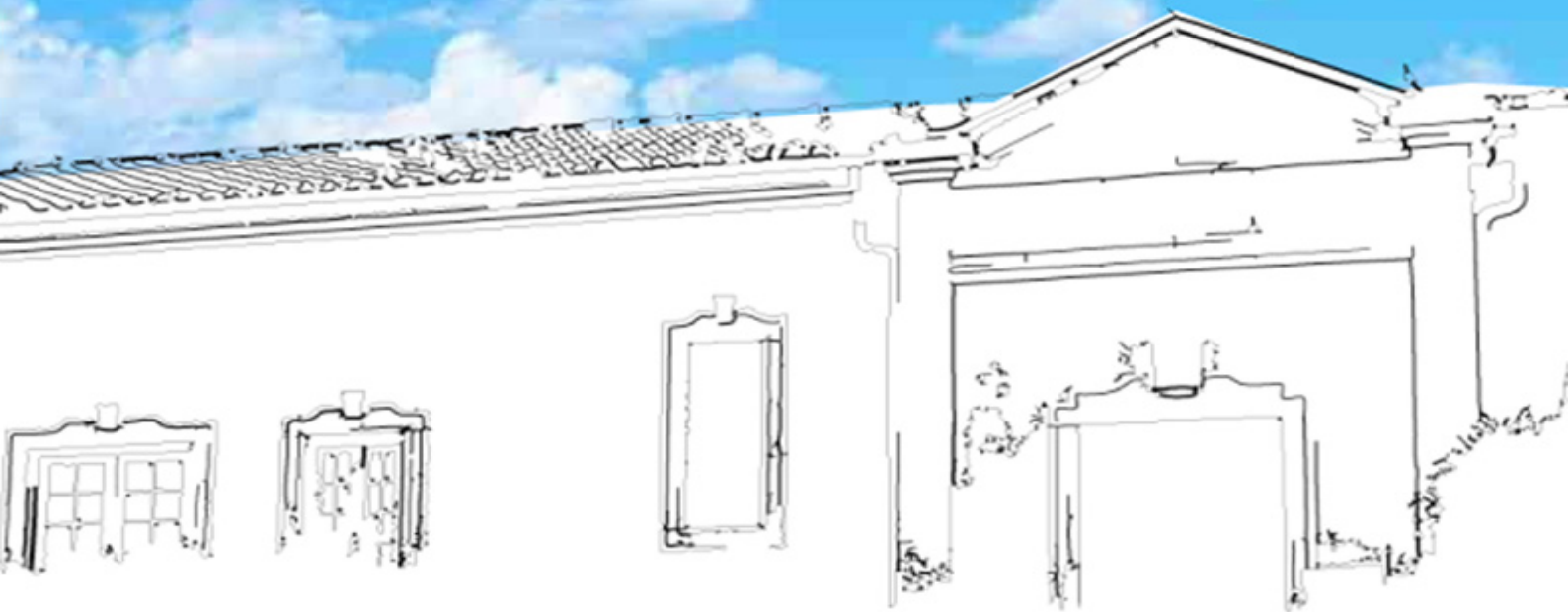


■ **Coleção Formação Contínua** ■

Urbanismo: Vertente Penal e Contraordenacional 2014



Jurisdição Penal e Processual Penal
Julho 2018

**CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS**



Coleção Formação Contínua

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

Urbanismo: vertente penal e contraordenacional 2014



Diretor do CEJ

João Manuel da Silva Miguel, Juiz Conselheiro

Diretores Adjuntos

Paulo Alexandre Pereira Guerra, Juiz Desembargador

Luís Manuel Cunha Silva Pereira, Procurador-Geral Adjunto

Coordenador do Departamento da Formação


Edgar Taborda Lopes, Juiz Desembargador

Coordenadora do Departamento de Relações Internacionais

Helena Leitão, Procuradora da República

Capa

Edifício do CEJ



Em 2014 o CEJ realizou em colaboração com a Ordem dos Engenheiros uma acção de formação que – a propósito do Direito do Urbanismo – juntou magistrados e engenheiros a reflectir sobre linguagem técnica/pericial (e sua apreensão pelo judiciário), a aprofundar métodos e modelos de articulação entre justiças administrativa e penal na matéria de crime urbanístico, a analisar as principais dificuldades na responsabilização criminal e a abordar a matéria das principais contra-ordenações urbanísticas

Dessa formação resultaram os textos, vídeos e apresentações que aqui se reúnem em e-book e que continuam a ser um bom contributo para alargar a reflexão e permitir a melhoria do conhecimento e da percepção de matéria que implicam cruzamento de mundos de difícil permeabilidade.

Na semana em que o CEJ publica também o e-book "[Direito do Urbanismo – 2014-2017](#)", no qual a vertente do direito administrativo é abordada, ficam publicados dois instrumentos de trabalho para magistrados/as, advogados/as (e, claro, para toda a Comunidade Jurídica), que permitem ao CEJ deixar o seu contributo para a leitura de várias das dimensões em que o Direito do Urbanismo se desdobra.

(ETL)

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

Ficha Técnica

Nome:

Urbanismo: vertente penal e contraordenacional – 2014

Jurisdição Penal e Processual Penal:

Helena Susano – Juíza de Direito, Docente do CEJ e Coordenadora da Jurisdição

José Quaresma – Juiz de Direito e Docente do CEJ

Alexandre Au-Yong de Oliveira – Juiz de Direito e Docente do CEJ

Rui Cardoso – Procurador da República e Docente do CEJ

Susana Figueiredo – Jurisdição da Família e a das Crianças Docente do CEJ

Patrícia Naré Agostinho – Procuradora da República e Docente do CEJ

Miguel Rodrigues – Procurador da República e Docente do CEJ

Catarina Fernandes (Procuradora-Adjunta, Docente do CEJ)*

Francisco Mota Ribeiro (Juiz de Direito, Docente do CEJ)*

João Aibéo (Procurador-Geral Adjunto, Docente do CEJ)*

Sérgio Pena (Procurador-Adjunto, Docente do CEJ)*

Coleção:

Formação Contínua

Plano de Formação 2013/2014:

Urbanismo: vertente penal e contraordenacional – 24 de janeiro de 2014 (programa)



ORDEM
DOS ENGENHEIROS
REGIÃO SUL

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

Conceção e organização:

Jurisdição Penal e Processual Penal

Intervenientes:

Manuel Simões Azenha – Procurador da República

José Matos e Silva – Engenheiro Civil, Membro Conselheiro e Presidente do Conselho Jurisdicional da Ordem dos Engenheiros

Orlando Nascimento – Juiz Desembargador, Tribunal da Relação de Lisboa

José Ranito – Procurador-Adjunto, Departamento de Investigação e Ação Penal de Lisboa

Revisão final:

Edgar Taborda Lopes – Juiz Desembargador, Coordenador do Departamento da Formação do CEJ

Ana Caçapo – Departamento da Formação do CEJ

* À data da ação de formação.

Notas:

Para a visualização correta dos e-books recomenda-se o seu descarregamento e a utilização do programa Adobe Acrobat Reader.

Foi respeitada a opção dos autores na utilização ou não do novo Acordo Ortográfico.

Os conteúdos e textos constantes desta obra, bem como as opiniões pessoais aqui expressas, são da exclusiva responsabilidade dos/as seus/suas Autores/as não vinculando nem necessariamente correspondendo à posição do Centro de Estudos Judiciários relativamente às temáticas abordadas.

A reprodução total ou parcial dos seus conteúdos e textos está autorizada sempre que seja devidamente citada a respetiva origem.

Forma de citação de um livro eletrónico (NP405-4):

AUTOR(ES) – **Título** [Em linha]. a ed. Edição. Local de edição: Editor, ano de edição.
[Consult. Data de consulta]. Disponível na internet: <URL:>. ISBN.

Exemplo:

Direito Bancário [Em linha]. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2015.

[Consult. 12 mar. 2015].

Disponível na

internet: <URL: http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/civil/Direito_Bancario.pdf.

ISBN 978-972-9122-98-9.

Registo das revisões efetuadas ao e-book

Identificação da versão	Data de atualização
1.ª edição – 03/07/2018	

Urbanismo: vertente penal e contraordenacional - 2014

Índice

1. Cooperação entre as jurisdições administrativa e penal em matéria de crime urbanístico Manuel Simões Azenha	9
2. A Engenharia ao Serviço da Justiça Penal. A Linguagem Técnica/Pericial e a sua Apreensão pelo Judiciário José Matos e Silva	29
3. A acumulação do exercício de funções públicas com a atividade privada enquanto fator potenciador de práticas corruptivas Orlando Nascimento	63
4. Os crimes cometidos no exercício de funções públicas e a tutela do interesse público urbanístico José Ranito	79

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

1. Cooperação entre as jurisdições administrativa e penal em matéria de crime urbanístico

Manuel Simões Azenha

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

COOPERAÇÃO ENTRE AS JURISDIÇÕES ADMINISTRATIVA E PENAL EM MATÉRIA DE CRIME URBANÍSTICO

Manuel Simões Azenha*

1. Breve caracterização dos tipos legais de crimes urbanísticos.
2. Conveniência na definição dos mecanismos de cooperação e interação.
3. Âmbito da cooperação e interação; **3.1.** A notícia do crime e o início da averiguação administrativa; **3.1.1.** O Ministério Público nos Tribunais Administrativos e Fiscais; **3.1.2.** Os órgãos de Polícia Criminal: Polícia Judiciária; PSP; GNR; **3.1.3.** Inspeção-Geral de Finanças (IGF); **3.1.4.** Os Parques Naturais e as Reservas Naturais das Áreas Protegidas; **3.1.5.** As Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR); **3.1.6.** Outras entidades: As Câmaras Municipais; As Associações de Defesa do Ambiente; **3.2.** Informação complementar posterior à notícia do crime; **3.3.** Cooperação na realização de diligências e recolha de prova; **3.4.** Apoio Técnico.
4. Ponto da situação atual em matéria de cooperação entre as jurisdições.

Apresentação Power Point.

Vídeo.

1. Breve caracterização dos tipos legais de crimes urbanísticos

A criação dos crimes urbanísticos foi o culminar de uma preocupação progressiva e generalizada que se foi desenvolvendo no sentido de que existia uma verdadeira lacuna no nosso sistema jurídico-penal, pois os tipos legais de crime que existiam possíveis de intervir em matéria de urbanismo não estavam direcionados para a tutela de bens jurídicos relacionados com a utilização dos solos e a preservação do ambiente, que passaram a ser considerados bens jurídicos fundamentais e, por isso, merecedores da tutela do direito penal.

Crimes como a corrupção, o abuso de poder, a participação económica em negócio e a prevaricação visam a tutela de outros valores como seja a garantia da transparência, imparcialidade e legalidade da atividade da Administração Pública ou no exercício de cargos públicos, e só indireta ou reflexamente podiam assegurar alguma tutela, manifestamente insuficiente, desses bens jurídicos hoje tidos como fundamentais, como seja a preservação de recursos naturais de raras qualidades e o racional aproveitamento dos solos, elemento fundamental a salvaguarda da qualidade de vida e do ambiente, para o desenvolvimento da vida social dos cidadãos.

Concretizou-se então tipificação dos crimes urbanísticos – na terminologia legal crimes de violação de regras urbanísticas – através de dois diplomas:

* Procurador da República.

– A Lei n.º 32/2010, de 2 de setembro, que aditou ao Código Penal os artigos 278.º-A, 278-B e 382-A, relativamente a responsáveis pela execução de obras (incluindo pessoas coletivas e entidades equiparadas) e a funcionários intervenientes que informem ou decidam favoravelmente processo de licenciamento em desconformidade com as normas urbanísticas;

– A Lei n.º 41/2010, de 3 de setembro, que aditou à Lei n.º 34/87, de 16 de julho, o artigo 18.º-A, relativamente a titulares de cargos políticos que informem ou decidam favoravelmente processos de licenciamento em desconformidade com as normas urbanísticas.

Para os responsáveis pela execução de obras é cominada no artigo 278.º-A a pena de prisão até 3 anos ou multa, estando prevista também a possibilidade de o tribunal ordenar a demolição da obra ou a reposição do solo no estado anterior, à custa do autor do facto, enquanto o artigo 278.º-A prevê a possibilidade de dispensa da pena se o agente demolir a obra ou restituir o solo ao estado anterior (n.º 1), e de atenuação especial da pena se o fizer até ao encerramento da audiência de julgamento em primeira instância (n.º 2).

Para os funcionários e para os titulares de cargos políticos nos artigos 382.º-A do Código Penal e 18.º-A da Lei n.º 34/87, respetivamente, estão previstas penas de prisão até 3 anos ou multa (n.ºs 1) que será agravada até 5 anos ou multa (n.ºs 2) quando a informação ou decisão favorável incidir sobre via pública, terreno da Reserva Ecológica Nacional, da Reserva Agrícola Nacional, do domínio público ou terreno especialmente protegido por disposição legal.

2. Necessidade de definição dos mecanismos de cooperação e interação

Enquanto se discutia a necessidade da criação dos crimes urbanísticos, logo se ia também tomando consciência de que a tipificação de mais estes crimes só seria eficaz se fosse acompanhada de uma maior fiscalização e aumento dos meios utilizados na investigação criminal, essencial para julgar e condenar os infratores.

Dava-se como certo que logo que fossem criados os crimes urbanísticos haveria muito a fazer, devendo o Ministério Público estar preparado para dar uma resposta rápida e eficaz em termos da investigação desses crimes, prevendo-se que muitos processos iriam surgir rapidamente, apesar de os novos tipos legais de crime só terem aplicação a condutas posteriores à sua criação.

Hoje temos a percepção de que não houve assim uma quantidade de processos relativamente aos novos crimes urbanísticos, e é preciso refletir se não será por estarem a falhar os mecanismos de deteção das situações de violação das normas urbanísticas.

E é sabido que, neste tipo de crimes quanto mais tempo passa sobre a data dos factos a investigar mais difícil se torna a investigação e maior é o risco de insucesso, o que também impõe que haja capacidade de investigar os factos e recolher a prova com celeridade.

Daí a necessidade de cooperação, designadamente entre as diversas entidades na área administrativa e na área criminal, mas sendo fundamental que cada entidade saiba quais os passos que deve seguir, de forma a garantir uma coordenação eficaz.

3. Âmbito da cooperação e interação

No programa deste colóquio a presente intervenção é denominada como “cooperação entre jurisdições administrativa e penal em matéria de crime urbanístico”, mas não poderíamos restringir esta reflexão à cooperação entre jurisdições em sentido estrito, ou seja, nas fases em que já existem processos judiciais, penal administrativo, da titularidade dos respetivos juízes.

Pode até dizer-se que nessa fase já avançada dos processos a necessidade de cooperação em diversas vertentes já se foi esgotando, porque é em momentos anteriores que a cooperação se torna mais necessária, a começar logo no despiste das ocorrências violadoras das normas urbanísticas, que podem chegar ao conhecimento das entidades administrativas, das entidades policiais, do Ministério Público na área administrativa ou do Ministério Público na área criminal.

Pensamos que a cooperação deverá ter como princípio norteador a implementação de uma estratégia comum, com a devida articulação e troca de informação entre todos os intervenientes da investigação criminal e da tutela administrativa, a desenvolver desde o primeiro momento, em quatro aspetos fundamentais:

- A notícia do crime e o início da averiguação administrativa;
- A informação posterior à denúncia do crime;
- A cooperação na fase de investigação;
- O apoio técnico, quer na fase de investigação, quer na fase de julgamento.

3.1. A notícia do crime

Conforme já foi referido, um aspeto fundamental a ter em conta na investigação de crimes urbanísticos, será a aquisição atempada da notícia do crime, e logo com o máximo possível de elementos acerca das condutas lesivas e dos seus agentes.

A seguir veremos quais as entidades que se melhor poderão contribuir para veicular a notícia dos crimes urbanísticos, e os procedimentos que nos parecem mais adequados em face da especificidade desta matéria.

3.1.1. O Ministério Público nos TAF

O Ministério Público nos TAF naturalmente adquire conhecimento de condutas lesivas e com relevância criminal – para além da relevância do ponto de vista do direito administrativo –, e esse conhecimento pode ser obtido diretamente ou por comunicação de outras entidades já envolvidas no sistema de interação.

Relativamente a situações de que tenha conhecimento por denúncia direta de cidadãos – no âmbito do atendimento ao Público ou por qualquer outra via –, ou de entidades não envolvidas no sistema de interação, deve efetuar a comunicação imediata ao Ministério Público competente para a investigação criminal.

Relativamente a situações igualmente lesivas e com suspeita de crime que lhe sejam comunicadas por entidades já envolvidas no sistema de interação (por exemplo, a IGF ou mesmo os OPC), deverá o Ministério Público nos TAF certificar-se se essas entidades já fizeram a denúncia criminal e, caso tal não resulte do expediente recebido, então deve, também neste caso, efetuar a comunicação imediata ao Ministério Público competente para a investigação criminal.

Existem muitos casos em que exposições sobre situações urbanísticas são remetidas diretamente para a Procuradoria-Geral da República, que depois as transmite aos TAF, pela via hierárquica. Nestes casos, quando existe também a suspeita do crime a Procuradoria-Geral da República costuma remeter logo cópias também para o Ministério Público competente para a investigação criminal, e isso facilmente se constata, desde logo prestando atenção ao despacho normalmente exarado no expediente.

O Ministério Público nos TAF deverá estar sempre atento também à possibilidade de os indícios de crime surgirem, não originariamente, mas no decurso da instrução a que procede para efeitos de apreciação das situações do ponto de vista do direito administrativo, ou até mesmo no decurso da ação administrativa, fazendo a comunicação logo que se suscitem tais suspeitas.

