

■ FORMAÇÃO CONTÍNUA ■

# Contraordenações nos Tribunais Administrativos

Jurisdição Administrativa e Fiscal  
Outubro 2019

**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

**Grafismo**

Ana Caçapo - CEJ

**Capa**

Bancos no edifício do CEJ

**Foto**

Paulo Rainho - CEJ

---

A matéria das Contraordenações, à medida que o tempo passa, vai invadindo ramos do Direito que até aqui dela se mantinham afastados. É o que ocorre com o Direito Tributário. É o que ocorre com o Direito Administrativo. E esta realidade suscita a necessidade de estudo e reflexão sobre a forma como tal matéria logra concatenar-se com ramos do Direito com princípios e regras muito específicos.

Nesta linha, o Centro de Estudos Judiciários tem procurado dar o seu contributo para, nas acções de formação que organiza, ser feita uma abordagem crítica e potencialmente útil desta nova realidade.

Estão já publicados na “Coleção Formação Contínua”, quanto à Jurisdição Tributária, os e-books [Contraordenações tributárias e temas de direito processual tributário](#) e [Contraordenações Tributárias – 2016](#).

Quanto à Jurisdição Administrativa propriamente dita, em dois e-books havia já textos que abordavam a matéria ([Regime geral das contraordenações e as contraordenações administrativas e fiscais](#) e [Direito do Urbanismo – 2014-2017](#)). Uma vez que em Março de 2018 se realizou a AFC «As “Novas” Contraordenações Administrativas» e pretendendo dar corpo à publicação das intervenções nele ocorridas, tomou-se a opção de aqui reunir todos estes textos da área do Direito Administrativo, obstando à sua dispersão e tornando mais fácil a sua consulta.

Não é uma matéria fácil, mas fica aqui o contributo do CEJ para que os/as juízes/as e magistrados/as do Ministério Público, assim como a comunidade jurídica, possam agora beneficiar das reflexões que os oradores produziram nas suas intervenções.

(ETL)

C E N T R O  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS



## Ficha Técnica

**Nome:**

Contraordenações nos Tribunais Administrativos

**Jurisdição Administrativa e Fiscal:**

Margarida Reis – Juíza Desembargadora, Docente do CEJ e Coordenadora da Jurisdição

Marta Cavaleira – Juíza Desembargadora e Docente do CEJ

Fernando Martins Duarte – Juiz Desembargadora e Docente do CEJ

Ana Carla Palma – Juíza Desembargadora e Docente do CEJ

Tiago Brandão de Pinho – Juiz de Direito e Docente do CEJ

**Coleção:**

Formação Contínua

**Plano de Formação 2017/2018:**

As “Novas” Contraordenações Administrativas – 23 de março de 2018 (**programa**)

**Plano de Formação 2016/2017:**

Temas de Direito Administrativo – 19 e 26 de maio e 2 e 9 de junho de 2017 (**programa**)

Direito do Urbanismo – 16 e 17 de março de 2017 (**programa**)

**Conceção e organização:**

Jurisdição Administrativa e Fiscal

**Intervenientes:**

Licínio Lopes Martins – Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

João Gouveia de Caires – Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Miguel Prata Roque – Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

António Leones Dantas – Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça

Helena Magalhães Bolina – CEDIS, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa

Fernanda Paula Oliveira – Professora Auxiliar na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Sofia David – Juíza Desembargadora do Tribunal Central Administrativo Sul e ex-Docente do Centro de Estudos Judiciários

**Revisão final:**

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

Ana Caçapo – Departamento da Formação do CEJ

## **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](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

<b>Identificação da versão</b>	<b>Data de atualização</b>
1.ª edição –15/10/2019	

# Contraordenações nos Tribunais Administrativos

## Índice

### *Procedimento e processo contraordenacional*

- |   |    |
|---|----|
| <b>1. O procedimento administrativo contraordenacional</b>  | 11 |
| Licínio Lopes Martins   |    |
| <b>2. A decisão administrativa de aplicação de coima</b>  | 13 |
| João Gouveia de Caires  |    |
| <b>3. O procedimento administrativo contraordenacional</b>  | 29 |
| Miguel Prata Roque  |    |
| <b>4. O despacho liminar do recurso de impugnação no processo das contraordenações</b>            | 31 |
| António Leones Dantas   |    |
| <b>5. O processo contraordenacional. Em especial, o despacho liminar e a decisão por despacho</b> | 47 |
| Helena Magalhães Bolina   |    |

### *Contraordenações urbanísticas*

- |   |     |
|---|-----|
| <b>6. Contraordenações urbanísticas: os casos</b>                                 | 73  |
| Fernanda Paula Oliveira   |     |
| <b>7. Contraordenações urbanísticas: âmbito e fase administrativa do processo</b> | 91  |
| Fernanda Paula Oliveira   |     |
| <b>8. A tramitação da fase judicial das contraordenações urbanísticas</b>         | 135 |
| Sofia David   |     |
| <b>9. A Execução das contraordenações urbanísticas</b>                            | 187 |
| Licínio Lopes Martins   |     |

