ACÓRDÃO Nº 338/95

Proc. nº 537/94
1ª Secção
Rel. Cons. Ribeiro Mendes

Acordam na 1ª Secção do Tribunal Constitucional:

I

1. Em 20 de Setembro de 1994, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras-Direcção Regional de Lisboa notificou o cidadão romeno **A.** de que fora recusada a admissão do pedido de asilo por este formulado, por despacho do Ministro da Administração Interna de 18 de Agosto de 1994, em virtude de a sua situação não se enquadrar no disposto nos nºs 1 e 2 do art. 2º da Lei nº 70/93, de 29 de Setembro, sendo advertido de que deveria abandonar Portugal no prazo de quinze dias, sob pena de expulsão, podendo ainda impugnar contenciosamente o despacho ministerial.

No mesmo dia, o referido cidadão requereu ao Supremo Tribunal Administrativo a nomeação de patrono oficioso, de harmonia com o disposto na legislação sobre Apoio Judiciário (arts. 1º nº 1, 7º nº 1, 8º, 15º, 22º, nº 2, e 23º do Decreto-Lei nº 387-B/87, de 29 de Dezembro), invocando não possuir meios económicos suficientes para suportar honorários com profissionais forenses e manifestando a sua vontade de recorrer contenciosamente desse despacho do Ministro de Administração Interna.

Por despacho de 27 de Setembro de 1994 do Conselheiro relator foi admitido liminarmente o pedido de apoio judiciário, foi mandado notificar o Secretário de Estado Adjunto do Ministro de Administração Interna e mandado dar vista ao Ministério Público.

O Ministério Público não se opôs à concessão do benefício requerido.

Através de despacho do Conselheiro relator foi concedido ao requerente o solicitado apoio judiciário, tendo sido recusada a aplicação, com fundamento em inconstitucionalidade, dos arts. 7º, nº 2, do Decreto-Lei nº 387-B/87, de 29 de Dezembro, e 1º, nºs 1 e 2, do Decreto-Lei nº 391/88, de 26 de Outubro, "na parte em que vedam a concessão de apoio judiciário, na modalidade de patrocínio judiciário, ao estrangeiro que, tendo impetrado asilo político, pretenda impugnar contenciosamente a decisão administrativa que lho denegou", por violação dos arts. 15º, nºs 1 e 2, e 20º, nºs 1 e 2, da Constituição. Nesse despacho remeteu-se para a fundamentação constante de diferentes acórdãos do Supremo Tribunal

Administrativo, nomeadamente o de 18 de Novembro de 1993 (publicado na Revista do Ministério Público, ano 15º, nº 57, págs. 117 a 123).

Deste despacho reclamou para conferência o representante do Ministério Público.

Entretanto a Ordem dos Advogados indicou patrono para ser nomeado ao requerente.

Por acórdão de 27 de Outubro de 1994 foi mantido o despacho reclamado. Sobre a recusa de aplicação das normas com fundamento em inconstitucionalidade pode ler-se o seguinte:

> "O direito de acesso aos tribunais, de que é componente essencial o patrocínio judiciário, é assegurado pela Constituição «a todos» (artigo 20º), o que logo inculca a universalidade do respectivo reconhecimento, não suscitando dúvidas a sua inclusão nos clássicos direitos fundamentais (direitos, liberdades e garantias), pelo que não são admitidas, nesta matéria, distinções entre estrangeiros residentes e não residentes em Portugal.
>
> Por outro lado, o direito de asilo é concebido como um direito subjectivo (artigo 33º, nº 3), a que não pode deixar de estar associada a garantia do acesso aos tribunais para impugnar as decisões administrativas que o deneguem e, assim, são constitucionalmente inválidas as normas que recusem o apoio judiciário ao requerente de asilo.
>
> Tais normas violam ainda a proibição de discriminação em razão da situação económica, genericamente proclamada no artigo 13º, nº 2, e especificamente reafirmada, no que tange ao acesso aos tribunais, pelo nº 1 do artigo 20º, ao afirmar que a justiça não pode ser denegada por insuficiência de meios económicos [...].
>
> Saliente-se que não se trata, agora, de saber se o requerente de asilo, na pendência do respectivo processo, tem direito a apoio judiciário para litigar em qualquer outro processo (civil, laboral, penal, etc.) em que seja interessado, e mesmo que aí estejam em causa outros seus direitos fundamentais, mas sim se tem esse direito no próprio processo em que se discute a concessão do estatuto de asilado.
>
> Negar-lhe esse direito surge como uma intolerável negação da tutela judicial efectiva para defesa de um direito subjectivo fundamental. Se a Constituição e a lei atribuem o direito de recurso contencioso contra o acto administrativo de recusa de asilo, não podem deixar de atribuir também os meios necessários para a efectivação desse direito, que é, para o requerente de asilo, o mais básico dos seus direitos básicos". (a fls. 20-21 dos autos)