3.1.2. Os Órgãos de Polícia Criminal (OPC)

Os órgãos de polícia criminal, neste caso como relativamente a todos os crimes, são entidades vocacionadas para adquirir a notícia do crime e devem logo abrir o inquérito, fazendo a respetiva comunicação ao Ministério Público.

O que importa fundamentalmente é delimitar a sua atuação na sequência da aquisição da notícia do crime, pois o Ministério Público deve assumir desde o início a direção efetiva do inquérito.

No que respeita à Polícia Judiciária, sendo como é uma polícia especializada para a investigação criminal, estará sempre em condições de dar resposta no que respeita à investigação deste tipo de crimes.

No que respeita à PSP e à GNR, estas forças de segurança têm-se preocupado com a especialização em matéria de proteção ambiental.

A PSP tem as Brigadas de Proteção Ambiental, especificamente preparadas com formação recebida no âmbito de um Protocolo de Cooperação na Área Ambiental celebrado com a Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território.

Quanto à GNR, tem um Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente (SEPNA/GNR), com Equipas de Proteção da Natureza e Ambiente (EPNA), de âmbito local, cujos elementos também estão muito sensibilizados e motivados para os aspetos da defesa do ambiente. As estatísticas que constam no respetivo site mostram que em matéria de ordenamento do território e defesa do ambiente levantam um número considerável de autos de contraordenação.

É certo que estas brigadas e equipas especializadas estão mais direcionadas para a defesa do ambiente em geral. Mas as ações lesivas em matéria de urbanismo muitas vezes implicam a lesão de valores naturais a preservar abrangidos pela tutela do direito penal, e podem muito bem ser detetadas por essas brigadas e equipas especializadas.

Daí que nos pareça ser de considerar o contributo que poderão dar nesta matéria de despiste de situações suspeitas de constituírem crime urbanístico, até porque, não podemos perder de vista que muitas vezes, não obstante a publicidade exigida pelas leis sobre o urbanismo, só quando começa a intervenção no terreno é possível adquirir o conhecimento das situações.

3.1.3. Inspeção-Geral de Finanças (IGF)

A IGF é outra entidade que, por via das suas funções, também adquire conhecimento de condutas lesivas com relevância criminal em matéria de urbanismo, seja no âmbito das inspeções aos municípios a que procede, seja através das inúmeras denúncias que lhe são feitas pelos cidadãos.

E em qualquer dos casos é a entidade por excelência para recolha de elementos documentais, uma vez que, pelo menos no âmbito das inspeções, tem acesso e analisa os procedimentos administrativos pertinentes.

O importante é que nos casos de suspeita de crime a comunicação ao Ministério Público para efeitos de investigação criminal seja feita de imediato, e com conhecimento ao Ministério Público na jurisdição administrativa.

Sempre que se indície a prática de crime, a comunicação para efeitos de investigação deve ser feita de imediato e não a final, após homologação do Relatório da Inspeção e respetivas propostas, já depois de facultado ao Município o exercício do contraditório, e por vezes decorridos muitos meses ou até anos sobre a data do início da Inspeção.

Haverá casos em que ainda poderá ter que ser assim, sobretudo quando as situações são muito duvidosas, e só numa análise final se chega à conclusão de que tais situações têm relevância criminal.

Mas nos casos de flagrante ou segura suspeita de crime, a comunicação terá de ser feita de imediato, para que a investigação criminal se inicie o mais rapidamente possível.

3.1.4. Os Parques Naturais e as Reservas Naturais das Áreas Protegidas

Implantados no terreno e com serviços de fiscalização próprios, os Parques Naturais e as Reservas Naturais das Áreas Protegidas sob gestão do Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, I. P., estão em posição privilegiada para o despiste de situações lesivas dos valores naturais protegidos.

Por isso, parece-nos que devem também ser envolvidos no sistema de interação e cooperação, pois poderão dar um precioso contributo não só como veículo da notícia crime, mas também no apoio à investigação, de que falaremos mais adiante.

3.1.5. As Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR)

Tendo por objetivos, entre outros, executar, avaliar e fiscalizar, ao nível regional, as políticas de ambiente, de conservação da natureza, de ordenamento do território e de cidades e garantir a elaboração, acompanhamento e avaliação dos instrumentos de gestão territorial, as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional também devem ser integradas no processo de interação, pois poderão prestar uma colaboração preciosa não só não só como veículo da notícia crime, mas também no apoio à investigação.

E tanto assim é que para a jurisdição administrativa já existe um protocolo de colaboração técnica em matéria de Ordenamento do Território celebrado o Ministério Público, a Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano e as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, justamente por se reconhecer que estas entidades podem prestar uma colaboração técnica preciosa nestas matérias.

3.1.6. Outras entidades

Também nos parece que tem aqui cabimento fazer uma referência às Câmaras Municipais e às Associações Ambientais como potenciais autoras da notícia do crime.

Relativamente às Câmaras Municipais, estamos a pensar, obviamente, em situações de intervenções urbanísticas de terceiros não licenciadas ou autorizadas por atos administrativos camarários, uma vez que essas condutas, como vimos logo no início, também são puníveis.

E para além da denúncia, em termos de recolha de prova, sobretudo documental, é importantíssima a colaboração das Câmaras Municipais. Nestes casos, normalmente são levantados autos, ou mesmo efetuados embargos, e feito um levantamento das situações, pelo que a denúncia poderá ser logo acompanhada de muita prova documental.

É claro que em casos em que sejam visados órgãos ou funcionários da Câmara Municipal não pode esperar-se que a denúncia venha da própria Câmara Municipal e até há que contar com dificuldades na obtenção da prova. Nestes casos terão a natural tendência para se protegerem.

Por outro lado, existem algumas Associações Ambientalistas cuja atuação merece credibilidade e que estão implantadas no terreno e muito atentas às ações lesivas dos valores naturais protegidos.

Apenas a título de exemplo, lembremos a Quercus – Associação Nacional de Conservação da Natureza, a Liga para a Proteção da Natureza e A Rocha – Associação Cristã de Estudos e Defesa do Ambiente (esta centrada na defesa da Ria do Alvor).

Essas associações, ainda que possa não ser viável a sua cooptação para um sistema formal de interação, poderão dar um contributo muito importante no despiste e denúncia de intervenções urbanísticas com relevância criminal, porque desenvolvem uma ação de permanente vigilância e contam com apoio técnico e jurídico próprio, sendo que em muitos casos até avançam para a instauração de ações nos Tribunais Administrativos e litigam por conta própria com vista à defesa dos valores naturais a preservar.

3.2. Informação posterior à notícia do crime

As entidades autoras da notícia do crime devem estar sensibilizadas para a necessidade de fornecerem informação subsequente sobre eventuais factos novos relacionados com a situação denunciada e que se mostrem relevantes, parecendo-nos conveniente que lhes seja dado conhecimento do número do processo a que deu origem (exceto se forem OPC e já tiverem atribuído NUIPC).

3.3. Colaboração na realização de diligências investigação e recolha de prova

Nesta parte pensamos que a interação será fundamentalmente com os órgãos de polícia criminal, e em termos muito idênticos ao que já sucede.

No que respeita à PSP e a GNR, as especificidades da interação em matéria de crime urbanístico terão como particularidade fundamental a intervenção das brigadas e das equipas especializadas na proteção da natureza e do ambiente.

Embora o Ministério Público tenha que contar em primeira linha com a Polícia Judiciária na investigação deste tipo de crimes, não se deve subestimar o contributo que essas equipas especializadas da PSP e da GNR poderão dar à investigação dos crimes urbanísticos.

A este propósito, eu queria referir que por exemplo em Espanha, nos Relatórios anuais da Procuradoria Coordenadora de Meio Ambiente e Urbanismo (Fiscalía Coordinadora de Medio Ambiente y Urbanismo), são feitas referências a uma atividade e intervenção muito positiva das forças policiais especializadas, designadamente a Unidade de Delitos Urbanísticos da Guardia Civil, do Serviço de Proteção da Natureza (SEPRONA), dizendo que têm vindo a efetuar, de modo generalizado, um trabalho de alta qualidade na investigação de delitos relativos ao urbanismo.

Pela minha parte acredito que também será possível obter resultados muito interessantes com o recurso à colaboração das brigadas e equipas especializadas das nossas forças policiais.

3.4. Apoio Técnico

As matérias a investigar nos crimes urbanísticos por vezes são de características muito específicas e técnicas.

Poderão ser necessárias perícias de arquitetura e até pareceres técnicos sobre o enquadramento de projetos, porque muitas vezes a violação do direito do urbanismo resulta de violação de regras e princípios a observar em matéria de enquadramento paisagístico.

Igualmente poderão ser necessárias perícias de geologia, quando estejam em causa situações em que seja necessário determinar a sedimentação e estabilidade dos solos, por exemplo de arribas.

Poderão ainda ser necessários trabalhos de cartografia para a exata determinação e prova da localização dos solos objeto de intervenções lesivas.

E essas perícias têm que ser independentes. Em Espanha algumas procuradorias locais pediam peritos às autoridades autonómicas e elas indicavam os que tinham dado parecer favorável às intervenções lesivas sob investigação.

Por isso, será preferível recorrer-se às entidades de fiscalização e tutela administrativa (os Parques Naturais, as CCDR, o próprio ICNB-IP), que têm nos seus quadros de pessoal, técnicos de diversas especialidades, que poderão prestar apoio técnico, por exemplo, nos domínios da Arquitetura, Cartografia, Geologia.

Como já referimos, existe um protocolo de colaboração técnica em matéria de Ordenamento do Território celebrado o Ministério Público, a Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano e as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, justamente por se reconhecer que estas entidades podem prestar uma colaboração técnica preciosa nestas matérias, porque as dificuldades de apoio técnico também se colocam no âmbito da jurisdição administrativa.

Em muitas situações, na investigação de crimes urbanísticos, seguramente também será necessária a realização de perícias e pareceres técnicos, sendo inevitável o recurso a essas entidades.

Mas isto em prejuízo da imperiosa necessidade de ser criada uma equipa de especialistas forenses em matéria de ambiente e urbanismo, no âmbito da Procuradoria-Geral da República, ou do DIAP, para apoio ao Ministério Público na investigação do crime urbanístico.

E essa equipa ou núcleo de apoio técnico em matéria de ambiente e urbanismo poderia também dar apoio ao Ministério Público nos Tribunais Administrativos, o que seria uma solução possível para ultrapassar algumas das grandes dificuldades hoje existentes. Porque também nos tribunais administrativos estamos perante uma dificuldade real de falta de apoio técnico, que tem que ser encarada com realismo.

Retomando a questão dos crimes urbanísticos, pensamos que não se irá longe na investigação desses crimes sem que o Ministério Público possa contar com uma equipa própria de especialistas nessa matéria.

Essa equipa técnica poderá prestar diretamente apoio à investigação ou preparar as solicitações e efetuar a ponte com as outras entidades.

Em Espanha faz-se uma crítica às perícias e organismos públicos, dizendo-se que são aqueles que por vezes apreciam com demasiada condescendência intervenções lesivas ou aceitam legalizações muito questionáveis em termos de conformidade com a lei.

Não deixa de ser um aspeto a considerar, também entre nós, e é mais uma razão por que se torna indispensável que o Ministério Público tenha uma equipa técnica própria.

Há que encarar com todo o realismo a efetiva necessidade de o Ministério Público poder contar com um apoio técnico eficaz para a investigação do crime urbanístico e para a sustentação em juízo das respetivas acusações.

Muitas vezes, por detrás destes delitos urbanísticos estão grandes interesses económicos, pelo que do lado das defesas de certeza que irão estar escritórios de advogados bem preparados e bem pagos para uma litigância forte, tal como sucede na jurisdição administrativa em questões de urbanismo, e com os quais o Ministério Público, tanto na jurisdição criminal como na jurisdição administrativa tem de debater-se de igual para igual, devendo estar preparado e dotado dos meios necessários, para prestígio da Magistratura e dignificação da Justiça aos olhos dos cidadãos.

4. Ponto da situação atual em matéria de cooperação entre as jurisdições

Como quase sempre acontece, também nesta matéria a implementação dos mecanismos de cooperação entre as jurisdições administrativa e criminal, com envolvimento das diversas entidades com competências conexas em matéria de crimes urbanísticos, não se fez com a celeridade que seria desejável.

Pode dizer-se que até agora a cooperação que tem existido fez-se em termos gerais, sem que tivessem sido implementados mecanismos específicos de cooperação nesta matéria.

No entanto, essa preocupação nunca caiu no esquecimento e foi sendo abordada nas diversas reuniões de trabalho promovidas pela Procuradoria-Geral da República, sempre com muita vontade de avançar.

E nessa sequência, justamente há poucos dias, em 20 de janeiro de 2014, foram proferidos pela Excelentíssima Conselheira Procuradora-Geral da República dois despachos com iniciativas nesta matéria. São despachos de acesso público, que estão publicitados na página Web da PGR.

Um desses despachos, veiculado através da Ordem de Serviço n.º 1/2014, versa sobre a “articulação de estratégias para a eficácia do Ministério Público na jurisdição criminal” e nele se afirma a necessidade de melhorar a articulação da jurisdição criminal com as demais jurisdições com ela conexas (no âmbito da intervenção do Ministério Público), entre as quais a jurisdição administrativa, tendo sido designado um Procurador-Geral Adjunto para, além do mais, “estudar, identificar e promover boas práticas de articulação entre jurisdições distintas, quando conexas com matérias de investigação criminal”.

O outro desses despachos, veiculado através da Ordem de Serviço n.º 2/2014, criou e instalou na Procuradoria-Geral da República, na direta dependência da Procuradora-Geral da República o Gabinete de Interesses Difusos e Coletivos, em cujas atribuições se inclui “estudar, identificar e promover boas práticas de articulação entre jurisdições distintas, quando conexas com as matérias em causa” e “sinalizar e identificar instituições

(departamentos governamentais, regionais e municipais, universidades, ordens profissionais, associações e outras entidades) com possibilidades de proporcionar apoio técnico, científico, especializado e multidisciplinar por forma a sustentar a ação do Ministério Público”

São duas iniciativas que nos seus objetivos incluem a implementação de boas práticas em matéria de articulação entre as diferentes jurisdições, designadamente entre a jurisdição criminal e a jurisdição administrativa, bem como a obtenção do apoio técnico, científico e especializado de que o Ministério Público tanto necessita.

Espera-se que estas duas iniciativas tenham sucesso e que outras possam surgir de forma a que se dê cabal resposta às necessidades de articulação e cooperação entre a jurisdição administrativa e a jurisdição criminal em matéria de ilícitos urbanísticos.

Apresentação *Power Point*

The image shows a PowerPoint slide with a grey background. It features two main text boxes. The top box is orange and contains the following text in blue and black: 'COLÓQUIO', 'AUDITÓRIO DA SEDE DA ORDEM DOS ENGENHEIROS', 'URBANISMO: VERTENTE PENAL', 'E', and 'CONTRA-ORDENACIONAL'. The bottom box is light blue and contains the text 'Cooperação entre as jurisdições administrativa e penal em matéria de crime urbanístico' in black. A small number '1' is visible in the bottom right corner of the slide.

1. Breve caracterização dos tipos legais de crimes urbanísticos

1.1. Responsáveis pela execução de obras

- Pena de prisão até 3 anos e multa (art. 278º-A nº 1 do CP)
- Não punibilidade de obras de escassa relevância (art. 278º-A nº 2 do CP)
- Extensão da punibilidade às pessoas coletivas (art. 278º-A nº 3 do CP)
- Possibilidade de se ordenada a demolição ou reconstituição do terreno (art. 278º-A nº 4 do CP)

Continua

2

1.1. Responsáveis pela execução de obras

Continuação

- Isenção da pena se demolir/reconstituir até instauração do procedimento criminal (art. 279º-A nº 1 do CP)
- Atenuação especial da pena se demolir ou reconstituir até ao encerramento da audiência de julgamento em 1.ª instância (art. 279º-A nº 2 do CP)

3

1.2 Funcionários e Titulares de Cargos Políticos

- Pena de prisão até 3 anos ou multa (art. 382º-A nº 1 do CP e art. 18º-A nº 1 da Lei 34/87)
- Pena de prisão até 5 anos ou multa, se incidir sobre via pública, terrenos da REN, da RAN, do domínio público ou em áreas protegidas (art. 382º-A nº 2 do CP e art. 18º-A nº 2 da Lei 34/87)

4

2. Necessidade de definição dos mecanismos de cooperação

- Para que cada entidade envolvida saiba quais os passos que deve seguir
- Para uma resposta rápida e eficaz em termos de investigação criminal
- Para evitar que o decurso do tempo sobre a data dos factos dificulte a investigação e a recolha de provas

5

3. Âmbito da cooperação

- A notícia do crime e a averiguação administrativa
- A informação posterior à notícia do crime
- A colaboração na fase de investigação
- O apoio técnico na fase de investigação e na fase de julgamento

6

3.1. A notícia crime e o início da averiguação administrativa

- O Ministério Público nos TAF
- Os Órgãos de Polícia Criminal (OPC)
- A Inspeção-Geral de Finanças (IGF)
- Os Parques Naturais e as Reservas Naturais das Áreas Protegidas.
- As Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR)
- Outras entidades

7

3.2. Informação complementar à notícia do crime

- **Necessidade de se manter a articulação**
- **Conveniência na informação do número de processo à entidade denunciante**
- **Continuação da vigilância por parte da entidade denunciante (sobretudo se é um OPC)**
- **Informação subsequente sobre eventuais factos novos relacionados com os factos denunciados**

8

3.3. Cooperação na realização de diligências e recolha de prova

- **A especificidade técnica das matérias a investigar**
- **A necessidade de perícias no âmbito das mais diversas especialidades**
- **Perícias feitas por entidades independentes**

9

3.4. Apoio técnico

- A especificidade técnica das matérias a investigar
- A necessidade de perícias no âmbito das mais diversas especialidades
- Perícias feitas por entidades independentes
- Necessidade de apoio técnico na fase de julgamento
- A celebração de protocolos
- Vantagem da criação de uma equipa de apoio privativa da PGR

10

4. Ponto da situação atual Iniciativas recentes da PGR

- A habitual falta de resposta célere
- As duas iniciativas recentes da PGR:
 - O. S. n.º 1/2014: sobre a *articulação de estratégias para a eficácia do Ministério Público na jurisdição criminal*
 - O. S. n.º 2/2014: criou o *Gabinete de Interesses Difusos e Coletivos*

11

Vídeos da apresentação

I.