CENTRO  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS

## **Procedimento e processo contraordenacional**

### **1. O procedimento administrativo contraordenacional**

Licínio Lopes Martins

### **2. A decisão administrativa de aplicação de coima**

João Gouveia de Caires

### **3. O processo contraordenacional nos tribunais administrativos. Contencioso administrativo?**

Miguel Prata Roque

### **4. O despacho liminar do recurso de impugnação no processo das contraordenações**

António Leões Dantas

### **5. O processo contraordenacional. Em especial, o despacho liminar e a decisão por despacho**

Helena Magalhães Bolina



CENTRO  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS

## 1. O PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO CONTRAORDENACIONAL

Licínio Lopes Martins\*

Vídeo

### Vídeo da apresentação



<https://educast.fcn.pt/vod/clips/bfv8yv4bq/streaming.html?locale=pt>

\* Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

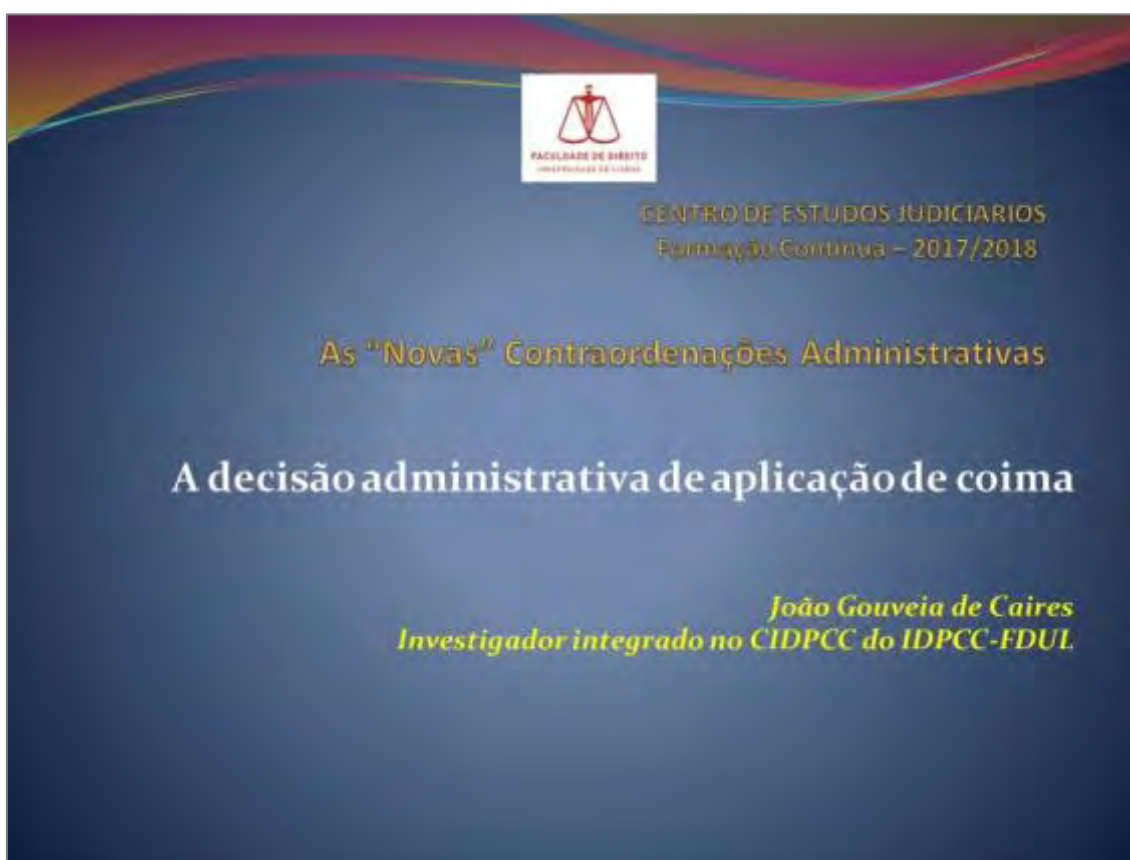
CENTRO  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS

## 2. PROCEDIMENTO E PROCESSO CONTRAORDENACIONAL ENQUANTO DIREITOS HUMANOS – A DECISÃO ADMINISTRATIVA DE APLICAÇÃO DE COIMAS

João Gouveia de Caires\*

Apresentação *Power Point*  
Vídeo

### Apresentação *Power Point*



\* Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

## A decisão administrativa de aplicação de coima

- ❖ 1.- O regime geral – RGCO
- ❖ 2.- O regime jurídico da Concorrência (LdC - aprovado pela Lei n.º 19/2012, de 08/05) e outros
- ❖ 3.- Alguns problemas transversais: do RGCO aos regimes sectoriais
- ❖ 4.- Legalidade vs. Oportunidade

Lisboa - 23/01/2018 - João Gouveia de Castro

## A decisão administrativa de aplicação de coima

- ❖ 1.- O regime geral – RGCO
  - ❖ Após ponderar *todos os meios de prova* (e argumentos aduzidos pelo arguido no exercício do direito de defesa – resposta à nota de ilicitude) a Autoridade Administrativa (AA) profere decisão final:
    - ❖ Condenatória (art. 58.º)
    - ❖ Arquivamento (art. 54.º/2)

**Nunca de absolvição: só o tribunal tem competência para tal, ainda que por despacho judicial (art. 64.º/3)**

Lisboa - 23/01/2018 - João Gouveia de Castro



## A decisão administrativa de aplicação de coima

### ❖ 1.- O regime geral – RGCO

- ❖ A decisão final *não* tem força de caso julgado:
  - ❖ Preclui o conhecimento do mesmo facto como contra-ordenação, mas *não* como crime (79.º/1)
  - ❖ Trânsito em julgado da sentença ou despacho judicial, preclui do conhecimento do mesmo facto quer a título de contra-ordenação, quer de crime

Lisboa - 23/01/2018 - João Gouveia de Caíres

9

## A decisão administrativa de aplicação de coima

### ❖ 1.- O regime geral – RGCO

- ❖ A decisão condenatória de aplicação de coima: art. 58.º/1

Deve conter:

- i) A **identificação dos arguidos**  
E, havendo, dos *responsáveis civis*
- ii) A **descrição dos factos imputados**, com indicação das **provas obtidas**
  - i) Descrição dos factos inclui **todas** as circunstâncias de **tempo, modo e lugar** da infracção, e sendo caso disso, dos factos de que resulta a responsabilidade civil, solidária ou subsidiária
  - ii) A descrição dos **factos não provados?**  
*Discussão e fundamentos de cada posição*
  - iii) Indicação **das provas dos factos provados** (e não provados?)  
Não exigência de reprodução do conteúdo

Lisboa - 23/01/2018 - João Gouveia de Caíres

9

## A decisão administrativa de aplicação de coima

### ◆ 1.- O regime geral – RGCO

#### ❶ A indicação das normas segundo as quais se pune e a fundamentação da decisão:

- i) Normas infringidas
- ii) Fundamentação da decisão: razões de facto e de direito que fundamentam a *condenação* na coima, na sanção acessória e na responsabilidade civil solidária ou subsidiária

#### 2 Problemas:

#### Fundamentação sumária ou sintética?

Só nos casos expressamente previstos – logo, não é o caso do RGCO (e mesmo quando previsto, a exigência deve ser progressiva e proporcional face à gravidade e ao montante da coima, nomeadamente quanto mais a coima se aproximar do mínimo, menos exigente será)

#### Fundamentação por remissão para outras peças processuais?

*Discussão*

Lisboa - 23/01/2018 - João Gonçalves de Castro

3

## A decisão administrativa de aplicação de coima

### ◆ 1.- O regime geral – RGCO

#### ❷ A coima e as sanções acessórias

- i) Coima, e em caso de concurso de contra-ordenações, a coima correspondente a cada infracção autónoma e a coima única
- ii) Sanções acessórias (se aplicadas)
- iii) Condenação na responsabilidade civil solidária ou subsidiária (sendo caso disso)

No RGCO, *não* está prevista a aplicação de sanção pecuniária compulsória (diferentemente de outros regimes...)

