

para cuja feitura a lei lhe confira competência, não podendo invadir a de outras autoridades ou órgãos (competência subjectiva)» e nessa «feitura deverá visar-se o fim determinante da atribuição do poder regulamentar (competência objectiva)» — Afonso Rodrigues Queirós, «Teoria dos regulamentos», Revista de Direito e Estudos Sociais, ano XXVII, n.ºs 1-2-3-4, p. 19. [...]».

O princípio da precedência da lei que se encontra consagrado no n.º 7 do artigo 112.º da Constituição (n.º 7 do artigo 115.º na versão considerada) impõe “(1) a precedência da lei relativamente a toda a actividade regulamentar; (2) o dever de citação da lei habilitante por parte de todos os regulamentos” sendo aplicável “a todas as espécies de regulamentos, incluindo os chamados regulamentos independentes (cf. artigo 112.º/7 e 8 [artigo 112.º/6 e 7]), ou seja, aqueles cuja lei se limita a definir a competência subjectiva e objectiva para a sua emissão.” (Gomes Canotilho, Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 7ª edição, Coimbra [2003], pág. 837).

São, assim, inconstitucionais tanto os regulamentos carecidos da necessária habilitação legal como aqueles que não a indiquem expressamente. Os regulamentos emitidos sem prévio acto legislativo habilitante são inconstitucionais por violação do princípio da precedência da lei, insito no n.º 7 do artigo 112.º da Constituição, n.º 7 do artigo 115.º na versão considerada (neste sentido, Acórdão n.º 184/89, *Diário da República*, 1.ª série, de 9 de Março de 1989); os que não o indiquem expressamente são formalmente inconstitucionais por violação do disposto na mesma norma constitucional (neste sentido, entre muitos outros, o Acórdão n.º 666/06, *Diário da República*, 1.ª série, de 4 de Janeiro de 2007).

A Portaria n.º 884/94 indica como norma habilitante o “n.º 3 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 163/83 de 27 de Abril”, norma esta que, todavia, não existe: o Decreto-Lei n.º 163/83 tinha um único artigo que conferiu nova redacção ao n.º 3 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 8/82 de 18 de Janeiro. Acresce que o n.º 3 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 8/82, na redacção que lhe foi conferida pelo citado artigo único, já não estava em vigor, pois fora entretanto alterado pelo artigo único do Decreto-Lei n.º 431/83, de 13 de Dezembro.

Admitindo que a Portaria em apreço queria referir-se ao n.º 5 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 8/82, na sua última redacção, dada pelo Decreto-Lei n.º 221/84 de 4 de Julho, o certo é que não pode deixar de notar-se que o Decreto-Lei n.º 8/82 fora já *expressamente* revogado pelo artigo 78.º alínea a) do Decreto-Lei n.º 328/93 de 25 de Setembro, com efeitos desde 1 de Janeiro de 1994.

Deve, assim, concluir-se que a Portaria n.º 884/94 de 1 de Outubro indica como norma habilitante um preceito legal inexistente.

São, pois, inconstitucionais as normas impugnadas da Portaria n.º 884/94, por violação do princípio da precedência da lei, consagrado no n.º 7 do artigo 115.º da Constituição na versão então em vigor (actual n.º 7 do artigo 112.º).

III — **Decisão.** — 6 — Nos termos e pelos fundamentos expostos, decide-se:

a) Julgar inconstitucionais as normas dos artigos 10.º n.º 4 e 13.º n.º 1, alínea a) do Regulamento da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, aprovado pela Portaria n.º 487/83, de 27 de Abril, na redacção dada pelo n.º 1.º da Portaria n.º 884/94, de 1 de Outubro, e a norma do n.º 2.º da Portaria n.º 884/94, de 1 de Outubro, no segmento em que revoga os artigos 19.º e 20.º do referido Regulamento, por violação do princípio da precedência da lei, consagrado no n.º 7 do artigo 115.º da Constituição, na versão decorrente da Lei Constitucional n.º 1/82 (actual n.º 7 do artigo 112.º);

b) conceder provimento ao recurso e determinar a reforma da decisão recorrida de acordo com o presente juízo de inconstitucionalidade;

Lisboa, 24 de Março de 2009. — *Carlos Pamplona de Oliveira* — *Gil Galvão* — *José Borges Soeiro* — *Maria João Antunes* — *Rui Manuel Moura Ramos*.

201781128

Acórdão n.º 145/2009

Processo n.º 558/08

Acordam na 1.ª secção do Tribunal Constitucional
I — Relatório

1 — Nos presentes autos, vindos do 1.º Juízo Cível da Comarca de Lisboa, em que são recorrentes o Ministério Público e o Município de Lisboa e é recorrida IMOEF — Sociedade Mobiliária, S. A., foi interposto recurso para o Tribunal Constitucional, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 70.º da Lei da Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional (LTC), da decisão daquele Juízo de 17 de Abril de 2008.