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS Largo do Limoeiro 1149-048 - Telef.: 218845600 - Fax: 218845615

Urbanismo: Vertente Penal e Contraordenacional Auditório da Ordem dos Engenheiros – Região Sul
24.01.2014 10:45

Manuel Azenha
Cooperação Entre as Jurisdições Administrativas e a Penal em Matéria de Crime Urbanístico

00 : 00 : 22 - 00 : 25 : 40

FCCN

→ <https://educast.fccn.pt/vod/clips/wv70ja49k/flash.html?locale=pt>

II.

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS Largo do Limoeiro 1149-048 - Telef.: 218845600 - Fax: 218845615

Urbanismo: Vertente Penal e Contraordenacional Auditório da Ordem dos Engenheiros – Região Sul
24.01.2014 11:10

3.1. A notícia crime e o início da averiguação administrativa

- O Ministério Público nos TAF
- Os Órgãos de Polícia Criminal (CPC)
- A Inspeção-Geral de Finanças (IGF)
- Os Parques Naturais e as Reservas Naturais das Áreas Protegidas.
- As Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR)
- Outras entidades

Lisboa

Manuel Azenha
Cooperação Entre as Jurisdições Administrativas e a Penal em Matéria de Crime Urbanístico

00 : 00 : 00 - 00 : 24 : 03

FCCN

→ <https://educast.fccn.pt/vod/clips/wv70ja49k/flash.html?locale=pt>

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

2. A Engenharia ao Serviço da Justiça Penal. A Linguagem Técnica/Pericial e a sua Apreensão pelo Judiciário

José Matos e Silva

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

**A ENGENHARIA AO SERVIÇO DA JUSTIÇA PENAL.
A LINGUAGEM TÉCNICA/PERICIAL E A SUA APREENSÃO PELO JUDICIÁRIO**

José Matos e Silva*

Apresentação *Power Point*

**Colóquio “Urbanismo Vertente Penal e
Contra – Ordenacional”**

***A Engenharia ao Serviço da Justiça Penal.
A Linguagem Técnica/Pericial e a sua
Apreensão pelo Judiciário***

**José Matos e Silva - Eng.º Civil, Membro
Conselheiro e Presidente do Conselho Jurisdicional
da Ordem dos Engenheiros**

* Eng.º Civil, Membro Conselheiro e Presidente do Conselho Jurisdicional da Ordem dos Engenheiros.

PREÂMBULO

**AQUILO QUE IREI APRESENTAR
CORRESPONDE A OPINIÕES
ESTRICTAMENTE PESSOAIS,
NÃO
RESPONSABILIZANDO NEM A
ORDEM DOS ENGENHEIROS
NEM NENHUM DOS SEUS
ÓRGÃOS**

VOU APRESENTAR O RESULTADO
DA MINHA EXPERIÊNCIA EM
PROCESSOS JUDICIAIS E
ARBITRAIS, NA MINHA
QUALIDADE DE PERITO, QUER
COMO *PERITO NOMEADO PELO
TRIBUNAL*, QUER COMO *PERITO
NOMEADO POR UMA PARTE*.

DA MINHA EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL DE MAIS DE 45 ANOS DE ACTIVIDADE ININTERRUPTA, RESULTOU A OBTENÇÃO DOS *GRAUS DE ESPECIALISTA*, PELA ORDEM DOS ENGENHEIROS, EM *GEOTECNIA, ESTRUTURAS E DIRECÇÃO E GESTÃO DA CONSTRUÇÃO* (ATRAVÉS DE PROVAS CURRICULARES E DOCUMENTAIS) E DO *GRAU DE ESPECIALISTA EM GEOTECNIA*, PELOS INSTITUTOS POLITÉCNICOS DE LISBOA, LEIRIA E SETÚBAL (ATRAVÉS DE PROVAS PÚBLICAS), O QUE ME PERMITE ABORDAR ESTA TEMÁTICA COM PROFUNDO CONHECIMENTO DA MESMA.

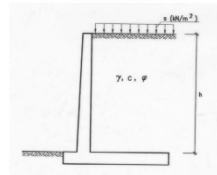
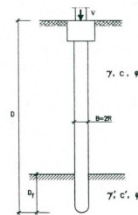
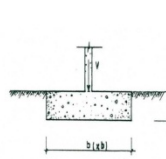
UM DOS ASPECTOS A REFERIR, NO TOCANTE À LINGUAGEM TÉCNICA QUE, EM CERTA MEDIDA, DEVERIA SER CONHECIDA DE JUÍZES E ADVOGADOS, É QUE EXISTEM **DICIONÁRIOS E VOCABULÁRIOS TÉCNICOS** QUE PERMITEM, AOS INTERESSADOS, ACEDER A INFORMAÇÃO QUE LHEPODE SER ÚTIL. ATÉ EXISTEM LIVROS, COMO AQUELE QUE EU PUBLIQUEI HÁ DOIS ANOS, QUE PERMITEM CONHECER TERMOS TÉCNICOS EM INGLÊS E FRANCÊS, CORRELACIONANDO-OS COM A TERMINOLOGIA TÉCNICA EM PORTUGUÊS. EMBORA O TÍTULO PAREÇA QUE SE TRATA SÓ DE TERMOS GEOTÉCNICOS, TAMBÉM EXISTE NESTE LIVRO MUITA TERMINOLOGIA RELACIONADA COM ENGENHARIA DE ESTRUTURAS.

JOSÉ MATOS E SILVA
VOCABULÁRIO PARA O PROJECTO GEOTÉCNICO

Português
Inglês
Francês

Inglês
Português
Português

Francês
Francês
Inglês



1.ª EDIÇÃO - OUTUBRO DE 2011

A PRIMEIRA QUESTÃO A EQUACIONAR É COMO SE DEVERÃO COMPORTAR OS PERITOS NOMEADOS PELO TRIBUNAL E OS PERITOS NOMEADOS PELAS PARTES, ADMITINDO QUE SE TRATA DUM COLÉGIO PERICIAL NO QUAL EXISTEM, PELOS MENOS, TRÊS PERITOS, UM NOMEADO PELO TRIBUNAL E OUTROS NOMEADOS POR CADA UMA DAS PARTES .

PENSAMOS QUE SÓ O *PERITO NOMEADO PELO TRIBUNAL* DEVE SER TOTALMENTE ISENTO NAS SUAS APRECIACÕES. OS *PERITOS NOMEADOS PELAS PARTES* DEVEM APORTAR, AO COLÉGIO PERICIAL, AS POSIÇÕES QUE, NUMA ÓPTICA ESTRITAMENTE TÉCNICA, CADA PARTE QUE OS NOMEOU PRETENDE VER DEFENDIDAS. OS PERITOS NOMEADOS POR CADA PARTE DEVEM COMPORTAR-SE COMO “*MANDATÁRIOS TÉCNICOS*” DAS PARTES, REPRESENTANDO A POSIÇÃO DESTAS NO COLÉGIO PERICIAL. A ÚNICA LIMITAÇÃO AO SEU COMPORTAMENTO SERÁ MANTER, SEMPRE, UMA COMPLETA HONESTIDADE INTELLECTUAL, NÃO DEFENDENDO ASPECTOS QUE, TECNICAMENTE, SÃO INACEITÁVEIS.

A VANTAGEM DESTA POSIÇÃO É PERMITIR QUE OS ADVOGADOS DAS PARTES, AO REDIGIREM OS RESPECTIVOS QUESITOS, O FAÇAM ACESSORADOS PELOS PERITOS QUE NOMEARAM, EVITANDO QUESITOS FORMULADOS, INADEQUADAMENTE, DUM PONTO DE VISTA TÉCNICO. UM EXEMPLO FREQUENTE É APARECEREM QUESITOS REFERINDO-SE A “*ESGOTOS FLUVIAIS*”, TERMINOLOGIA INCORRECTA. FLUVIAL É APLICÁVEL A RIOS E NUNCA A REDES DE ESGOTOS QUE COLECTAM AS ÁGUAS DA CHUVA, OU SEJA, AS ÁGUAS PLUVIAIS. ASSIM, A TERMINOLOGIA CORRECTA SERÁ: “**ESGOTOS PLUVIAIS**”.

VAMOS AGORA ELENCAR ALGUMAS DAS SITUAÇÕES, MAIS FREQUENTES, NOS TRIBUNAIS:

- a) ACIDENTES DEVIDOS A **OBRAS DE CONTENÇÃO PERIFÉRICA E DE ESCAVAÇÃO, PARA A IMPLANTAÇÃO DE CAVES;**
- b) ACIDENTES DEVIDOS A *OBRAS DE DEMOLIÇÃO DE PAREDES NO INTERIOR DE EDIFÍCIOS;*
- c) ACIDENTES DEVIDOS AO **COLAPSO DE ELEMENTOS ESTRUTURAIS DUM EDIFÍCIO;**
- d) *ACIDENTES PROVOCADOS PELA ROTURA DE ESGOTOS;*
- e) ACIDENTES DERIVADOS DO *COLAPSO DE MUROS DE SUPORTE EXTERIORES A EDIFÍCIOS.*

OS ACIDENTES RESULTANTES DE OBRAS DE ESCAVAÇÃO E CONTENÇÃO PERIFÉRICA SÃO MUITO FREQUENTES.

RESULTAM DA ADOÇÃO DE SOLUÇÕES TÉCNICAMENTE POUCO RECOMENDÁVEIS, QUANDO SE TRATA DA IMPLANTAÇÃO DE CAVES JUNTO A EDIFÍCIOS ANTIGOS, SENDO QUE ESTES OU NÃO TÊM CAVES OU TÊM UM NÚMERO DE CAVES MUITO INFERIOR ÀS DO NOVO EDIFÍCIO QUE SE PRETENDE CONSTRUIR.

NORMALMENTE OS PROBLEMAS ACONTECEM QUANDO SE UTILIZA A TECNOLOGIA DAS CORTINAS DO TIPO “**BERLIM DEFINITIVO**”, OU “**MUNIQUE**” JUNTO A EDIFÍCIOS ANTIGOS ADJACENTES. NESTA TECNOLOGIA COMEÇA-SE POR SE PROCEDER À INSTALAÇÃO DE PERFIS METÁLICOS VERTICAIS, EM FUROS PREVIAMENTE REALIZADOS E, À MEDIDA QUE PROSSEGUE A ESCAVAÇÃO POR NÍVEIS SUCESSIVOS, VÃO-SE EXECUTANDO, EM CADA NÍVEL, PAINÉIS DE BETÃO ARMADO , PRIMÁRIOS E SECUNDÁRIOS, ESTES ÚLTIMOS REALIZADOS APÓS A CONCLUSÃO DE TODOS OS PAINÉIS PRIMÁRIOS.



INÍCIO DA CONSTRUÇÃO DUMA CORTINA DO TIPO
“**BERLIM DEFINITIVO OU MUNIQUE**”
EXECUÇÃO DOS FUROS PARA COLOCAÇÃO DOS
PERFIS METÁLICOS VERTICAIS



CONTENÇÃO PERIFÉRICA DO TIPO “BERLIM DEFINITIVO OU MUNIQUE”, VENDO-SE OS PERFIS METÁLICOS VERTICAIS, UM NÍVEL SUPERIOR DE PAINÉIS JÁ BETONADO E UM NÍVEL INFERIOR DE PAINÉIS POR BETONAR. A PARTE INFERIOR DA ESCAVAÇÃO ESTÁ TOTALMENTE DESPROTEGIDA

COMO SE CONSTATA, PRIMEIRO ESCAVA-SE E, SÓ DEPOIS, SE BETONA. ESTE PROCEDIMENTO TEM, COMO CONSEQUÊNCIA, QUE AS FUNDAÇÕES DOS PRÉDIOS ADJACENTES, QUE ESTÃO MAIS ALTAS DO QUE O FUNDO DA ESCAVAÇÃO, PODEM FICAR DESAPOIADAS POIS O TERRENO QUE AS SUPORTA SOFRE UMA DESCOMPRESSÃO DEVIDO À ESCAVAÇÃO. A SITUAÇÃO AGRAVA-SE SE ESTIVERMOS NA PRESENÇA DE SOLOS ARENOSOS E DA ÁGUA.



**ACIDENTE RESULTANTE DUMA
CONTENÇÃO “BERLIM DEFINITIVO OU
MUNIQUE”**



**CONSEQUÊNCIAS, PARA UM PRÉDIO
ADJACENTE, DUMA CONTENÇÃO DO TIPO
“BERLIM DEFINITIVO OU MUNIQUE”**

PORTANTO, **NUNCA** SE DEVERÁ UTILIZAR A TECNOLOGIA DO TIPO “*BERLIM DEFINITIVO OU MUNIQUE*” QUANDO OCORRAM UMA (OU MAIS) DAS SEGUINTESS CONDIÇÕES :

- **EXISTÊNCIA DE EDIFÍCIOS ADJACENTES, COM FUNDAÇÕES SITUADAS ACIMA DA COTA DO FUNDO DA ESCAVAÇÃO;**
- **EXISTÊNCIA DE ARRUAMENTOS ADJACENTES, COM TRÁFEGO INTENSO E COM PASSEIOS ESTREITOS, O QUE ORIGINA QUE AS CARGAS DOS RODADOS DOS VEÍCULOS ESTEJAM APLICADAS PERTO DO PERÍMETRO DA ZONA A ESCAVAR;**
- **QUANDO SE ESTEJA A TRABALHAR EM SOLOS ARENOSOS;**
- **QUANDO EXISTA UM NÍVEL AQUÍFERO SITUADO ACIMA DA COTA DO FUNDO DA ESCAVAÇÃO.**

PELO CONTRÁRIO, **PODE UTILIZAR-SE** A TECNOLOGIA DO TIPO “*BERLIM DEFINITIVO OU MUNIQUE*” OU DO TIPO “*BERLIM PROVISÓRIO*” QUANDO OCORRAM UMA (OU MAIS) DAS SEGUINTESS CONDIÇÕES :

- **NÃO EXISTÊNCIA DE EDIFÍCIOS ADJACENTES, COM FUNDAÇÕES SITUADAS ACIMA DA COTA DO FUNDO DA ESCAVAÇÃO;**
- **NÃO EXISTÊNCIA DE ARRUAMENTOS ADJACENTES, COM TRÁFEGO INTENSO E COM PASSEIOS ESTREITOS;**
- **QUANDO SE ESTEJA A TRABALHAR EM SOLOS ARGILOSOS;**
- **QUANDO NÃO EXISTA UM NÍVEL AQUÍFERO SITUADO ACIMA DA COTA DO FUNDO DA ESCAVAÇÃO.**



**CONTENÇÃO PERIFÉRICA DO TIPO
“BERLIM PROVISÓRIO”, ADEQUADA A
UMA OBRA SEM EDIFÍCIOS ANTIGOS
ADJACENTES**

COMO DEVEM ACTUAR A POLÍCIA MUNICIPAL E OS JUÍZES PERANTE UMA SITUAÇÃO DE ACIDENTE, COM ESTES CONTORNOS, E UM PEDIDO DE EMBARGO À OBRA FORMULADO PELAS VÍTIMAS ?

A RESPOSTA É CLARA: NUNCA DEVE SER DECRETADO O EMBARGO DA OBRA!

E PORQUÊ? PORQUE PARAR UMA OBRA DESTAS NÃO FAZ PARAR O FENÓMENO DE INSTABILIDADE QUE SE CRIOU, OS MOVIMENTOS DO SOLO VÃO CONTINUAR E VÃO ORIGINAR MAIS DANOS! O QUE HÁ A FAZER É CORRIGIR, RAPIDAMENTE, O QUE FOI MAL EXECUTADO E PROSEGUIR A OBRA DE FORMA CORRECTA PARA EVITAR MALES MAIORES.

SE HOUVER PERIGO PARA OS MORADORES DOS PRÉDIOS VIZINHOS, DEVERÁ PROCEDER-SE À EVACUAÇÃO DOS PRÉDIOS ACIDENTADOS. MAS COMO PROCEDEM AS AUTORIDADES EM RELAÇÃO ÀS VÍTIMAS DESALOJADAS, PARA QUE ELAS POSSAM REGRESSAR ÀS SUAS CASAS? OBRIGANDO-OS A FAZER, PRIMEIRO E **POR SUA CONTA**, AS OBRAS DE REPARAÇÃO DOS DANOS NOS SEUS PRÉDIOS (DOS QUAIS ELES NÃO FORAM OS CAUSADORES) E, POSTERIORMENTE, PROMOVER UMA ACÇÃO JUDICIAL CONTRA OS RESPONSÁVEIS PELOS DANOS, DE MODO A RECLAMAR O SEU RESSARCIMENTO. É ESTA UMA POSIÇÃO JUSTA? SEGURAMENTE QUE NÃO! ADIANTE APRESENTAREMOS SUGESTÕES DE COMO ESTE ASSUNTO PODE SER, ADEQUADAMENTE, RESOLVIDO.