Exigência de demonstração *em concreto* da ponderação dos princípios da proporcionalidade, da culpa, etc. para a aplicação de qualquer sanção (coima e pena acessória)

Lisboa - 23/01/2018 - João Gonçalves de Castro

4



## A decisão administrativa de aplicação de coima

### 1.- O regime geral – RGCO

Deve conter ainda as informações e cominações dos n.º 2 e 3 do art. 58.º:

- i) A condenação se torna definitiva e exequível se não for judicialmente impugnada;
- ii) Em caso de impugnação judicial, o tribunal pode decidir mediante audiência ou, caso o arguido e o Ministério Público não se oponham, mediante simples despacho;
- iii) A ordem de pagamento da coima no prazo máximo de 10 dias após o carácter definitivo ou o trânsito em julgado da decisão;
- iv) A indicação de que em caso de impossibilidade de pagamento tempestivo deve comunicar o facto por escrito à AA que aplicou a coima (podendo a AA autorizar o pagamento em prestações – 84.º/4 e 5)
- ◆ **Regime cominatório:** preterição dos requisitos previstos no n.º 1 do art. 58.º do RGCO, *nulidade dependente de arguição* (cfr. infra – remissão);
- ◆ Preterição dos n.ºs 2 e 3: *mera irregularidade* (cfr. infra remissão)

Lisboa - 23/01/2018 - João Gonçalves de Castro

## A decisão administrativa de aplicação de coima

### 2.- O regime jurídico da Concorrência (LdC - aprovado pela Lei n.º 19/2012, de 08/05)

**Tendo a Autoridade da Concorrência (AdC) concluído pela existência de uma prática restritiva da concorrência no âmbito de processo contra-ordenacional, a instrução deve culminar com uma decisão condenatória (art. 29.º):**

- ◆ i) *Que aplique as cominações: desde a "mera" admoestação à aplicação de coimas, e demais sanções previstas nos arts. 71.º e 72.º da LdC*
  - ◆ a) Aplicação de **coima**: de acordo com os critérios previstos no art. 69.º (que incluem, por exemplo, a gravidade da infracção, as vantagens de que o "visado" haja beneficiado pelo processo em consequência da infracção, a situação económica do "visado", a colaboração do mesmo, etc.), podendo a AdC reduzir ou dispensar o pagamento da coima

Lisboa - 23/01/2018 - João Gonçalves de Castro

## A decisão administrativa de aplicação de coima

- ❖ 2.- O regime jurídico da Concorrência (LdC - aprovado pela Lei n.º 19/2012, de 08/05)
  - ❖ b) **Sanções acessórias:** caso a gravidade da infracção e a culpa do infractor o justifiquem, a AdC pode aplicar, *em cumulação* com a coima as sanções acessórias de:
    - ❖ i) Publicação no DR e num dos jornais de maior circulação nacional, regional ou local, consoante o mercado geográfico relevante, a expensas do infrator, de extrato da decisão de condenação ou, pelo menos, da parte decisória da decisão de condenação proferida no âmbito de um processo instaurado ao abrigo da presente lei, após o trânsito em julgado;
    - ❖ ii) "Privação do direito de participar em procedimentos de formação de contratos cujo objeto abranja prestações típicas dos contratos de empreitada, de concessão de obras públicas, de concessão de serviços públicos..."

Lisboa - 27/01/2018 - João Gonçalves de Castro

10

## A decisão administrativa de aplicação de coima

- ❖ 2.- O regime jurídico da Concorrência (LdC - aprovado pela Lei n.º 19/2012, de 08/05)
  - ❖ c) Aplicação (em alguns casos) de **sanção pecuniária compulsória**, num montante não superior a 5 % da média diária do volume de negócios no ano imediatamente anterior à decisão, por dia de atraso, a contar da data da notificação (art. 71.º)
    - ❖ Critérios que asseguram a proporcionalidade – culpa
    - ❖ De igual modo, no art. 36.º da Lei n.º 9/2013, de 28/01 (Regime Sancionatório do Sector Energético)
      - ❖ **Diferentemente:** no art. 72.º da Lei n.º 53/2005, de 08/11 (Regime que criou a Entidade Reguladora para a Comunicação Social - ERC): montante fixo legalmente: 100€/dia para pessoa singular ou de 500€/dia quando seja pessoa colectiva
      - ❖ Inconstitucionalidade material

Lisboa - 27/01/2018 - João Gonçalves de Castro

11



## A decisão administrativa de aplicação de coima

- ❖ 2.- O regime jurídico da Concorrência (LdC - aprovado pela Lei n.º 19/2012, de 08/05)
  - ❖ ii) Decisão condenatória da AdC pode **também** incluir a imposição de **medidas de conduta ou de carácter estrutural** que sejam “indispensáveis à cessação da prática restritiva da concorrência ou dos seus efeitos”
    - Crivo da **indispensabilidade /necessidade**
    - E os **demais crivos** da proporcionalidade: adequação e proporcionalidade em sentido estrito, não serão exigidos?
      - ❖ *Discussão*: proporcionalidade em todas as suas vertentes tal como configurado pelo TC: exigência da demonstração pela AdC na decisão dos 3 “**testes finos**” da Proporcionalidade (cfr. ainda 29.º/5 da LdC)

Lisboa - 23/01/2018 - João Gonçalo de Castro

11

## A decisão administrativa de aplicação de coima

- ❖ 2.- O regime jurídico da Concorrência (LdC - aprovado pela Lei n.º 19/2012, de 08/05)
  - ❖ ii) **Procedimento de transação**: art. 27.º da LdC: os termos da transação acordados entre a AdC e o “visado” tornam-se decisão definitiva condenatória – *remissão*
  - ❖ **O conteúdo da decisão condenatória (art. 29.º da LdC + Linhas de Orientação)**:
  - ❖ **Art. 29.º é omissivo... Quid juris?**
  - ❖ **Jurisprudência** (desde a sentença do TCL, de 15/02/2007, *Nestlé c. AdC*, proc. n.º 766/06.4TYLSB): **aplicação subsidiária do RGCO, nomeadamente quanto ao art. 58.º do RGCO**
    - O exercício do direito de defesa não é abstracto; carece de concretização de modo a que o arguido possa saber quais os factos que constituem a infracção, a imputação, os meios de prova e a fundamentação – tal como decorre da garantia constitucional – art. 32.º/10 CRP e do *nemo tenetur se ipsum accusare* que é transversal ao direito sancionatório

Lisboa - 23/01/2018 - João Gonçalo de Castro

12



## A decisão administrativa de aplicação de coima

- ❖ 2.- O regime jurídico da Concorrência (LdC - aprovado pela Lei n.º 19/2012, de 08/05)
  - ❖ O conteúdo da decisão condenatória (art. 29.º da LdC + Linhas de Orientação):
  - ❖ Linhas de Orientação sobre a instrução de processos:
    - ❖ Reproduzem as exigências supra referidas relativamente ao art. 58.º do RGCO e adequam ao regime da LdC
      - ❖ Asseguram, de modo cabal, o cumprimento dos princípios subjacentes: o direito do “visado”/arguido poder efetivamente exercer o direito de impugnar a decisão

## A decisão administrativa de aplicação de coima

- ❖ 2.-O regime jurídico da Concorrência (LdC - aprovado pela Lei n.º 19/2012, de 08/05)
  - ❖ A preterição dos requisitos da decisão condenatória gera alguma invalidade?
    - ❖ A LdC nada dispõe...
    - ❖ O RGCO, *idem*...
    - ❖ *Quid juris?*
    - ❖ Solução: aplicação dos arts. 379.º e 380.º do CPP:
      - ❖ Nulidades que não se reconduzem ao catálogo das nulidades insanáveis (art. 119.º CPP); logo...
      - ❖ Nulidades dependentes de arguição e sanáveis: se não forem invocadas pelos interessados em sede de impugnação judicial, sanam-se
        - ❖ Assim, também a sentença do TCL, de 02/05/2007, *Vatel Salexpor, Aveirense e Salmex c. AdC*, proc. n.º 965/06.9TYLSB
      - ❖ *Discussão sobre a compatibilização possível: entre o regime das invalidades do CPA e o das invalidades processuais penais subsidiariamente aplicáveis ao direito contra-ordenacional*