2 — O tribunal recorrido decidiu não aplicar, porque ferido de inconstitucionalidade orgânica, o artigo 95.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 555/99,

de 16 de Dezembro; declarar o Tribunal incompetente — em razão da matéria — para conhecer da providência requerida pelo Município de Lisboa; e, em consequência, absolver a requerida, IMOEF — Sociedade Mobiliária, S. A., da instância.

É a seguinte a fundamentação da decisão:

«De harmonia com o preceituado no artigo 95.º/1 do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, os funcionários municipais incumbidos da fiscalização de obras podem realizar inspecções aos locais sujeitos a fiscalização. Nos termos do n.º 2 da citada norma, tal não dispensa a obtenção de prévio mandado judicial para a entrada no domicílio de qualquer pessoa sem o seu consentimento. «O mandado previsto no número anterior é concedido pelo juiz da comarca respectiva a pedido do presidente da câmara municipal e segue os termos do procedimento cautelar comum».

A pretensão do Requerente deste procedimento cautelar consubstancia-se na emissão de *mandado judicial*, para permitir que a Câmara Municipal de Lisboa exerça as suas atribuições de fiscalização de obras, uma vez que esta alega que — para tal — existe a necessidade de entrar no prédio dos autos, que é propriedade privada.

A actividade camarária referida, inserida na regulação do urbanismo, integra-se na ordenação geral da vida colectiva, com vista a assegurar um nível aceitável de qualidade de vida no território, mesmo que sem meios de coerção. Estes poderes são poderes administrativos das autarquias locais, ao abrigo dos quais estas praticam actos administrativos — actos jurídicos unilaterais, para produzir efeitos jurídicos numa situação individual, no caso concreto (acórdão n.º 579/95 do Tribunal Constitucional, citado no acórdão n.º 229/2007, do Tribunal Constitucional, publicado no *Diário da República*, II, n.º 99, de 23 de Maio de 2007).

São da competência dos Tribunais judiciais apenas as matérias que a lei não atribua a outra ordem jurisdicional (artigo 66.º do Código de Processo Civil e artigo 18.º/1 da Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais).

Da análise da lei de autorização legislativa — Lei n.º 110/99, de 3 de Agosto — resulta que é concedida ao Governo, pelo Parlamento, autorização para prever, em matéria de garantias dos particulares, a possibilidade de recurso a intimação judicial para a prática de acto legalmente devido [artigo 2.º, alínea t)]; e ainda para cometer competências em razão da matéria e do território aos tribunais judiciais para conhecer das acções, bem como disciplinar a sua tramitação, em que se requeira autorização judicial para a promoção directa da execução das obras de urbanização, nos casos em que as mesmas não sejam realizadas pelos loteadores, nem pelas câmaras municipais [alínea x)].

Na alínea x) não vem contemplada a hipótese dos autos, uma vez que vem contemplada a atribuição de competência para conhecer de acções, e ainda porque se refere directamente a promoção da execução das obras de urbanização, quando estas não sejam executadas pelos loteadores, nem pelas autarquias.

Na situação da citada alínea t) são referidas as garantias dos particulares, e outorga-se ao Governo competência para prever a possibilidade de recurso a intimação judicial para a prática de acto legalmente devido. Ainda que a situação em apreço possa ser assimilada à do n.º 3 do artigo 95.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, a garantia a que se refere a autorização legislativa está plasmada no n.º 2 do artigo 95.º citado — a necessidade de mandado judicial —, sendo certo que o conteúdo do n.º 3, embora reportado à garantia dos particulares, exorbita este domínio, porque confere a competência material para concessão do referido mandado.

A hipótese aqui configurada não pode ser olhada como uma situação do Direito privado, tendo que ver com a prossecução do interesse público e a eventual necessidade do sacrifício de determinados interesses particulares, em nome do bem comum. As competências a que se refere o n.º 1 do artigo 95.º citado são, assim, claro exercício de poderes públicos (função administrativa integrante do poder autárquico).

Verificado este pressuposto, e sendo os actos em questão actos de gestão pública, concluir-se-á com algum grau de certeza que o salto lógico dado pelo n.º 3 do artigo 95.º do diploma citado não está contemplado pela autorização legislativa, sendo a solução encontrada nessa norma divergente da que resulta dos critérios gerais (da contraposição gestão privada — gestão pública), o que intensifica a necessidade de autorização expressa para legislar.

