

Tribunal da Relação de Lisboa
Processo nº 3021/2007-5

Relator: AGOSTINHO TORRES

Sessão: 12 Junho 2007

Número: RL

Votação: UNANIMIDADE

Meio Processual: RECURSO PENAL

Decisão: REJEITADO

CONTRA-ORDENAÇÃO

TRANSPORTE

RESÍDUOS

RECICLAGEM

CONSTITUCIONALIDADE

Sumário

I - De acordo com o nº 1 do artº 15º do Dec-Lei nº 239/97, de 9 de Setembro (que estabeleceu as regras a que fica sujeita a gestão de resíduos, nomeadamente a sua recolha, transporte, armazenagem, tratamento, valorização e eliminação), as regras sobre as operações de transporte de resíduos em território nacional e os modelos das respectivas guias de acompanhamento foram aprovados pela Portaria nº 335/97, de 16 de Maio, sendo que nos termos do artº 20º nº1 daquele diploma a infracção às regras do artº 15º nº 1 e também das fixadas pela referida Portaria constituem contra-ordenação.

II - A definição dos elementos primários da contra-ordenação encontram-se contidos na previsão do aludido artº 20º, nº1 ao dispor que a infracção às regras sobre transportes de resíduos em território nacional constitui infracção, apenas operando por remissão a definição dessas mesmas regras pela Portaria nº 355/97, a qual apenas executa o conteúdo normativo da norma remissiva, não formulando um critério autónomo.

III - Daqui decorre que o decreto-lei remissivo não deixa de tratar o regime contraordenacional com legalidade constitucional, sendo certo que o artº 165º nº 1 d) da CRP apenas impõe a exclusiva competência da AR, salvo autorização ao governo, da definição (do regime geral, e não do regime casuístico-particular, entenda-se) dos actos ilícitos de mera ordenação social e respectivo processo, papel esse deixado oportunamente para o RGCO previsto no DL 433/82.

IV - Assim, a aprovação do regime atinente à matéria dos resíduos e sua adequada gestão foi deixado para o DL 239/97 onde então se definiu e puniu a violação de um conjunto de comportamentos cujos contornos típicos e de ilicitude têm no seu contexto e substância a matriz essencial.

V - Nessa medida, a dita Portaria n.º 335/97, de 16 de Maio consubstanciou apenas a concretização da remissão operada por aquele DL no respeitante às regras de transporte de resíduos e não a sua configuração como modelo contraordenacional, pelo que tal remissão assim efectuada, quanto a um elenco de regras, mais não é que uma económica simplificação de esforço legislativo da sua enumeração, em vez de a tratar por mera e absurda repetição de texto no elenco estrutural do diploma remetente.

VI - A norma do artº 15º do DL 239/97 é, pois, descritiva de uma conduta, ainda que por remissão para aquela portaria, dando assim claramente a conhecer o âmbito do comportamento exigido, a qualquer destinatário, nada impedindo que esse elenco normativo possa ser contido num diploma emanado no exercício do poder administrativo.

VII - Consequentemente, não viola o artº 165º da Constituição da República aquele mecanismo de remissão.

Texto Integral

ACORDAM EM CONFERÊNCIA OS JUÍZES NA 5ª SECÇÃO PENAL DO TRIBUNAL DA RELAÇÃO DE LISBOA

I-RELATÓRIO

1.1- A empresa Recicauto, ... Lda (doravante Recicauto ou a Recorrente), vem recorrer da decisão judicial proferida em 21.09.2006 pelo Tribunal Judicial de Alenquer, 1º Juízo, no processo de impugnação de contraordenação supra identificado, apresentando as seguintes conclusões da sua motivação:

“A) A decisão recorrida, que conheceu do mérito da causa, sentença de 21 de Setembro de 2006, enferma de erro de DIREITO, por violação da Constituição da República Portuguesa, por ter aplicado, *o nº 1 do Artigo 5º da Portaria nº 335/97 de 16/05*, em violação do artigo 165º da CRP, como se, uma norma regulamentar, pudesse consubstanciar e prever os elementos do tipo de um ilícito de natureza penal.

B) A decisão recorrida, que conheceu do mérito da causa, sentença de 21 de Setembro de 2006, enferma de erro de DIREITO, por violação do nº 4 do

artigo 64º do Decreto-Lei 433/82, de 27 de Outubro, Regime Geral das Contra-Ordenações, na sua versão actual, por a referida decisão ser omissa na fundamentação da matéria de facto, uma vez que, a arguida ao impugnar a decisão administrativa, assacando-lhe os vícios evidenciados no articulado de impugnação, insurgiu-se contra a mesma, não a aceitando.”