## A decisão administrativa de aplicação de coima

- ◆ **3.- Alguns problemas transversais: do RGCO aos regimes sectoriais**
- ◆ **3.1 A condenação com fundamento em factos diversos daqueles sobre os quais o arguido exerceu o direito de defesa é (in)válida?**
  - *Problema:* a fase administrativa deve esgotar todas as questões (pertinentes) suscitadas pela defesa do arguido relativamente ao objecto do processo – garantias de defesa, processo justo, vinculação temática, etc.
  - **Invalidez de objecto: art. 379.º/1/b) do CPP, ex vi art. 41.º/1 RGCO**
    - **Nulidade dependente de arguição e sanável: se não for invocada em sede de impugnação judicial, sana-se**

Lisboa - 23/01/2018 - João Gonçalves de Castro

10

## A decisão administrativa de aplicação de coima

- ◆ **3.2 A omissão de pronúncia da AA na decisão de aplicação de coima sobre questão de que devesse conhecer ou o conhecimento de questões de que não podia conhecer, gera algum vício?**
- ◆ **Problemas idênticos:**
  - Omissão de pronúncia (nomeadamente por não conhecer das questões suscitadas pela defesa do arguido);
  - Excesso de pronúncia (no caso inverso, por ter conhecido de questão que não tinha sido previamente sujeita a contraditório)
- **Invalidez: art. 379.º/1/c) do CPP, ex vi art. 41.º/1 RGCO**
- **Nulidade dependente de arguição e sanável: se não for invocada em sede de impugnação judicial**

Lisboa - 23/01/2018 - João Gonçalves de Castro

11



## A decisão administrativa de aplicação de coima

- ❖ **3.3 Qual o grau de convicção exigido para a condenação pela AA em coima?**
  - ❖ Uma convicção fundada em “convencimento de grau inferior” face ao exigido para o processo-crime?
    - ❖ Menor exigência no âmbito das contra-ordenações?
  - ❖ Igual grau de convicção face ao processo-crime: a certeza para além da dúvida razoável
    - ❖ Distinção entre fase administrativa e fase judicial ao nível da exigência?
    - ❖ Independentemente da fase (administrativa ou judicial), os princípios que justificam o grau de convicção reforçado, aplicam-se às contra-ordenações (incluindo a decisão administrativa de aplicação de coima)
      - ❖ A garantia do art. 32.º/10 da CRP não exclui a exigência idêntica se a decisão administrativa pode tornar-se *definitiva* (basta que não seja impugnada)
      - ❖ Jurisprudência do TEDH sobre a aplicação do art. 6.º da CEDH (cfr., *Ac. Messier c. França*, de 30/06/2011)

Lisboa - 23/01/2018 - João Gonçalves de Castro

16

## A decisão administrativa de aplicação de coima

- ❖ **3.4 A decisão condenatória pode ser revogada com fundamento apenas na ilegalidade ou também na oportunidade?**
- ❖ No RGCO, com a Impugnação Judicial (IJ)/"recurso" a AA pode:
  - ❖ i) Revogar a decisão administrativa condenatória – até 5 dias após a recepção da IJ; ou
  - ❖ ii) Enviar os autos ao MP no mesmo prazo
- ❖ Art. 62.º/2: “Até ao envio dos autos, **pode** a autoridade administrativa revogar a decisão de aplicação da coima” (destaque nosso)
- ❖ Decisão da AA de revogar a decisão pode fundar-se no princípio da Oportunidade? - remissão

Lisboa - 23/01/2018 - João Gonçalves de Castro

17

## A decisão administrativa de aplicação de coima

- ❖ 4.- Legalidade vs. Oportunidade
- ❖ No RGCO, o ponto de partida é o art. 43.º: Princípio da Legalidade:
  - ❖ Tipicidade das formas de processo
  - ❖ Limitação ao princípio da oportunidade: vinculada
    - ❖ i) Revogação da decisão da AA – 62.º/2 RGCO
      - ❖ Revogação fundada:
        - ❖ Exclusivamente na ilegalidade?
          - ❖ A AA que aplicou a coima não terá o poder discricionário de revogar a decisão
        - ❖ Oportunidade:
          - ❖ Juízo da AA pode atender aos fins da contra-ordenação e à pretensão punitiva do Estado (atendendo à fundamentação da IJ/defesa do arguido, à negociação, etc....)

Lisboa - 23/01/2018 - João Gouveia de Castro

100

## A decisão administrativa de aplicação de coima

- ❖ 4.- Legalidade vs. Oportunidade
  - ❖ ii) A “admoestação” – 51.º RGCO
    - ❖ Após a revogação do processo de “advertência” na Revisão do RGCO de 1995 (advertência com obrigação de pagamento de quantia pecuniária + aceitação do arguido), consagrou-se a “admoestação” – art. 51.º:
    - ❖ Em caso de “reduzida gravidade da infracção e da culpa do agente o justifique”, a AA pode aplicar, por escrito, a admoestação
    - ❖ Não podendo o facto voltar a ser apreciado como contra-ordenação

Lisboa - 23/01/2018 - João Gouveia de Castro

101



## A decisão administrativa de aplicação de coima

- ❖ 4.- Legalidade vs. Oportunidade
- ❖ *Nos regimes sectoriais: consagração expressa de institutos que espelham o princípio da oportunidade*
  - ❖ i) O procedimento de advertência
  - ❖ ii) O processo sumaríssimo
  - ❖ iii) O procedimento por transação
  - ❖ iv) O arquivamento mediante a imposição de condições

Lisboa - 23/03/2018 - João Gouveia de Caíres

23

## A decisão administrativa de aplicação de coima

- ❖ 4.- Legalidade vs. Oportunidade
  - ❖ i) O procedimento de advertência
    - ❖ Art. 15.º do Regime Quadro das Contra-ordenações do Sector das Comunicações (aprovado pela Lei n.º 99/2009, de 04/09)
    - ❖ Art. 413.º do Código dos Valores Mobiliários (CVM)
    - ❖ Art. 47.º-A da Lei Quadro das Contraordenações Ambientais (aprovada pela Lei n.º 50/2006, de 29/08)
  - ❖ Pequena gravidade da infracção
  - ❖ Susceptibilidade de cumprimento; irregularidade sanável
  - ❖ Advertência + sanção da irregularidade no prazo fixado pela AA: gera arquivamento do proc.
  - ❖ Na falta de cumprimento: processo prossegue...

