



# PARTE D

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### Acórdão n.º 618/2007

#### Processo n.º 261/07

Acordam na 3.ª Secção do Tribunal Constitucional

#### I — Relatório

1 — José Manuel Pereira Rodrigues requereu a concessão de apoio judiciário, na modalidade de dispensa de pagamento de taxa de justiça e de nomeação e pagamento de honorários de patrono, a fim de se constituir assistente num processo de inquérito, pedido esse que foi indeferido pelos serviços da Segurança Social.

O requerente impugnou a decisão administrativa de indeferimento no Tribunal Judicial da Comarca de Loures (4.º Juízo Criminal), mas sem sucesso. Seguidamente, interpôs recurso para o Tribunal da Relação de Lisboa que, por acórdão de 31 de Outubro de 2006, lhe negou provimento.

2 — No recurso, o requerente sustentou, além do mais, que o pedido de apoio judiciário deveria considerar-se já tacitamente deferido no momento em que foi proferido o acto expresso de indeferimento.

Sobre essa questão, a Relação disse o seguinte:

“(…)

Ora o que se passa é que nem a decisão recorrida, nem o recorrente, têm o entendimento correcto da situação referente a partir de quando ao abrigo do artigo 1.º da Portaria n.º 1085-A/04 se deve considerar suspenso o prazo de 30 dias para o deferimento tácito do pedido de protecção jurídica constante do artigo 25.º, n.º 1 e 2, da Lei n.º 34/04.

Como também nem a decisão recorrida, nem o recorrente, têm o entendimento correcto da situação referente a partir de quando e de que acto se deve considerar que o prazo de 30 dias para o deferimento tácito do pedido de protecção jurídica constante do artigo 25.º, n.º 1 e 2, da Lei n.º 34/04 retoma o seu curso após ao requerente do apoio judiciário ter sido, nos termos do artigo 1.º da Portaria n.º 1085-A/04, comunicado que faltam documentos para a decisão do requerimento.

O artigo 1.º da Portaria n.º 1085-A/04 estabelece o seguinte:

«1 — Com o requerimento de protecção jurídica devem ser juntos os documentos referidos nos artigos 3.º, 4.º, 14.º e 15.º da presente portaria.

«2 — O requerente deve juntar ainda, com o requerimento de protecção jurídica, outros documentos comprovativos das declarações prestadas, incluindo documentos de identificação pessoal do requerente e do respectivo agregado familiar, no caso de se tratar de pessoa singular, ou, tratando-se de pessoa colectiva ou equiparada, cópia do pacto social actualizado, no caso das sociedades, e outros documentos de identificação do requerente e respectivos representantes legais, se existirem.

«3 — Sem prejuízo do pedido de apresentação de provas a que haja lugar nos termos da lei, a falta de entrega dos documentos referidos nos números anteriores suspende o prazo de produção do deferimento tácito do pedido de protecção jurídica.»

Ora os documentos que o ofício da Segurança Social de 7 de Fevereiro de 2005 pediu são os referidos nos artigos 3.º, n.º 2 alínea a) e 14.º da Portaria n.º 1 085-A/04. Logo, dos referidos no n.º 1 do artigo 1.º deste diploma legal.

E, recordando, o que é que estipula o n.º 3 desse artigo 1.º

Que «a falta de entrega dos documentos referidos nos números anteriores suspende o prazo de produção do deferimento tácito do pedido de protecção jurídica».

E suspende esse prazo independentemente da prolação de qualquer despacho ou da emissão de qualquer ofício a avisar o requerente do apoio judiciário para a sua falta, operando *ope legis* e não se pondo pois qualquer questão de quando é que o requerente se deve ter por notificado ou não desse despacho ou desse ofício para que se dê a suspensão.

Isto é, no caso dos autos, tendo o requerente e ora recorrente José Manuel Pereira Rodrigues requerido protecção jurídica em 19-1-2005 sem ter junto com o requerimento os documentos exigidos pelo n.º 1 do artigo 1.º da mencionada Portaria, logo nesse próprio dia ficou por

isso mesmo suspenso o prazo de produção do deferimento tácito do pedido de protecção jurídica.

Mas isso não significa que a Segurança Social fique muda e queda perante tal omissão da junção daqueles documentos. A 1.ª parte do n.º 3 do referido artigo 1.º impõe-lhe que peça ao requerente a apresentação das provas em falta, acto administrativo que a Segurança Social deve fazer em 8 dias, como manda o artigo 69.º do Código de Procedimento Administrativo, para o qual remete o artigo 37.º da Lei n.º 39/04, de 29-7, e por isso é que a Segurança Social lhe enviou o tal ofício datado de 7 de Fevereiro de 2005.

