

Tribunal da Relação de Guimarães
Processo nº 3717/23.8T9BRG.G1

Relator: ISILDA PINHO

Sessão: 07 Maio 2024

Número: RG

Votação: UNANIMIDADE

Meio Processual: RECURSO PENAL

Decisão: IMPROCEDENTE

CONTRA-ORDENAÇÃO

IMPUGNAÇÃO JUDICIAL

MATÉRIA DE URBANISMO

TRIBUNAL MATERIALMENTE COMPETENTE

NULIDADE INSANÁVEL

Sumário

I. Os Tribunais Administrativos e Fiscais são os materialmente competentes para conhecer das impugnações judiciais das decisões da autoridade administrativa que apliquem coimas pela prática de infrações às normas de natureza jus-administrativa, como é o caso da matéria de urbanismo [artigo 4.º, n.º 1, alínea l), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais].

II. A violação das regras de competência material do tribunal constitui uma nulidade insanável, prevista no artigo 119.º, alínea e), do Código de Processo Penal, cuja verificação não pode deixar de implicar a invalidade de todos os atos que foram praticados pelo Tribunal no processo, após a receção deste em Juízo, destinados à prolação da decisão sobre a impugnação apresentada.

Texto Integral

Acordaram, em conferência, na Secção Penal do Tribunal da Relação de Guimarães:

I- RELATÓRIO

I.1 No âmbito dos autos de recurso contraordenacional n.º 3717/23.... que corre termos pelo Juízo Local Criminal de Braga - Juiz ..., do Tribunal Judicial da Comarca de Braga, na sequência de recurso de impugnação judicial apresentado pela arguida/recorrente IRMANDADE DE ..., ... E ..., melhor identificada nos autos, da decisão administrativa proferida, a 21-04-2023, pela Câmara Municipal ... - Unidade de Contraordenações -, que lhe aplicou uma coima no valor de €1.500,00 [mil e quinhentos euros], pela contraordenação prevista e punida pelos artigos **4.º, n.º 5 e 98.º, n.º 1, alínea d), e n.º 4**, ambos do **DL n.º 555/99 de 16 de dezembro** com a redação conferida pelo DL n.º 136/2014 de 09 de setembro, veio o tribunal *a quo* a proferir decisão, datada de 29-01-2024, no que ora releva, com o seguinte teor [transcrição]:

“(...)

2. FUNDAMENTAÇÃO DE FACTO

2.1. Matéria de facto provada

Resulta provada a seguinte matéria de facto:

a) No dia 5 de julho de 2019, pelas 11 horas e 14 minutos, os serviços de fiscalização do Município ... verificaram que **o estabelecimento** sito na Praça ..., União das Freguesias ... e ..., desta cidade ..., **estava a ser utilizado sem a necessária autorização de utilização;**

b) **O imóvel é propriedade da IRMANDADE DE ..., ... E ...;**

c) O estabelecimento de restauração instalado no referido imóvel é explorado pela sociedade EMP01..., LDA.;

d) Tal exploração era realizada sem a respetiva autorização de utilização, sendo ocupado o espaço público com esplanada sem título;

e) A IRMANDADE DE ..., ... E ... **permitiu que a atividade fosse ali exercida sem o imóvel estar licenciado com a necessária autorização de utilização;**

f) A proprietária do imóvel solicitou a necessária autorização de utilização em 14/09/2022 para o imóvel em análise;

g) A situação ainda não se encontrava regularizada aquando da decisão da autoridade administrativa competente;

h) A IRMANDADE DE ..., ... E ... não agiu com a diligência e o cuidado a que estava obrigada e de que era capaz;

i) A IRMANDADE DE ..., ... E ... não possui antecedentes contraordenacionais.

*

(...)

4. DECISÃO

Pelo exposto, julgo totalmente improcedente a presente impugnação, e, em consequência, decido:

a) Condenar a IRMANDADE DE ..., ... E, pela prática de uma contraordenação prevista e punida pelos artigos 4.º, n.º 5, e 98.º, n.º 1, alínea d), e n.º 4, ambos do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, no pagamento da coima de 1500,00€ (MIL E QUINHENTOS EUROS); (...) [sublinhado e negrito nossos].