Lisboa - 23/03/2018 - João Gouveia de Caíres

24



## A decisão administrativa de aplicação de coima

- ❖ 4.- Legalidade vs. Oportunidade
  - ❖ i) O procedimento de advertência
    - ❖ Art. 15.º/2, 4 e 6 do Regime Quadro das Contra-ordenações do Sector das Comunicações: a não adesão ou a falta de cumprimento gera *consequências negativas*:
      - ❖ “influi na determinação da medida da coima”
      - ❖ constitui “conduta dolosa”
    - ❖ Art. 413.º/1 do Código dos Valores Mobiliários: se a advertência for cumprida: “o processo é arquivado e a advertência torna-se definitiva, como decisão condenatória”
      - ❖ “transfiguração da advertência em sanção”, perdendo o efeito “reparador”
    - ❖ Art. 47.º-A/5 e 6 da Lei Quadro das Contraordenações Ambientais: no bom sentido... não equivale a decisão condenatória, porém o incumprimento constitui uma contra-ordenação leve

Lisboa - 23/01/2018 - João Gonçalves de Castro

13

## A decisão administrativa de aplicação de coima

- ❖ 4.- Legalidade vs. Oportunidade
  - ❖ ii) O processo sumaríssimo
    - ❖ Art. 414.º do Código dos Valores Mobiliários
    - ❖ Art. 56.º da Lei Quadro das Contraordenações Ambientais (aprovada pela Lei n.º 50/2006, de 29/08)
    - ❖ Art. 21.º do Regime Quadro das Contra-ordenações do Sector das Comunicações (aprovado pela Lei n.º 99/2009, de 04/09)
    - ❖ Medida decalcada do CPP (arts. 392.º ss CPP):
      - ❖ Atendendo à reduzida gravidade da infracção e da culpa do agente (ou da natureza da infracção);
      - ❖ Se o arguido aceitar e cumprir com o pagamento da coima, a decisão torna-se definitiva: condenatória
    - ❖ **Consenso** (acordo=“pegar ou largar”) e **oportunidade** (ponderação da AA face à pretensão punitiva)

Lisboa - 23/01/2018 - João Gonçalves de Castro

14

## A decisão administrativa de aplicação de coima

- ❖ 4.- Legalidade vs. Oportunidade
  - ❖ iii) O procedimento por transacção
    - ❖ Arts. 22.º e 27.º da LdC
    - ❖ Arts. 14.º e 19.º do Regime Sancionatório do Sector Energético (aprovado pela Lei n.º 9/2013, de 28/01)
  - ❖ Mecanismo de negociação: AA e “visado”: visam a simplificação e celeridade processuais
  - ❖ Avaliação pela AA de que há fundamentos para a condenação do “visado” com base em juízos de **oportunidade** (v.g., ganhos de eficiência processual)

Lisboa - 23/01/2018 - João Gonçalves de Castro

25

## A decisão administrativa de aplicação de coima

- ❖ 4.- Legalidade vs. Oportunidade
  - ❖ iii) O procedimento por transacção
    - ❖ Arts. 22.º e 27.º da LdC
    - ❖ Arts. 14.º e 19.º do Regime Sancionatório do Sector Energético (aprovado pela Lei n.º 9/2013, de 28/01)
  - ❖ Visado apresenta proposta de transacção: que implica a confissão dos factos e reconhecimento da responsabilidade (que não sendo aceite não pode ser utilizada contra o visado);
  - ❖ A AA. pode interromper a qualquer momento as conversações
  - ❖ Elabora a minuta de transacção, com redução do valor da coima ... e havendo acordo, vale como decisão definitiva condenatória
  - ❖ Não podendo os factos voltar a ser objecto de proc. contraordenacional

Lisboa - 23/01/2018 - João Gonçalves de Castro

26



## A decisão administrativa de aplicação de coima

- ❖ 4.- Legalidade vs. Oportunidade
  - ❖ iv) O arquivamento mediante a imposição de condições
  - ❖ Arts. 23.º e 28.º da LdC
  - ❖ Arts. 15.º e 20.º do Regime Sancionatório do Sector Energético (aprovado pela Lei n.º 9/2013, de 28/01)
  - ❖ Mediante a possibilidade razoável de o infractor vir a ser **condenado** e de que os **interesses públicos** (pretensão punitiva: reposição do normal funcionamento da concorrência/sector energético) são melhor prosseguidos com um arquivamento – **juízo de oportunidade**
  - ❖ Se as conversações prosseguirem sem interrupção, o proc. termina com a decisão de arquivamento pela AA (não podendo ser reaberto) que imporá os comportamentos/condições: obrigatórios (embora não exista a verificação da infracção)

Lisboa - 23/01/2018 - João Gouveia de Caíres

18

## A decisão administrativa de aplicação de coima

- ❖ **Muito obrigado pela Vossa atenção...**
- ❖ **Comentários, sugestões ou perguntas:**
  - ❖ [joaogouveiadecaíres@hotmail.com](mailto:joaogouveiadecaíres@hotmail.com)

Lisboa - 23/01/2018 - João Gouveia de Caíres

29

## Vídeo da apresentação



<https://educast.fccn.pt/vod/clips/bfv8yv449/streaming.html?locale=pt>



### 3. O PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO CONTRAORDENACIONAL

Miguel Prata Roque \*

Vídeo

Vídeo da apresentação



<https://educast.fcn.pt/vod/clips/1ain1bcr3z/streaming.html?locale=pt>

\* Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

CENTRO  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS

#### 4. O despacho liminar do recurso de impugnação no processo das contraordenações\*

António Leones Dantas\*\* 1

Vídeos da apresentação

1 – Resulta do artigo 63.º do Regime Geral das Contra-ordenações<sup>2</sup>, sob a epígrafe «não aceitação do recurso», que «o juiz rejeitará por meio de despacho, o recurso feito fora do prazo ou sem o respeito pelas exigências de forma» e decorre do n.º 2 deste artigo que «deste despacho há recurso, que sobe imediatamente».

A aparente simplicidade desta norma esconde um dos momentos mais importantes da intervenção judicial no processo das contra-ordenações.

Conforme se verá, está em causa uma intervenção estruturante na dinâmica do processo e caracterizadora da sua especificidade, sobretudo, quando comparado com o processo penal.

O artigo 27.º, n.º 1, alínea c), daquele Regime Geral, prevê que o decurso do prazo de prescrição do procedimento contra-ordenacional se suspende durante o tempo em que o procedimento «estiver pendente a partir da notificação do despacho que procede ao exame preliminar do recurso da decisão da autoridade administrativa que aplica a coima até à decisão final do recurso».

Parece-nos significativa da especificidade do processo das contra-ordenações a denominação dada a este despacho – «que procede ao exame preliminar do recurso» –, para o tomar como tema deste texto. Por simplicidade, chamar-lhe-emos apenas despacho liminar.

Na dinâmica do recurso de impugnação, que – recorde-se – é o meio através do qual o condenado pela autoridade administrativa vai provocar a reapreciação do seu caso perante um tribunal, o despacho liminar marca o início da intervenção judicial no recurso, após a chamada fase intermédia, que aglutina os atos do recurso de impugnação que ocorrem entre o momento em que o condenado apresenta à autoridade administrativa o seu recurso, nos termos do artigo 59.º, do Regime Geral e o momento em que este é apresentado ao juiz no tribunal competente, pelo Ministério Público, nos termos do artigo 62.º, do mesmo regime.