Diz o requerente que não se discute neste acto a legalidade do acto administrativo, mas apenas o meio de efectivação da fiscalização das «obras ilegais». Entendemos que tem razão, neste aspecto, mas haverá que ponderar as consequências práticas e jurídicas da posição do requerente.

Assim, remetendo o n.º 3 do artigo 95.º do diploma em apreço para o procedimento cautelar comum, os Tribunais judiciais seriam também os competentes para a acção (definitiva), nos termos do artigo 383.º/1 do Código de Processo Civil, que aqui só poderia ser vista como o recurso contencioso da decisão administrativa final. Ora esta «acção definitiva» pertenceria claramente à jurisdição administrativa, nunca aos Tribunais comuns.

Consabidamente, a reserva de lei integra a competência material dos Tribunais. A norma do n.º 3 do artigo 95.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, é organicamente inconstitucional, por estar inserida num decreto-lei editado pelo Governo, ao abrigo da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 201.º da Constituição, sem a autorização legislativa da Assembleia da República, nos termos do artigo 168.º/1, alínea *q*), da Constituição.

A consequência adjectiva da incompetência em razão da matéria, nos termos do n.º 1 do artigo 105.º do Código de Processo Civil, e ultrapassada a fase liminar, é a absolvição da instância do demandado».

3 — Notificado para alegar, o Ministério Público concluiu nestes termos:

«1.º

A matéria da organização e competência dos tribunais situa-se no âmbito da competência legislativa reservada da Assembleia da República, pelo que só é possível dispor inovatoriamente sobre tal tema quando o Governo se haja munido da indispensável autorização legislativa, cujo sentido e extensão o habilitem a legislar especifica e directamente sobre o tema da competência dos tribunais.

2.º

A norma constante do artigo 95.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16/12, ao atribuir competência ao foro cível para a decisão jurisdicional que legitime os serviços inspectivos da autarquia a entrarem coercivamente nos edifícios ou fracções onde decorram obras presumivelmente ilegais, com vista à preparação do acto administrativo que, no exercício das funções autárquicas no âmbito do urbanismo, reponha a legalidade violada — não encontrando suporte bastante na respectiva autorização legislativa — padece de inconstitucionalidade orgânico-formal.

3.º

Tal vício não pode considerar-se sanado ou precludido pela simples circunstância de um diploma legal — ulteriormente editado sobre a matéria do regime de urbanização e edificação, com a forma de lei — ter procedido à republicação do texto do Decreto-Lei n.º 559/99, com as posteriores alterações, não tendo estas qualquer conexão com o problema de competência material solucionado pela norma desapplicada

4.º

Termos em que deverá confirmar-se o juízo de inconstitucionalidade formulado pela decisão recorrida».

4 — Notificado para alegar, o Município de Lisboa concluiu da forma seguinte:

«I — O Recorrente peticionou a emissão de mandado judicial para entrada no imóvel dos autos, com o propósito de fiscalizar as obras em curso sem licença municipal, ao abrigo das disposições conjugadas dos n.ºs 2 e 3 do artigo 95.º do R.J.U.E. e dos artigos 381.º e seguintes do C.P.C.;

II — Nos termos conjugados no disposto nos artigos 211.º n.º 1 e 212.º n.º 3 da C.R.P., 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, sendo da competência dos Tribunais Administrativos o julgamento de acções e recursos que tenham por objecto a apreciação dos litígios emergentes de relações jurídicas administrativas e fiscais;

III — A situação em apreço não se subsume no âmbito da competência dos Tribunais Administrativos e Fiscais, pelo que se conclui pela competência residual dos tribunais comuns;

IV — São competentes para conhecer dos pedidos de emissão de mandado judicial os tribunais judiciais, nos termos dos artigos 62.º, 64.º e 65.º da L.F.O.T.J. — Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 12 de Dezembro de 2006;

V — Não se discute nos presentes autos a legalidade ou oportunidade da acção fiscalizadora que a lei comete às autarquias mas tão só o meio para a efectivar, que no caso dos autos corresponde à autorização judicial peticionada no requerimento inicial;

VI — O artigo 95.º, n.º 3, do R.J.U.E. não padece de inconstitucionalidade orgânica por não interferir com o sistema de repartição das competências dos Tribunais, antes constitui mais um exemplo do princípio constitucional da Reserva do Juiz;

Ainda que assim se não entenda,

VII — O artigo 95.º, n.º 3, do D.L. n.º 555/99, de 16 de Dezembro, que a reforma levada a cabo pelo D.L. n.º 177/2001, de 04 de Junho deixou inalterada, consta actualmente do novo R.J.U.E., em vigor pela redacção introduzida pela Lei n.º 60/2007, de 04 de Setembro;