Anteriormente ao passo agora transcrito, o mesmo acórdão considerou que as normas violadas violavam igualmente os nºs 1 e 2 do art. 15º da Constituição. De harmonia com esse aresto, o princípio de equiparação dos direitos e deveres entre, por um lado, cidadãos portugueses e, por outro, estrangeiros ou apátridas, quer estes residam ou apenas se encontrem em Portugal, constituiria um corolário do princípio de igualdade e da vocação universalista da Constituição, traduzindo uma manifestação concreta do valor da dignidade da pessoa humana.

O princípio de equiparação referida constituiria uma "verdadeira cláusula ampliativa de direitos a todos os estrangeiros e apátridas, funcionando paralelamente, como critério decisório e interpretativo de todas as normas sobre posições jurídicas subjectivas de estrangeiros", nomeadamente no que toca aos seus direitos fundamentais, a que se aplicariam os nºs 2 e 3 do art. 18º da Constituição. E concluía-se nesse ponto o seguinte:

> "Porém, no que respeita a direitos fundamentais que não sejam reservados, em termos absolutos ou relativos, pela Constituição ou pela lei, exclusivamente aos cidadãos portugueses, a Lei Fundamental não consente que a lei ordinária estabeleça discriminações entre estrangeiros residentes e não residentes em Portugal - porque se trata de direitos atribuídos atenta a qualidade da pessoa humana, basta a sujeição à ordem jurídica portuguesa para ter garantido o seu reconhecimento" (a fls. 19 dos autos).

Deste acórdão interpôs recurso de constitucionalidade a representante do Ministério Público, ao abrigo da alínea a) do nº 1 do art. 70º da Lei do Tribunal Constitucional. O recurso foi admitido por despacho de fls. 26.

2. Subiram os autos ao Tribunal Constitucional.

Apenas alegou a entidade recorrente, a qual formulou as seguintes conclusões:

> "1º - As normas dos artigos 7º, nº 2, do Decreto-Lei nº 387-B/87, de 29 de Dezembro, e 1º, nºs 1 e 2, do Decreto-Lei nº 391/88, de 26 de Outubro, na parte em que vedam a concessão de apoio judiciário, na modalidade de patrocínio judiciário ao estrangeiro que, tendo impetrado asilo político, pretenda impugnar contenciosamente a decisão administrativa que lho denegou, são materialmente inconstitucionais por violação do disposto nos artigos 13º, nº 2, 15º, nºs 1 e 2, e 20º, nº 1 e 2 da Constituição.
>
> 2º Termos em que deve ser confirmada a decisão recorrida, na parte impugnada." (a fls. 39 dos autos)

3. Foram dispensados os vistos.

Importa, por isso, conhecer do objecto do recurso, por não haver motivos que a tal obstem.

II

4. Dispõe o art. 7º, nº 2, do Decreto-Lei nº 387-B/87, de 29 de Dezembro (Lei do Sistema de Acesso ao Direito e aos Tribunais):

> "Os estrangeiros e os apátridas que residam habitualmente em Portugal gozam do direito a protecção jurídica."

Por seu turno, estatui o art. 1º do Decreto-Lei nº 391/88, de 26 de Outubro (Regime de Protecção Jurídica):

> "1. Para efeito de protecção jurídica, a residência habitual de estrangeiros ou apátridas titulares de autorização de residência válida a que se refere o nº 2 do art 7º do Decreto-Lei nº 387-B/87, de 29 de Dezembro, implica a sua permanência regular e continuada em Portugal, por período não inferior a um ano, salvo regime especial decorrente de tratado ou convenção internacional que Portugal deva observar.
>
> 2. O estrangeiro a quem foi concedido asilo ou que goze de estatuto de refugiado pode usufruir de protecção jurídica a partir da data de concessão do direito de asilo ou do reconhecimento do estatuto de refugiado."