Mas se, por hipótese, a Segurança Social não o fizer em 8 dias mas em 8 meses, o prazo de produção do deferimento tácito do pedido de protecção jurídica continua suspenso desde lá atrás, enquanto o requerente não juntar os documentos. Daí que o artigo 38.º da Lei n.º 39/04, que estabelece que aos prazos processuais previstos nessa lei se aplicam as disposições da lei processual civil (e através do qual o recorrente pretende ver aplicado o efeito dos artigos 255.º, n.º 1 e 254.º, n.º 3, do Código de Processo Civil), não tenha nada que ver com o assunto que vimos tratando e que é antes o das causas de suspensão de um prazo — no caso, o prazo de produção do deferimento tácito do pedido de protecção jurídica.

O que nos leva directamente à 2ª parte da questão, a referente a estabelecer a partir de quando e de que acto se deve considerar que o prazo de 30 dias para o deferimento tácito do pedido de protecção jurídica constante do artigo 25.º, n.º 1 e 2, da Lei n.º 34/04 retoma o seu curso. Ora esse momento só pode ser aquele em que o requerente do apoio judiciário entrega os documentos em falta ou aquele em que a Segurança Social deles declara a final prescindir.

No caso dos autos, como nem o requerente os juntou, nem a Segurança Social declarou no processo deles a final prescindir, isso quer dizer que o prazo de produção do deferimento tácito do pedido de protecção jurídica continuou suspenso nos termos do artigo 1.º, n.º 3, da aludida Portaria e estava ainda suspenso quando aquela entidade administrativa deu a decisão final, não tendo havido sequer oportunidade para que a realização da audiência escrita do requerente para a qual ele foi convidado a fls. 63 do presente processado tivesse operado outra suspensão do mesmo prazo, agora a estipulada no artigo 100.º, n.º 3, do Código de Procedimento Administrativo.

Em conclusão: não ocorreu nos presentes autos o deferimento tácito do requerimento de concessão do apoio judiciário, por decurso do prazo de 30 dias estabelecido no artigo 25.º, n.º 1 e 2, da Lei n.º 34/04.”

3 — O recorrente interpôs recurso deste acórdão para o Tribunal Constitucional, ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 70.º da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro (LTC), suscitando diversas questões.

O relator (fls. 149) ordenou o prosseguimento do processo, mas delimitando o recurso à questão de constitucionalidade da “norma do n.º 3 do artigo 1.º da Portaria n.º 1085-B/2004, de 31 de Agosto, na interpretação de que a falta de entrega, conjuntamente com o requerimento de protecção jurídica, dos documentos referidos na alínea a) do n.º 2 do artigo 3.º e no artigo 14.º da mesma Portaria, suspende *ope legis* o decurso do prazo de produção do deferimento tácito do pedido, independentemente da prolação de despacho ou de notificação do requerente para suprir a falta”.

Apresentaram alegações o recorrente e o Ministério Público.

O recorrente remata as suas alegações com as seguintes conclusões:

“1.ª As notificações da autoridade administrativa consideram-se efectuadas ao interessado no terceiro dia seguinte à sua remessa postal, ou no dia útil seguinte se aquele o não for, segundo as regras dos artigos 254.º, n.º 2, e 255.º, n.º 1, do Código de Processo Civil, aplicável *ex vi* artigo 38.º da Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho.

2.ª Só então se suspende o prazo peremptório imposto no n.º 1 do artigo 25.º da aludida Lei n.º 34/2004, o qual reinicia o seu curso com a prática do acto para que o interessado foi convocado, por entrega nos serviços da administração ou remessa postal.

3.ª O dispositivo do n.º 3 do artigo 1.º da Portaria n.º 1085-A/2004, de 31 de Agosto, não contém a virtualidade de impor uma suspensão automática *ope legis* a manter-se até final do procedimento administrativo se incumprida, total ou parcialmente, a exigência da autoridade administrativa para prática de acto, designadamente a entrega de documentos cuja indispensabilidade não esteja especificadamente prevista na lei ou seja de obtenção impossível

4.ª Tampouco essa suspensão se mantém até ao final do prazo para a prática desse acto, reiniciando-se logo que o interessado alegue e demonstre sumariamente, em especial por emanância de lei expressa, ser tal acto dispensado, dispensável, inexigível ou impossível por esvaziamento do objecto, segundo a regra da alínea b) do n.º 1 do artigo 284.º da mesma lei adjectiva civil, devidamente conjugado com o dispositivo da alínea b) do n.º 2 do artigo 89.º do Código de Procedimento Administrativo.

5.ª Como é o caso das certidões fiscais relativas a actividade profissional independente e a sociedades onde o requerente e ou o seu agregado familiar detenham participações sociais iguais ou superiores a 10% do capital social, exigidas nos artigos 4.º, n.º 2, 8.º, n.º 5, e 14.º da referida portaria reguladora, se tiverem sido comprovadas as respectivas cessações de actividades, caso em que inexistem obrigações declarativas acessórias de acordo com o expresso em sede do Código do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares, do Código do Rendimento sobre as Pessoas Colectivas, e do Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado.

