

ACÓRDÃO N.º 235/98

Proc. n.º 30/97

1.ª Secção

Rel: Cons. Ribeiro Mendes

Acordam na 1.ª Secção do Tribunal Constitucional:

I

1. A N.... LDA, agência de viagens com sede na Rua do Alecrim, n.º 111, 1.º Direito, em Lisboa, interpôs recurso contencioso no Supremo Tribunal Administrativo, em 16 de Fevereiro de 1995, do despacho do Secretário de Estado do Turismo que confirmou parcialmente decisão proferida por uma chefe de divisão da Direcção-Geral do Turismo, impondo à seguradora da recorrente a obrigação de pagar a cada um dos 67 membros de um grupo desportivo de uma empresa, que haviam realizado uma excursão ao México, a quantia de vinte e quatro mil escudos (correspondente à indemnização respeitante a um incumprimento contratual ocorrido no regresso de Madrid a Lisboa, em virtude de o avião que os transportava não ter podido aterrar nesta última cidade por causa de uma greve do pessoal de terra da transportadora aérea nacional, TAP). A recorrente considerou que o acto administrativo recorrido estava afectado de ineficácia, violaria a lei, e seria mesmo nulo ou inexistente.

A autoridade recorrida respondeu e a recorrente remeteu, nas alegações, para o invocado na petição de recurso.

Através de acórdão proferido em 1 de Outubro de 1996, a 2.ª Subsecção da Secção de Contencioso Administrativo do S.T.A. anulou o acto recorrido em virtude de ter desaplicado, com fundamento em inconstitucionalidade, o art. 94.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 264/86, de 3 de Setembro. Nesse acórdão fundamentou-se nos seguintes termos o julgamento de inconstitucionalidade:

" Ora, o despacho recorrido, ao assim decidir, sem que contudo o dissesse de modo explícito, exercitou, no caso, o poder conferido pelo art. 94.º, n.º 1, do já referido DL n.º 264/86, segundo o qual, «independentemente da aplicação das sanções previstas neste diploma, a Direcção-Geral do Turismo cobrará das empresas as importâncias indevidamente recebidas, providenciando no sentido da sua restituição aos interessados».

Quer dizer: tal despacho, perante um litígio surgido na execução de um contrato celebrado entre certos particulares (os referidos membros do «Grupo Desportivo do Banco de Portugal») e a ora recorrente, enquanto agência de viagens, contrato por força do qual esta última proporcionava uma excursão turística àqueles primeiros entre os dias 3 e 18 de Maio de 1993 a Cancun (México), decidiu que a dita agência - ora recorrente - deveria pagar aos referidos excursionistas, a título de indemnização, que fundou juridicamente no regime decorrente dos arts. 55.º, 56.º e 57.º do referido DL n.º 264/86 e por incumprimento do contrato, certa quantia em dinheiro.

Só que este contrato, qualquer que seja a sua possível qualificação jurídica segundo a natureza, é um contrato de direito civil, celebrado entre dois outorgantes na sua qualidade de privados agindo no comércio jurídico.

E uma autoridade administrativa (o Secretário de Estado do Turismo), ao abrigo do art. 94.º, n.º 1, do mencionado DL n.º 264/86 - diploma que continha ao tempo a disciplina jurídica da actividade das agências de viagens e turismo - chamou a si o poder de dirimir um litígio surgido entre os celebrantes do dito contrato de direito civil definindo para o efeito os termos da responsabilidade em que um deles, a ora recorrente, se tenha constituído por força da execução do mesmo contrato." (a fls. 84 e v.º dos autos)

E, depois de ter colocado a questão nestes termos, o Supremo Tribunal Administrativo recusou-se a discutir a eventual ilegalidade do despacho recorrido por violação do art. 56º do Decreto-Lei nº 264/86 - ou seja, recusou-se a apreciar se o cumprimento defeituoso do contrato era imputável a culpa da agência de viagens - porque, para o fazer, teria de aplicar o nº 1 do art. 94º daquele diploma e, em seu entender, não podia fazê-lo por a norma ser materialmente inconstitucional por ofensa do princípio da reserva de jurisdição:

" No caso, conforme se viu, a autoridade recorrida, através do acto que no presente recurso vem impugnado, dirimiu um litígio entre privados, surgido na execução de contrato de direito civil, o que a todas as luzes assume o exercício de uma função jurisdicional, o que contraria frontalmente o princípio constante do já referido art. 205º da Constituição." (a fls. 85 e vº)

Notificado deste acórdão, dele interpôs recurso o Ministério Público, nos termos da alínea a) do nº 1 do art. 70º da Lei do Tribunal Constitucional. O recurso foi admitido por despacho de fls. 91.