VIII — A referida norma, ora reproduzida pela Lei n.º 60/2007, é, *mutatis mutandis*, a mesma que vigorou desde 1999, permanecendo igualmente inalterados a letra, o espírito e a sua inserção sistemática;

IX — O legislador parlamentar fez sua a norma posta em crise, ao reproduzi-la nos precisos termos em que já vigorava no ordenamento jurídico, ocorrendo por essa via uma sanção da eventual inconstitucionalidade orgânica de que pudesse padecer;

X — A douta sentença incorreu numa interpretação errónea ao emitir um juízo de desvalor constitucional sobre a norma constante do artigo 95.º, n.º 3, do R.J.U.E., o qual, foi *maxime* sanado por força da Lei 60/2007, de 04 de Setembro».

5 — Notificada, a recorrida contra-alegou, sustentando a inconstitucionalidade orgânica da norma questionada.

Cumpra apreciar e decidir.

II — Fundamentação

1 — A decisão recorrida recusou a aplicação do artigo 95.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro — Regime Jurídico da Urbanização e Edificação — com fundamento em inconstitucionalidade orgânica, por violação do artigo 168.º, n.º 1, alínea *q*), da Constituição da República Portuguesa (CRP).

O artigo 95.º tem a seguinte redacção:

«Artigo 95.º

Inspecções

1 — Os funcionários municipais responsáveis pela fiscalização de obras ou as empresas privadas a que se refere o n.º 5 do artigo anterior podem realizar inspecções aos locais onde se desenvolvam actividades sujeitas a fiscalização nos termos do presente diploma, sem dependência de prévia notificação.

2 — O disposto no número anterior não dispensa a obtenção de prévio mandado judicial para a entrada no domicílio de qualquer pessoa sem o seu consentimento.

3 — *O mandado previsto no número anterior é concedido pelo juiz da comarca respectiva a pedido do presidente da câmara municipal e segue os termos do procedimento cautelar comum* (itálico aditado).»

A decisão recorrida recusou a aplicação do n.º 3 deste artigo, enquanto atribui competência ao juiz da comarca para conceder mandado para a entrada em domicílio de pessoa que não dê o seu consentimento, no qual se desenvolvam actividades sujeitas a fiscalização por parte de funcionários municipais, por falta de autorização legislativa da Assembleia da República. Segundo a mesma decisão, o n.º 3 do artigo 95.º “não está contemplado” nas alíneas *t*) e *x*) do artigo 2.º da Lei n.º 110/99, de 3 de Agosto, lei ao abrigo da qual foi editado o diploma onde se insere a norma que é objecto do presente recurso.

Com relevo para a decisão importa transcrever da Lei n.º 110/99 o seguinte:

«Artigo 1.º

Objecto

É concedida ao Governo autorização para legislar em matéria da competência dos órgãos das autarquias locais e dos tribunais, de definição e regime dos bens do domínio público e do regime geral dos actos ilícitos de mera ordenação social no âmbito do regime jurídico das operações de loteamento, das obras de urbanização, das obras particulares e da utilização de edifícios, bem como a estabelecer um adequado regime sancionatório.

Artigo 2.º

Sentido e extensão

A legislação a estabelecer pelo Governo nos termos do artigo anterior terá os seguintes sentido e extensão:

(...)

t) Prever, em matéria de garantias dos particulares, a possibilidade de recurso a intimação judicial para a prática de acto legalmente devido;

(...)

x) Cometer competências em razão da matéria e do território aos tribunais judiciais para conhecer das acções, bem como disciplinar a sua tramitação, em que se requeira autorização judicial para a promoção directa da execução das obras de urbanização, nos casos em que as mesmas não sejam realizadas nem pelos loteadores, nem pelas câmaras municipais;

(...).»

A questão de constitucionalidade que importa apreciar e decidir é então a de saber se o Governo, ao editar o n.º 3 do artigo 95.º do Regime

Jurídica da Urbanização e Edificação, atribuindo ao juiz da comarca competência para conceder mandado para entrada em domicílio de pessoa que não dê o seu consentimento, no qual se desenvolvam actividades sujeitas a fiscalização por parte de funcionários municipais, invadiu a reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República (artigo 165.º, n.º 1, alínea p), da CRP, na numeração vigente à data da emissão do diploma que contém aquele regime).

