, n.º 3, da Constituição

Segundo a Recorrente, a inadmissibilidade constitucional de atos individuais sob forma legislativa restritivos de direitos, liberdades e garantias, consagrada no artigo 18.º, n.º 3, da Constituição, não pode deixar de ter repercussão na interpretação da norma do artigo 4.º, n.º 2, alínea a), do ETAF, pois, caso contrário, é a própria eficácia daquela mesma inadmissibilidade que fica posta em causa, sendo esvaziada de conteúdo.

No caso concreto, a violação direta do artigo 18.º, n.º 3, da Constituição, tendo em conta o alegado pela Recorrente, ocorreria na hipótese de a norma do artigo 3.º, n.º 1, alínea a) e 2 do Decreto-Lei n.º 35/2013, de 28 de fevereiro, ser considerada um ato individual sob forma legislativa restritivo de direitos, liberdades e garantias.

Ora, sendo esta eventual desconformidade constitucional imputável diretamente à referida norma (na hipótese, sobre a qual o tribunal a quo não se pronunciou, de esta revestir a natureza de ato individual sob forma legislativa restritivo de direitos, liberdades e garantias), só de forma indireta poderá dizer respeito à interpretação normativa questionada nos autos (ou seja, na medida em que tal interpretação normativa seja impeditiva de se poder sindicarem a conformidade constitucional das normas contidas no referido artigo 3.º, n.º 1, alínea a) e 2 do Decreto-Lei n.º 35/2013, de 28 de fevereiro em face do artigo 18.º, n.º 3 da Constituição).

No entanto, face ao que acima referido, e concluindo-se que a interpretação normativa sindicada não impede de, por outra via, a Recorrente poder sindicarem, por via incidental, a conformidade constitucional de tais normas, não se vê como tal interpretação possa contender com o disposto no referido artigo 18.º, n.º 3 da Constituição.

3.3. Da violação do disposto no artigo 3.º, n.º 3, da Constituição

Segundo a Recorrente, o intuito de obter a conformidade dos atos do poder público com a Constituição é posto em causa se o Governo puder praticar atos individuais sob a forma legislativa que sejam restritivos de direitos, liberdades e garantias, mas cujo conhecimento seja vedado aos tribunais administrativos em virtude do disposto no artigo 4.º, n.º 2, alínea a), do ETAF.

No caso concreto, concluiu-se que a interpretação normativa sindicada não viola o princípio da tutela jurisdicional efetiva, consagrado nos artigos 20.º e 268.º, n.º 4, da Constituição, na medida em que, conforme se referiu, a Recorrente, como a própria decisão recorrida admite, pode fazer valer as suas pretensões perante a jurisdição administrativa, bem como promover, por essa via mediata, o controle incidental e concreto da constitucionalidade do ato jurídico legislativo que ora impugna. E, por outro lado, conforme se referiu, o Tribunal Constitucional tem entendido que as leis-medida e as leis individuais e concretas restritivas de direitos, liberdades e garantias constituem objeto idóneo para efeitos de controlo de constitucionalidade.

Significa isto que o pressuposto de que parte a Recorrente, de que a interpretação normativa sindicada coloca em causa o intuito de obter a conformidade dos atos do poder público com a Constituição, não se verifica.

Com efeito, face ao exposto, na hipótese de o Governo praticar atos individuais sob a forma legislativa que sejam restritivos de direitos, liberdades e garantias, mesmo que seja vedada a respetiva impugnação juntos dos tribunais administrativos, por força da interpretação normativa do artigo 4.º, n.º 2, alínea a), do ETAF, ora sindicada, tais atos não são, conforme se referiu, insindicáveis, estando garantido o controlo da sua conformidade com a Constituição.

Daí que também não proceda este fundamento de inconstitucionalidade.

3.4. Conclusão

Pelo exposto, há que concluir que a interpretação normativa em questão não viola qualquer norma ou princípio constitucional, designadamente, os que se encontram previstos nos artigos 3.º, n.º 3, 18.º, n.º 3, 20.º e 268.º, n.º 4, da Constituição.

Deve, por isso, ser negado provimento ao recurso.

Decisão

Nestes termos, decide-se:

a) Não julgar inconstitucional a norma do artigo 4.º, n.º 2, alínea a), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, interpretada no sentido de que, concluindo-se que o ato impugnado tem natureza legislativa, a

sua sindicância não cabe no âmbito da jurisdição administrativa, sem que seja necessário apurar qual a exata espécie dentro do género legislativo que está em causa, designadamente uma lei-medida ou uma lei individual restritiva dos direitos, liberdades e garantias.

b) Consequentemente, negar provimento ao recurso.