QUAL A FORMA ADEQUADA DE ACTUAR PARA EVITAR SITUAÇÕES DE ACIDENTE COMO AS QUE FORAM ANTERIORMENTE DESCRITAS?

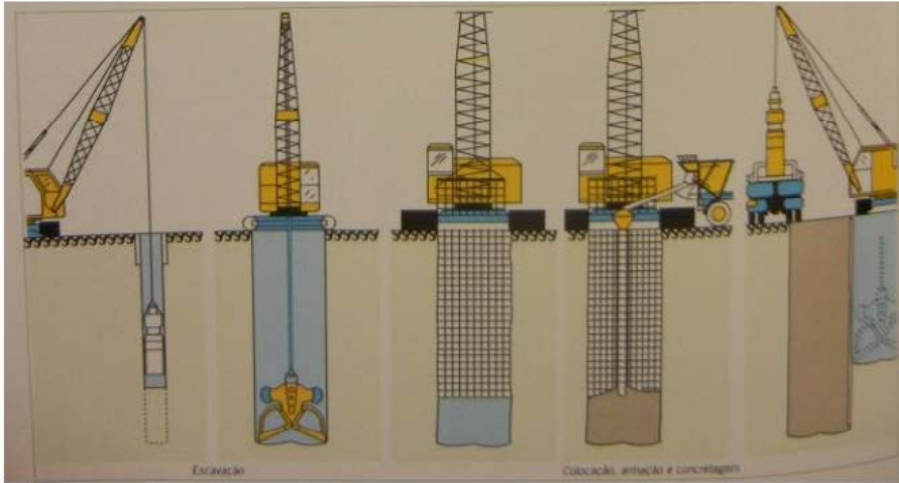
ADOPTANDO PROCEDIMENTOS CORRECTOS, TANTO DUM *PONTO DE VISTA ADMINISTRATIVO* COMO *TÉCNOLÓGICO*.

DUM PONTO DE VISTA ADMINISTRATIVO NÃO AUTORIZAR O INÍCIO DUMA OBRA DE ESCAVAÇÃO SEM, PREVIAMENTE, **SE ELABORAR UM AUTO DE VISTORIA** DO ESTADO EM QUE SE ENCONTRAM TODOS OS EDIFÍCIOS VIZINHOS. ESSE AUTO DEVE SER COMPLEMENTADO COM FOTOS ELUCIDATIVAS.

CURIOSAMENTE, ESTA PRÁTICA, QUE FACILITARIA O TRABALHO DE PERITOS E JUÍZES NA AVALIAÇÃO DE QUAIS OS DANOS PROVOCADOS PELA NOVA OBRA NOS PRÉDIOS ADJACENTES (COMPARANDO, NESSES PRÉDIOS, A SITUAÇÃO ANTERIOR À OBRA, COM A POSTERIOR À MESMA), NÃO CONSTA DAS EXIGÊNCIAS DAS AUTARQUIAS, NOMEADAMENTE DA DE LISBOA QUE TEM UMAS INTERESSANTES “INSTRUÇÕES PARA APRESENTAÇÃO DE PROJECTOS DE ESCAVAÇÃO” AS QUAIS, CONTUDO, SÃO OMISSAS NO QUE SE REFERE À NECESSIDADE DUMA **VISTORIA PRELIMINAR**. ESTA **DEVEIA SER OBRIGATÓRIA PARA CONCEDER A RESPECTIVA LICENÇA DE CONSTRUÇÃO**.

NO QUE SE REFERE AOS CORRECTOS PROCEDIMENTOS TECNOLÓGICOS, RECOMENDAMOS A UTILIZAÇÃO DA TECNOLOGIA DAS “**PAREDES MOLDADAS NO SOLO**”, A QUAL FOI INVENTADA EXACTAMENTE PARA SOLUCIONAR AS SITUAÇÕES EM QUE AS CORTINAS DO TIPO “BERLIM” NÃO TINHAM COMPORTAMENTO SATISFATÓRIO.

É UMA SOLUÇÃO EM QUE SE ESCAVAM SUCESSIVAS TRINCHEIRAS, DE PEQUENA ESPESSURA E DE COMPRIMENTO LIMITADO, E EM QUE A ESTABILIDADE DO SOLO DAS PAREDES DAS TRINCHEIRAS, DEPOIS DESTAS TEREM SIDO ESCAVADAS, É ASSEGURADO POR LAMAS (ARGILAS) DE CARACTERÍSTICAS ESPECIAIS: AS *LAMAS BENTONÍICAS*, QUE SÃO TIXOTRÓPICAS.



**SEQUÊNCIA CONSTRUTIVA DUMA
PAREDE DE BETÃO ARMADO,
MOLDADA NO SOLO**



**EQUIPAMENTO PARA EXECUÇÃO
DUMA PAREDE MOLDADA NO SOLO**



**FOTOGRAFIA DUMA PAREDE
MOLDADA ANCORADA, COM 21,5M DE
ALTURA**

AS VANTAGENS DAS PAREDES MOLDADAS SÃO AS SEGUINTE:

- A ESCAVAÇÃO PROCESSA-SE AO ABRIGO DUMA CORTINA DE BETÃO ARMADO, COM UMA ESPESSURA MÍNIMA DE 40 CENTÍMETROS, PELO QUE A DESCOMPRESSÃO DO TERRENO QUE SUPORTA AS FUNDAÇÕES DOS PRÉDIOS ADJACENTES É PRATICAMENTE DESPREZÁVEL, TAMBÉM NÃO AFECTANDO OS ARRUAMENTOS ENVOLVENTES;
- PERMITE TRABALHAR EM SOLOS ARENOSOS OU ARGILOSOS, COM OU SEM NÍVEL AQUÍFERO ACIMA DO FUNDO DA ESCAVAÇÃO;
- MINIMIZA OS IMPACTOS NEGATIVOS NOS PRÉDIOS ADJACENTES.

PERGUNTAR-SE-À: SE EXISTE UMA SOLUÇÃO QUE PERMITE EVITAR PROBLEMAS PORQUE RAZÃO NÃO SE UTILIZA MAIS FREQUENTEMENTE? PORQUE OBRIGA A UM INVESTIMENTO EM EQUIPAMENTO ESPECÍFICO, QUE A MAIORIA DOS EMPREITEIROS NÃO ESTÃO DISPOSTOS A PAGAR. MAS ENTÃO A PAREDE MOLDADA É UMA SOLUÇÃO MAIS CARA? SERÁ, SE CONSIDERARMOS APENAS O CUSTO DA EMPREITADA. MAS SE CONSIDERARMOS QUE O CUSTO DUMA OBRA É O SOMATÓRIO DO VALOR DA EMPREITADA, COM O CUSTO DE REPARAÇÕES DE DANOS NA PRÓPRIA OBRA, MAIS O CUSTO DAS INDEMNIZAÇÕES A TERCEIROS, A SOLUÇÃO DE PAREDES MOLDADAS É A MAIS ECONÓMICA.

O ÚNICO INCONVENIENTE DUMA PAREDE MOLDADA É QUE NECESSITA, POR RAZÕES TECNOLÓGICAS, DUMA ESPESSURA MÍNIMA DE 40 CENTÍMETROS, QUANDO UMA CORTINA DO TIPO “BERLIM” PODE TER ESPESSURAS DA ORDEM DOS 25 CM, O QUE PERMITE UM GANHO NA ÁREA ÚTIL DUM ESTACIONAMENTO SUBTERRÂNEO.

A FORMA DE EVITAR AS CONSEQUÊNCIAS ATRÁS REFERIDAS, PARA QUEM FOI DESPEJADO POR O SEU PRÉDIO TER SIDO AFECTADO POR UMA OBRA DE ESCAVAÇÃO, SERIA O EMPREITEIRO SER OBRIGADO A MUNIR-SE DUMA GARANTIA BANCÁRIA “FIRST DEMAND” QUE PUDESSE SER IMEDIATAMENTE MOBILIZADA E QUE PERMITISSE A REPARAÇÃO DOS DANOS QUE POSSAM IMPEDIR O REGRESSO RÁPIDO DOS MORADORES ÀS SUAS HABITAÇÕES.

OUTROS DOS CASOS QUE, FREQUENTEMENTE, CHEGA AOS TRIBUNAIS, DECORRE DA ELIMINAÇÃO DE PAREDES (MESMO QUE NÃO ESTRUTURAIS) NUM ANDAR O QUE, REGRA GERAL, PROVOCA FENDILHAÇÃO NOS ANDARES SUPERIORES.

PARA SUPORTAR A PARTE SUPERIOR DAS PAREDES A ELIMINAR, COLOCAM-SE VIGAS PARA RESSALVAR OS NOVOS VÃOS A CRIAR, VIGAS QUE PODEM SER METÁLICAS, DE MADEIRA, DE BETÃO, ETC.

OS PROJECTISTAS ESQUECEM-SE QUE NÃO BASTA ESSAS VIGAS RESISTIREM AOS ESFORÇOS A QUE VÃO ESTAR SUJEITAS. É *PRECISO QUE NÃO SE DEFORMEM DEMASIADO*, PARA NÃO AFECTAREM, COM A SUA EXCESSIVA DEFORMAÇÃO, OS PISOS SUPERIORES.



**VIGAS DE MADEIRA LAMELADA COLADA
RESSALVANDO O VÃO DUMA PAREDE QUE
FOI DEMOLIDA**



**CONCLUSÃO DA REMOÇÃO DA PAREDE E
DA INSTALAÇÃO DAS VIGAS DE MADEIRA
LAMELADA COLADA**



**PAREDE DUMA CASA DE BANHO COM
FENDILHAÇÃO, NOS AZULEJOS, DECORRENTE DA
REMOÇÃO DUMA PAREDE NO ANDAR INFERIOR**

TAMBÉM, NESTE CASO, DEVERIA SER OBRIGATÓRIA A ELABORAÇÃO, ANTES DO INÍCIO DA OBRA, DUM AUTO DE VISTORIA A TODOS OS ANDARES SITUADOS SUPERIORMENTE ÀQUELE EM QUE SE IRÁ INTERVIR.

EM CASO DE PROBLEMAS, TAMBÉM NÃO É RECOMENDÁVEL PROCEDER AO EMBARGO DA OBRA, POIS É NECESSÁRIO ACTUAR IMEDIATAMENTE DE MODO A PREVENIR MALES MAIORES. PARAR A OBRA PODE NÃO SER, NECESSARIAMENTE, A MELHOR SOLUÇÃO.

VAMOS AGORA REFERIR UM CASO EM QUE OCORREU UM ACIDENTE DEVIDO AO COLAPSO DUM ELEMENTO ESTRUTURAL, OU SEJA, COLAPSOU UMA LAJE DE BETÃO ARMADO QUE ESTAVA EM EXECUÇÃO. A LAJE EM CAUSA ERA A PRIMEIRA QUE TINHA SIDO EXECUTADA E ESTAVA A SUPORTAR O ESCORAMENTO DA COFRAGEM DA SEGUNDA LAJE. QUANDO SE TERMINOU A BETONAGEM DESTA SEGUNDA LAJE, COM O BETÃO AINDA FRESCO, A LAJE INFERIOR NÃO RESISTIU À CARGA E COLAPSOU. O DONO DA OBRA PROMOVEU UMA ACCÇÃO JUDICIAL CONTRA OS TÉCNICOS ENVOLVIDOS NA OBRA, NOMEADAMENTE O *PROJECTISTA DA ESTRUTURA* E O *DIRECTOR TÉCNICO DA OBRA*, MAS NINGUÉM FOI CONDENADO, POR FALTA DE PROVAS.

AQUI ESTÁ UM EXEMPLO DUMA MÁ DECISÃO JUDICIAL, POR DESCONHECIMENTO DA LEGISLAÇÃO DA CONSTRUÇÃO, POR PARTE DO JUIZ. NUMA SITUAÇÃO DESTAS HÁ UMA PROVA MATERIAL IRREFUTÁVEL: UMA LAJE COLAPSOU!

PERANTE ESTE CENÁRIO HÁ DOIS PRESUMÍVEIS RESPONSÁVEIS:

A) O PROJECTISTA, CASO TENHA HAVIDO UM ERRO DE CÁLCULO;

B) O DIRECTOR TÉCNICO DA OBRA.

E É MUITO FÁCIL, RECORRENDO A UMA PERITAGEM, AVALIAR QUAL DELES É O CULPADO E QUE, POR ISSO, DEVERÁ SER CONDENADO.

UM PERITO QUE ANALISE O PROJECTO PODERÁ, FACILMENTE DETECTAR, SE O MESMO TEM ALGUMA DEFICIÊNCIA. EM CASO AFIRMATIVO O RESPONSÁVEL ESTÁ ENCONTRADO: É O **PROJECTISTA**.

CASO SE VERIFIQUE QUE O PROJECTO ESTÁ CORRECTO, A CULPA, POR EXCLUSÃO DE PARTES, INCIDIRÁ SOBRE O **DIRECTOR TÉCNICO DA OBRA** O QUAL, ALIÁS, DE ACORDO COM O DISPOSTO NO ARTIGO 14.º DA LEI N.º 31/2009, de 03/07, TERÁ DE PERTENCER AOS QUADROS TÉCNICOS DO EMPREITEIRO.

PORTANTO NUNCA PODERIA TER DEIXADO DE HAVER CONDENAÇÃO E FOI POR ISSO, QUE A ACÇÃO DISCIPLINAR DA ORDEM DOS ENGENHEIROS, DECIDIU SANCIONAR UM DOS REFERIDOS TÉCNICOS.

NO QUE SE REFERE AOS PROBLEMAS DECORRENTES DE **ROTURAS DE ESGOTOS** EXISTE, ACTUALMENTE, A POSSIBILIDADE DE INSPECCIONAR, COM UMA CÂMARA DE VÍDEO, O INTERIOR DAS CONDUTAS, PERMITINDO DETECTAR QUAL A ZONA AFECTADA. A REPARAÇÃO PODE SER REALIZADA, TAMBÉM, PELO INTERIOR DA CONDUTAS, SEM SER NECESSÁRIO RECORRER A ESCAVAÇÕES PARA COLOCAR AS CONDUTAS À VISTA. AS FOTOS SEGUINTE ILLUSTRAM ESTE TIPO DE PROCEDIMENTOS.



**INSPECCÃO, POR CÂMARA DE VÍDEO
INSERIDA NUMA CAIXA DE PASSAGEM, DO
INTERIOR DUMA CONDUTA**



**DISPOSITIVO QUE, INSERIDO NO INTERIOR
DUMA CONDUITA, PERMITE A SUA
REPARAÇÃO**

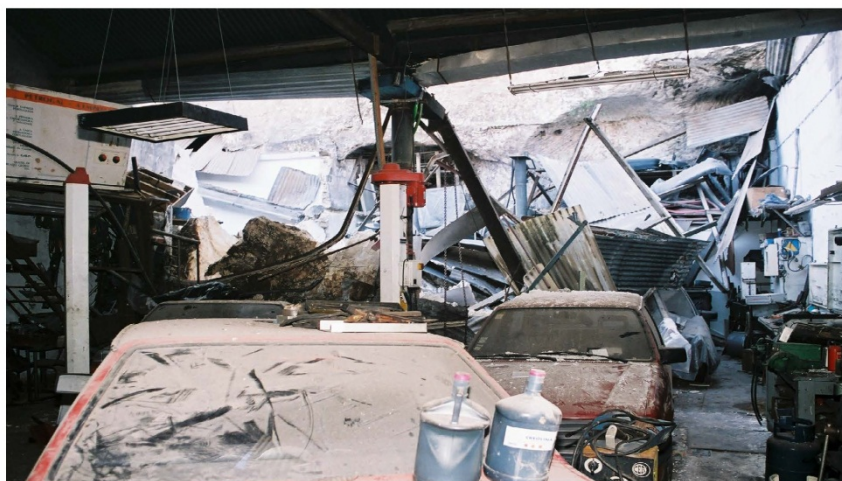
TIVÉMOS O EXEMPLO DUMA ESCARPA CALCÁRIA SOBRE A QUAL ESTAVA IMPLANTADO UM ARRUAMENTO, NO EIXO DO QUAL EXISTIA UM COLECTOR DE ESGOTO DOMÉSTICO. ESTE TEVE UMA ROTURA QUE NÃO FOI ATEMPADAMENTE REPARADA, E O SEU EFLUENTE DERRAMOU PARA O INTERIOR DA ESCARPA, PROVOCANDO UM ATAQUE DE ÁCIDOS (NOMEADAMENTE DE ÁCIDO ÚRICO) AO CALCÁRIO DA ESCARPA A QUAL, NUMA NOITE, COLAPSOU PARCIALMENTE, DANIFICANDO AS CONSTRUÇÕES E AS VIATURAS QUE SE ENCONTRAVAM NA BASE DA ESCARPA (VER FOTOS SEGUINTE).