1.2- O Ministério Público respondeu em breves alegações rematando pela improcedência do recurso.

1.3- Remetido o recurso a esta Relação, no momento do artº 416º o MPº relegou a manifestação da sua posição para alegações em audiência.

1.4- Em exame preliminar foi remetida à Conferência a decisão do recurso por se entender que este devia se rejeitado por manifesta improcedência.

1.5 - A decisão recorrida foi proferida por simples despacho, com dispensa de audiência, sem oposição, por se considerar que as questões eram exclusivamente de direito.

II-CONHECENDO

2.1- O âmbito dos recursos encontra-se delimitado em função das questões sumariadas pelo recorrente nas conclusões extraídas da respectiva motivação, sem prejuízo, no entanto, das questões que sejam de conhecimento oficioso , cfr se extrai do disposto no artº 412º nº 1 e no artº 410 nºs 2 e 3 do Código de Processo Penal (c.p.p.)

Isto, sem prejuízo do dever de conhecimento oficioso de certos vícios ou nulidades, designadamente dos vícios indicados no art. 410º, n.º2 do CPP^[1]. Tais conclusões visam permitir ou habilitar o tribunal ad quem a conhecer as razões de discordância dos recorrentes em relação à decisão recorrida^[2]

No plano do regime contra-ordenacional, as regras delimitadoras do âmbito do recurso para a Relação são também aplicáveis na conformidade do disposto nos artº 73º a 75º do RGCC.

Deste regime decorre que o regime regra será o de a Relação conhecer apenas da matéria de direito podendo alterar a decisão sem vinculação aos termos e sentido da decisão recorrida, salvos os limites decorrentes da previsão contida no artº 72º-A e anulá-la, devolvendo o processo ao tribunal a quo.

E fica sempre salvaguardado o princípio geral do artº 410º nº1 do CPP (aplicável ex vi do disposto no artº 74º nº 4 e 41º nº 1 do RGCC) quanto a quaisquer questões de conhecimento oficioso não restringido e do poder

amplo de apreciação e decisão de vícios da decisão (nº2) bem como de nulidades não sanadas e decorrentes de inobservância de requisitos com tal sanção cominada (nº3 do citº artº).

Assim, traçado o quadro legal temos por certo que as questões levantadas no recurso são cognoscíveis no âmbito dos poderes desta Relação.

2.2- No presente recurso estão em apreciação as seguintes questões circunscritas às conclusões das alegações:

A) A decisão recorrida enferma de erro de DIREITO, por violação do nº 4 do artigo 64º do Decreto-Lei 433/82, de 27 de Outubro, Regime Geral das Contra-Ordenações, na sua versão actual, por a referida decisão ser omissa na fundamentação da matéria de facto, uma vez que a arguida ao impugnar a decisão administrativa, assacando-lhe os vícios evidenciados no articulado de impugnação, insurgiu-se contra a mesma, não a aceitando ?

B) A decisão recorrida enferma de erro de DIREITO, por violação da Constituição da República Portuguesa, ao ter aplicado, *o nº 1 do Artigo 5º da Portaria nº 335/97 de 16/05*, em violação do artigo 165º da CRP, como se, uma norma regulamentar, pudesse consubstanciar e prever os elementos do tipo de um ilícito de natureza penal?

2.3- Começando pela primeira questão: a decisão recorrida é omissa quanto à fundamentação da matéria de facto?

Vejamos o que dela consta.

“

I - Relatório

Recicauto -..., Lda, p.c.nº 504991370, com sede na ..., em A-dos-Francos, interpôs o presente recurso de impugnação judicial da decisão da Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território que a condenou, pela prática em concurso real de seis contra-ordenações p. e p. pelos arts.15º, nº1 e 20º, nº1 do Dec.Lei nº239/97, de 9 de Setembro, por referência à Portaria 335/97, de 16 de Maio e pelos arts.18º, 20º, 24º do Dec.Lei nº 196/03, de 23 de Agosto, na coima única de €11.500,00.