\* Já publicado no e-book: [Regime geral das contraordenações e as contraordenações administrativas e fiscais](#), em setembro de 2015.

\*\* Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça.

<sup>1</sup> Na elaboração deste texto tiveram-se presentes duas obras de referência sobre o Direito das Contra-ordenações: *O Comentário do Regime Geral das Contra-ordenações*, de PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, Universidade Católica Editora, 2011, e *O Direito de Mera Ordenação Social - Entre a Ideia de Recorrência e a da Erosão do Direito Penal Clássico*, de ALEXANDRA VILELA, Coimbra Editora, 2013.

<sup>2</sup> Designado seguidamente apenas por “Regime geral”. Resulta do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, com a redação decorrente do Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de setembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 109/2001, de 24 de dezembro.

Não vamos ponderar no âmbito desta reflexão esses atos, nomeadamente, os que podem ser assumidos pela autoridade administrativa nessa fase do processo e os atos da responsabilidade do Ministério Público.<sup>3</sup>

O despacho liminar materializa uma intervenção judicial estruturante na dinâmica do recurso de impugnação, caracterizadora da especificidade e autonomia desta forma de processo face ao processo penal e justifica uma nova abordagem que possa potenciar o diálogo crítico sobre a forma como os tribunais têm assumido as competências que lhes são atribuídas nesta sede.

Ao fazer apelo à especificidade do processo das contra-ordenações e à sua autonomia face ao processo penal, reafirma-se o que materializa numa evidência: o processo das contra-ordenações não é uma forma de processo penal, obedece a uma dinâmica própria, que decorre da especificidade do Direito de Mera Ordenação Social e da atribuição às autoridades administrativas dos poderes de impulso processual e sancionatórios típicos deste ilícito.

Por outro lado, o recurso de impugnação materializa-se como uma forma de impugnação de uma decisão administrativa, exequível e realizadora da função sancionatória subjacente ao processo e expressiva da subsidiariedade da intervenção dos tribunais nesta área.

Importa não esquecer que, ao contrário do Direito Penal, a realização dos fins deste sistema sancionatório se realizam, em regra, fora da intervenção dos tribunais e que estes só intervêm no sistema para garantir o direito dos cidadãos a aceder aos tribunais para resolver os litígios, no quadro do direito fundamental decorrente do artigo 20.º, da Constituição da República.

2 – Na busca de lugares paralelos no sistema jurídico para equacionarmos o despacho liminar no recurso de impugnação do processo das contra-ordenações somos, desde logo, encaminhados para o regime dos recursos consagrado no Código de Processo Penal, nomeadamente, os seus artigos 414.º e 417.º.

Trata-se de dispositivos que contêm a disciplina específica desta forma de processo, mas que nos permitem encontrar alguns pontos de referência e de aproximação na caracterização do despacho sobre o qual nos debruçamos.

Consagram aqueles artigos as primeiras intervenções judiciais no recurso, quer no Tribunal recorrido – artigo 414.º, quer no tribunal competente para o conhecimento do recurso – artigo 417.º, em que, para além do mais, se vai verificar se ocorrem circunstâncias que obstem à admissão e ao conhecimento do recurso, sendo certo que a decisão proferida pelo tribunal recorrido não vincula o tribunal competente para conhecimento do recurso.

<sup>3</sup> Cfr. LEONES DANTAS, “O Ministério Público no processo das contra-ordenações”, *Questões Laborais*, Ano VIII – 2001, n.º 17, pp. 26 e ss.



Na comparação com o processo das contra-ordenações importa que se tenha presente que não cabe à autoridade administrativa recorrida admitir ou rejeitar o recurso, não tendo esta poderes análogos aos que decorrem do artigo 414.º, do C.P.P., para o juiz recorrido, embora ainda conserve a disponibilidade do processo, materializada no instituto da revogação da decisão, previsto no n.º 2, do artigo 62.º, daquele Regime e incumbindo-lhe enviar o processo ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 1, deste artigo.

Não existe, deste modo, qualquer “divisão de tarefas” entre a autoridade recorrida e o tribunal, relativamente à admissão ou rejeição do recurso, divisão que vamos encontrar no que se refere à intervenção do Tribunal, no processo das contra-ordenações entre o despacho previsto no artigo 63.º que consagra o despacho liminar e o conhecimento do recurso, previsto no artigo 64.º, conforme seguidamente se analisará.

Importa, contudo, neste momento, que se tenha presente que o despacho a que se refere o artigo 63.º, do Regime Geral das contra-ordenações nada tem a ver com o despacho previsto no artigo 411.º, do Código do Processo Penal, despacho este que materializa a 1.ª intervenção do tribunal competente para o julgamento no processo penal.

De facto, conforme refere PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, «no processo das contra-ordenações não há um despacho equivalente ao proferido pelo tribunal nos termos do artigo 411.º do CPP»<sup>4</sup>.

Na verdade, como acima se referiu, no quadro das especificidades do processo das contra-ordenações face ao processo penal, fácil é concluir que, ao contrário do processo penal, não há no processo das contra-ordenações uma divisão entre fases preliminares e fases subsequentes e que o processo, na sua dimensão administrativa, não pode ser tratado como se integrasse as fases preliminares do processo penal.

Como veremos, o despacho previsto no artigo 63.º, do Regime Geral, comporta intervenções processuais que seriam inadmissíveis no processo penal, nomeadamente, aquelas que vão abrir caminho ao conhecimento por despacho, previsto no artigo 64.º, instituto que nada tem a ver com o processo penal e que supera corolários clássicos daquele, como o do princípio do acusatório, bem como as restrições relativamente ao uso em sede de decisão de meios de prova recolhidos fora da audiência.

**3 –** Decorre do n.º 1, daquele artigo 63.º, do Regime Geral, que o «o juiz rejeitará, por meio de despacho, o recurso feito fora de prazo ou sem respeito pelas exigências de forma».

São enunciados dois motivos que podem conduzir à rejeição liminar do recurso: o desrespeito pelas exigências de forma, no que se refere ao requerimento de interposição do recurso, e o desrespeito pelo prazo.

<sup>4</sup> Comentário, p, 263.

O respeito pelas exigências de forma apela ao disposto no n.º 3, do artigo 59.º, do mesmo regime, onde se refere que «o recurso é feito por escrito» e «devendo constar de alegações e conclusões».

Na interpretação desta norma e na determinação do seu conteúdo mínimo haverá que ter presente que o recurso tanto pode ser interposto pelo defensor como pelo próprio arguido, sendo que as exigências estabelecidas em termos de forma deverão ter presente esta realidade e o facto de que a habilitação académica e a formação profissionalizante do defensor não existem quando seja o próprio arguido a formular o requerimento.

Trata-se de um terreno onde os tribunais terão que atuar com toda a prudência e equilíbrio, não esquecendo a dimensão constitucional do direito de recurso aos tribunais, como direito fundamental, quando formulem exigências relativamente ao exercício desse direito, não podendo pôr em causa o seu núcleo fundamental.