2 — De acordo com o então estabelecido na alínea p) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP, cuja redacção se manteve desde a Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro, era da *exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre a competência dos tribunais, salvo autorização ao Governo*. O Tribunal Constitucional tem vindo a entender, de forma reiterada, que esta reserva de competência legislativa da Assembleia da República abrange *toda* a matéria relativa à competência dos tribunais, o que inclui, nomeadamente, a *definição das matérias cujo conhecimento cabe aos tribunais judiciais e a daquelas cujo conhecimento cabe aos tribunais administrativos e fiscais* (cf., entre outros, Acórdãos n.ºs 36/87, publicado no *Diário da República*, 1.ª série, de 4 de Março de 1987, 476/98, 211/2007 e 218/2007, disponíveis em www.tribunalconstitucional.pt).

Por conseguinte, a norma em apreciação, na medida em que atribui ao juiz da comarca competência para a concessão de mandado para entrada em domicílio onde se desenvolvam actividades sujeitas a fiscalização municipal, só podia constar, em princípio, de lei ou de decreto-lei autorizado.

3 — A norma que é objecto do presente recurso insere-se num diploma — o Decreto-Lei n.º 555/99 — editado ao abrigo da Lei n.º 110/99, de 3 de Agosto, que *autorizou o Governo a legislar, no âmbito do desenvolvimento da Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo, em matéria de atribuições das autarquias locais no que respeita ao regime de licenciamento municipal de loteamentos urbanos e obras de urbanização e de obras particulares*.

Foi concedida autorização ao Governo para *legislar em matéria da competência dos tribunais* (artigo 1.º). Ponto é que o *sentido e a extensão* da autorização (artigo 2.º) comportem a norma cuja apreciação foi requerida.

Percorridas as alíneas do artigo 2.º da Lei, é de concluir que nenhuma delas constituía credencial parlamentar bastante para o Governo editar norma que atribuisse ao juiz da comarca competência para a concessão de mandado para entrada em domicílio de pessoa que não dê o seu consentimento, no qual se desenvolvam actividades sujeitas a fiscalização por parte de funcionários municipais. Como bem nota o Ministério Público, as únicas normas da Lei n.º 110/99 que se referem à adopção de medidas legislativas em matéria da competência dos tribunais — as mesmas que são destacadas na decisão recorrida — “são absolutamente estranhas à questão dirimida pelo n.º 3 do artigo 95.º do Decreto-Lei n.º 555/99, por se reportarem a *causas perfeitamente distintas do procedimento cautelar* a que os autos se referem; assim, a alínea x) do n.º 2 reporta-se à acção visando a promoção de obras de urbanização, não devidamente executadas; e a alínea f) do mesmo preceito legal refere-se à intimação judicial para a prática de acto legalmente devido, na óptica da efectivação das *garantias dos particulares* no confronto com a Administração, ou seja em que a Administração figura como requerida pretendendo o particular a prática por esta de acto legalmente devido”.

O Governo dispôs, pois, em matéria de reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República sem a necessária autorização parlamentar, o que dita, em princípio, um vício de inconstitucionalidade orgânica (artigo 165.º, n.º 1, alínea p), da CRP).

4 — Em princípio, porque é entendimento reiterado deste Tribunal que “para que se afirme a inconstitucionalidade orgânica não basta que nos deparemos com produção normativa não autorizada do Governo em determinado domínio onde este órgão só poderia intervir com credencial parlamentar bastante. Com efeito, o facto de o Governo aprovar actos normativos respeitantes a matérias inscritas no âmbito da reserva relativa de competência da Assembleia da República não determina, por si só e automaticamente, a invalidação das normas que assim decretam, por vício de inconstitucionalidade orgânica. Desde que se demonstre que tais normas não criaram um ordenamento diverso do então vigente, limitando-se a retomar e a reproduzir substancialmente o que já constava de textos legais anteriores emanados do órgão de soberania competente” (Acórdão n.º 211/2007, onde se conclui que a norma em apreciação não era inovadora. No mesmo sentido, cf. Acórdãos n.ºs 579/95 e 229/2007, disponíveis em www.tribunalconstitucional.pt, que concluíram pelo carácter inovador das normas cuja constitucionalidade era questionada, por referência ao “sistema geral de repartição de competências vigente”, resultante de normas de direito ordinário — do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, e do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, respectivamente).

Importa, por isso, averiguar se a norma que é objecto de apreciação criou ou não um *ordenamento diverso do então vigente*. Se se trata ou não de norma inovadora em matéria de competência dos tribunais.

5 — Anteriormente à entrada em vigor do n.º 3 do artigo 95.º do Decreto-Lei n.º 555/99 não havia qualquer preceito de direito ordinário que atribuisse a determinada jurisdição competência para conceder mandado para entrada em domicílio de pessoa que não dê o seu consentimento, no qual se desenvolvam actividades sujeitas a fiscalização por parte de funcionários municipais. Nomeadamente não constava do Decreto-Lei n.º 445/95, de 20 Novembro, revogado por aquele diploma, qualquer norma com este teor.