2. Subiram os autos ao Tribunal Constitucional.

Apenas apresentou alegações a entidade recorrente, a qual propugnou pela confirmação do julgamento de inconstitucionalidade. Formulou as seguintes conclusões:

" 1º- A norma constante do artigo 94º do Decreto-Lei nº 264/86, de 3 de Setembro, ao atribuir a uma entidade administrativa - a Direcção-Geral do Turismo - competência para cobrar das empresas de viagem e turismo as importâncias indevidamente recebidas dos consumidores, providenciando no sentido da sua restituição aos interessados e, no caso de incumprimento espontâneo, procedendo ao pagamento por força da caução prestada, é inconstitucional por violação do princípio da «reserva do juiz», constante do artigo 205º da Constituição da República Portuguesa.

2º- Na verdade tal norma implica que a uma entidade administrativa sejam cometidas competências para dirimir um litígio que versa sobre uma relação contratual privada, sem que se vislumbrem interesses públicos que - e apesar de se tratar de matéria conexa com os interesses económicos dos consumidores - legitimem uma intervenção unilateral e regida pelo direito público, sob a forma de acto administrativo." (a fls. 104-105)

3. Foram corridos os vistos legais.

Por não se vislumbrares razões que obstem ao conhecimento do recurso, passa-se a apreciar o seu objecto.

II

4. A norma desaplicada com fundamento em inconstitucionalidade dispõe da forma seguinte:

Art. 94º, nº 1, do Decreto-Lei nº 264/86, de 3 de Setembro: "Independentemente da aplicação de qualquer das sanções previstas neste diploma, a Direcção-Geral do Turismo cobrará das empresas as importâncias indevidamente recebidas, providenciando no sentido da sua restituição aos interessados."

Deve notar-se que o nº 2 deste art. 94º estabelece que, "quando a restituição for inviável por facto imputado ao interessado, a importância reverterá para a Direcção-Geral do Turismo". Por outro lado, o nº 3 do artigo estabelece que a mesma Direcção-Geral deverá proceder à notificação da agência de viagens e turismo em causa "para a entrega voluntária da importância, fixando o prazo para a sua entrega, findo o qual determinará o seu pagamento por força da caução prestada".

A norma em causa já não vigora no presente, visto o Decreto-Lei nº 264/86 ter sido revogado expressamente pelo art. 65º do Decreto-Lei nº 198/93, de 27 de Maio, não constando deste

último diploma preceitos análogos aos agora transcritos. Tal revogação não implica, porém, a inutilidade superveniente deste recurso, visto a norma ter sido aplicada pela autoridade recorrida, por estar em vigor ao tempo em que se passaram os factos que deram origem à exigência das quantias indemnizatórias pelos interessados.

Acrescentar-se-á que a norma desaplicada aparecia já nos dois diplomas que antecederam o Decreto-Lei nº 264/86 (cfr. arts. 62º, nº 1, do Decreto-Lei nº 478/72, de 28 de Novembro, e 91º, nº 1, do Decreto-Lei nº 359/79, de 31 de Agosto), tendo sido eliminada em 1993, precisamente por força do diploma que transpôs para o direito português a Directiva Comunitária nº 90/314/CEE, de 13 de Junho, que estabeleceu regras de protecção dos consumidores no domínio das viagens organizadas. No recente Decreto-Lei nº 209/97, de 13 de Agosto, cria-se agora uma comissão arbitral para resolver estes litígios, prevendo-se duas formas de impugnação, de compatibilidade duvidosa (cfr. o art. 48º deste diploma).

5. Conforme resulta dos passos da decisão recorrida que atrás foram transcritos, o acto administrativo recorrido, praticado ao abrigo do art. 94º, nº 1, do Decreto-Lei nº 264/86, confirmou parcialmente outro acto praticado por um chefe de divisão da Direcção-Geral do Turismo através do qual se estabeleceu o montante a reembolsar pela N... a certos clientes que haviam participado numa viagem turística. Quer dizer, as autoridades administrativas, ao praticarem os sucessivos actos administrativos, visaram solucionar um litígio decorrente de um alegado cumprimento defeituoso de obrigações contratuais livremente assumidas por contrato regido pelo direito privado. E, porque a agência de viagens e turismo, parte do contrato, não acatou a determinação administrativa para proceder aos reembolsos impostos - na realidade, recusou-se a pagar indemnizações, por entender não lhe ser imputável o alegado cumprimento defeituoso das obrigações contratuais - a entidade administrativa fez accionar a caução prestada pela agência de viagens, assim obtendo a realização forçada da prestação.

Tal como foi decidido no acórdão recorrido e tal como sustenta o Senhor Procurador-Geral Adjunto, considera-se inconstitucional o nº 1 do art. 94º do Decreto-Lei nº 264/86, de 3 de Setembro, por violação da reserva da função jurisdicional prevista no art. 202º da Constituição (na versão decorrente da quarta revisão constitucional, anteriormente art. 205º).