**ESCARPA ROCHOSA SOBANCEIRA A
CONSTRUÇÕES E VEÍCULOS**



**MANCHAS COLORIDAS, NA ESCARPA,
ATESTANDO A ROTURA DO COLECTOR DE
ESGOTO DOMÉSTICO**



**DESTRUIÇÃO PROVOCADA PELO
DESMORONAMENTO DA ESCARPA**

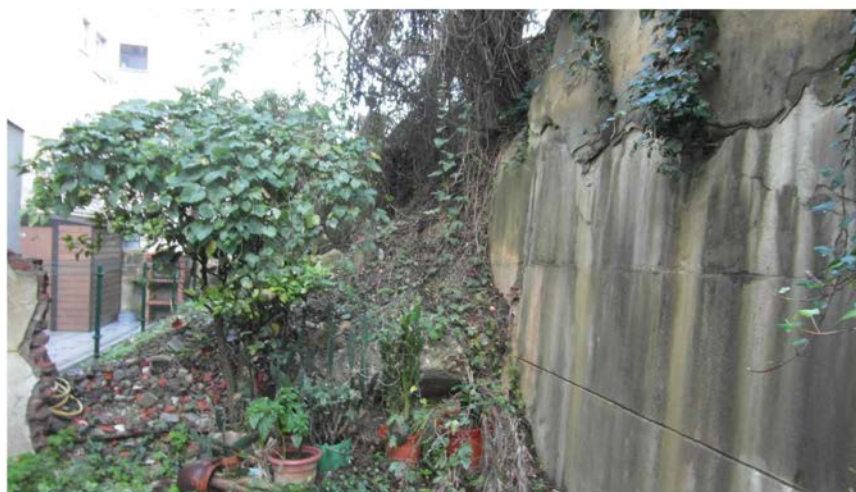


**ARRUAMENTO PÚBLICO LOCALIZADO
SOBRE A ESCARPA**

EXISTINDO UM ARRUAMENTO PÚBLICO, LOCALIZADO SOBRE A ESCARPA, NO QUAL ESTAVA IMPLANTADO O COLECTOR DE ESGOTO DOMÉSTICO CUJA ROTURA ORIGINOU O DESMORONAMENTO DA ESCARPA, É FÁCIL ATRIBUIR RESPONSABILIDADES: A ENTIDADE RESPONSÁVEL É A PROPRIETÁRIA DO ESPAÇO PÚBLICO, OU SEJA, A **AUTARQUIA**.

OS ACIDENTES DERIVADOS DO COLAPSO DE **MUROS DE SUPORTE DE TERRAS** SERÃO FÁCEIS DE ANALISAR, EM TERMOS DA DEFINIÇÃO DE RESPONSABILIDADES:

- A PROPRIEDADE DOS MUROS É DE QUEM REQUEREU, NA AUTARQUIA, A LICENÇA PARA A SUA CONSTRUÇÃO;
- É CONTUDO NECESSÁRIO, RECORRENDO A PERITOS, VERIFICAR SE AS CAUSAS QUE ORIGINARAM O COLAPSO SÃO DA RESPONSABILIDADE DO PROPRIETÁRIO DO MURO OU SE FORAM PRODUZIDAS POR OUTREM.
- CASO TENHAM SIDO CAUSAS NATURAIS, SERÁ AO PROPRIETÁRIO DO MURO QUE COMPETIRÁ A RESPONSABILIDADE PELA SUA REPARAÇÃO E A INDEMNIZAÇÃO POR DANOS A TERCEIROS.



MURO DE SUPORTE QUE COLAPSOU

VEJAMOS AGORA ALGUNS PROBLEMAS QUE EXISTEM NO RELACIONAMENTO DOS PERITOS COM OS TRIBUNAIS, NOMEADAMENTE:

- a) - **QUEM DEVE SER PERITO;**
- b) - ***RESPEITO DEVIDO AOS PERITOS;***
- c) - **COMO SE DEVE REMUNERAR OS PERITOS;**
- d) - ***PRAZOS DE PAGAMENTO AOS PERITOS.***

SOBRE QUEM DEVE SER PERITO, ENTENDO QUE SÓ TÉCNICOS DE GRANDE SENIORIDADE DEVEM SER PERITOS. A EXPERIÊNCIA É UM FACTOR ESSENCIAL PARA UM PERITO PRODUIR UM TRABALHO DE QUALIDADE, QUE SIRVA AS NECESSIDADES DOS TRIBUNAIS. ISSO PARECE IR DE ENCONTRO AO QUE ALGUNS DOS NOSSOS GOVERNANTES DIZEM: O PAÍS NÃO DEVE DESPERDIÇAR A EXPERIÊNCIA DOS MAIS VELHOS, ATÉ PELO FACTO DA IDADE DA REFORMA CADA VEZ ESTAR MAIS DISTANTE DA ESPERANÇA MÉDIA DE VIDA. MAS, CONTRADITORIAMENTE, O ESTADO NÃO ADMITE QUE OS SEUS REFORMADOS POSSAM TRABALHAR PARA ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. EM QUE FICAMOS ?

NO PARÁGRAFO 1 DO ARTIGO 78.º DO ESTATUTO DA APOSENTAÇÃO, PRESCREVE-SE O SEGUINTE:

“Os aposentados não podem exercer funções públicas remuneradas para quaisquer serviços da administração central, regional e autárquica, empresas públicas, entidades públicas empresariais, entidades que integram o sector empresarial regional e municipal e demais pessoas colectivas públicas, excepto quando haja lei especial que o permita ou quando, por razões de interesse público excepcional, sejam autorizados pelos membros do governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública”.

PENSAMOS QUE ESTA DISPOSIÇÃO NÃO É APLICÁVEL AOS **PERITOS APOSENTADOS**, PELAS SEGUINTEZ RAZÕES:

- 1 - O ARTICULADO NÃO EXPLICITA OS TRIBUNAIS COMO ENTIDADE PARA QUEM HAJA IMPEDIMENTO DE TRABALHO POR PARTE DOS APOSENTADOS, PELO QUE SE HOUVESSE IMPEDIMENTO, ESTARIAM EXPLÍCITOS OS TRIBUNAIS, QUE SÃO UM ÓRGÃO DE SOBERANIA INDEPENDENTE;
- 2 - OS HONORÁRIOS DOS PERITOS NÃO SÃO PAGOS PELO ESTADO, MAS SIM PELAS PROVISÕES LIQUIDADAS PELAS PARTES.

POR VEZES, EM AUDIÊNCIAS DE TRIBUNAL, ALGUNS ADVOGADOS, PROCURANDO CONSEGUIR DEMONSTRAR AOS JUÍZES ALGUMA INCONSISTÊNCIA NAS RESPOSTAS DOS PERITOS, ATINGEM O LIMÍAR DO DESRESPEITO POR ESTES.

ESTRANHAMENTE ALGUNS JUÍZES, NÃO SÓ NÃO IMPEDEM TAL SITUAÇÃO, COMO TAMBÉM ELES PRÓPRIOS DESRESPEITAM OS PERITOS, QUER NA SAULA DE AUDIÊNCIAS, QUER NOS ACÓRDÃOS QUE PROFEREM, NOS QUAIS MENORIZAM A QUALIDADE DAS OPINIÕES DE ALGUNS PERITOS.

É UMA SITUAÇÃO INACEITÁVEL ATÉ PELO PAPEL DETERMINANTE DOS PERITOS NA PROSECUÇÃO DA VERDADE E DA CORRECTA APLICAÇÃO DA JUSTIÇA.

A Portaria nº 1178-D/2000, de 15/12, fixava para “**peritos com habilitação ou conhecimentos especiais com apresentação de documentos, pareceres, plantas ou outros elementos de informação solicitados pelo tribunal: 4UC**”, sendo que, actualmente, 1UC = 102,0 €. Posteriormente, o Código das Custas Judiciais (CCJ), que constitui o Anexo II do Decreto-Lei nº 324/2003, de 27/12, veio, no seu artigo 34.º, na alínea b) do parágrafo 1, definir que “os peritos e louvados com conhecimentos especiais percebem entre 1/3 de UC e 2UC por diligência”. No parágrafo 2 do mesmo artigo refere-se que, no caso da referida alínea b), “se a diligência implicar mais de um dia de trabalho, o tribunal fixará os dias a pagar de acordo com a informação prestada por quem a realizar, reduzindo-os se lhe parecer que podia ter sido realizada em menos tempo ou aumentando-os quando a dificuldade, relevo ou qualidade do serviço o justificarem”.

Portanto, ficou um “vazio legislativo” no que se refere aos **peritos com conhecimentos especiais que apresentem pareceres escritos** (como é o caso dum relatório pericial). *Há juízes sensatos que, para este caso, aplicam os 4UC previstos na citada Portaria* mas, há outros, que definem um pagamento máximo de apenas 2UC.

- Analisemos, agora, das mudanças introduzidas pelo Regulamento das Custas Processuais, inserido no Decreto-Lei nº 34/2008, de 28/02. Neste Regulamento, no artigo 17º, parágrafos 2 a 4, remete-se a remuneração de peritos para o disposto na sua Tabela IV.
- Nessa Tabela IV a remuneração de “peritos e peritagens” é realizada ou pela “remuneração por serviço/deslocação”, com um valor compreendido entre 1UC a 10 UC, ou pela “remuneração por fracção/página”, que será de 1/10 de UC/página.

- Como, actualmente, $1UC = 102,0 \text{ €}$ daqui resulta que a “remuneração por serviço/deslocação” variará entre $102,0 \text{ €}$ e $1.020,0 \text{ €}$ e que a “remuneração por fracção/página” será valorizada a $10,2 \text{ €/página}$.
- Comparando os valores referidos com os da Portaria nº 1178-D/2000, que fixava uma remuneração para “peritos com habilitação ou conhecimentos especiais com apresentação de documentos, pareceres...”, de $4UC$ ”, a actual “remuneração por serviço/deslocação” corresponde a “limitar”, **a um máximo de 2,5 dias, a intervenção dos peritos.**
- Se compararmos com o anteriormente disposto no Código das Custas Judiciais de 2003, a actual “remuneração por serviço/deslocação” corresponde a “limitar” a um máximo de 5,0 dias a intervenção dos peritos.

- **Portanto assiste-se a uma progressiva degradação das condições remuneratórias dos peritos, por vezes altamente especializados.**
- *Quando se enfoca a necessidade de criar condições de eficácia na Justiça, para criar confiança nos agentes económicos, a situação das remunerações periciais segue uma orientação totalmente contrária.*

PARA ALÉM DO EXPOSTO, OS JUÍZES E MAGISTRADOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO (QUANDO OS PERITOS TRABALHAM PARA ESTA ENTIDADE) DESRESPEITAM OS PERITOS, AO DEMORAREM, POR VEZES VÁRIOS ANOS, A LIQUIDAR-LHES OS CORRESPONDENTES HONORÁRIOS.

SE ADICIONARMOS O TEMPO EM QUE OS PROCESSOS DE PAGAMENTO SE ACUMULAM NO INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA E DE INFRAESTRUTURAS DA JUSTIÇA, FACILMENTE SE PERCEBE ESTA ENORME DILAÇÃO. **A SITUAÇÃO AGRAVA-SE QUANDO PASSAMOS DAS GRANDES CIDADES (LISBOA, PORTO) PARA AS LOCALIDADES MAIS PERIFÉRICAS.**

ESTRANHA-SE ESTE PROCEDIMENTO, TANTO MAIS QUE AS VERBAS NÃO SÃO SUPOSTADAS PELO ESTADO, MAS PELAS PARTES LITIGANTES.

**MUITO OBRIGADO
PELA VOSSA ATENÇÃO**

FIM

Vídeos da apresentação

I.



→ <https://educast.fccn.pt/vod/clips/ux1h5jnb4/flash.html?locale=pt>

II.



→ <https://elearning.cej.mj.pt/mod/url/view.php?id=6432>

3. A acumulação do exercício de funções públicas com a atividade privada enquanto fator potenciador de práticas corruptivas

Orlando Nascimento

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

A ACUMULAÇÃO DO EXERCÍCIO DE FUNÇÕES PÚBLICAS COM A ATIVIDADE PRIVADA ENQUANTO FATOR POTENCIADOR DE PRÁTICAS CORRUPATIVAS

Orlando Nascimento*

1. A primeira perspetiva.
2. Como surgiu a questão.
3. A Relevância da Acumulação de Funções Públicas com Atividades Privadas ao Nível da Prática do Ilícito Criminal e ao Nível da Investigação do Ilícito Criminal.
4. Os exemplos.

1. A primeira perspetiva

A primeira ideia que nos ocorre quando ouvimos falar da acumulação de atividades privadas por agentes que exercem funções públicas é a de alguém que, para além do seu trabalho para um ente público, dedica também algum do seu tempo a outras atividades, para obtenção de proveitos adicionais ou para mera realização pessoal.

Nesta perspetiva, o primeiro e único prejuízo que vislumbramos para a realização do interesse público é a possível falta de dedicação no âmbito do exercício das funções públicas.

Mas esta ideia é apenas a parte visível e mais inocente da questão.

2. Como surgiu a questão

Tendo exercido as funções de Inspetor-Geral da Administração Local (IGAL) entre maio de 2008 e setembro de 2011 cedo constatei, pela análise das denúncias recebidas e das ações inspetivas realizadas, que a questão era mais complexa e se apresentava, num grande número de casos, com contornos de ilicitude criminal.

As situações de acumulação analisadas apresentavam, usualmente, como vetores comuns:

- Uma indefinição da linha de separação entre o que é função pública do agente acumulador e o que é a sua atividade privada;
- Uma ausência de fiscalização efetiva, por parte da entidade pública autárquica, sobre um possível prejuízo do interesse público, a qual era, desde logo, evidente na ausência de um controlo fiável de assiduidade, de cumprimento do tempo de trabalho e na ausência de critérios de medição do trabalho público realmente prestado.

* Juiz Desembargador, Tribunal da Relação de Lisboa.

Estes dois vetores propiciavam, com muita frequência, que:

- A atividade pública autárquica do agente aparecesse como um facilitador da sua atividade privada;
- As situações de acumulação de funções públicas e atividades privadas coexistissem com a alegação de falta de meios humanos por parte da autarquia, com o conseqüente atraso na execução das respetivas tarefas;
- As situações de acumulação de funções públicas e atividades privadas coexistissem com o pagamento de trabalho extraordinário, nos limites legais e mesmo para além desses limites;
- Fosse difícil, para o cidadão comum, distinguir quando é que o funcionário autárquico se apresentava, perante ele ou perante outros cidadãos, nessa qualidade ou como um mero particular, no exercício de uma atividade profissional privada.

3. A Relevância da Acumulação de Funções Públicas com Atividades Privadas ao Nível da Prática do Ilícito Criminal e ao Nível da Investigação do Ilícito Criminal

A matéria da acumulação de funções era denunciada à IGAL com frequência e com uma envolvente nebulosa, paredes-meias com alegados ilícitos de diversa natureza, que podemos classificar de corrupção, numa perspetiva alargada do conceito tendo, essencialmente, por base um ato de favorecimento ilícito.

A análise destas situações de acumulação, no seu conjunto, permitiu-nos concluir que a sua relevância se fazia sentir a dois níveis distintos, a saber, (1) ao nível da prática do ilícito criminal e também (2) ao nível da investigação do ilícito criminal.

3.1. A relevância da acumulação de funções públicas com atividades privadas ao nível da prática do ilícito criminal

A atividade inspetiva da IGAL, pela sua própria natureza, situou-se essencialmente ao nível da prática do ilícito e neste sobretudo numa perspetiva de prevenção de ilícitos de natureza tutelar (perda de mandato), criminal, administrativa e de responsabilidade financeira, por esta ordem de relevância. Tais ilícitos, sendo, as mais das vezes de difícil apreensão, em si mesmos, podem ser prevenidos pela sindicância dos atos que, permitindo a eles aceder, normalmente, lhes andam associados e, como constatou a IGAL, a acumulação de funções era um desses atos, senão preparatório, pelo menos propiciador de ilícitos de diversa natureza.

A título de mero exemplo, demonstrativo da afirmação que acabo de fazer, a IGAL encontrou situações em que:

- a) O mesmo funcionário, que também exercia atividade profissional privada:

- Não apresentava trabalho na autarquia,
- Tinha isenção de horário de trabalho e de “marcar o ponto”,
- Recebia pagamento de trabalho extraordinário,
- Utilizava veículo da autarquia ao estilo do veículo de serviço das empresas privadas, ou seja, para a sua vida pessoal;

b) Só o presidente das autarquia sabia, a título privado uma vez que não havia suporte documental, quais os funcionários autorizados a exercer atividades privadas, alguns dos quais verbalmente, sendo essas situações desconhecidas dos serviços de recursos humanos;

c) Ninguém sabia, incluindo o presidente, quem exercia atividades privadas, anteriormente autorizadas ou nem sequer autorizadas.

No âmbito da administração central, ainda recentemente, a comunicação social noticiou que numa entidade com funções inspetivas umas dezenas de trabalhadores, incluindo chefias, exerciam atividades privadas, algumas na própria área de inspeção, sem que a acumulação de funções tivesse sido pedida ou autorizada.

Esta situação era também comum nas autarquias.

Quando autorizada, em especial nas escandalosas condições que referi, a situação de privilégio dos funcionários que beneficiavam dessa acumulação de funções apresentava-se, quase sempre, como uma benesse pessoal a exigir uma contraprestação.

Isto porque a situação de acumulação de funções aparecia em estreita conexão com obras ilegais, ou porque os projetos eram da lavra dos próprios funcionários em acumulação ou dos seus parceiros privados, ou porque tinham sido chamados por eleitos a dar parecer “favorável” à aprovação de obras num contexto de ilegalidade.

Ao utilizar a expressão obras ilegais refiro-me, genericamente, às situações de mais construção autorizada do que a legalmente prevista e de aprovação de construção em locais onde estava vedada (áreas de RAN, REN, etc...).

A aprovação de obras ilegais configurava-se, quase sempre, na relação entre funcionários em acumulação e os eleitos, como a tal contraprestação, troca de favores, envolvendo muitas vezes os financiadores de campanhas eleitorais, ou como simples atos de corrupção, com divisão de vantagens entre todos os intervenientes.