Estando em causa o exercício de função administrativa integrante do poder das autarquias locais, na ausência de previsão legal expressa e face ao disposto no artigo 212.º, n.º 3, da CRP tal competência cabia aos tribunais administrativos (no sentido desta conclusão, Vieira de Andrade, *A justiça administrativa (Lições)*, Almedina, 2007, p. 103 e ss., Jorge Miranda/Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, anotação ao artigo 212.º, ponto IV).

Com relevo para esta conclusão, lê-se no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 218/2007 que:

«(...) a par da possibilidade de o legislador ordinário atribuir pontualmente a tribunais não administrativos o conhecimento de litígios emergentes de relações jurídicas administrativas, desde que tais “desvios” se mostrem providos de fundamento material razoável e desde que, pelo seu número ou importância, não esvaziem do seu âmago essencial a competência dos tribunais administrativos [entendimento este que tem sido adoptado pelo Tribunal Constitucional, designadamente nos Acórdãos n.ºs 746/96, 965/96, 347/97, 253/98 e 458/99], resulta da revisão constitucional de 1989 que a jurisdição administrativa passou a ser a jurisdição “comum” para o conhecimento de litígios emergentes de relações jurídicas administrativas: assim, *enquanto anteriormente, nos casos em que não resultava expressamente da lei qual a jurisdição competente para decidir determinada causa, se entendia que eram competentes os “tribunais judiciais”, depois da revisão constitucional de 1989, não existindo norma legal a definir concretamente qual a jurisdição competente, há que indagar qual a natureza da relação jurídica de que emerge o litígio e, se se concluir que possui natureza administrativa, então impõe-se o reconhecimento de que competente é a jurisdição administrativa, como jurisdição “comum” para a apreciação dos litígios emergentes de relações jurídicas administrativas*.

Reiterando a formulação de José Carlos Vieira de Andrade (*A Justiça Administrativa*, 8.ª edição, Coimbra, 2006, p. 114), o artigo 212.º, n.º 3, da CRP serve ainda para delimitar o sentido da parte final do n.º 1 do artigo 211.º da CRP (“*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*”), continuado no artigo 66.º do Código de Processo Civil (“*São da competência dos tribunais judiciais as causas que não sejam atribuídas a outra ordem jurisdicional*”), que atribui aos tribunais judiciais uma competência jurisdicional residual, de modo que uma questão de natureza administrativa passa a pertencer à ordem judicial administrativa quando não esteja expressamente atribuída a nenhuma jurisdição. É esta também a posição de Sêrvulo Correia (*Direito do Contencioso Administrativo*, I vol., Lisboa, 2005, p. 586), que (...) sublinha que “*a Constituição atribui ao juiz administrativo o papel de juiz comum ou ordinário da justiça administrativa, cabendo-lhe, sem necessidade de atribuição específica, a competência para julgar os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas*”.

Em suma, a Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de Julho “*constitucionalizou* uma jurisdição administrativa autónoma, tornando os tribunais administrativos e fiscais os tribunais *comuns* para o julgamento de litígios emergentes de relações jurídicas administrativas e fiscais” (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 522/2008, disponível em www.tribunalconstitucional.pt).

Assim sendo, os tribunais judiciais deixaram de exercer jurisdição em matéria de relações jurídicas administrativas, quando não haja norma que atribua competência a determinada jurisdição. Com efeito, anteriormente à Revisão constitucional de 1989, na falta de norma, valia a regra da competência residual dos tribunais judiciais, constante do artigo 66.º do Código de Processo Civil e do artigo 14.º da Lei n.º 38/87, de 23 de Dezembro — Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais —, com a consequência de não ser afinal inovadora norma que atribuisse competência aos tribunais da ordem dos tribunais judiciais (cf. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 90/2004, disponível em www.tribunalconstitucional.pt, que não julgou organicamente inconstitucional o artigo 18.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 96/87, de 4 de Março).

Por outro lado, quando o legislador ordinário “pretenda estabelecer um desvio à ordem constitucional típica, terá de ser obviamente o órgão competente para legislar sobre competência dos tribunais, isto é, em regra, a Assembleia da República, salvo autorização ao Governo — artigo 165.º, n.º 1, alínea p), da Constituição”, sob pena de inconstitucionalidade.

dade orgânica (Vieira de Andrade, *ob. cit.*, p. 103, nota 158. No mesmo sentido, também Jorge Miranda/Rui Medeiros, *ob. cit.*, anotação ao artigo 212.º, ponto IV).