Alegou para o efeito e em síntese, que:

- a decisão recorrida é nula por omissão de pronúncia quanto a questões suscitadas pela arguida no decurso do processo administrativo;
- é ainda nula a decisão recorrida por dela não constarem demonstrados factos

suficientes para sustentar a condenação por algumas das contra-ordenações em causa, eivando-a de falta de fundamentação;

- o art.5º, nº1 da Portaria nº 355/97, de 16/05 está ferida de inconstitucionalidade formal, orgânica e material;

- verifica-se litispendência de processos contra-ordenacionais quanto a algumas das infracções;

- um dos autos de notícia é irregular, por tardio.

Concluiu a arguida pela absolvição.

O Tribunal é competente e não existem nulidades, excepções ou questões prévias de que cumpra conhecer.

II - Factos provados:

Encontra-se demonstrada a seguinte factualidade:

1) No dia 19 de Julho de 2004 foi efectuada uma acção de fiscalização junto ao estabelecimento denominado (B) - Reciclagem de Sucatas, S.A. tendo sido mandado parar um camião de matrícula ...;

2) Este camião pertence à arguida "Recicauto -..., Lda.", pessoa colectiva nº 504990370, com sede na ... - Caldas da Rainha;

3) Foi contactado o motorista (C), tendo-se constatado que os resíduos transportados eram veículos em fim de vida (VfV) enfardados e não descontaminados e tinham como destino a empresa (B) - Reciclagem de Sucatas, S.A.;

4) O transporte foi efectuado por um operador não autorizado para o movimento de VfV;

5) O transporte foi efectuado sem se fazer acompanhar do certificado de desmantelamento;

6) O transporte foi efectuado sem a respectiva guia de acompanhamento de resíduos;

7) No dia 26 de Maio de 2004, foi efectuada uma acção de fiscalização no Carregado, em conjunto com a EPNA de Vila Franca de Xira;

8) No âmbito dessa acção, foi mandado parar um camião de matrícula ---, pertencente à arguida "Recicauto -..., Lda.";

9) Foi contactado o motorista A, tendo-se constatado que os resíduos transportados eram sucata de ferro proveniente de chassis (componentes de veículos em fim de vida) cujo destino era a empresa (B) - Reciclagem de

Sucatas, S.A.;

10) O transporte não se fazia acompanhar da respectiva guia de acompanhamento de resíduos;

11) O mesmo transporte foi efectuado sem o comprovativo dos certificados de destruição ou de desmantelamento qualificado dos resíduos transportados;

12) A arguida não fez prova do respectivo registo de transportador de VFV emitido pela entidade competente;

13) A arguida declarou em sede de IRC, relativamente ao exercício de 2003, um lucro tributável de € 6.925,71;

14) A arguida não agiu com a diligência necessária para cumprir com as suas obrigações legais.

A prova dos factos resultou da sua não contestação por parte da recorrente que, fundamentalmente, ataca a decisão recorrida apenas no que respeita ao direito”

“Na abordagem de direito, considerou-se a dado passo queJ

(...)

Da nulidade por falta de fundamentação de facto

Por fim, suporta a recorrente que a decisão em disputa é nula por não conter factualidade provada suficiente para a aplicação de sanções.

Pese embora a recorrente também aqui não especifique qual a factualidade que entende que aquela decisão devia ainda conter como provada, limitando-se a apontar uma genérica omissão de factos na decisão em recurso, sempre se dirá que, atentas as previsões legais das infracções por que foi condenada e os factos dados como provados (e acima transcritos), não se afigura que a materialidade apurada seja insuficiente; pelo contrário, fundamenta e justifica as punições de que a arguida foi objecto.”

Portanto, não é verdade que haja qualquer omissão da fundamentação de facto isto é, das razões pelas quais a matéria de facto foi dada por provada ou não provada. E releva com particular ensejo nesta questão o facto de a recorrente, quando impugnou a decisão administrativa, nem sequer se ter dado ao trabalho de dizer porque razão entendia que a factualidade provada não era suficiente para aplicar as sanções.

Como se viu e , muito bem, na decisão agora em recurso se manifestou, é totalmente inoperante este argumento de recurso pois a alegada falta de fundamentação foi devidamente tratada como questão de direito isto é, dada a sua natureza de potencial” nulidade”

Improcede assim este primeiro argumento da recorrente.

2.4- Quanto à segunda questão, igual solução terá.

Diz a recorrente que a aplicação do *nº 1 do Artigo 5º da Portaria nº 335/97 de 16/05* viola a Constituição da República Portuguesa no artigo 165º porquanto, como norma regulamentar, foi considerada como se pudesse consubstanciar e prever os elementos do tipo de um ilícito de natureza penal.