A atuação ilegal destes agentes não se confinava aos atos de licenciamento, envolvendo também o desembaraço ou o atraso no tratamento dos próprios pedidos de licenciamento, consoante os mesmos fossem de “amigos” ou dos outros, e o fechar os olhos ao acréscimo ou diversidade de obra realizada, apesar de não aprovada

Lembro que grande parte dos atos das autarquias consiste em licenciar/autorizar atos dos cidadãos (urbanizações, construções individuais, estabelecimentos desde o mais simples ao centro comercial mais sofisticado, atividades industriais várias, das indústrias extrativas às indústrias de reconversão e reciclagem, atividades agropecuárias e muitas outras).

Estando os funcionários intervenientes nos atos de licenciamento autorizados a exercer atividades privadas, que acumulam com as funções públicas que exercem, existe o perigo de o mesmo funcionário ter intervenção, quer na atividade privada cujo licenciamento é requerido, quer no ato público do seu licenciamento.

Ora, o ato de licenciamento é um ato de poder (*jus imperii*) e, como tal, atenta a origem desse poder em Democracia, deve ser exercido em nome dos valores que a todos respeitam e não no interesse dos negócios individuais de um qualquer funcionário e em favorecimento do cliente que recorreu aos seus serviços privados, muitas vezes em prejuízo direto de outros cidadãos.

É a lesão de direitos de outros cidadãos, em especial em dois grandes grupos de direitos – direito de propriedade e direitos de personalidade – que usualmente está na origem das denúncias nesta matéria.

A análise das situações de acumulação de funções públicas com atividades privadas, ao nível das autarquias locais, para além do benefício imediato e direto de fiscalização da respetiva legalidade administrativa e financeira, apresentava, assim, o duplo benefício de prevenir a prática de ilícitos de outra natureza, porventura mais graves e de, concomitantemente, proporcionar uma clarificação do papel dos diversos agentes (públicos e privados) nos setores da economia mais diretamente ligados às autarquias, quer porque dependentes de atos públicos, de *jus imperii*, por estas praticados (licenciamentos), quer porque com elas estabelecem relações contratuais (celebração de contratos), com os inerentes benefícios ao nível da livre concorrência e da sustentabilidade, pelos seus próprios méritos, das atividades privadas objeto de acumulação.

E no que a este último benefício respeita, a própria liberdade de acesso a essas atividades pode ser afetada pela acumulação de funções públicas com atividades privadas, a qual permite ao respetivo agente atuar em situação de privilégio perante outros profissionais do mesmo setor que, exercendo apenas a sua atividade privada, não dispõem da referida ligação institucional, com todas as virtualidades que a mesma apresenta.

Comprando o projeto a um funcionário autárquico em acumulação de funções o cidadão compra também o seu licenciamento, o que não acontece com um profissional livre que não seja funcionário.

E casos surgiram em que os funcionários em exercício de atividades privadas criaram o seu próprio estatuto específico em face dos eleitos, com as suas clientelas, quer tomando o exercício da atividade privada e a ausência de trabalho público como um direito adquirido, quer sopesando a orientação dos seus “pareceres” em autêntico “despique” com os eleitos.

Para além da análise casuística no âmbito da sua atividade interna, a IGAL, em 2009, abriu um processo relativo a acumulação de funções públicas autárquicas com atividades privadas, abrangendo todos os municípios do território continental sobre os quais tinha competência, em ordem a apurar o número de funcionários autárquicos que se encontravam em tal situação, apreciar a legalidade de cada uma delas e determinar as medidas a empreender para reposição da legalidade. Procurou também suscitar um debate externo sobre a matéria, quer no âmbito do Conselho de Prevenção da Corrupção, de que fazia parte, quer no âmbito da Comissão Eventual Para o Fenómeno da Corrupção...da Assembleia da República, a que foi chamada em princípios de 2010.

Em resultado dos trabalhos desta Comissão foi publicada a Lei n.º 34/2010, de 2 de setembro, alterando a redação dos art.ºs 28.º a 30.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, que estabelecem o regime legal de acumulação de funções públicas com atividades privadas, numa perspetiva que, de uma forma genérica, podemos classificar de restritiva, desde logo ao estabelecer no n.º 1, do art.º 28.º o princípio geral de que “...o exercício de funções (públicas) não pode ser acumulado com o de funções ou atividades privadas”.

Por falta de dados públicos disponíveis, quer em relação às autarquias quer em relação à administração central do estado, desconhecemos a relevância prática desta alteração legislativa.

No entanto, tendo em atenção o panorama das situações existentes anteriormente a essa alteração e o facto de esta consagrar um conjunto de exceções que exigiriam uma adequada fiscalização em cada caso concreto, afigura-se-nos que uma ação de prevenção eficaz do fenómeno da acumulação de funções que é, sem dúvida, um ato propiciador de corrupção, exigiria uma maior limitação das situações em que a mesma é permitida, quer em si mesma (setores de atividade) quer no tempo (situações transitórias) e exigiria também a consagração de um sistema de controlo efetivo da respetiva autorização e do seu exercício, que banisse de uma vez por todas a sua característica de troca de favores (ilícitos).

O exercício de atividades privadas por parte de quem tem um vínculo de trabalho de natureza pública, as mais das vezes em ligação direta com este trabalho público, é uma tipicidade portuguesa, que não é conhecida noutros países da Comunidade, pelo menos com esta dimensão.

Mesmo em Portugal, só existe no âmbito do vínculo de trabalho de natureza pública (funcionários públicos e autárquicos), sendo desprezível e não significativa no respeitante a vínculos de trabalho de natureza privada. Procurando, no passado, a génese de um tal fenómeno, poderíamos ser levados a aceitar que o mesmo remonta a uma época em que os salários no emprego público fossem inferiores aos salários do emprego privado e, assim, teríamos uma justificação benevolente para a situação.

Acontece, todavia, que os dados recentes não confirmam este estado de coisas, não se vislumbrando, pois, razões válidas para a manutenção do regime da acumulação de funções.

Poder-se-á objetar que a existência do regime de acumulação de funções é uma concretização do princípio constitucional da liberdade de trabalho, de acordo com o qual, não havendo prejuízo para a entidade recebedora do trabalho contratado, deve ser permitido ao trabalhador desempenhar qualquer outra tarefa profissional.

Sem entrar numa análise aprofundada dessa questão, direi apenas que a mesma se não coloca na relação laboral de natureza privada, onde esse fenómeno não existe, e que a sua existência na relação de emprego público se deve, apenas, às perversões a que já aludimos (ausência de trabalho efetivo, ausência do local de trabalho, aproveitamento da relação de trabalho pública como facilitador de interesses privados, etc.) não se vislumbrando, aqui, qualquer área de defesa do aludido princípio constitucional.

3.2. A relevância da acumulação de funções públicas com atividades privadas ao nível da investigação do ilícito criminal

Como todos sabemos, os crimes de corrupção não são crimes delineados e praticados, por três ou quatro indivíduos, à mesa de um café e com quatro ou cinco indivíduos a assistir e a tomar notas, caso em que através de prova pessoal ou documental não seria difícil a prova do crime.

Os crimes de corrupção, na parte que agora nos ocupa e que é aquela em que intervém a matéria da acumulação de funções públicas com atividades privadas, são praticados por indivíduos revestidos de autoridade pública, eletiva ou laboral, com uma aparência de legalidade e com um nível de sofisticação que tornam muito difícil a sua investigação e as fases subsequentes do processo penal.

Aqui não há confissão do crime, nem prova do mesmo por prova pessoal ou documental direta e tratando-se de matéria de natureza técnica, quer em si mesma quer pela sua ligação ao complexo funcionamento dos órgãos da entidade pública, a mesma apresenta-se difícil e dúbia, como convém a quem pesca em águas turvas.

Atentas tais características, a prova por presunções ou indireta adquire aqui especiais exigências.

A prova por presunções tem assento legal no art.º 349.º do C. Civil e consiste na ilação de um facto desconhecido a partir de um facto conhecido, estabelecida segundo o conhecimento de um *bonus pater familiae*, de um cidadão comum bem informado.

A ausência de confissão, de prova pessoal ou documental direta e a necessidade de recurso a esta prova por presunções tem como efeito visível que a defesa dos agentes do crime nestas situações se procure valer, prevalentemente, de dois argumentos.

O primeiro dirige-se, por via de regra, a gerar o estado de dúvida, não a demonstrar a inocência, mas a criar a dúvida sobre os elementos objetivo e subjetivo da acusação.

O segundo é que para criar esse estado de dúvida tudo serve desde ingénuos pareceres ou contrapareceres técnicos, até à proximidade sociológica, de estrato social, entre os autores do ilícito e os decisores no processo, entre eles os magistrados do Ministério Público e os juízes.

Todos estamos recordados do tratamento que, nesta matéria, nos é dado pela literatura, pelo teatro e pelo cinema.

Se ao nível da prática do ilícito a acumulação de funções públicas com atividades privadas se comporta como um ato preparatório ou propiciador de futuros crimes, que permite formar uma “rede” apta a praticar ou encobrir um número indeterminado de ilícitos, ao nível da investigação do ilícito já praticado a acumulação de funções pode ajudar a colocar a investigação no ponto em que as mais das vezes claudica, o estado de dúvida que determina a abstenção de acusação e o arquivamento.

Tratando-se de matérias eminentemente técnicas é aconselhável que quem dirige a investigação suscite a intervenção de peritos para a sua plena compreensão.

Se os peritos cujo veredicto técnico é pedido são agentes públicos que também recebem de privados em atenção aos serviços que lhe prestam estão reunidos os ingredientes para que os seus juízos técnicos estejam inquinados pelo seu interesse negocial.

Afinal, a atuação como perito judicial é apenas mais um personagem que aquele ator tem de desempenhar, sempre tendo em vista o somatório final das suas atividades pelo que o seu juízo técnico se encontra inquinado pelo interesse próprio.

Um pagamento regular, a título de atividade privada, que pode até não existir, permite manter um agente público “colaborante”, quer se trate de um concreto ato de licenciamento, quer se trate de um simples parecer favorável ou dubitativo que pode ser prestado já na fase de investigação criminal.

Atentas tais circunstâncias e porque, em regra, a prova pericial também está sujeita ao princípio da livre apreciação da prova, com as limitações do n.º 1 do art.º 163.º do C. P. Penal, quanto ao juízo técnico em si, e com o especial dever de fundamentação imposto pelo n.º 2 do mesmo preceito, nunca será por demais lembrar que não bastará pedir ou aceitar pareceres técnicos, exigindo-se também que os mesmos sejam questionados e confrontados, quer com outros, quer com o conhecimento de um cidadão comum bem informado, assim se evitando que, com base exclusivamente neles se enviem processos para o arquivo ou se remetam claudicantes para julgamento.

4. Os exemplos

Para finalizar apresento-lhes alguns exemplos de situações reais de acumulação de funções públicas com atividades privadas ilustrativas do que acabo de referir, quer ao nível da prática, quer ao nível da investigação do ilícito.

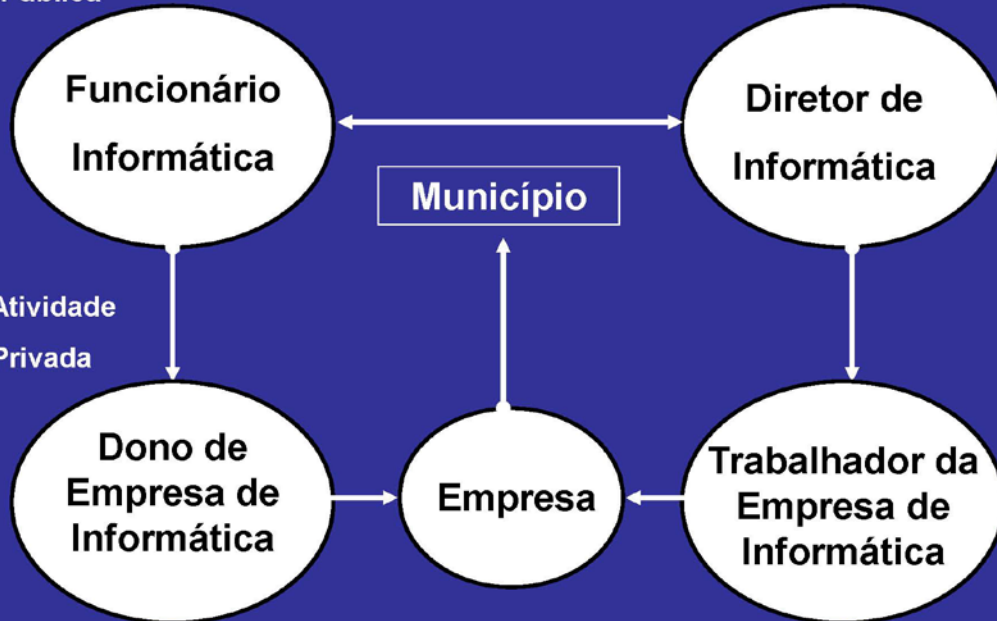
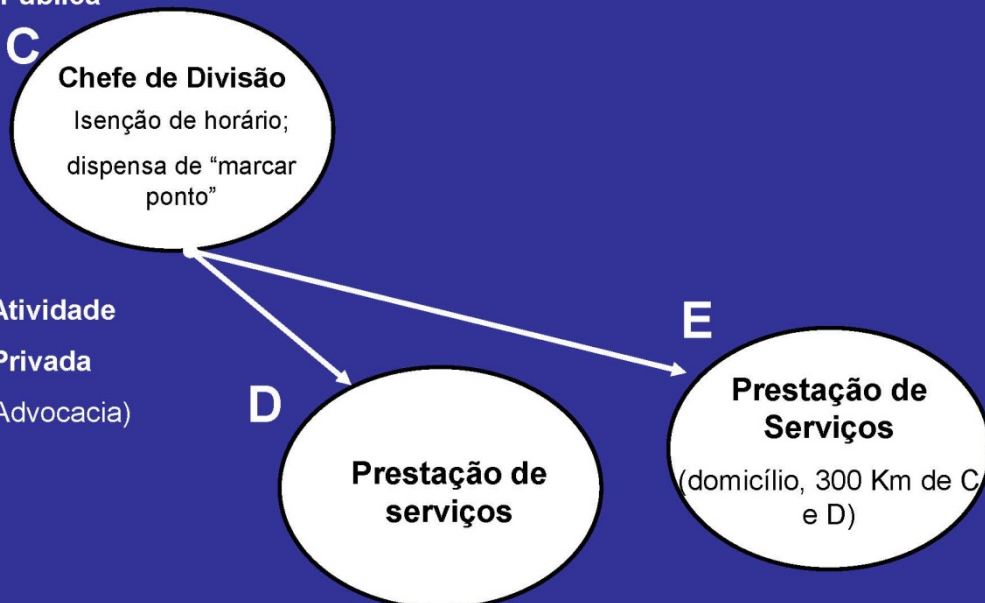
Antes dessa apresentação não posso, contudo, deixar de fazer mais dois apontamentos.

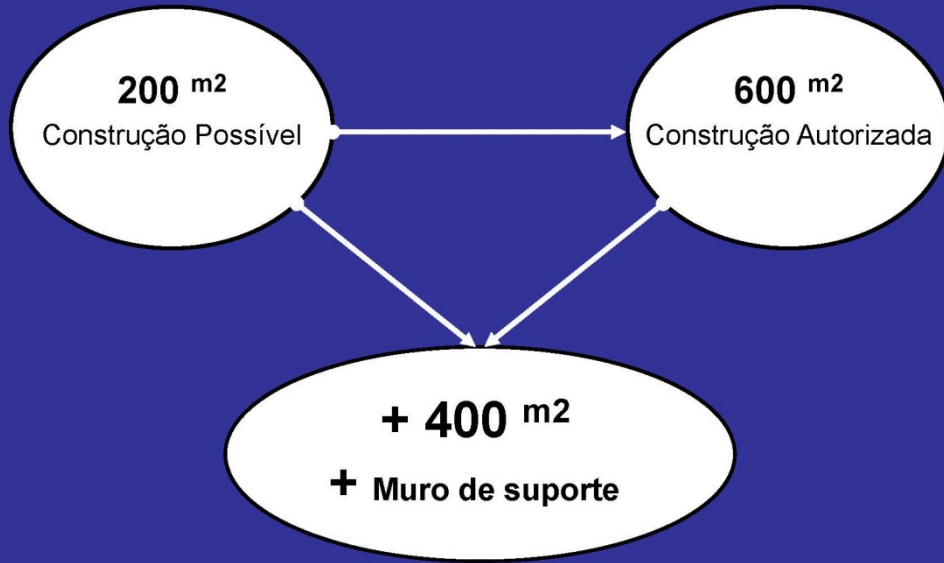
O primeiro, para referir que o ato de autorização de acumulação de funções, sendo ilegal, integrará, segundo as circunstâncias, os ilícitos penais, p. e p. pelos art.ºs 11.º (Prevaricação), 20.º (Peculato) ou 26.º (Abuso de poder), da Lei n.º 34/87, de 16 de julho.

O segundo, para lembrar que a acumulação de funções públicas com atividades privadas, para além da corrupção, proporciona e potencia, também, a prática de inúmeros ilícitos fiscais, com evasão fiscal ao nível do I.R.S., do I.M.I., do I.V.A. e do Imposto de Mais-Valias, entre outros.