6 — Face ao exposto, há que concluir que a norma que é objecto do presente recurso é *inovadora*, na medida em que criou um desvio à ordem constitucional de distribuição de competências judiciais. É, por isso, organicamente inconstitucional, uma vez que o Governo dispôs em matéria de competência dos tribunais sem a necessária autorização parlamentar (artigo 165.º, n.º 1, alínea p), da CRP).

7 — Esta conclusão em nada é abalada com a publicação de diplomas que, entretanto, alteraram o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação: Lei n.º 13/2000, de 20 de Julho, Lei n.º 30-A/2000, de 20 de Dezembro, Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de Junho, Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro, Lei n.º 4-A/2003, de 19 de Fevereiro, e Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro.

O artigo 95.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 555/99 não foi objecto de qualquer alteração ou reprodução por via de lei ou de decreto-lei autorizado, nem tão-pouco de qualquer proposta ou projecto de alteração que tivesse sido rejeitado em sede parlamentar (os trabalhos preparatórios daqueles diplomas estão disponíveis em www.parlamento.pt), pelo que a norma em apreciação não foi assumida pela Assembleia da República.

Por outro lado, a circunstância de o Decreto-Lei n.º 555/99 ter sido republicado em anexo à Lei n.º 60/2007 (cf. artigo 4.º desta lei), não significa, diferentemente do sustentado pelo recorrente município de Lisboa, que “o legislador parlamentar fez sua a norma posta em crise”. Neste sentido depõe a “natureza instrumental e não inovadora da republicação”, que apenas visa *garantir, de forma fácil e segura, o conhecimento do direito em vigor* (cf. David Duarte/Sousa Pinheiro/Lopes Romão/Tiago Duarte, *Legística — Perspectivas sobre a concepção e redacção de actos normativos*, Almedina, 2002, p. 196 e ss., e Blanco de Moraes, *Manual de Legística. Critérios Científicos e Técnicos para Legislar Melhor*, Verbo, 2007, p. 557 e s.); bem como a própria Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro — *Lei da publicação, identificação e formulário dos diplomas* (republicada, em anexo, pela Lei n.º 42/2007, de 24 de Agosto) —, quando, no artigo 6.º, especifica os casos de republicação integral dos diplomas, em anexo.

Resta, assim, concluir pela inconstitucionalidade orgânica do n.º 3 do artigo 95.º do Decreto-Lei n.º 555/99, enquanto atribui competência ao juiz da comarca para conceder mandado para entrada em domicílio de pessoa que não dê o seu consentimento, no qual se desenvolvam actividades sujeitas a fiscalização por parte de funcionários municipais, por violação do disposto na alínea p) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP.

III — Decisão

Em face do exposto, decide-se:

a) Julgar inconstitucional o artigo 95.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, enquanto atribui competência ao juiz da comarca para conceder mandado para entrada em domicílio de pessoa que não dê o seu consentimento, no qual se desenvolvam actividades sujeitas a fiscalização por parte de funcionários municipais, por violação do disposto na alínea p) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição da República Portuguesa; e, consequentemente,

b) Negar provimento aos recursos, confirmando a decisão recorrida no que diz respeito ao juízo de inconstitucionalidade.

Lisboa, 24 de Março de 2009. — *Maria João Antunes — Carlos Pamplona de Oliveira — Gil Galvão — José Borges Soeiro — Rui Manuel Moura Ramos.*

201775872

Acórdão n.º 150/2009

Processo n.º 878/08

Acordam na 3.ª Secção do Tribunal Constitucional:

I — **Relatório.** — 1 — O Ministério Público interpôs recurso para o Tribunal Constitucional, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 70.º da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro (LTC), da sentença do Tribunal Tributário de Lisboa de 19 de Julho de 2008 que julgou procedente a oposição deduzida por Herbert Josef Keil à oposição fiscal, que contra si reverteu, por dívida resultante de uma coima fiscal, aplicada a KIE Comércio de Máquinas Industriais Ld.ª

Para assim decidir, a sentença recorrida recusou aplicação ao artigo 7.º-A do RJIFNA (Regime Jurídico das Infracções Fiscais não Aduaneiras) por ofensa aos princípios da intransmissibilidade das penas e da presunção de inocência, consagrados nos n.ºs 3 do artigo 30.º e n.º 2 do artigo 32.º da Constituição, respectivamente.

A execução foi inicialmente instaurada contra a referida sociedade e, na falta de bens penhoráveis desta, reverteu contra um gerente da executada ao abrigo do artigo 7.º-A do RJIFNA e, não sendo este residente em território português, também contra o oponente com invocação do artigo 27.º da Lei Geral Tributária.