6.ª Como o é também quando o titular societário não é gerente e, por isso, carece de legitimidade activa para requerer certidões fiscais por força do disposto nos artigos 252.º, n.ºs 1 e 5, do Código das Sociedades Comerciais e artigo 15.º da lei Geral Tributária.

7.ª Ao que acresce que a economia comum não se presume, tampouco a comunhão de mesa e habitação, como dita o artigo 2.º da Lei n.º 6/2000, de 11 de Maio, e os filhos maiores, com rendimentos próprios, gozam de independência total, e de personalidades e capacidades próprias segundo as regras dos artigos 66.º e 67.º do Código Civil, e artigos 15.º e 16.º da lei Geral Tributária, em absoluta submissão ao imperativo constitucional do artigo 26.º da lei fundamental, pelo que a entrega de elementos sobre o seu rendimento depende inteiramente da sua vontade, devendo ser chamados pela administração a intervir como interessados, querendo, como previsto no artigo 90.º, n.º 1, do Código de Procedimento Administrativo e demais normas conexas.

8.ª Por todo este conjunto de factores relevantes existe nestes casos, também *ope legis*, impossibilidade prática de cumprir a determinação administrativa, por impetórias legais peremptórias que tornam o acto dispensável como emerge do disposto no já referido artigo 89.º, n.º 2, alínea b), do Código de Procedimento Administrativo, aplicável em razão do artigo 37.º da Lei n.º 34/2004.

9.ª Por isso o sábio legislador previu, de resto, tais excepções à regra em causa ao transpor para a lei solução alternativa para o necessário cômputo da renda financeira implícita, por via da aplicação do valor nominal das participações sociais em causa conforme está expresso a final do n.º 5 do artigo 10.º da Portaria n.º 1 085-A/2004.

10.ª Que no que tange ao rendimento efectivo do requerente e seu agregado familiar se basta com a declaração fiscal de rendimentos a qual é presumida de verdadeira por força do n.º 1 do artigo 75.º da lei Geral Tributária.

11.ª E para que nada falhasse e, por essa via, se cerceassem os direitos do cidadão sempre ficou também em forma de lei, o artigo 20.º, n.º 2, da Lei n.º 34/2004, a possibilidade de, em caso de fundadas dúvidas, se socorrer a autoridade administrativa de uma comissão técnica avaliadora da invocada situação de insuficiência de meios económicos do interessado.

12.ª Destarte, se adapta a norma arguida de inconstitucionalidade interpretativa — e com ela as leis aplicáveis, as supra referidas e as demais que as complementam numa subsidiariedade legislativa concatenada — de forma a garantir ao cidadão o direito a um processo célere e equitativo que lhe garanta em tempo útil o acesso ao direito e aos tribunais de modo a defender em tempo útil tais direitos e impedir a sua violação.

13.ª Pelo que a interpretação dada à norma contida no n.º 3 do artigo 1.º da Portaria n.º 1085-A/2004, de 31 de Agosto, está ferida de inconstitucionalidade porque incorrectamente entendida e aplicada ao considerar uma radical percepção sobre a suspensão do prazo para a decisão administrativa *ope legis* e *ad aeternum* em caso de falta de documentos exigidos na lei ou pela autoridade administrativa mesmo se estes inexistem por força de outras disposições legais, são de obtenção impossível ou extremamente demorada ou não estão no âmbito exclusivo da sua vontade, tese aquela que deverá ser considerada como violadora dos imperativos dos n.ºs 1, 4 e 5 do artigo 20.º da Constituição da República Portuguesa.

15.ª Tendo-se por correcta a que faz reiniciar o prazo suspenso com a notificação da autoridade administrativa para a prática do acto pretensamente em falta quando o interessado fizer saber dessas excepções à lei que dispensem, cerceiem ou impossibilitem a prática do acto, procedendo-se então segundo as regras alternativas previstas na própria lei de protecção jurídica, sua Portaria Regulamentadora e demais legislação aplicável, mormente o Código de Procedimento Administrativo.

16.ª Devendo, em conformidade, ser declarada a inconstitucionalidade da aludida norma do artigo 1.º, n.º 3, da Portaria n.º 1085-A/2004, de 31 de Agosto, na interpretação dada de que o prazo para a decisão administrativa se suspende *ope legis* em face da falta de entrega da documentação exigida pela administração mesmo se sem fundamento legal bastante nem objecto probatório, por violar os imperativos do n.ºs 1, 4 e 5 do artigo 20.º da Constituição da República Portuguesa, o que se requer.”