A recorrente faz aqui uma enorme confusão na interpretação dos mecanismos e alcance da inconstitucionalidade.

E acaba mesmo por meter tudo no mesmo saco. Mal, como veremos de seguida.

E também nem sequer se deu à preocupação de acrescentar algo de novo ao que antes dissera sobre esta questão, como se a repetição exaustiva de argumentos fosse sinal de maior justeza e acerto jurídico. Isso, não obstante o que na decisão recorrida se discorreu, com raciocínio jurídico que só merece o nosso aplauso.

Convenhamos e verifiquemos o que ali, então, se explicou:” *Da contra-ordenação p. e p. pelos arts.15º, nº1 e 20º, nº1 do DL 237/97, de 9/9 e art.5º da Portaria nº 335/97, de 16/5*

“Defende a arguida a inconstitucionalidade formal, orgânica e material do art.5º, nº1 da Portaria nº 355/97, de 16 de Maio por, no seu entender, conter a previsão dos elementos típicos da contra-ordenação, quando é certo que enquanto acto de natureza regulamentar não o poderia fazer, pois que as matérias referentes a ilícitos de mera ordenação social ou contra-ordenações estão reservadas a actos legislativos da competência da Assembleia da República ou do Governo.

De acordo com o nº1 do art.15º do Dec.Lei nº 239/97, de 9 de Setembro (que estabelece as regras a que fica sujeita a gestão de resíduos nomeadamente a sua recolha, transporte, armazenagem, tratamento, valorização e eliminação), as regras sobre as operações de transporte de resíduos em território nacional e os modelos das respectivas guias de acompanhamento são aprovados por portaria conjunta dos Ministros da Administração Interna, do Equipamento, do Planeamento e Administração do Território, da Saúde e do Ambiente.

Nos termos do preceituado no nº1 do art.5º da Portaria nº 335/97, de 16 de Maio, o produtor e o detentor devem assegurar que cada transporte é acompanhado das competentes guias de acompanhamento de resíduos, cujo modelos constam de anexo a esta portaria, da qual fazem parte integrante. Preceitua então o nº1 do art.20º do mesmo diploma, além do mais, que a infracção às regras a que se refere o artigo 15º, nº 1, *nomeadamente as*

fixadas na Portaria n.º 335/97, de 16 de Maio, constituem contra-ordenação punível com coima de 100 000\$ a 750000\$ no caso de pessoas singulares, e de 500 000\$ a 9 000 000\$, no caso de pessoas colectivas (itálico nosso).

Precisamente, porque as regras em causa se encontram descritas na dita Portaria, sustenta a recorrente a inconstitucionalidade do diploma. Sem razão, porém.

É que a definição dos elementos primários da contra-ordenação encontram-se perfeitamente contidos na previsão do aludido art.20º, nº1 ao dispor que a infracção às regras sobre transportes de resíduos em território nacional (incluindo as respectivas guias de acompanhamento) constitui infracção, apenas operando por remissão a definição dessas mesmas regras pela Portaria nº 355/97. Deste modo, esta última Portaria apenas executa o conteúdo normativo da norma remissiva, não formulando um critério autónomo.

O mesmo é dizer que a compreensão da conduta proibida se encontra perfeitamente acessível ao destinatário, pois que procede dos referidos arts.15º e, em especial, 20º, nº1 do Dec.Lei nº 239/97, que opera por remissão para regras definidas na Portaria. Ou seja, é o Dec.Lei nº 239/97 que prevê a infracção e que define que a conduta infraccional se plasma na violação de regras que estão estabelecidas na sobredita Portaria - a qual, por si, não contém a definição de qualquer infracção.

Improcede, pois, a alegada inconstitucionalidade.”

**

Daqui decorre com clareza que o decreto-lei remissivo não deixa de tratar o regime contraordenacional com legalidade constitucional, sendo certo que o artº 165º nº 1 d) da CRP apenas impõe a exclusiva competência da AR , salvo autorização ao governo, da definição (do regime geral, e não do regime casuístico-particular, entenda-se) dos actos ilícitos de mera ordenação social e respectivo processo , papel esse deixado oportunamente para o RGCC previsto no DL 433/82.

Assim, a aprovação do regime atinente à matéria dos resíduos e sua adequada gestão foi deixado, à data dos factos, para o DL 239/97 já referido. E foi através deste que, então, se definiu e puniu a violação de um conjunto de comportamentos cujos contornos típicos e de ilicitude têm no seu contexto e substância a matriz essencial.