Constituem objecto do recurso de constitucionalidade as referidas normas na parte em "que vedam a concessão de apoio judiciário, na modalidade de patrocínio judiciário, ao estrangeiro que, tendo impetrado asilo político, pretenda impugnar contenciosamente a decisão administrativa que lho denegou".

5. O art. 33º, nº 6, da Constituição estatui que é "garantido o direito de asilo aos estrangeiros e aos apátridas perseguidos ou gravemente ameaçados de perseguição, em consequência da sua actividade em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana". O número subsequente do mesmo artigo estabelece que a lei define o estatuto de refugiado político.

Chamam a atenção Gomes Canotilho e Vital Moreira para que o direito de asilo assume, quando considerado genericamente, três dimensões: uma dimensão internacional, "enquanto direito dos Estados a acolher e dar refúgio a quem seja perseguido ou ameaçado de perseguição por outro Estado"; uma segunda dimensão, de ordem pessoal ou subjectiva, que se traduz num direito subjectivo público de carácter fundamental de que é titular a pessoa perseguida e que tem por objecto a obtenção de refúgio e asilo noutro Estado e a não ser remetido para o país de proveniência; por último, "uma dimensão constitucional objectiva, enquanto meio de protecção dos valores constitucionais da «democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana»" (Constituição da República Portuguesa Anotada, 3ª ed., Coimbra, 1993, pág. 211).

A Lei nº 70/93, de 29 de Setembro, regula o direito de asilo, prevendo nomeadamente o processo da respectiva concessão (arts. 13º e seguintes).

No processo normal, o estrangeiro ou apátrida que se encontre legalmente no País formula o seu pedido de asilo por escrito ou oralmente, em certo prazo a contar da entrada em Portugal. Na pendência do pedido de asilo, o candidato goza de uma autorização de residência provisória, válida por 60 dias e renovável por períodos de trinta dias até decisão final. O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras procede a diligências instrutórias, devendo elaborar um ralatório que

acompanhará o processo a ser enviado ao Comissário Nacional de Refugiados. Este Comissário elabora então proposta fundamentada ao Ministro da Administração Interna, da qual dá simultaneamente conhecimento ao representante do Alto Comissário das Nações Unidas para os refugiados, entidade que tem a faculdade de se pronunciar sobre a proposta. Por último, o Ministro da Administração Interna decide sobre o pedido (arts. 13º a 16º da Lei nº 70/93). Pode haver um processo acelerado de apreciação do pedido, verificados certos pressupostos (art. 19º).

Havendo recusa de asilo, a notificação de decisão deve mencionar o direito de recurso no prazo de 20 dias para o Supremo Tribunal Administrativo (arts. 17º, nº 2, da Lei nº 70/93).

6. Ora, a Lei nº 70/93 não prevê nenhum regime específico de protecção jurídica relativamente aos candidatos ao estatuto de refugiado, que pedem a concessão de asilo ao Estado português e vêem denegada a sua pretensão pelo Ministro da Administração Interna. De facto, esta lei apenas prevê a concessão de apoio social e de segurança social aos peticionários que se achem em situação de carência económica e social (arts. 35º a 37º).

Tal significa que os peticionários que não disponham de meios patrimoniais para o efeito e que pretendam impugnar contenciosamente o acto ministerial de recusa de asilo se têm de sujeitar ao disposto no regime geral de apoio judiciário. Simplesmente, como resulta das transcritas normas dos Decretos-Leis nºs 387-B/87 e 391/88, não pode ser-lhes atribuído o patrocínio judiciário oficioso, por falta dos pressupostos legais: não residem habitualmente no país, nem lhes foi concedido asilo ou reconhecido o estatuto de refugiado (quanto a estas duas últimas situações, veja-se o art. 7º da Lei nº 70/93 e o art. 16º da Convenção de Genebra de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados, aprovada pelo Decreto-Lei nº 43201, de 1 de Outubro de 1961; e ainda Mario Bettati, L'Asile Politique en Question, Paris, 1985, págs. 175 e segs.).

Os peticionários em situação de carência económica e social ficam assim praticamente privados do direito de recurso contencioso contra o acto administrativo que lhes foi desfavorável, na medida em que, no contencioso administrativo, se impõe o patrocínio obrigatório de advogado (art. 5º da Lei do Processo nos Tribunais Administrativos, Decreto-Lei nº 267/85, de 16 de Julho).