I.2 Recurso da decisão

Inconformada com tal decisão, dela interpôs recurso a arguida/recorrente para este Tribunal da Relação, com os fundamentos expressos na respetiva motivação, da qual extraiu as seguintes conclusões [transcrição]:

“(…)

i. A Recorrente deduziu impugnação judicial da decisão da autoridade administrativa relativa à condenação pela prática de uma contraordenação prevista e punida pelos artigos 4.º, n.º 5 e 98.º, n.º 1, al. d), do RJUE, indicando como tribunal competente o Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga.

ii. Contudo, a Câmara Municipal apresentou o recurso no Tribunal Judicial da Comarca de Braga.

Sucedede que,

iii. O Tribunal Judicial da Comarca de Braga é incompetente, em razão da matéria, para julgar a violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo (artigo 4.º, n.º 1, al. l), do ETAF), sendo esta da competência do Tribunal Administrativo e Fiscal, in casu, do Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga.

iv. A violação das regras de competência material configura nulidade (insanável), prevista no artigo 119.º, alínea e), do Código de Processo Penal, que implica, pelo menos, a invalidade de todos os atos praticados pelo Tribunal Judicial no processo (após a receção deste em Juízo) destinados a assegurar a realização da audiência de discussão e julgamento e subsequente decisão da impugnação apresentada, incluindo esta;

v. A Arguida apenas foi condenada quanto à contraordenação urbanística e apenas deduziu impugnação judicial quanto a esta;

vi. A competência do tribunal - administrativo ou judicial - deve fixar-se no momento da propositura da ação (da no momento em que os autos sejam presentes ao juiz - cfr., artigo 62.º, n.º 1, do RGCO) e não no momento da instauração do processo contraordenacional.

vii. A decisão judicial impugnada por meio do presente recurso viola, entre outros, o disposto no artigo 4.º, n.º 1, al. l) ETAF.

TERMOS EM QUE DEVE o presente recurso ser julgado procedente e, em consequência:

a) considerar-se nulos todos os atos praticados; e

b) ordenar-se a remessa do processo para o tribunal competente.

(...)”.

I.3 Resposta ao recurso

Efetuada a legal notificação, a Ex.mª Sr.ª Procuradora da República junto da 1.ª instância respondeu ao recurso interposto pela arguida, pugnano pela sua improcedência.

I.4 Parecer do Ministério Público

Remetidos os autos a este Tribunal da Relação, nesta instância o Exmo. Sr. Procurador-Geral Adjunto, secundando a posição do Ministério Público junto da 1.ª instância, emitiu parecer igualmente no sentido da improcedência do recurso.

I.5. Resposta

Pese embora tenha sido dado cumprimento ao disposto no artigo 417º, n.º 2, do Código de Processo Penal, não foi apresentada resposta ao sobredito parecer.

I.6. Concluído o exame preliminar, prosseguiram os autos, após os vistos, para julgamento do recurso em conferência, nos termos do artigo 419.º do Código de Processo Penal.

Cumpr, agora, apreciar e decidir:

II- FUNDAMENTAÇÃO

II.1- Poderes de cognição do tribunal ad quem e delimitação do objeto do recurso:

Conforme decorre do disposto no n.º 1 do art.º 412.º do Código de Processo Penal, bem como da jurisprudência pacífica e constante [designadamente, do

STJ^[1]], são as *conclusões* apresentadas pelo recorrente que definem e delimitam o âmbito do recurso e, conseqüentemente, os poderes de cognição do Tribunal Superior, sem prejuízo das questões de conhecimento oficioso a que alude o artigo 410º do Código de Processo Penal^[2].

Assim, face às conclusões extraídas pela recorrente da motivação do recurso interposto nestes autos, a única **questão a apreciar e decidir** consiste em saber se o tribunal a quo era, ou não, materialmente competente para apreciar a *impugnação judicial* apresentada pela arguida ora recorrente da decisão proferida pela autoridade administrativa.

II.2- Apreciação do recurso

Sustenta a arguida/recorrente que ao Tribunal recorrido, ou seja, à jurisdição comum, faltava competência material para conhecer da impugnação judicial da decisão proferida nos autos pela autoridade administrativa, competência essa que, na sua ótica, considerando o preceituado no artigo 4.º, n.º 1, alínea l), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, pertencerá aos Tribunais desta ordem jurisdicional.

E, diga-se, a nosso ver assiste-lhe razão.