Por seu lado, a Portaria n.º 335/97, de 16 de Maio, nascida a partir da concretização do disposto no 13.º do Decreto-Lei n.º 310/95, de 20 de Novembro^[3], consubstancia apenas a concretização da remissão operada por aquele DL no respeitante às regras de transporte de resíduos e não a sua

configuração como modelo contraordenacional.

Regras essas que eram, ao que interessa, as do artº 5º nº1, por remissão do artº 15º nº1 do DL 239/97 (*“1- As regras sobre as operações de transporte de resíduos em território nacional e os modelos das respectivas guias de acompanhamento são aprovados por portaria conjunta dos Ministros da Administração Interna, do Equipamento, do Planeamento e Administração do Território, da Saúde e do Ambiente. (...)”*

E no artº 5º nº 1 da dita Portª definiu-se que:”

*“ - O produtor e o detentor devem assegurar que cada transporte é acompanhado das competentes guias de acompanhamento de resíduos, cujo modelos constam de anexo a esta portaria, da qual fazem parte integrante.
2 - O transporte de resíduos urbanos está isento de guia de acompanhamento, com excepção dos resultantes de triagem e destinados a operações de valorização.”*

Portanto, sem qualquer afronta legislativa, temos uma portaria que define como se faz o acompanhamento de um transporte de resíduos e um DL que, remetendo para essa regulamentação, impõe o seu sancionamento em caso de violação daquelas.

Não vislumbramos pois em que é que há violação da Constituição da República e dos poderes de reserva relativa da AR se não se está aqui a tratar do regime geral das contraordenações e seu processo mas antes de um especial regime de gestão e transporte de resíduos.

A remissão feita para um Portaria de um elenco de regras mais não é que uma económica simplificação de esforço legislativo da sua enumeração, em vez de a tratar por mera e absurda repetição de texto no elenco estrutural do diploma remetente.

Daqui, não poderemos pois deixar de concluir pelo total desacerto do argumento da recorrente.

A norma do artº 15º do DL 239/97 é, pois, descritiva de uma conduta, ainda que por remissão para aquela portaria, dando assim claramente a conhecer o âmbito do comportamento exigido, a qualquer destinatário, nada impedindo que esse elenco normativo possa ser contido num diploma emanado no exercício do poder administrativo.

Diploma esse que, como muito bem se decidiu na sentença em recurso, é “ Portaria que apenas executa o conteúdo normativo da norma remissiva, não formulando um critério autónomo. O mesmo é dizer que a compreensão da conduta proibida se encontra perfeitamente acessível ao destinatário...”

III- DECISÃO

Pelo exposto, julga-se o recurso manifestamente improcedente.

Taxa de justiça a cargo da recorrente e que se fixa em 5 UC, sendo de 3 UCs a soma devida pela sua rejeição em conferência nos termos do nº 4 do artº 420º do CPP.

Lisboa, 12 de Junho de 2007

Agostinho Torres
Martinho Cardoso
José Adriano

[1] vide Ac. STJ para fixação de jurisprudência 19.10.1995 publicado no DR, I-A Série de 28.12.95

[2] vide ,entre outros, o Ac STJ de 19.06.96, BMJ 458, págª 98 e o Ac STJ de 13.03.91, procº 416794, 3ª sec., tb citº em anot. ao artº 412º do CPP de Maia Gonçalves 12ª ed; e Germano Marques da Silva, Curso Procº Penal ,III, 2ª ed., págª 335; e ainda jurisprudência uniforme do STJ (cfr. Acs. do STJ de 16-11-95, in BMJ 451/279 e de 31-01-96, in BMJ 453/338) e Ac. STJ de 28.04.99, CJ/STJ, ano de 1999, p. 196 e jurisprudência ali citada), bem como Simas Santos / Leal Henriques, Recursos em Processo Penal, 5ª ed., p. 74 e decisões ali referenciadas.

[3] Este diploma do MARN transpôs as Directivas n.ºs 91/156/CEE, de 18 de Março e 91/689/CEE, de 12 de Dezembro, do Conselho, e estabeleceu as regras a que, à data, ficariam sujeitas a gestão de resíduos, nomeadamente a sua recolha, armazenagem, transporte, tratamento, valorização e eliminação, de forma a não causarem prejuízo para a saúde humana, nem para os componentes ambientais definidos na [Lei n.º 11/87, de 7 de Abril](#), designadamente a água, o ar, o solo, a fauna, a flora, a paisagem e o património natural e construído.