De facto, a jurisprudência constitucional tem considerado reiteradamente que a Administração Pública não pode, através de acto administrativo, proceder à composição autoritária de litígios entre os particulares, estando tal composição de litígios constitucionalmente reservada aos tribunais.

Assim, no acórdão nº 178/86 (publicado in Acórdãos do Tribunal Constitucional, 7º volume, I, págs. 247 e segs.) foi declarada a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas do nº 1 do art. 206º e do nº 5 do art. 209º do Regulamento Geral das Capitánias, na sequência do julgamento de inconstitucionalidade feito nos acórdãos nºs. 71/84, 72/84 e 56/85, por se ter considerado que a lei não podia confiar o julgamento de litígios entre particulares aos capitães dos portos. Nesse acórdão afirma-se que o acto praticado pelo capitão de porto não podia ser tido "como um acto administrativo jurisdicionalizado, recorrível para os tribunais", antes devendo ser considerado "um verdadeiro e próprio acto jurisdicional", sendo certo que a decisão por essa autoridade administrativa não poderia qualificar-se como acto proveniente de "mera instância conciliatória" ou que "a sua intervenção [do capitão de porto] assumia o carácter de um mero parecer técnico".

Tal como nas situações apreciadas por estes acórdãos, também no caso presente se está perante uma situação litigiosa carecida de resolução necessariamente jurisdicional, visto nos encontrarmos perante uma "definição autoritária de interesses privados" (cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, 3ª ed., Coimbra, 1993, pág. 792). Igualmente nos acórdãos nºs. 443/91 e 179/92 (publicados in Acórdãos cit., 20º vol., págs. 477 e segs., e 22º vol., págs. 407 e segs., respectivamente), foram julgadas inconstitucionais certas normas do Decreto-Lei nº 30689, de 27 de Agosto de 1940, diploma que regula a liquidação de

estabelecimentos bancários, que atribuíam poderes decisórios a uma comissão liquidatária, nomeada administrativamente, quando ao contencioso de reclamação, verificação e graduação dos créditos sobre o estabelecimento. Entendeu-se no primeiro desses acórdãos que a solução de litígios de direito privado cabia em primeira e última instância aos tribunais, citando-se a propósito o acórdão nº 104/85 (publicado in Acórdãos, 5º vol., págs. 633 e seguintes):

" A separação real entre a função jurisdicional e a função administrativa passa pelo campo de interesses em jogo: enquanto a jurisdição resolve litígios em que os interesses em confronto são apenas os das partes, a Administração, embora na presença de interesses alheios, realiza o interesse público. Na primeira hipótese, a decisão situa-se num plano distinto do dos interesses em conflito; na segunda hipótese, verifica-se uma osmose entre o caso resolvido e o interesse público. [...]"

E nesse acórdão nº 443/91 afirmou-se que seria, pois, "na chamada de resolução de um conflito relativo a um caso concreto, resolução essa cujo atingir decorre dos critérios constantes de normas jurídicas já existentes (e, desta arte, tendo como fim específico a realização do direito e da justiça) que residirá o punctum saliens caracterizador da função jurisdicional que, assim, não almeja a prossecução e realização de um interesse público diferente do da composição de litígios".

Do mesmo modo, nos acórdãos n.ºs. 630/95, 16/96 e 963/96 (publicados no Diário da República, II Série, nº 92, de 18 de Abril de 1996, nº 113, de 15 de Maio do mesmo ano, e na I Série-A, nº 234, de 9 de Outubro de 1996, respectivamente) foram tidas por inconstitucionais certas normas respeitantes aos júris avindores e à intervenção das câmaras municipais e seus presidentes no arranque compulsivo de determinadas espécies arbóreas em terrenos privados. No primeiro desses acórdãos afirmou-se, depois de se citar a lição de Afonso Rodrigues Queiró:

" No quadro desta caracterização conceitual atingiu-se uma definição teleológica da função jurisdicional que atende ao desígnio da intervenção dos órgãos do poder político do Estado, desígnio que é, na função jurisdicional e não já na função administrativa, estritamente jurídico, visando a realização do direito objectivo pela composição de interesses conflituantes e não o da sua aplicação ou concretização em função de outros interesses públicos, ainda que para o efeito usando como meio a dirimição de conflitos ou litígios jurídicos."

Aplicando esta orientação jurisprudencial sedimentada ao caso sub judicio, não parece poder pôr-se em dúvida que a determinação administrativa de pagamento pela agência de viagens e turismo de quantias aos clientes desta, a título de reembolsos ou indemnizações, pressupõe o exercício de uma actividade materialmente jurisdicional, que passa pela aplicação das regras do Código Civil e da legislação especial que regula os contratos celebrados entre essas agências e os respectivos clientes (cfr. sobre tal orientação jurisprudencial, Joaquim Pedro Cardoso da Costa, A Fixação das Indemnizações por Nacionalização e o Princípio da Reserva do Juiz, in Estudos em Homenagem à Dra. Maria de Lourdes Orfão de Matos Correia e Vale, Cadernos Ciência e Técnica Fiscal, Lisboa, 1995, págs. 158 e segs.).