Vejamos porquê:

Segundo cremos, é pacífico o entendimento de que a competência do tribunal, enquanto pressuposto processual que é, nos processos desta natureza [recurso contraordenacional], deve ser aferida no momento em que se inicia a fase judicial, ou seja, quando os autos são apresentados ao juiz, ao abrigo do artigo 62.º, n.º 1, *in fine* do DL n.º 433/82, de 27 de outubro - ILÍCITO DE MERA ORDENAÇÃO SOCIAL - [que dispõe o seguinte: “1 - Recebido o recurso, e no prazo de cinco dias, deve a autoridade administrativa enviar os autos ao Ministério Público, **que os tornará presentes ao juiz**, valendo este acto como acusação”.], o que *in casu* ocorreu a 28-06-2023 [cfr. fls. 73 a 75 dos autos].

E, como é sabido, a jurisdição comum possui uma competência residual, uma vez que apenas lhe compete o exercício da *iurisdictio* nas matérias cujo conhecimento não seja atribuído a outras ordens judiciais, conforme decorre do artigo 211.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa [“1- Os tribunais judiciais são os tribunais comuns em matéria cível e criminal e **exercem jurisdição em todas as áreas não atribuídas a outras ordens judiciais.**”] e do artigo 40.º, n.º 1, da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto [“1 - Os tribunais judiciais têm competência para as **causas que não sejam atribuídas a outra ordem jurisdicional.**”].

Por sua vez, decorre da alínea l), do n.º 1, do artigo 4.º, da Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro [ESTATUTO DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E FISCAIS], já vigente, portanto, como vimos supra, na data que é a determinante para a fixação da competência do tribunal [28-06-2023] que «1. **Compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham por objeto questões relativas a:**

(...)

l) **Impugnações judiciais de decisões da Administração Pública que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo (...)**. [sublinhado e negrito nossos].

Ora, *in casu*, a decisão recorrida proferida pelo tribunal *a quo* versa sobre a *impugnação judicial* da decisão proferida pela Câmara Municipal ..., no âmbito do processo de contraordenação n.º ...19, que aplicou à arguida/recorrente, uma coima de €1.500,00, pela prática de uma contraordenação prevista e punida pelos artigos 4.º, n.º 5 e 98.º, n.º 1, alínea d), e n.º 4, ambos do DL n.º 555/99 de 16 de dezembro, com a redação conferida pelo DL n.º 136/2014 de 09 de setembro.

Prevê o mencionado artigo 4.º, n.º 5, do DL n.º 555/99 de 16 de dezembro [REGIME JURÍDICO DA URBANIZAÇÃO E EDIFICAÇÃO], na redação indicada, que:

“(...)

5 - *Está sujeita a autorização **a utilização dos edifícios ou suas frações, bem como as alterações da utilização dos mesmos.***

(...)

E, por sua vez, decorre do citado artigo 98.º, n.º 1, alínea d), e n.º 4 do mesmo diploma legal, na redação indicada, o seguinte:

“1 - *Sem prejuízo da responsabilidade civil, criminal ou disciplinar, **são puníveis como contraordenação:***

(...)

d) **A ocupação de edifícios ou suas frações autónomas sem autorização de utilização** ou em desacordo com o uso fixado no respetivo alvará ou comunicação prévia, salvo se estes não tiverem sido emitidos no prazo legal por razões exclusivamente imputáveis à câmara municipal;

(...)

4 - *A contraordenação prevista nas alíneas c), d), s) e t) do n.º 1 é punível com coima graduada de (euro) 500 até ao máximo de (euro) 100 000, no caso de pessoa singular, e de (euro) 1500 até (euro) 250 000, no caso de pessoa coletiva.*

(...)”. [sublinhado e negrito nossos].

Por fim, cumpre atentar que a factualidade em causa é a seguinte:

“1. No dia 5 de julho de 2019, pelas 11 horas e 14 minutos, os serviços de fiscalização do Município ... verificaram que **o estabelecimento** sito na Praça ..., União das Freguesias ... e ..., desta cidade ..., **estava a ser utilizado sem a necessária licença de utilização;**

(...)

3. O imóvel é propriedade da IRMANDADE DE ..., ... E ...;

4. O estabelecimento de restauração instalado no referido imóvel é explorado pela sociedade EMP01..., Lda”;

5. EMP01..., Lda exercia a sua atividade no referido imóvel **sem a respetiva autorização de utilização** e ocupava o espaço público com esplanada sem título;

6. A arguida IRMANDADE DE ..., ... E ... permitiu que a atividade fosse ali exercida sem o imóvel estar licenciado com a necessária autorização de utilização;

(...)