O Ministério Público contrapõe que não se afigura excessivo que quem alega insuficiência económica tenha o ónus de apresentar logo determinados documentos comprovativos dessa situação, não tendo a suspensão do prazo inerente à falta da apresentação consequências irremediáveis para quem busca protecção jurídica, mas tão só que o simples decurso do prazo de 30 dias não implique a concessão do benefício. E concluiu nos seguintes termos:

“1.º Não é inconstitucional a norma do n.º 3 do artigo 1º da Portaria n.º 1085-A/04, de 31 de Agosto, interpretada no sentido de que a falta de entrega, conjuntamente com o requerimento de protecção jurídica, dos documentos aludidos na alínea a) do n.º 2 do artigo 3º e no artigo 14º da mesma Portaria suspende *ope legis* o decurso do prazo de produção do deferimento tácito do pedido, independentemente de despacho ou de notificação do requerente para suprir a falta.

2.º Termos em que não deverá proceder o presente recurso.”

## II — Fundamentos

4 — O âmbito do recurso de fiscalização concreta de constitucionalidade é definido pelo requerimento de interposição. Posteriormente, pode ser restringido, mas não ampliado (v., por exemplo, Acórdãos n.ºs 634/94, 20/97 e 243/97, publicados, respectivamente, no *Diário da República*, 2.ª série, de 31 de Janeiro de 1995 e de 1 de Março de 1997 e nos *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, vol. 36, pp. 609-614). Além disso, o objecto assim definido a instância de parte, sofre as delimitações que porventura resultem do despacho de admissão ou do exame preliminar e se consolidem.

Sucedo que, apesar de abrirem com o reconhecimento da delimitação operada pelo despacho do relator a fls. 149 e segs., as alegações do recorrente versam sobre diversíssimas questões, as mais delas nem sequer constituindo questões de constitucionalidade e, de todo o modo, sempre exorbitando do objecto do recurso como ficou definido por aquele despacho, que não foi objecto de impugnação. Não pode conhecer-se dessa matéria, pelo que, em conformidade com aquela delimitação e com os poderes cognitivos do Tribunal, se irá apreciar a questão de conformidade com os n.ºs 1, 4 e 5 do artigo 20.º da Constituição da norma do n.º 3 do artigo 1.º da Portaria n.º 1085-B/2004, de 31 de Agosto, na interpretação de que a falta de entrega, conjuntamente com o requerimento de protecção jurídica, dos documentos referidos na alínea a) do n.º 2 do artigo 3.º e no artigo 14.º da mesma Portaria, suspende *ope legis* o decurso do prazo de produção do deferimento tácito do pedido, independentemente da prolação de despacho ou de notificação do requerente para suprir a falta.

Importa ainda deixar claro que, tal como a questão é posta ao Tribunal, o que cumpre confrontar com a Constituição é a repercussão na formação do deferimento tácito, segundo a interpretação normativa adoptada pelo tribunal *a quo*, da falta de instrução do requerimento com os documentos probatórios que legalmente o devem acompanhar, e não a exigência de apresentação dos referidos documentos ou de alguns deles, aspecto relativamente ao qual ficou decidido que o recurso de constitucionalidade não pode prosseguir, por não ter sido oportunamente suscitada, de modo processualmente adequado, a respectiva questão de constitucionalidade.

5 — O artigo 25.º, n.º 1, da Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho (serão deste diploma legal todas as disposições legais doravante citadas sem outra referência), fixa o prazo de 30 dias para conclusão e decisão do procedimento administrativo respeitante ao pedido de protecção jurídica, pretensão esta cuja apreciação, mesmo na modalidade de apoio judiciário, passou competir aos serviços de segurança social desde a desjudicialização que neste domínio foi operada pela Lei n.º 30-E/2000, de 20 de Dezembro. Decorrido esse prazo, considera-se deferido o pedido de pretensão de protecção jurídica formulado (artigo 25.º, n.º 2).

O legislador enveredou, neste domínio, pelo regime de *deferimento tácito*, isto é, por atribuir um efeito jurídico positivo (de assentimento) ao silêncio administrativo, concedendo ao requerente o benefício correspondente à sua pretensão, verificado que seja o decurso do lapso temporal legalmente fixado sem que o órgão com dever legal de decidir se tenha pronunciado expressamente. Além disso, estabeleceu um prazo consideravelmente mais curto do que o prazo geral de produção de deferimento tácito, que é de 90 dias a contar da formulação do pedido ou da apresentação do processo para esse efeito (cf. n.º 2 do artigo 108.º

do Código do Procedimento Administrativo). Quer a valoração positiva do silêncio administrativo, quer o encurtamento do prazo, são soluções ordenadas a assegurar, no plano procedimental, maior celeridade e mais intensa protecção à garantia de que o acesso à justiça não seja denegado por insuficiência de meios económicos.