Apresentação Power Point



Município BI – Atividade
PúblicaII – Atividade
Privada**Municípios C, D e E**I – Atividade
PúblicaII – Atividade
Privada
(Advocacia)

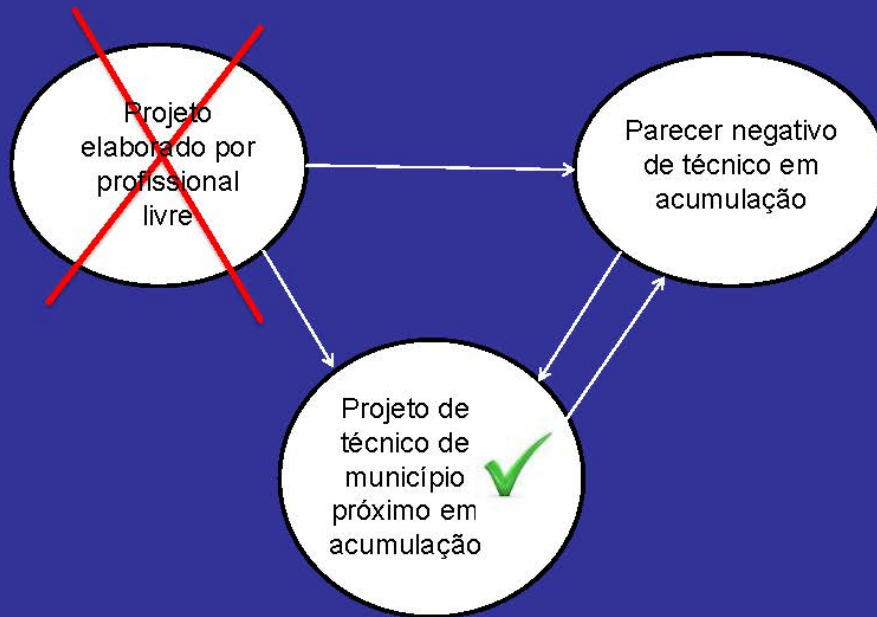
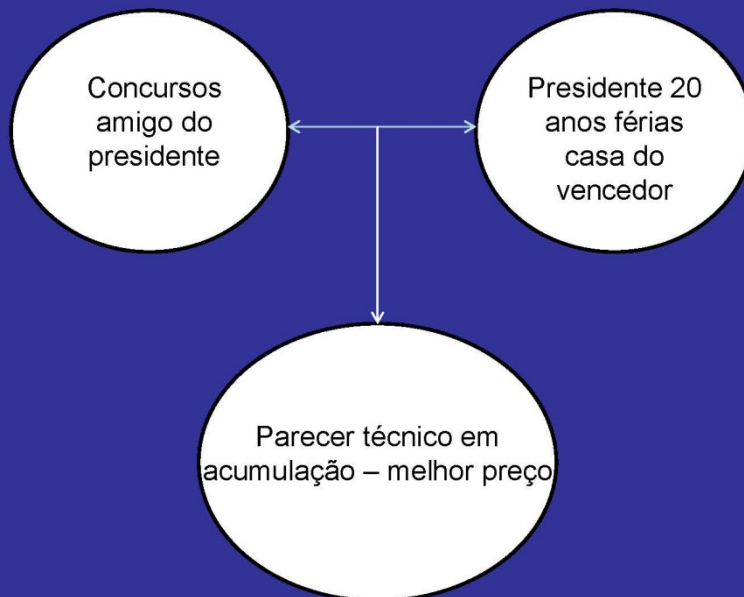
Município F**Município G****I – Atividade Pública**

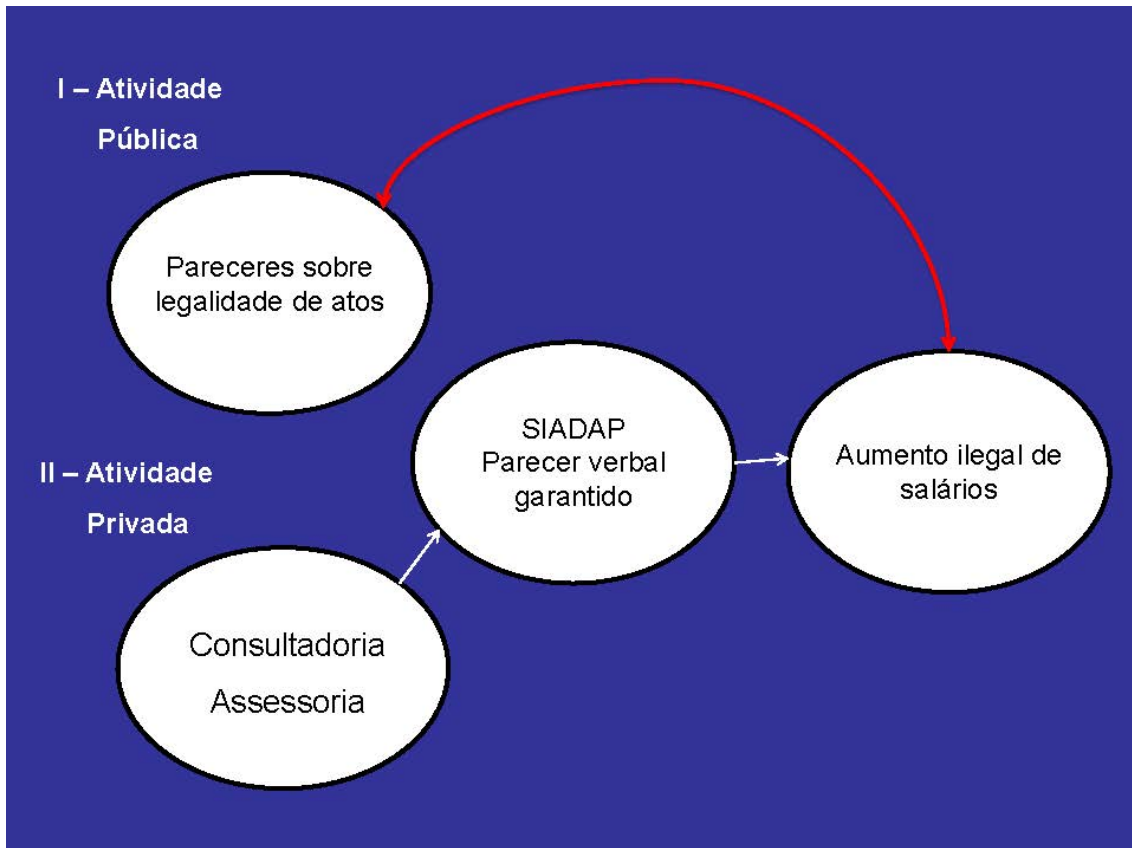
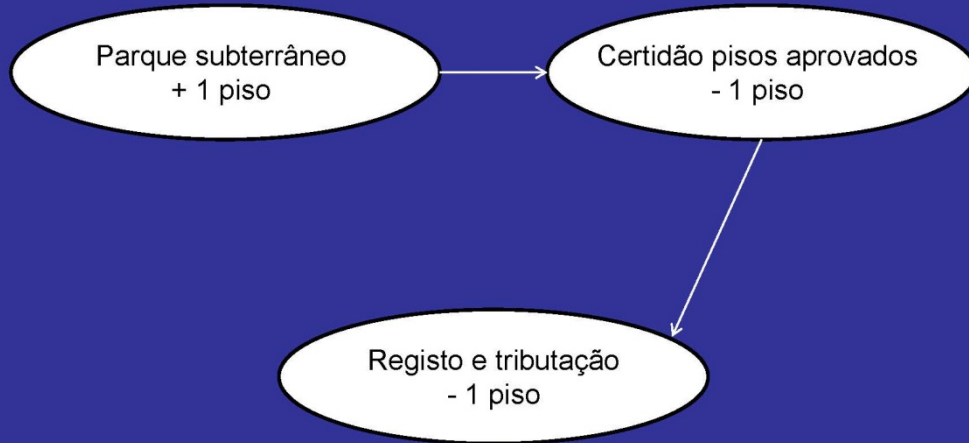
Diretor de Obras Municipais
Isenção de Horário de Trabalho

II – Atividade Privada

Elaboração de Projetos de Construção

Perito Judicial e Fiscal
a recibo verde
em horas de expediente
Justificação de faltas

Município H**Município I**

Município J

Vídeo da apresentação

I.



→ <https://educast.fccn.pt/vod/clips/wv70jy06d/flash.html?locale=pt>

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

4. Os crimes cometidos no exercício de funções públicas e a tutela do interesse público urbanístico

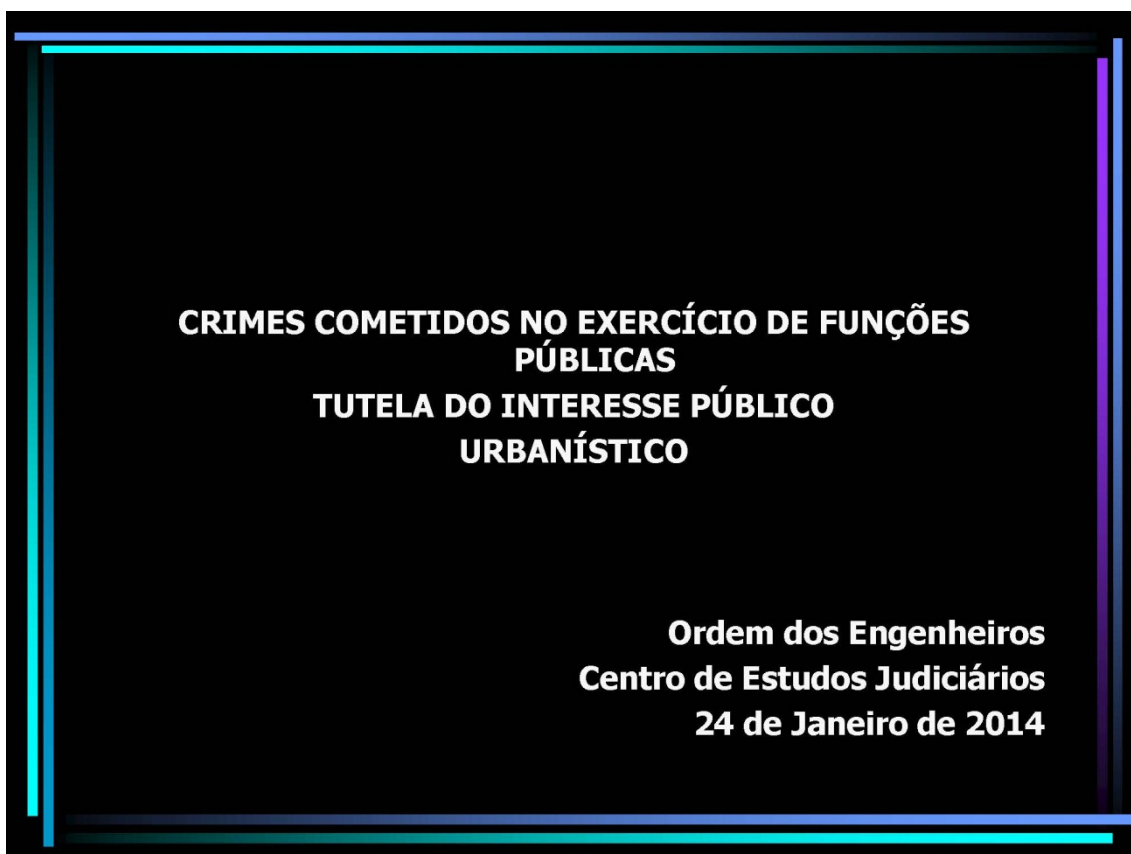
José Ranito

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

OS CRIMES COMETIDOS NO EXERCÍCIO DE FUNÇÕES PÚBLICAS E A TUTELA DO INTERESSE PÚBLICO URBANÍSTICO

José Ranito*

Apresentação Power Point



* Procurador-Adjunto, Departamento de Investigação e Ação Penal de Lisboa.

1961-2007 – solo arável (*indexmundi – Portugal arable land*)

Portugal – 2,5 milhões de hectares para 1,1 milhões.

Arábia Saudita – 1,1 milhões para 3.4 milhões

(dados do Banco Mundial para o preço dos géneros alimentares)

2005 (*European Enviroment, State and oulook* – Comissão Europeia – cit. por Luís Rodrigues – Manual de Crimes Urbanísticos)

Portugal - 2º lugar dos países europeus com maior aumento de área urbanizada,

Década da 90 (fora rede viária, equipamento, indústria) **o crescimento do parque habitacional, representa o dobro do francês e o triplo do italiano** (Rodrigues Duarte, cit. Por Luís Rodrigues – “evolução do parque habitacional português”).

(Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano 1999) – compara a evolução de área urbanizável mais expressiva em 20 PDM e crescimento de população:

- Almada: PP + 2,77%; PDM + 248%;
- Rio Maior: PP +1,13%; PDM + 178%
- Mesão Frio: PP – 13%; PDM +121%

Imobiliário:

- Única atividade verdadeiramente produtiva (Construção Civil)
- Alavancada com a venda de dinheiro barato (banca)
- Fonte de cobrança de receitas autárquicas – taxas de licenciamento, compensações, e fonte de receita em virtude de impostos com incidência municipal (municípios)

I - Riscos na Administração Pública Local

- 1 – Esfera de atribuições e competências (licenciamento de operações urbanísticas)
- 2 – Novas realidades jurídicas – FII e Reabilitação Urbana
- 3 – Risco de organização;

1. Atribuições e competências das AL

PMOT/atos de conformação legalidade de uso do solo,

- Têm natureza regulamentar – 69º ss. do RJIGT - DL 380/99, de 22.07, na redação do DL 2/2011, de 06.01;
- vinculam entidades públicas e direta e imediatamente particulares – art.º 3º/2
- elaboração compete à CM aprovação à AM – 74º e 79º.
- PDM de elaboração obrigatória, e de referencia dos demais – 84º
- Revisão em cada 10 anos ou por necessidade de adequação – 98º
- Violação – nulidade – 102º RJIGT e 68º RJUE

Licenciamento urbanístico:

RJUE – DL 555/99, de 16.12, na redação do DL 28/2010, de 02.09

(competência de licenciamento, concorrente da Câmara e seu Presidente, delegável e subdelegável -5º, 7º, 8º, 11º, 14º, 16º, 20º, 21º, 24º, 35º, 36º, 44º, 64º, 75º etc.).

PIP (14º)

Loteamento (2º/2, i) constituição de lotes destinados, imediata ou subsequentemente, à edificação urbana e de que resulte da divisão de um ou vários prédios ou do seu reparcelamento; /construção/uso de imóveis.

Abordagem da investigação

- análise processos administrativos;
- deteção de inconformidades regulamentares ou legais
- construção da investigação a partir de anomalias
- probabilidade de ilicitude revelada por carga edificativa desconforme – aumento de margens de lucro.
- Identificação de responsáveis (como, por quê e quem).
- promotor/risco construção e comercialização/vs. agente público (funcionário ou TCP).

Dois aspetos relevantes:

Construir o máximo com o menor custo (verbas entregues às AL)

cedências – art.º 44º RJUE (loteamentos) - domínio público municipal – ver PDM;

compensações urbanísticas – 44º;

TRIU – 116º do RJUE.

- cf. parâmetros do PDM (supletivamente portaria 216-B/2008, de 3.03) e regulamentos de taxas municipais aprovados ao abrigo da Lei 53-E/2006, de 24.12, fonte de receita – Lei 73/2013, de 12.09.

Outros riscos em matéria de urbanismo

- 98º do RJIGT (revisão periódica de PDM)
- Processos crime construídos com a identificação de nulidades administrativas, na perspectiva do licenciamento – 68º RGIT (dificuldade de imputação de corrupção:
 - crimes de prevaricação de TCP;
 - abuso de poder
 - atualmente crimes de violação de regras urbanísticas)
- jurisdição administrativa a sancionar com nulidade violações regulamentares - 68º RJUE e 133º/1 do CPA
- incerteza trazida pelo art.º 69º do RJUE - 10 anos
- controle instantâneo dos processos de licenciamento – 8º-A RJUE

Confluência de fatores que potenciam que se desloque a incidência da infração dos processos de licenciamento para a aprovação dos regulamentos que os condicionam, fazendo desaparecer a ilicitude.

Dificuldade de investigação que se terá de debruçar sobre instrumentos onde ocorre multiplicação de intervenientes, colégios decisores e dificuldade de se sindicarem opções estratégicas em normas regulamentares.

Identificação do risco do ilícito como **marcadamente político**.

2 – Novas realidades jurídicas – FII: DL 60/2002, de 20.3, alterado pelo DL 71/2010, de 18.06 – matéria do Anexo II

- **Património autónomo**, no regime de comunhão, com estrutura societária – art.º 2º/2, sem personalidade jurídica – dissociação do património dos investidores, e a gestão económica;
- geridos por sociedades gestoras – SA, com ações nominativas – 6º e 7º, remunerada, com possibilidade de cobrar comissão – 16º.
- **escopo**; captação de investimento (singular ou coletivo) – 24º a 25ºA; instrumento usado por Sociedades Financeiras – FII até 75 MIO tem que ter capital social de 0,5% e no excedente 0,1% - 10º
- O título de investimento designa-se unidade de participação (inominada).

- **Investidor só assume o risco do título** que tem nas mãos, que pode apreciar-se ou depreciar-se, e é livremente transacionável;
- **Não responde por dívidas** do FI ou da sociedade gestora;
- **ativos**: imóveis, liquidez (numerário, depósitos, VM) e participações em sociedades imobiliárias – 25º, 25ºA;
- CMVM apenas dispõe de informação relativa à constituição do FI e sociedade gestora (não quanto aos subscritores).
- domiciliação – sede da gestora do FI (em Portugal operam FI estrangeiros).
- está a ser discutido o passaporte EU para a gestoras, bem como a constituição de FII que se comportem como “master feeders” (atividade exclusiva investimento em FI terceiros).

Risco – marcadamente político (não apenas autárquico);

Concentração de capital;

Endividamento dos municípios (entidades financeiras gestoras de FII);

Oportunidade de negócio onde existe valorização na promoção imobiliária que não coincide com centros urbanos.