10. A (...) arguida (...) não tendo agido com a diligência e cuidado a que, segundo as circunstâncias, estaria obrigada (...)”.

Afigura-se-nos, assim, inexisterem dúvidas de que a conduta pela qual a arguida/recorrente responde nos presentes autos resulta [quer do ponto de vista da autoridade administrativa que aplicou a sanção impugnada, e é essa decisão que delimita o objeto do processo e da subsequente impugnação judicial, quer mesmo do ponto de vista do tribunal *a quo* que manteve tal decisão administrativa] da alegada violação de normas relativas ao licenciamento de operações urbanísticas, como, aliás, decorre da natureza dos factos descritos e, em especial, da qualificação jurídica que lhes foi dada. É certo que da decisão administrativa também constava factualidade [ali denominada de infração 1] atinente a ocupação do **espaço público** sem título, ali enquadrada enquanto violação do artigo I/30.º, n.º 1, alínea a) e n.º 2, alínea a), do Código Regulamentar do Município ..., matéria, portanto, de natureza não urbanística, mas não é menos verdade que quanto a tal infração a arguida/recorrente nunca foi sancionada, nem sequer em sede administrativa.

Assim, no que à arguida ora recorrente diz respeito, o que está em causa é apenas o facto de a mesma, enquanto proprietária do imóvel, ter permitido que **o estabelecimento** supra descrito **estivesse a ser utilizado sem a necessária licença de utilização**, com imputada violação 4.º, n.º 5 e 98.º, n.º 1, alínea d), e n.º 4, ambos do DL n.º 555/99 de 16 de dezembro, com a

redação conferida pelo DL n.º 136/2014 de 09 de setembro [Regime Jurídico da Urbanização e Edificação], factos e questões jurídicas submetidas a juízo que resultam de alegada infração a normas de natureza jus-administrativa, concretamente a matéria de urbanismo.

E, assim sendo, **o conhecimento da impugnação da decisão proferida nos presentes autos pela autoridade administrativa está legalmente reservado**, como se disse supra, **à jurisdição administrativa**, carecendo, conseqüentemente, os Tribunais comuns de *competência material* para o efeito, ou, por outras palavras, o Tribunal recorrido excedeu a sua competência ao conhecer do objeto deste processo.

E não se retira razão à arguida/recorrente pelo facto de dos acórdãos indicados na resposta ao recurso decorrer que no Direito Administrativo, a matéria de urbanismo ter vindo a ser *entendida num âmbito que não abarca as regras relativas à ocupação, uso e transformação do solo (planos/instrumentos de gestão territorial), nem as regras relativas ao direito e política de solos*, pois, *in casu*, não estamos a falar do “**solo**”, mas sim de um *estabelecimento* e, além disso, lidos os citados acórdãos, a conclusão a que chegamos é a de que uns reportam-se a situações diversas da dos presentes autos [estamos a falar do *acórdão do Tribunal de Conflitos de 27/09/2018, processo n.º 023/18*, - em que se impugna uma decisão administrativa sancionatória, reportada a um **concurso de infrações**, que abarca a **violação de normas em matéria urbanística e a violação de normas de outros domínios que não o urbanístico** - e do *acórdão do Tribunal dos Conflitos de 03/11/2020, processo n.º 064/19*, que se reporta a uma contraordenação por violação ao disposto no artigo 3º, n.º 1 e artigo 10º do Regulamento de **Ocupação do Espaço Público do Município ...**] e o outro - o *acórdão do Tribunal dos Conflitos de 05/07/2023, processo n.º 0205/22* - sustenta, precisamente, a conclusão a que chegamos, ou seja, a de que “**É da competência da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação da impugnação judicial de decisões da Administração Pública de aplicação de coimas por contraordenações previstas em leis administrativas matéria urbanística.**” [sublinhado e negrito nossos].

Ora, a violação das regras de competência do tribunal constitui uma *nulidade insanável* [artigo 119.º, alínea e), do Código de Processo Penal: “**Constituem nulidades insanáveis, que devem ser oficiosamente declaradas em qualquer fase do procedimento, além das que como tal forem cominadas em outras disposições legais: (...) e A violação das regras de competência do tribunal, (...)”], cuja verificação não pode deixar de implicar a invalidade de todos os atos praticados pelo Tribunal recorrido no processo após a receção deste em Juízo, destinados à prolação da decisão recorrida.**

Ao Tribunal competente, ao qual os autos têm de ser remetidos pelo tribunal *a quo*, em obediência ao disposto na 1.ª parte do n.º 1 do artigo 33.º do Código de Processo Penal, fica, naturalmente, sempre salvaguardada a competência que lhe reserva a segunda parte do citado preceito legal [*“(...) o qual anula os actos que se não teriam praticado se perante ele tivesse corrido o processo e ordena a repetição dos actos necessários para conhecer da causa”*].