Ora, um dos problemas que tem sentido colocar, no âmbito do regime geral dos requisitos de formação do deferimento tácito é o de saber se esse efeito é afastado pela falta de qualquer elemento essencial para apreciação do pedido e se nessa categoria cabe a falta de um documento cuja junção constitua ónus do requerente e que seja exigido por lei para a instrução do requerimento. Independentemente da resposta que em geral se dê a este problema (cf. JOÃO TIAGO SILVEIRA, *O Deferimento Tácito*, pág. 168), quanto ao procedimento relativo ao pedido de protecção jurídica a questão é objecto de regime especial, estando expressamente resolvida pelo n.º 3 do artigo 1.º da Portaria n.º 1085-A/84, de 31 de Agosto, editada ao abrigo do disposto no n.º 5 do artigo 8.º da Lei n.º 34/2004.

Efectivamente, o artigo 1.º da Portaria 1085-A/2004 estabelece o seguinte (itálico aditado quanto à norma impugnada):

#### “Apresentação de documentos

1 — Com o requerimento de protecção jurídica devem ser juntos os documentos referidos nos artigos 3.º a 5.º e 14.º e 15.º da presente portaria.

2 — O requerente deve juntar ainda, com o requerimento de protecção jurídica, outros documentos comprovativos das declarações prestadas, incluindo documentos de identificação pessoal do requerente e do respectivo agregado familiar, no caso de se tratar de pessoa singular, ou, tratando-se de pessoa colectiva ou equiparada, cópia do pacto social actualizado, no caso das sociedades, e outros documentos de identificação do requerente e respectivos representantes legais, se existirem.

3 — *Sem prejuízo do pedido de apresentação de provas a que haja lugar nos termos da lei, a falta de entrega dos documentos referidos nos números anteriores suspende o prazo de produção do deferimento tácito do pedido de protecção jurídica.*”

Na interpretação que lhe é dada pela decisão recorrida — e, é bom repeti-lo, esse é o sentido normativo cuja inconstitucionalidade cumpre apreciar —, resulta desta disposição que, não cumprindo o requerente o ónus que o n.º 1 do mesmo preceito lhe impõe, de acompanhar o requerimento de protecção jurídica com os elementos de prova da insuficiência económica que a lei (*rectius* o regulamento) taxativamente exige, o prazo de deferimento tácito fica automática e imediatamente suspenso. Independentemente de qualquer acto da Administração a advertir ou convidar o requerente do apoio judiciário para suprir a falta, o prazo para a decisão final não corre — nem sequer se inicia — enquanto os documentos não forem juntos ou a Administração declare deles prescindir.

[Assinale-se que este regime sofreu alterações com a lei 47/2007, de 28 de Agosto, que entrarão em vigor em 1 de Janeiro de 2008, sendo aditado à lei 24/2004 um artigo 8.º-B, que passará a dispor que, se não forem entregues com o requerimento de protecção jurídica os elementos de instrução legalmente exigidos, os serviços da segurança social notificam o interessado para que este os apresente no prazo de 10 dias, suspendendo-se o prazo para a formação de acto tácito. No termo desse prazo, se o interessado não tiver procedido à apresentação de todos os elementos de prova necessários, o requerimento é indeferido. Passará a estar expressamente estabelecida, com efeitos cominatórios, uma notificação para completar a instrução nestas circunstâncias].

6 — Segundo o recorrente, na aludida interpretação, a norma do n.º 3 do artigo 1.º da Portaria n.º 1085-A/2004 violaria o disposto nos n.ºs 1, 4 e 5 do artigo 20.º da Constituição.

Trata-se de questão de constitucionalidade com fortes semelhanças com aquela que foi apreciada pelo Tribunal no acórdão n.º 364/2004, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 30 de Junho de 2004.

Nesse acórdão, em recurso de fiscalização concreta de constitucionalidade também protagonizado pelo ora recorrente, o Tribunal concluiu que não violava os n.ºs 1, 4 e 5 do artigo 20.º da Constituição a norma então constante do n.º 1 do artigo 26.º da Lei n.º 30-E/2000, de 20 de Dezembro, na interpretação segundo a qual a «o prazo peremptório ali previsto, suspenso após a notificação prevista no artigo 24.º da referida lei e até à sua resposta ou preclusão do prazo para a mesma, só pode ser contado após a disponibilização à entidade administrativa de todos os elementos necessários e suficientes à sua apreciação, considerados [n]estes os que tenham sido carreados em função do aludido artigo 24.º, não se produzindo assim o deferimento tácito».

As considerações que justificaram essa decisão são em larga parte transponíveis para o confronto da norma agora em causa com os mesmos preceitos constitucionais, pelo que se retomam, nos seus traços essenciais.