6. Nas suas alegações, o Senhor Procurador-Geral Adjunto considera que o disposto no art. 94º, nº 1, do Decreto-Lei nº 264/86 não visa a tutela pública dos direitos dos consumidores, mas a pura e simples composição autoritária de litígios, pelo que não poderá encontrar-se semelhança com a situação apreciada nos acórdãos n.ºs. 158/95, 190/95, 193/95 e 579/95 (inéditos os três primeiros acórdãos e publicado apenas o quarto na I Série-A do Diário da República, nº 268, de 20 de Novembro de 1995). Nestes últimos acórdãos, foi analisada a constitucionalidade de normas atinentes à impugnação contenciosa da remoção forçada de caniços pelas autoridades administrativas, tendo-se concluído pela caracterização dessa remoção como actividade administrativa. Afirma o referido Magistrado:

" Serão tais razões transponíveis para o plano da defesa ou tutela dos direitos dos consumidores [alude-se às razões que permitiram concluir ao Tribunal Constitucional que a remoção de canídeos pelos órgãos das autarquias não visava resolver conflitos de vizinhança mas antes actuar normas de direito público] - que, tal como o sossego e tranquilidade de vida, são exigidos pela própria Lei Fundamental em relevante padrão normativo no campo dos direitos e deveres económicos, sociais e culturais (cfr. artigo 60º da Constituição da República Portuguesa)? [...]"

E, depois de aventar, que - a ser dada uma resposta afirmativa a tal pergunta - haveria de sustentar-se, utilizando formulações desses acórdãos, que seria lícita "a subtracção de certas situações à pura ponderação de interesses sob a égide do direito privado", submetendo-as a um regime de direito público susceptível de legitimar a prática de verdadeiros actos administrativos pelos órgãos e entidades a quem estivesse confiada a defesa do interesse público, já que "também os direitos subjectivos e os interesses legítimos dos particulares constituem limite e critério de acção administrativa", parte o referido Magistrado para uma demonstração de que a norma do art. 94º, nº 1, do Decreto-Lei nº 264/86 não pode ser compatibilizada com a Constituição à luz de uma ideia de tutela administrativa dos interesses dos consumidores:

" Pensamos, todavia, que a tese acabada de delinear, em termos sumários, não merecerá procedência, quebrando-se qualquer analogia entre a situação dos actos e a hipótese sobre que versaram os acórdãos atrás citados. E a razão para nós decisiva para alcançar tal conclusão prende-se com o facto de a lei de defesa dos consumidores (a Lei nº 24/96, de 31 de Julho) não prever nem atribuir a quaisquer entidades públicas a concreta incumbência de velar, no plano do direito administrativo, pela realização e efectivação dos direitos dos consumidores à «protecção dos interesses económicos» (artigo 9º) e à «reparação dos danos»: como resulta do preceituado no artigo 14º da referida Lei, a incumbência cometida aos órgãos e departamentos da Administração Pública para protecção dos direitos económicos dos consumidores traduz-se apenas na criação e apoio a «centros de arbitragem» - e não na «deslocação» de tal matéria para o campo do direito público, de modo a legitimar a prática de actos administrativos em tal sede." (a fls. 103)

Corroborando esta argumentação ancorada nos dados do direito interno, poder-se-á igualmente invocar a postura do Direito Comunitário, que não prevê qualquer actuação meramente administrativa por parte das autoridades públicas para solucionar expeditamente certos conflitos de consumo (cfr. a transposição da Directiva nº 90/314/CEE, de 13 de Junho, feito pelo citado Decreto-Lei nº 198/93, de 27 de Maio). Deste modo, há-de concluir-se que não pode ser conforme à Constituição um diploma governamental que viesse deslocar para o domínio da mera actuação administrativa litígios decorrentes de contratos regidos pelo direito privado, nomeadamente a solução de litígios decorrentes de contratos regidos pelo direito privado.

7. Tem, assim, de concluir-se que não merece provimento o presente recurso.

III

8. Nestes termos e pelas razões expostas, decide o Tribunal Constitucional julgar improcedente o presente recurso, confirmando o acórdão recorrido quanto ao julgamento da questão de constitucionalidade.

Lisboa, 4 de Março de 1998

Armindo Ribeiro Mendes
Maria da Assunção Esteves
Vitor Nunes de Almeida
Alberto Tavares da Costa
José Manuel Cardoso da Costa