Dir-se-á, pois, que, em casos de peticionários em situação de carência económica, seria uma ironia a concessão pela lei de um direito de impugnação contenciosa, sem a correlativa atribuição dos respectivos meios instrumentais.

7. O que acaba de dizer-se aponta para a insusceptibilidade de censura ao juízo de inconstitucionalidade formulado pelo acórdão recorrido.

O nº 2 do art. 7º do Decreto-Lei nº 387-B/87 e os nºs 1 e 2 do art. 1º do Decreto-Lei nº 391/88 são inconstitucionais na parte em que vedam a concessão de apoio judiciário, na modalidade de patrocínio judiciário, ao estrangeiro ou apátrida que, tendo pedido asilo político, pretenda impugnar contenciosamente, na Secção de Contencioso do Supremo Tribunal Administrativo, o despacho ministerial que haja recusado a admissão do pedido de asilo.

De facto, a proibição de concessão de apoio judiciário, na modalidade indicada, atinge a consistência prática do direito fundamental ao recurso contencioso, enquanto meio de acesso à justiça administrativa, discriminando as pessoas em situação de carência económica, relativamente aos peticionários com disponibilidades patrimoniais. Ora, nos termos do nº 1 do art. 15º da Constituição, os estrangeiros e os apátridas que se encontrem em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres do cidadão português. É o chamado princípio do tratamento nacional. E embora o nº 2 do art. 15º da Constituição preveja que a lei possa estabelecer excepções à regra de equiparação dos estrangeiros e apátridas aos nacionais, no que toca aos direitos e deveres, a verdade é que a lei não é livre no estabelecimento de outras exclusões de direitos aos estrangeiros: tais excepções "só podem ser determinadas através de lei formal da A.R. (art. 168º-1/b), ela mesma heteronomamente vinculada aos princípios consagrados neste artigo [15º]" (Gomes Canotilho e Vital Moreira, ob. cit., pág. 135).

8. Por outro lado, e como é posto em relevo no acórdão recorrido e nas alegações do Exmo. Procurador-Geral Adjunto, a todos "é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legítimos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos" (art. 20º, nº 1, da Constituição). O direito de acesso ao direito é um elemento integrante do princípio constitucional da igualdade: por isso, o nº 2 do art. 20º da Lei Fundamental, prescreve que todos têm direito, nos termos da lei, à informação e consulta jurídica e ao patrocínio judiciário.

Como resulta do acórdão recorrido, a garantia fundamental de recurso contencioso ficaria postergada se não fosse garantido, no caso concreto, ao peticionário da concessão de asilo o direito ao patrocínio judiciário, tanto mais que se trata de um estrangeiro que, presumivelmente, não tem familiaridade com a língua portuguesa e com o direito português. Acresce que, no caso concreto, o direito ao recurso contencioso é a última possibilidade de aquisição pelo peticiário do estatuto de refugiado, por força da eventual concessão de asilo: negar ao peticionário tal direito "surge como uma intolerável negação da tutela judicial efectiva para defesa de um direito subjectivo fundamental". (a fls. 21 dos autos). Daí resultaria violado o disposto no nº 1 do art. 20º da Constituição, conjugado com o nº 4 do art. 268º do mesmo diploma.

9. Conclui-se, assim, que o nº 2 do art. 7º do Decreto-Lei nº 387-B/87 e os nºs 1 e 2 do art. 1º do Decreto-Lei nº 391/88, na parte em que negam ao peticionário do direito de asilo o apoio judiciário, na modalidade de concessão de patrocínio judiciário, para impugnar contenciosamente o acto administrativo de recusa de admissão do pedido de asilo, violam os arts. 13º, nº 1, 15º, nºs 1 e 2, e 20º, nº s 1 e 2, - o nº 1 deste último conjugado com o nº 4 do art. 268º - da Constituição.

III

10. Nestes termos e pelas razões expostas, decide o Tribunal Constitucional negar provimento ao recurso.

Lisboa, 22 de Junho de 1995

Armindo Ribeiro Mendes
Antero Alves Monteiro Dinis
Maria Fernanda Palma
Alberto Tavares da Costa
Luís Nunes de Almeida