7 — A proibição de denegação de justiça por insuficiência de meios económicos, que acompanha expressamente a garantia de acesso ao direito e aos tribunais (n.º 1 do artigo 20.º da Constituição), assegurando que esta se não quede por uma garantia meramente formal, impõe ao Estado um dever de prestação a favor daqueles cuja situação económica lhes não permita custear as despesas inerentes ao exercício do direito de acesso à via judiciária. Tratando-se de uma prestação positiva que apenas deve ser realizada a favor de quem precise dela, dado nada impor que a justiça seja gratuita (cf. J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4ª edição, vol. I, p. 411), não pode a respectiva previsão constitucional deixar de ser lida no sentido de que a sua concessão seja necessariamente precedida de um acto de avaliação daquela insuficiência económica para suportar as despesas da lide.

Como já se deixou dito, a competência para essa avaliação está hoje atribuída à Administração (artigo 20.º da lei 34/2004), que decide em conclusão de um procedimento administrativo especial em que ao interessado — que pode requerer por si ou através de advogado, advogado estagiário ou solicitador e, ainda, socorrer-se de representação pelo Ministério Público (cf. artigo 19.º da lei 34/2004) — incumbe instruir o requerimento com os documentos relativos aos rendimentos e activos (próprios ou de elementos do respectivo agregado familiar) que a Portaria 1085-B/2004, de 31 de Agosto, alterada pela Portaria n.º 288/2005, de 21 de Março, especifica.

A Administração aprecia a ocorrência da situação de insuficiência económica alegada, em face dos elementos probatórios que o requerente junte e dos esclarecimentos complementares que oficiosamente solicite ou obtenha e extrai daí as consequências inerentes quanto à concessão, modalidade e extensão do benefício de apoio judiciário pretendido. Apreciação a que, salvo situações excepcionais (cf. n.º 2 do artigo 20.º da lei 34/2004), os serviços da Segurança Social procedem por aplicação de critérios tarifcados no *Anexo* à lei 34/2004 e quantificados nos artigos 6.º a 13.º da Portaria n.º 1085-B/2004, tendentes a eliminar a subjectividade da apreciação administrativa.

Esta decisão tem a Administração de tomá-la no prazo de 30 dias subsequentes à formulação do pedido, sob pena de ocorrer o deferimento tácito a que alude o n.º 2 do artigo 25.º da Lei n.º 34/2004. Mas, de acordo com a norma questionada, com o sentido cuja verificação de conformidade à Constituição é deferida ao Tribunal em recurso de fiscalização concreta, este efeito não se verifica se o pedido não estiver devidamente instruído com os elementos cuja junção com o requerimento inicial o regulamento expressamente impõe. E, de acordo com a mesma interpretação — e isto é o que diferencia a presente situação daquela que foi apreciada no acórdão n.º 364/2004 —, independentemente de despacho a advertir o interessado para a necessidade de juntar os elementos em falta. O acórdão recorrido reconhece a existência de um dever de a Administração notificar o requerente para suprir a falta, mas afirma que não é dessa notificação que resulta a suspensão do prazo de produção do deferimento tácito e que o incumprimento pontual de tal dever de colaboração com o particular não interfere com tal suspensão.

8 — A norma assim interpretada não colide com qualquer das normas ou princípios constitucionais que o recorrente invoca.

8.1 — Em primeiro lugar, este regime de suspensão do prazo de formação do deferimento tácito no âmbito do procedimento de apreciação do pedido de protecção jurídica não viola a proibição de denegação de justiça por insuficiência de meios económicos, consagrada no n.º 1 do artigo 20.º da Constituição.

É certo que não basta para cumprir este imperativo constitucional a mera existência do instituto do apoio judiciário no nosso ordenamento; impõe-se que a sua modelação seja adequada, tanto nos pressupostos de atribuição e nas prestações em que se analisa, como no procedimento a permitir o acesso aos tribunais por parte daqueles que carecem dos meios económicos suficientes para suportar os encargos que são inerentes à instauração e desenvolvimento de um processo judicial, designadamente custas e honorários forenses (*assistência judiciária e patrocínio judiciário*). Todavia, nem a imposição legal ou regulamentar de que o pedido de protecção jurídica seja instruído com determinados elementos destinados a provar a insuficiência económica colide com esse direito, nem a consequência que a norma em causa, na interpretação adoptada, comina para o seu incumprimento (não correr o prazo para o deferimento tácito) se apresenta como inadequada ou excessiva.

Tratando-se de uma pretensão a uma prestação positiva do Estado (o pagamento das despesas de patrocínio) e à exoneração ou modificação de encargos (as custas e demais encargos processuais) a que os utentes da justiça estão geralmente sujeitos, nada tem de desrazoável que o interessado seja onerado com a prova dos respectivos pressupostos, aliás de acordo com o princípio geral de que àquele que invocar um direito cabe fazer a prova dos respectivos factos constitutivos (cf. artigo 342.º do Código Civil).

O efeito cominado pela norma em causa consiste, apenas, em não se considerar o pedido tacitamente deferido *enquanto* o interessado não tiver criado as condições para que a Administração possa apreciar

a justeza da sua pretensão, não o de denegar-lhe o benefício se ocorrer uma situação de demonstrada insuficiência económica.