Neste sentido, veja-se, entre outros:

O Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, datado de 08-03-2023, Processo n.º 205/22.3Y2MTS.P1, relatado por Pedro M. Menezes, in www.dgsi.pt, assim sumariado:

“I - A jurisdição comum é materialmente incompetente para conhecer das impugnações deduzidas contra decisões de autoridades administrativas que apliquem coimas por infrações às normas (jus-administrativas) em matéria de urbanismo, sendo competentes, para o efeito, os Tribunais Administrativos e Fiscais (artigo 4.º, alínea l), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais)

II - A violação das regras de competência material configura nulidade (insanável), prevista no artigo 119.º, alínea e), do Código de Processo Penal, que implica, pelo menos, a invalidade de todos os atos praticados pelo Tribunal no processo (após a receção deste em Juízo) destinados a assegurar a realização da audiência de discussão e julgamento e subsequente decisão da impugnação apresentada.”.

O Acórdão do Tribunal de Conflitos, datado de 09-11-2017, Processo n.º 042/17, relatado por José Veloso, in www.dgsi.pt, assim sumariado:

*“I - A partir de 01.09.2016, e ex vi dos artigos 4º, nº1, alínea l), do ETAF, e 15º, nº5, do DL nº214-G/2015, de 02.10, **compete à jurisdição administrativa julgar as impugnações judiciais de actos aplicadores de coimas por ofensa de normas em matéria de urbanismo;** (...).”.*

e que tinha subjacente um caso similar ao dos presentes autos [a ali arguida havia impugnado, nos termos do artigo 59º do Regime Geral das Contra Ordenações, a decisão do Presidente da Câmara Municipal ..., proferida no processo de contra ordenação com o nº...54-2012, que a tinha condenado pela «infração» consubstanciada na violação do artigo 4º, nº5 e 98º, nº1 alínea d), e nº4, do DL nº555/99, de 16 de 12, concretamente, por a sociedade impugnante «**não possuir licença de utilização**» para o **estabelecimento que estava a explorar**.].

Aqui chegados, só nos resta, portanto, concluir pela *procedência* do presente

recurso.

III- DISPOSITIVO

Pelo exposto, acordam os Juízes Desembargadores da Secção Penal deste Tribunal da Relação de Guimarães em **julgar procedente** o recurso interposto pela arguida *IRMANDADE DE ..., ... E ...*:

A. **Declarando-se a incompetência, em razão da matéria, da jurisdição comum**, *in casu*, do Tribunal Judicial da Comarca de Braga, para conhecer da *impugnação judicial* apresentada pela arguida/recorrente contra a decisão proferida pela Câmara Municipal ..., e competente para o efeito a jurisdição administrativa, *in casu*, do **Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga**.

Consequentemente:

B. **Julga-se verificada a nulidade insanável** prevista no artigo 119.º, alínea e), do Código de Processo Penal, **declarando-se a invalidade de todos os atos praticados pelo Tribunal recorrido** após a receção do processo em Juízo e destinados a conhecer da impugnação nele deduzida, **devendo, após a descida dos autos à 1.ª instância, ser dado oportuno cumprimento ao preceituado no artigo 33.º, n.º 1, primeira parte, do Código de Processo Penal**.

Sem custas.

Notifique.

Guimarães, 07 de maio de 2024

[Elaborado e revisto pela relatora - artigo 94.º, n.º 2, do Código de Processo Penal]

Os Juízes Desembargadores

Isilda Maria Correia de Pinho [Relatora]

Fernando Chaves [1.º Adjunto]

Anabela Varizo Martins [2.ª Adjunta]

[1] Indicam-se, a título de exemplo, os Acórdãos do STJ, de 15/04/2010 e 19/05/2010, in <http://www.dgsi.pt>.

[2] Conhecimento officioso que resulta da jurisprudência fixada no Acórdão do STJ n.º 7/95, de 28 de dezembro, do STJ, in DR, I Série-A, de 28/12/95.