No fundo, a lei exige que o recurso seja interposto por escrito e que o recorrente diga as razões pelas quais discorda da decisão que o condenou e sintetize, de alguma forma, as razões invocadas, assim cumprindo as exigências em termos de «alegações» e «conclusões».

Desde que o requerimento, na ponderação integrada das alegações e das conclusões, permita entender, com razoabilidade, aquilo que o recorrente pretende e os motivos da sua divergência, pode entender-se que as alegações satisfazem o mínimo exigível.

Na dúvida, o tribunal deverá convidar o recorrente a esclarecer o que pretende com o recurso apresentado.

Trata-se de uma área onde a jurisprudência do Tribunal Constitucional ajudou a perspetivar caminhos para uma melhor realização do Direito<sup>5</sup>.

**4** – Uma das razões que pode motivar a rejeição liminar de recurso é o desrespeito pelo prazo para a sua interposição, que se mostra hoje fixado em 20 dias, após a notificação da decisão condenatória ao arguido.

O prazo para a interposição deste recurso motivou uma querela jurisprudencial que veio a exprimir-se no acórdão uniformizador do Supremo Tribunal de Justiça de 10 de março de 1994, em que se decidiu que «não tem natureza judicial o prazo mencionado no n.º 3 do artigo 59.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, com a alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 356/89, de 17 de Outubro»<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Cfr. LOPES DO REGO, “Alguns Problemas constitucionais do direito das contra-ordenações”, *Questões Laborais*, Ano VIII – 2001, n.º 17, pp. 17 e ss.

<sup>6</sup> In *Diário da República*, 1.ª Série, de 7 de maio de 1994.

Apesar desta decisão e à revelia da orientação jurisprudencialmente fixada, na revisão de 1995<sup>7</sup>, foi introduzida no artigo 60.º, do Regime Geral, disciplina própria sobre a forma como este prazo deve ser contado, solução inspirada no regime de cômputo dos prazos do Código do Procedimento Administrativo.

A fundamentação daquele acórdão deixou traços profundos na prática judiciária induzindo tomadas de posição cuja falta de fundamento é evidente, nomeadamente, na afirmação da natureza administrativa do processo das contra-ordenações, para daí deduzir corolários em termos de disciplina de atos processuais, tendência que se mantém, apesar da revogação do regime jurídico no contexto do qual aquele acórdão uniformizador foi proferido.

Na verdade, sendo o processo das contra-ordenações um todo, que engloba a fase administrativa e a fase do recurso de impugnação, sendo o regime do atos processuais do processo das contra-ordenações o que decorre do processo penal, por força do regime de subsidiariedade, previsto no artigo 41.º, do Regime Geral, criou-se, com a referida jurisprudência e a alteração legislativa subsequente, o absurdo de um processo (uma estrutura processual única) que tem o regime dos atos processuais do Processo Penal como direito subsidiário na fase administrativa e no recurso de impugnação, mas que tem um regime específico de cômputo de prazos no que se refere à interposição do recurso de impugnação.

Acresce que a disciplina do procedimento administrativo, que terá inspirado aquela solução, nada tem a ver com a tramitação do processo das contra-ordenações na sua fase organicamente administrativa.<sup>8</sup>

Em síntese, o regime dos atos processuais do processo das contra-ordenações é o que resulta da aplicação subsidiária do processo penal, por força do citado artigo 41.º, do Regime Geral, com exceção do cômputo do prazo para a interposição do recurso de impugnação, que é estabelecida no artigo 60.º, daquele Regime.

5 – As tarefas que o processo das contra-ordenações coloca nas mãos do juiz na fase inicial do recurso de impugnação não se esgotam na apreciação das exigências de forma e de tempestividade do recurso, ou da verificação da competência do tribunal, a levar a cabo em sede de despacho liminar, havendo que conhecer também das demais circunstâncias que possam impedir a prossecução dos termos do recurso, a conhecer nos termos do artigo 64.º, do mesmo Regime Geral.

Deste modo, enquanto a rejeição por desrespeito das exigências de forma, ou do prazo, são conhecidas no despacho a que se refere o artigo 63.º, todas as demais questões que obstem ao conhecimento do recurso, são conhecidas no âmbito do conhecimento por despacho, previsto no referido artigo 64.º.

<sup>7</sup> Decorrente do Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de setembro.

<sup>8</sup> Sobre o sentido do artigo 41.º, do Regime Geral, cfr. LEONES DANTAS, “Os direitos de audição e defesa no processo das contra-Ordenações – art. 32.º, n.º 10, da Constituição da República, *Contra-ordenações Laborais*, C.E.J., Novembro de 2013, pp. 41 e ss.

Cabem neste instituto, não apenas as formas de decisão do recurso ali expressamente consagradas, mas também todas as questões que obstem à normal prossecução do processo e ultrapassem o âmbito do artigo 63.º, daquele Regime Geral.

Tem nesta sede particular importância a questão do conhecimento das nulidades da decisão administrativa e a forma própria de conhecimento das mesmas, que só poderá ocorrer nos termos do artigo 64.º, daquele Regime.

Deste modo, a declaração de nulidade da decisão administrativa recorrida por preterição de exigências a que deva obediência, ou na sequência de omissão de atos processuais que a afetem, nos casos em que o tribunal possa conhecer desses vícios, não pode ser feita no âmbito do artigo 63.º, mas implica conhecimento do recurso, a ter lugar no âmbito do artigo 64.º.

O conhecimento por despacho, previsto no artigo 64.º, envolve os sujeitos processuais e a própria autoridade recorrida, salvaguardando interesses subjacentes a essa intervenção e, sobretudo, a sindicabilidade por via de recurso do decidido.

A sindicabilidade desta decisão é estruturante para o equilíbrio do processo, é um corolário do princípio do processo equitativo, que tem expressão no sentido da defesa, mas que se projeta também na tutela da posição de outros sujeitos processuais, contribuindo para a salvaguarda dos interesses públicos que estão subjacentes à intervenção das autoridades administrativas e que o Tribunal não pode ignorar<sup>9</sup>.

Embora a intervenção do Tribunal também seja expressão do direito de defesa, este Tribunal terá que assegurar a realização desse valor no quadro da realização dos interesses de natureza pública que estão subjacentes a este sistema sancionatório e que se projetam, igualmente, na intervenção dos tribunais.

Colide com os princípios inerentes ao processo equitativo, que são aplicáveis ao processo das contra-ordenações, permitir que o processo seja devolvido à autoridade administrativa, na sequência da declaração de nulidade da decisão, sem que aquela tenha a possibilidade de se pronunciar sobre as nulidades imputadas à decisão recorrida, e, sobretudo, sem que seja possível sindicá-la, pela via de recurso, nomeadamente, através da intervenção do Ministério Público, o decidido.

Daí que sempre que ocorram circunstâncias que obstem ao conhecimento do mérito do recurso, o juiz deverá encaminhar a decisão dessas questões para o conhecimento por despacho, nos termos do artigo 64.º, respeitando o princípio do contraditório, nos termos em que o mesmo se mostra configurado.