Aliás, apesar de se aceitar que a opção pelo regime do deferimento tácito para o pedido de protecção jurídica não decidido no prazo legal cumpre o objectivo de conferir melhor protecção constitucional ao acesso ao direito e aos tribunais, eliminando entraves que pudessem advir da inércia administrativa, não pode considerar-se essa opção legislativa como constitucionalmente imposta (a única solução legítima) para garantir que a justiça não seja denegada por insuficiência de meios económicos, seja pelos princípios fundamentais da actividade administrativa (artigo 266.º e n.º 4 do artigo 267.º da CRP), seja em decorrência do complexo de direitos consagrados no artigo 20.º da CRP.

O legislador optou pela cominação do deferimento tácito como meio de compelir a Administração a decidir dentro do prazo e por reputar essa via mais capaz de oferecer protecção à posição do particular sem necessidade de intermediação do juiz. Porém, a especial exigência de celeridade procedimental não é incompatível com valoração diversa do silêncio administrativo, desde que ao interessado sejam facultados meios contenciosos que permitam fazer apreciar juridictionalmente a sua pretensão, com alcance e com efeitos que não comprometam a efectividade prática do direito de acesso aos tribunais, pelo que a opção por um ou outro sistema cabe na discricionariedade legislativa.

8.2 — Também não procede a argumentação com que o recorrente tenta convencer de que a norma em causa é susceptível de violar os n.ºs 4 e 5 do artigo 20.º da Constituição.

Estas normas constitucionais contemplam, no seu dispositivo imediato, procedimentos judiciais e não procedimentos administrativos. Admite-se, todavia, que a protecção concedida por tais normas constitucionais se estenda aos procedimentos administrativos que, pela sua directa relação com os processos judiciais, possam comprometer o *direito à decisão da causa em prazo razoável* e o *direito ao processo equitativo* (n.º 4 do artigo 20.º da CRP) ou a *efectividade da tutela judicial* na defesa dos direitos liberdades e garantias pessoais (n.º 5 do artigo 20.º da CRP). Nesta perspectiva, o procedimento relativo ao apoio judiciário integra-se nesta categoria de procedimentos administrativos cuja organização e estrutura podem contender com tais direitos relativos ao processo judicial, dos quais é instrumental.

Todavia, nem com esta extensão pode imputar-se à solução normativa em análise a violação de qualquer destas normas constitucionais, porque delas decorre a obrigação de o legislador adoptar soluções processuais e organizatórias que permitam realizar os referidos direitos, mas não que o interessado deva ser protegido contra as consequências das próprias opções, quando estas se traduzam no incumprimento de ónus procedimentais racionalmente fundados. Ora, o retardamento da decisão do procedimento e, reflexamente, da decisão judicial no processo em que se pretende beneficiar de apoio judiciário, é aqui consequência da actuação do requerente ao não facultar à Administração os elementos necessários à apreciação da pretensão de apoio judiciário directamente estabelecidos pela lei (Recorda-se que, face à delimitação do objecto do recurso, não está em consideração a conformidade constitucional das normas que fixam os documentos a apresentar).

8.3 — E não é exacto que a interpretação normativa questionada, ao não subordinar a suspensão do prazo de formação de deferimento tácito a prévio convite ou advertência ao requerente do apoio judiciário para completar a instrução do requerimento, o deixe *ad aeternum* em situação de incerteza ou na dependência irremediável da inércia da Administração, o que poderia conduzir a um juízo de violação do princípio do procedimento equitativo.

Com efeito, o acórdão recorrido reconheceu que os serviços da Segurança Social tem o dever de notificar o interessado para a falta de determinados elementos, estabelecendo até esse prazo em 8 dias. Perante isso, o requerente poderá completar a instrução do pedido, se acatar as razões da Administração, ou impugnar a decisão subsequente de indeferimento, se discordar da exigência. Foi, aliás, o que no caso sucedeu, pelo que este argumento do recorrente não corresponde à dimensão normativa efectivamente aplicada pela decisão recorrida na solução da questão controvertida.

É certo que o acórdão refere que o incumprimento do prazo, seja qual for a sua expressão não tem quaisquer consequências neste domínio (“...se, por hipótese, a Segurança Social não o fizer em 8 dias mas em 8 meses, o prazo de produção do deferimento tácito do pedido de protecção jurídica continua suspenso desde lá atrás, enquanto o requerente não juntar os documentos”). Porém, esta afirmação é meramente conjectural, não correspondendo à dimensão normativa efectivamente aplicada. Na verdade, segundo a matéria de facto que o acórdão recorrido deu como provada, os serviços da Segurança Social advertiram o requerente para a insuficiência da instrução, não no prazo de 8 dias, mas seguramente antes de decorrido o prazo de 30 dias, já que o pedido de apoio judiciário foi formulado em 19 de Janeiro de 2005 e a notificação ao recorrente para completar a instrução consta de ofício de 7 de Fevereiro de 2005, vindo o pedido a ser indeferido em 1 de Março de 2005. No total, com

notificação para completar a instrução e audição prévia do requerente, menos de um mês e meio até à decisão final. Foi esta a situação que o acórdão apreciou, pelo que aquela afirmação não integra a dimensão normativa que constitui a sua *ratio decidendi* na solução da questão controvertida, retirando objecto à alegação do recorrente de que a interpretação normativa acolhida implica a suspensão intolerável do prazo para decisão administrativa.