Custas pela Recorrente, fixando-se a taxa de justiça em 25 unidades de conta, ponderados os critérios referidos no artigo 9.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 303/98, de 4 de outubro (artigo 6.º, n.º 1, do mesmo diploma).

Lisboa, 11 de fevereiro de 2015. — *João Cura Mariano — Pedro Machete — Fernando Vaz Ventura — Ana Guerra Martins* (vencida pelas razões apontadas em relação ao conhecimento da Decisão Sumária n.º 733/2014, de 28/10) — *Joaquim de Sousa Ribeiro*.

208766456

Acórdão n.º 125/2015

Processo n.º 902/2014

Acordam, na 3.ª Secção, no Tribunal Constitucional:

I — Relatório

1 — Por sentença do Tribunal da Comarca de Alcácer do Sal, o arguido Mário Rui Sanona Coelho foi condenado, como autor material de um crime de frustração de créditos agravado, previsto e punido nos termos dos artigos 227.º-A, n.ºs 1 e 2, e 229.º-A, com referência aos artigos 227.º, n.ºs 2 e 3, e 72.º, do Código Penal, na pena de 200 dias de multa, à razão diária de € 7,00 e ainda nas quantias de € 1500,00 e € 3513,86 a pagar aos lesados, a título de indemnização civil, por danos não patrimoniais e danos patrimoniais.

Em recurso para o Tribunal da Relação de Évora, o arguido suscitou, além do mais, a inconstitucionalidade orgânica do artigo 227.º-A do Código Penal, por violação dos artigos 112.º, n.º 1, e 165.º, n.º 1, alínea c), e n.º 2, da Constituição da República, por considerar que o Decreto-Lei n.º 38/03, de 8 de março, que introduziu esse tipo legal, não respeitou os limites materiais da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 23/02 de 21 de agosto.

Tendo sido julgado improcedente o recurso e confirmada a decisão recorrida, o arguido veio então interpor recurso para o Tribunal Constitucional, ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 70.º da Lei do Tribunal Constitucional, tendo por objeto a referida norma do artigo 227.º-A do Código Penal, que pune o crime de frustração de créditos.

Prosseguindo o processo para apreciação de mérito, o recorrente apresentou alegações, em que formula as seguintes conclusões:

«1. A norma do art. 227.º-A do Código Penal foi introduzida no ordenamento jurídico pelo Decreto-Lei n.º 38/2003, de 8 de março, emanado no uso da autorização legislativa dada ao Governo pela Lei n.º 23/2002, de 21 de agosto.

2. Nos termos do art. 11.º da Lei n.º 23/2002, de 21 de agosto, ficou o Governo autorizado a criminalizar o comportamento do devedor que, após prolação de sentença condenatória exequível, destruir, danificar, fizer desaparecer, ocultar ou sonegar parte do seu património, para dessa forma intencionalmente frustrar, total ou parcialmente, a satisfação do direito do credor, em termos equivalentes ao crime de insolvência dolosa, previsto e punido pelo artigo 227.º do Código Penal.

3. O artigo 227.º do Código Penal punia (então) com pena de prisão até três anos ou pena de multa a prática do crime de insolvência dolosa, do que dependia (1) a ocorrência da situação de insolvência e (2) o seu reconhecimento judicial.

4. Ora, a norma do art. 227.º-A veio cominar a sanção penal de prisão três anos ou pena de multa se instaurada a ação executiva, nela não se conseguir satisfazer inteiramente os direitos do credor.

5. A norma do art. 227.º-A, acrescentado ao Código Penal por diploma emanado no uso de autorização legislativa, deveria respeitar o limite material daquela autorização.

6. Verifica-se, porém, que o resultado (situação de insolvência) e a condição de punibilidade (o reconhecimento judicial da insolvência) que integram o tipo do art. 227.º são inequivocamente mais restritivas do que o que se consagrou no (então novo) art. 227.º-A.

7. A norma do art. 227.º-A do Código Penal enferma, assim, de inconstitucionalidade, por violação dos arts. 112.º, n.º 2 e, 165.º, n.º 1 alínea c) e n.º 2 da Constituição da República Portuguesa.

8. Mas mesmo que não existisse tal contradição entre a formação do tipo e a condição de punibilidade como preconizado pela Autorização Legislativa ainda assim seria sindicável quanto à sua conformidade constitucional, e pois que