2 — O Ministério Público alegou, sustentando que a norma do artigo 7.º-A do RJIFNA, aliás como a do artigo 8.º do RGIT de efeito jurídico semelhante que lhe sucedeu, não viola qualquer dos referidos princípios, tendo concluído no sentido da procedência do recurso.

II — **Fundamentação.** — 3 — Para julgar procedente a oposição e extinta a execução contra o oponente, a sentença recorrida entendeu bastante afastar, por inconstitucionalidade, a norma do artigo 7.º-A, aditado pelo Decreto-Lei n.º 394/93, de 4 de Novembro, ao Regime Jurídico das Infracções não Aduaneiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 20-A/90, de 15 de Janeiro, que dispunha o seguinte:

“Artigo 7.º-A

1 — Os administradores, gerentes e outras pessoas que exerçam funções de administração em pessoas colectivas e entes fiscalmente equiparados são subsidiariamente responsáveis, em caso de insuficiência do património destas, por si culposamente causada, nas relações de crédito emergentes da aplicação de multas ou coimas àquelas entidades referentes às infracções praticadas no seu mandato.

2 — Se forem várias as pessoas responsáveis nos termos do número anterior, é solidária a sua responsabilidade.”

Socorrendo-se de jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo que reproduz, o tribunal *a quo* entendeu que a atribuição de responsabilidade subsidiária a administradores e gerentes e outras pessoas com funções de administração em pessoas colectivas e entes fiscalmente equiparados, por dívida resultante de coima fiscal aplicada à pessoa colectiva, nos termos previstos na transcrita disposição legal, é susceptível de violar os princípios da intransmissibilidade das penas e da presunção de inocência do arguido, consagrados no n.º 3 e do artigo 30.º e no n.º 2 do artigo 32.º da Constituição da República, que entende aplicáveis no domínio do ilícito contravençional.

Note-se que só está em apreciação a constitucionalidade da norma desaplicada e não qualquer outra questão, designadamente, a qualificação da actuação do oponente como representante fiscal ou gestor de bens alheios, ou a extensão, em cadeia, da responsabilidade solidária prevista no artigo 27.º da LGT às situações de responsabilidade subsidiária em que incorrem não residentes.

4 — A questão é, no que à violação destes princípios respeita, em tudo semelhante àquela que o Tribunal apreciou no recente acórdão n.º 129/2009, disponível em www.tribunalconstitucional.pt a propósito das normas das alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 8.º do RGIT (Regime Geral das Infracções Tributárias), de teor, para o que interessa, semelhante ao da norma que constitui objecto do presente recurso.

Conclui-se nesse acórdão pela não inconstitucionalidade das referidas normas com a seguinte fundamentação:

“3 — O tribunal recorrido considerou, na linha de anterior jurisprudência, que a atribuição de responsabilidade subsidiária a administradores, gerentes e outras pessoas com funções de administração em sociedades, por dívida resultante de não pagamento de coima fiscal em que a pessoa colectiva tenha sido condenada, com a consequente reversão da respectiva execução fiscal, em consequência do que dispõe, nessa matéria o artigo 8.º, n.º 1, alíneas a) e b), do RGIT, é susceptível de violar o princípio da intransmissibilidade das penas, consagrado no artigo 30.º, n.º 3, da Constituição da República, e, bem assim, o princípio da presunção de inocência do arguido, que decorre do artigo 32.º, n.º 2, princípios que, nesses termos, entende serem aplicáveis mesmo no domínio do ilícito contra-ordenacional.

O preceito análise, inserido nas disposições comuns do Regime Geral das Infracções Tributárias, sob a epígrafe “Responsabilidade civil pelas multas e coimas”, dispõe o seguinte:

1 — Os administradores, gerentes e outras pessoas que exerçam, ainda que somente de facto, funções de administração em pessoas colectivas, sociedades, ainda que irregularmente constituídas, e outras entidades fiscalmente equiparadas são subsidiariamente responsáveis:

a) Pelas multas ou coimas aplicadas a infracções por factos praticados no período do exercício do seu cargo ou por factos anteriores quando tiver sido por culpa sua que o património da sociedade ou pessoa colectiva se tornou insuficiente para o seu pagamento;

b) Pelas multas ou coimas devidas por factos anteriores quando a decisão definitiva que as aplicar for notificada durante o período do exercício do seu cargo e lhes seja imputável a falta de pagamento.

[...].”

O que a norma, por conseguinte, prevê é uma forma de responsabilidade civil, que recai sobre administradores e gerentes, relativamente a multas ou coimas em que tenha sido condenada a sociedade ou pessoa colectiva, cujo não pagamento lhes seja imputável ou resulte de insu-