9 — Decisão

Pelo exposto, decide-se negar provimento ao recurso e condenar o recorrente nas custas, fixando a taxa de justiça em 25 (vinte e cinco) unidades de conta.

Lisboa, 19 de Dezembro de 2007. — Vítor Gomes — Carlos Fernandes Cadilha — Ana Maria Guerra Martins — Maria Lúcia Amaral — Gil Galvão.

## Acórdão n.º 615/2007

### Processo n.º 385/07

Acordam, na 3.ª Secção, do Tribunal Constitucional:

**I — Relatório.** — 1 — Nos presentes autos de fiscalização concreta da constitucionalidade, vindos do Tribunal Central Administrativo Norte, em que figura como recorrente Caixa Geral de Aposentações e como recorrido o Sindicato dos Trabalhadores da Administração Local — STAL, foi, pela primeira, interposto recurso, em 07 de Março de 2007, de Acórdão proferido por aquele Tribunal [cf. requerimento de fls. 163], que confirmou as decisões anteriormente proferidas pelo 2.º Juízo do Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra, julgando “pela inconstitucionalidade material das normas vertidas no n.º 6 do artigo 01.º e do artigo 02.º da Lei n.º 01/04 quando entendidas no sentido de que não é aplicável o regime do Decreto-Lei n.º 116/85 aos processos que se iniciaram antes de 31/12/2003 pelo simples facto de não terem dado entrada na CGA até à data da entrada em vigor daquela Lei, por violação conjugada do disposto nos artigos 02.º e 266.º da CRP [princípios da protecção da confiança e da segurança jurídica inerentes ao princípio do Estado de Direito]” (fls. 154-verso).

2 — Notificada para tal, a recorrente veio produzir as seguintes alegações escritas, as quais constam de fls. 185 a 188:

«O douto Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 22 de Fevereiro de 2007, proferido nos autos à margem referenciados, após raciocínio formulado ao longo do referido aresto, concluiu pela inconstitucionalidade material das normas vertidas no n.º 6 do artigo 1.º e do artigo 2.º da Lei n.º 1/2004, de 15 de Janeiro, quando entendidas no sentido de que não é aplicável o regime do Decreto-Lei n.º 116/85, de 14 de Abril, aos processos que se iniciaram antes de 31.12.2003, pelo simples facto de não terem dado entrada na CGA até à data da entrada em vigor daquela Lei, por violação conjugada do disposto nos artigos 2.º e 266.º da CRP [Princípios da protecção da confiança e da segurança jurídica inerentes ao princípio do Estado de Direito].

Com a devida vénia, não pode a Caixa Geral de Aposentações (CGA) conformar-se com tal decisão.

Na verdade, a questão em causa cinge-se apenas à verificação, por esse Venerando Tribunal, se existe, ou não, violação dos princípios que emanam dos artigos 2.º e 266.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), já que a CGA, ao contrário do que se argumenta no aludido Acórdão, sustenta que os artigos 1.º, n.º 6, e 2.º, da Lei n.º 1/2004, de 15 de Janeiro, por conterem normas de efeitos retroactivos, não são inconstitucionais.

Assim, com fundamento nos argumentos expendidos na douta Sentença de 23 de Fevereiro de 2006, Proc.º 2070/04.3BELSB, do Tribunal Administrativo e Fiscal de Sintra, páginas 9 a 11, a Caixa igualmente, sustenta que “Dispõe o artigo 3.º, n.º 3, da CRP, que a validade das leis do Estado depende da sua conformidade com a Constituição, mas apenas a lei criminal não pode ser retroactiva nos termos definidos no artigo 29.º, n.º 1 a 4, da CRP.»

e ainda que (aqui, ao contrário do juízo formulado pelo aludido Acórdão do TCA Norte):

«O princípio da não retroactividade da lei não tem actualmente, entre nós (salvo quanto à lei criminal o artigo 29.º da CRP), assento na Constituição e, daí, que o preceito do artigo 12.º do Código Civil não se impõe ao legislador. Assim, as disposições do artigo 12.º do Código Civil não têm mais força vinculativa que as de outras leis ordinárias, pelo que elas não prevalecem sobre o resultado da interpretação destas (Vaz Serra, R.L.J., n.º 110, página 272).»