**2 – reabilitação urbana – DL 307/2009, alterado pela
Lei 32/2012, de 14.08**

- Flexibilização procedimentos e criação de áreas de RU – 1º

- procedimentos simplificados de controlo prévio de operações urbanísticas – 1º/b.

- frações e edifícios com mais de 30 anos (AU consolidadas e históricas, para melhoria de habitabilidade, património cultural, adaptação de espaços urbanos para os tornar atraentes a funções inovadoras) –art.º 3º e 12º;

- coordenam ou gerem as operações o município ou SEL (9º,10º, 36º) – designada de SRU se tiver por escopo exclusivo da RU;

Gestão:

- **concessão de reabilitação a privados** – escolha do parceiro obedece ao regime da contratação pública (11º, 42º, 43º)
- **contratos de reabilitação**, também com privados, e que podem **abranger a transferência de propriedade, comercialização e obtenção de proveitos** (11º/4, 42º, 43, podendo incluir a preparação de processos expropriativos).

Gestão cometida a entidade do SEL, presumem-se delegadas - competências em procedimentos de licenciamento e controlo prévio de operações (45º) – incluindo prerrogativas de ordem de demolição, arrendamento forçado, e empreitadas por si diretamente contratadas.

Por delegação expressa – venda forçada, constituição de servidões e expropriação (terrenos, edifícios, frações) com realojamento de 3º de boa-fé (61º e 62º)

- licenciamento quando promovido pela Gestora **isento de controlo prévio (49º).**

- Quando promovido por particular – PC pode delegar na Gestora e esta subdelegar no seu Presidente (44º)

- **incidente sobre imóveis com mais de 30 anos:**

- **não pode haver recusa por desconformidade com normas legais supervenientes, se não as agravarem, e melhorarem segurança e salubridade;**

- **ampliação pode dispensar o cumprimento de norma legal superveniente à construção para melhoria de segurança funcional, construtiva e estrutural, incluindo substituição de edifícios pré-existentes desde que o cumprimento da norma seja desproporcional à vantagem obtida com a desconformidade criada ou agravada (51º).**

- **podem constituir FII.**

- Risco:

- **Decisores políticos;**
 - **externalização de poderes públicos: administradores de empresas do SEL Lei 50/2012, de 3.08.**

- **SRU** – empresas do SEL – art.º 48º/1. al. a), podem desenvolver atividade no mercado de bens e serviços, junto de outros agentes – 49º.

- sujeitas ao controlo do Tribunal de Contas.

- **estatuto do Gestor Público Local – DL 8/2012, de 18.1**, escolhidos de entre pessoas de comprovada idoneidade e mérito profissional, de entre pessoas com ou sem vínculo à AP. Perfil definido pelo executivo ou por quem os estatutos designem – art.º 12º

- **impedimento** – 20º e 22º cargos de direção na AP ou empresas concorrentes;

3 – Riscos de organização

- **Politização de cargos de direção 1º grau ou intermédias de 1º ou 2º grau (Direções municipais, Direção de Departamento e Chefia de Departamento).**

- Relações jurídicas de emprego público, funcionários de carreira que não integram patamares superiores;

- **Elementos fundamentais ao processo de decisão fora da AP;**

- **Regime fixo de incompatibilidades e impedimentos, pretéritos e futuros não acautelado com recrutamento exterior;**

- **Lei 49/2012, de 29.08 – pessoal dirigente das AL, conjugado com a Lei 2/2004, alterada pela Lei 64/2011**

Direção superior 1º grau – concurso dirigido a licenciados com pelo menos 8 anos;

- no caso de não vinculados à AP, aprovação da CM mediante proposta do PCM - 11º Lei 49/2012.

- júri de recrutamento designado pela AM, mediante proposta da CM, podendo integrar não funcionários – 13º Lei 49/2012;

Direção intermédia 1º e 2º grau – concurso dirigido a vinculados, contratados ou designados por tempo indeterminado.

- Caso de deserção ou falta de candidatos com perfil, dirigido a não funcionários – art.º 13º da Lei 49/2012.

II – caracterização dos crimes urbanísticos (Crimes específicos)

1. Elemento subjetivo:

- Móbil económico e ilícito

- Sobre decisões de agentes que exercem funções/poderes públicos

- Interesse público inerente ao cargo submetido a interesses de outra natureza;

- Na área de aproveitamento do espaço urbano

1.a) Dificuldade na identificação do ilícito

falta de cultura urbanística:

Convívio diário com erros, gera familiaridade, tomando-os como corretos;

défice na identificação de clara hierarquia de valores:

ação urbanística está sempre justificada por outra – bairro social num leito de cheia, pode ser ilícito, mas justificado por fins sociais.

dificuldade da justiça criminal, identificação desses valores, ortodoxia da separação de poderes – mandato eleitoral/vs. justiça

desconhecimento da lógica de decisões fora do seu enquadramento

legal – atuação de grupos de interesse que tornam difícil o conhecimento infiltrado tempestivo do escopo e meios de atuação dos agentes do crime;

2. objeto da ação

Procedimento administrativo:

Tese: conjunto de atos para formação da vontade das autoridades públicas

processo necessário para decisão substancialmente legítima

materialmente independente, isenta, equidistante, submetida a interesse público – art.º 5º e 6º do CPA.

Antítese: energia empregue para tornar o processo administrativo numa coleção formal de atos, satisfazendo a legalidade aparente, que dissimula o desvio – interesse público submetido a fins particulares

2. a) Dificuldade de identificação da ação/autoria

imputação pessoal de factos praticados em entes coletivos (decisões colegiais), que se caracterizam pela divisão de trabalho e organização hierárquica;

o agente que domina o facto não é o que o executa e essa é a garantia de sucesso da resolução criminosa.

pareceres técnicos encomendados, ou em que o funcionário é instrumentalizado por erro quanto aos desígnios finais do processo (dependência do funcionário).

- decisões amparadas tecnicamente;
- técnicos e decisores (fundamentais) protegidos pelo "iter processual";

diluído no tempo, por vários mandatos, em que atos lícitos se conjugam com atos desconformes com a Lei

3. Fixação do momento da prática do crime:

- sistemas partidários/interesses económicos – atores políticos escolhidos pela proximidade a centros de poder económico;
- a concertação entre os agentes do crime é tácita (dificuldade na fixação do momento da prática do crime);
- dinâmica de "organização" aos delitos económicos financeiros, nesta área: desaparecimento do paradigma da corrupção como fenómeno dirigido ao enriquecimento predominantemente individual.
- perda do carácter imediato da contrapartida – definição do momento oportuno para a investigação "ótima";
- dissimulação quer das vantagens conseguidas pelo particular, quer das atribuídas ao agente público.

4. Tentativa de superação: autoria em domínios organizados/poder

- Identificação do centro de decisão (não de execução).
- O conceito de autoria corresponde a um tipo penal aberto, sujeito a legalidade;
- para se ser co-autor, nos termos do art.º 26º do CP, não é necessário que se execute. A execução é um pressuposto. Basta que tome parte direta da decisão. Não tendo que estar presente na execução é suficiente que a acompanhe, tendo em vista o seu sucesso;
- o contributo é ilícito não pela execução mas pelo dolo;
- o acordo dos agentes (não se confunde com o dolo) é uma conexão mútua de contributos, ou elemento gregário.

O agente coloca-se na esfera de imputação:

- quando aumenta, cria ou não evita o risco;
- bloqueia o controlo de outros no campo da repartição de poderes e competências;

O princípio da confiança legítima que se acredite que os outros cumprem as suas funções, mas não desonera o cumprimento de deveres próprios;

5. Crimes convocáveis:

Corrupção passiva e ativa: 373º e 374º do CP e 3º, 3ºA e 17 da Lei 34/87 – versão da Lei 41/2010, de 3.09

- lesão: autonomia intencional do Estado (isenção transparência e objetividade)
- crime de dano, de consumação instantânea quando o agente coloca a atuação de funcionário na esfera de "suborno" ou quando terceiro o faz, por via da solicitação, ou aceitação de oferta, direta ou por interposta pessoa. Basta essa solicitação ou aceitação. Exige-se o resultado no plano da negociação.
- É irrelevante para a consumação que o agente pratique ou não o ato pretendido com o acordo criminoso –supressão do antigo 372º/2, em 2001, que previa a especial atenuação de pena para 3 anos se o ato visado não fosse praticado.
- Há consumação com o mercadejar prévio ou subsequente à pratica do ato -373º/1

Agravações por via do valor da vantagem ou da ilicitude do ato visado – art.º 373º/1 e 2, 374ºA, do CP e 19º da Lei 34/87.

recebimento indevido de vantagem – 372º/1 do CP e 16º da Lei 34/87, na redação da Lei 41/2010

modalidade passiva: solicitação/aceitação de vantagem indevida

modalidade ativa: dádiva ou promessa de vantagem.

prescinde-se do plano funcional do agente público.

concretização do bem jurídico autonomia intencional do Estado.

Participação económica em negócio – 377º do Código Penal e 23º da Lei n.º 34/87.

Tónicas:

a) natureza do ato:

negócio jurídico – 377º/1, do Código Penal;

ato jurídico civil – 377º/2 do Código Penal;

b) enquadramento funcional: exercício de competência legal para a prática do ato.

c) elemento subjetivo específico: **intenção de vantagem exterior ao ato/contrato**

d) resultado:

com prejuízo dos interesses funcionalmente protegidos (377º/1 do Código Penal);

sem prejuízo dos interesses funcionalmente protegidos (377º/2, do Código Penal).

Bem jurídico: integridade de funções públicas e património alheio, pela necessidade de um resultado que o demarca da tentativa.

Trafico de influência – art.º 335º do Código Penal

Tónica:

intenção de vantagem: solicitada, prometida ou satisfeita;

para influência de decisão junto de entidades públicas (ausência de intervenção funcional na decisão pretendida).

desde a Lei 59/2007, com diferença na sanção se o fim pretendido foi lícito ou ilícito.

Bem jurídico – antecipação da tutela da autonomia intencional do Estado

Violação de regras urbanísticas – 382ºA do CP e 18ºA da Lei 34/87

- Bem jurídico: interesse geral de defesa do urbanismo (patrimónios ambiental, cultural e natureza), como fator de desenvolvimento humano.
- Crime de dano de consumação formal: não exige que a informação prestada seja a do licenciamento final, abrangendo atos preparatórios.
- Decisão contra norma de direito do urbanismo, com consciência de desconformidade.
- **Prescinde-se de elemento subjetivo específico – concessão de benefício.**
- Assim **distingue-se** do crime de abuso de poder de funcionário, p. no art.º 382º do CP, e do crime de **prevaricação** de titular de cargo político, p. no art.º 11º da Lei 34/87, apresentando-se quanto **a este como menos grave**, pelo grau de lesão do bem jurídico.

Prevaricação – 369º do Código Penal e 11º da Lei 34/87

o ilícito não é igual em ambos os diplomas:

Código Penal: contra direito/realização da justiça – processos de natureza jurisdicional, contra-ordenacional ou disciplinar;

elemento subjetivo específico: condução dolosa contra direito;

agravação: intenção de benefício ou prejuízo de outrem – 369º/2

Na Lei n.º 34/87:

crime contra direito (noção alargada de processo) – Ac. proferido no processo 46747, de 29.02.1996 – caso Costa Freire; posições de Carmo Dias, Marta Dias, cit. Comentário a Leis Penais Extravagantes, Un. Católica, p. 753 .

elemento subjetivo **específico:** **intenção** de benefício (próprio ou terceiro) ou prejuízo (terceiro)

Violação de regras urbanísticas, participação económica em negócio para altos cargos públicos? Diretores municipais do PU ou GU, os administradores do SEL e se tiverem competências de Licenciamento? Resultado absurdo – STJ 2.3.1994 – espaço de impunidade.

Até 2010 – Lei 34/87, apenas titulares de cargos políticos;

2010 – assimilou o regime de controlo público de riqueza de titulares de cargos políticos (lei 38/83) que contém normas que subjetivamente se aplicam aos **altos cargos públicos**.

3ªA – define-os:

- membros de órgãos executivos de empresas do SEL.
- cargos de direção superior de 1º grau.

A Lei 34/1987 reserva para eles: corrupção, e recebimento indevido de vantagem.

Art.º 1 – consagra os crimes de responsabilidade de altos cargos públicos, não significa que se apresente como norma especial ao CP, leia-se quanto a **todos** os crimes convocáveis para estes sujeitos.

Os três ilícitos apenas têm por efeito agravar a moldura penal inferior com que tais crimes são punidos no CP.

Assim continuam submetidos ao catálogo de crimes do CP por via do disposto no art.º 386/1 al. b) (agentes administrativos para os Diretores municipais) e 386º/2 (gestores de Empresas Públicas), até por força do 386º/4, do mesmo diploma.

Uso da extensão geral de tipicidade – art.º 28º/1, do Código Penal, mesmo nos casos de crimes imputados a titulares de cargos políticos (com sucesso).

discordante quanto ao crime de corrupção passiva, AC. RL proc. 76/10, de 28.9.2011 (Desembargador Carlos Almeida)

III - Investigação

Tópicos de ação:

- Densidade técnica das matérias a exigir acompanhamento efetivo pelo titular (pouca apetência das polícias para trabalhar terreno de direito administrativo/técnico);
 - Gabinete de Recuperação de Ativos – Lei 45/2011, de 24.06
 - Acompanhamento pericial (problemas suscitados em julgamento); tentativa de articulação com a jurisdição administrativa
 - Informação disponível pela atividade do Tribunal de Contas;
- *
- os ilícitos mantêm incólume a posição patrimonial/jurídica do particular, situação que se repercute na reação administrativa, a nível da destruição de efeitos de atos ilícitos, pelo princípio da proteção de direitos adquiridos, ou por via indemnizatória – 70º RJUE, e 102º do RJGT.

Ambiente jurídico:

- construção dos tipos criminais com base em elementos subjetivos específicos – necessidades de prova acrescida.

prática judiciária:

associação de intenção à existência de contrapartida;

insuficiência do processo administrativo anómalo como revelador de intenção;

critérios naturalistas/civilistas na apreciação do acordo de vontades (compromisso de silêncio)

risco da incerteza judicial ao invocar-se o domínio da vontade por domínio da organização;

fixação do objeto de prova, pela realização presidida das principais diligências de recolha de prova pessoal – 356º e 357º do Código de Processo Penal, e art.º 4º da Lei 20/2013.



Vídeos da apresentação

I.

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS Largo do Limoeiro 1149-048 - Telef.: 218845600 - Fax: 218845615

Urbanismo: Vertente Penal e Contraordenacional Auditório da Ordem dos Engenheiros – Região Sul 24.01.2014 14:30



00:00:40 - 00:26:59

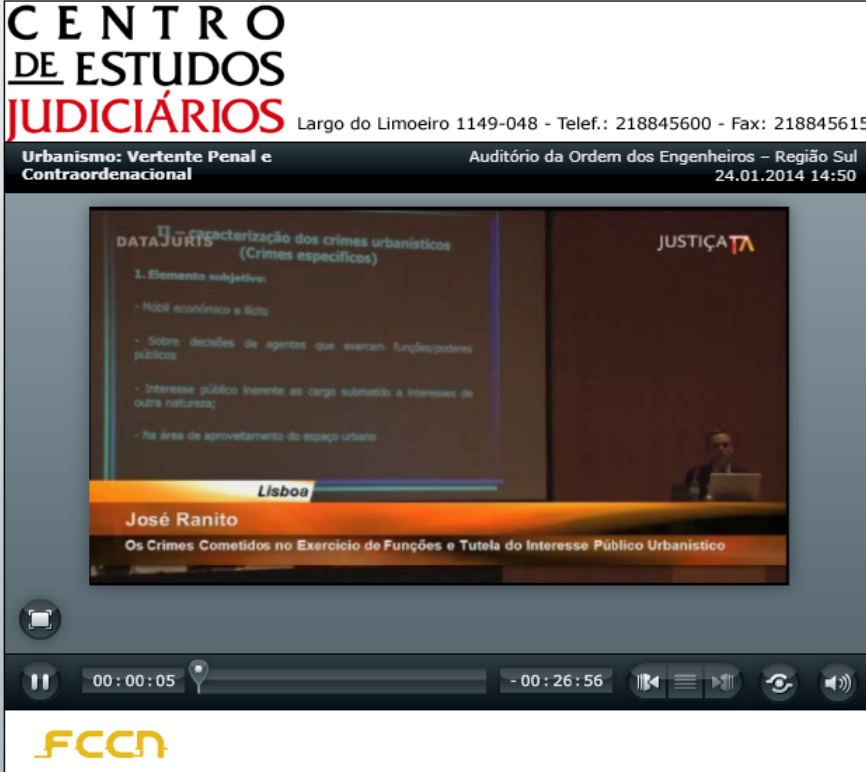
FCCN

→ <https://educast.fccn.pt/vod/clips/syxhxtz5/flash.html?locale=pt>

II.

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS Largo do Limoeiro 1149-048 - Telef.: 218845600 - Fax: 218845615

Urbanismo: Vertente Penal e Contraordenacional Auditório da Ordem dos Engenheiros – Região Sul 24.01.2014 14:50



00:00:05 - 00:26:56

FCCN

→ <https://educast.fccn.pt/vod/clips/drootbxl2/flash.html?locale=pt>

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

Título:

Urbanismo: vertente penal e contraordenacional – 2014

Ano de Publicação: 2018

ISBN: 978-989-8908-10-0

Série: Formação Contínua

Edição: Centro de Estudos Judiciários

Largo do Limoeiro

1149-048 Lisboa

cej@mail.cej.mj.pt