Destaque-se que, à luz do disposto no artigo 70.º, n.º 2, a autoridade administrativa não tem o direito de oposição à decisão por despacho, mas apenas o direito de ser ouvida,

<sup>9</sup> Sobre a vigência do princípio no processo das contra-ordenações, cfr. PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário*, p. 142.



quando o juiz entenda que deve arquivar o processo, apenas podendo impedir a decisão, nos termos do referido artigo 64.º, o Ministério Público ou o arguido.

**6** – Assente que nada obsta ao conhecimento do recurso, o juiz vai ter que decidir a forma através da qual vai conhecer do mesmo.

São duas as alternativas que a lei coloca, cada uma delas com o seu específico espaço de intervenção: o conhecimento por despacho, nos termos do artigo 64.º, ou o conhecimento em audiência de julgamento, nos termos dos artigos 65.º e ss., do Regime Geral.

A opção entre conhecimento por despacho, ou conhecimento em audiência, depende, em primeira linha, do âmbito do recurso interposto.

Na verdade, o recurso de impugnação pode ter por objeto matéria de facto e matéria de direito, ou só matéria de direito.

O recurso terá por objeto apenas matéria de direito se o juízo de prova da autoridade administrativa subjacente à decisão recorrida é aceite pelo recorrente e este entende que o quadro factual fixado é bastante para a sua defesa.

Contrariamente, se o recorrente não se conforma com o quadro factual fixado, por discordar do juízo de prova subjacente à decisão recorrida, ou por entender que há outros factos relevantes para a sua defesa a provar, então o recurso terá por objeto matéria de facto.

Sempre que haja necessidade de produzir novos meios de prova, o conhecimento do recurso vai necessariamente fazer-se em audiência de julgamento, mas sempre que essa necessidade não exista, o conhecimento da matéria de facto em sede de recurso pode ocorrer no âmbito do conhecimento por despacho.

Por outro lado, se o recurso tem apenas por objeto matéria de direito, tudo aponta para a decisão do recurso no âmbito do conhecimento por despacho, nos termos do artigo 64.º, deixando de fazer sentido o recurso à audiência.

**7** – O conhecimento por despacho, como forma de decisão do recurso de impugnação, é um instituto específico do processo das contra-ordenações, evidenciando a sua autonomia face ao processo penal.

Com efeito, a realização judiciária do Direito Penal tem o seu espaço natural na audiência de julgamento, aberta, pública e subordinada ao contraditório, seguindo-se a esta audiência a decisão.

Por outro lado, como corolário da estrutura acusatória do processo, assenta na prova produzida em audiência e as fases preliminares justificam-se apenas para definir os casos em que há motivos que justifiquem a submissão a julgamento.

O tribunal não pode fundamentar a sua convicção nas provas que não tenham sido submetidas ao contraditório na audiência.

Ao contrário, no processo das contra-ordenações, se não for necessária a produção complementar de meios de prova, o tribunal decide o recurso com base na prova recolhida pela autoridade administrativa que se mostre documentada no processo, fora do espaço judiciário e sem necessidade de a sujeitar a debate contraditório em audiência.

Contudo, o tribunal quando decide, mesmo que tenha havido audiência, não poderá deixar de ponderar a prova produzida na fase administrativa e discutir as razões pelas quais se afasta do juízo de prova feito pela autoridade administrativa.

**8** – A opção entre o conhecimento por despacho, ou em audiência, exige uma análise cuidadosa das alegações apresentadas pelo recorrente, sobretudo nos casos em que o recurso tenha por objeto matéria de facto, em ordem a ponderar se há necessidade ou não de realização da audiência.

Esta, como se referiu, justifica-se quando haja novos meios de prova a produzir, ou quando sejam postos em causa meios de prova já constantes do processo e tomados em consideração na decisão recorrida.

Conforme decorre do n.º 2, do artigo 72.º, do Regime Geral, incumbe ao juiz determinar o âmbito da prova a produzir. Este dispositivo tem implicações profundas com os poderes atribuídos ao juiz em sede de despacho liminar, integrando uma responsabilidade que na prática judiciária normalmente é esquecida.

O conceito de âmbito da prova implica não apenas os factos sobre os quais a atividade probatória incide e que constituem o seu objeto, mas também os meios de prova a produzir e que visam a demonstração desses factos.

Esta realidade invoca a necessidade de ser ponderada a forma como o recurso é interposto, nomeadamente, as discordâncias que são invocadas pelo recorrente relativamente à decisão administrativa, quer na perspetiva da análise dos meios de prova existentes e ponderados no processo, quer dos factos que o recorrente pretende provar em ordem à alteração do quadro factual resultante da decisão recorrida.

Em primeira linha, incumbe ao recorrente indicar os factos que pretende ver provados e os meios de prova através dos quais pretende ver concretizado esse objetivo.

No caso de se tratar de meios de prova que já tenham sido ponderados no processo deve o recorrente concretizar as suas dúvidas sobre a forma como esses meios de prova foram documentados e a forma como foram ponderados na decisão administrativa, precisando, por essa via, a justificação para a submissão desses meios de prova à audiência.

É neste cenário que se identificam os novos meios de prova a produzir, pelo que o recorrente terá de referir, no requerimento de interposição de recurso, quais os factos que pretende provar, não se limitando a indicar testemunhas ou documentos, mas direcionando esses meios de prova para os concretos factos a provar.

Estamos muito longe das tradicionais audiências de julgamento penais, em que os factos a provar são os que integram a acusação, ou na contestação, no caso de meios de prova indicados pela defesa, e, sobretudo, muito longe do modelo de audiência de julgamento das antigas transgressões penais, paradigma subjacente à prática judiciária.

Importa não esquecer que o recurso de impugnação visa a reapreciação da decisão proferida pela autoridade administrativa, no quadro do processo em que foi proferida, nomeadamente, os meios de prova invocados como fundamento dos factos nela dados como provados.

9 – É óbvio que se não pode entender o recurso de impugnação e as exigências que o rodeiam fora do contexto das especificidades do processo das contra-ordenações, globalmente considerado, e das específicas funções daquela fase do processo.

Ao contrário do processo penal, onde a audiência visa a prova de um conjunto de factos imputados ao arguido, em ordem a saber se os mesmos integram a prática de um crime e a determinar a sanção correspondente e uma decisão em primeira instância do processo, no recurso de impugnação do processo das contra-ordenações já houve um procedimento perante a autoridade administrativa que culminou na aplicação de uma sanção e o processo só chega ao Tribunal porque o condenado pretende pôr em causa a condenação de que foi objeto.

Aquela condenação, se não for impugnada, torna-se definitiva e exequível, com todas as consequências que daí advém em termos de intervenção dos poderes públicos sobre o património do condenado.

Enquanto no processo penal incumbe ao Ministério Público a demonstração perante o Tribunal dos factos imputados ao arguido, no caso do recurso de impugnação é sobre o recorrente que recai o interesse processual em pôr em causa a decisão da autoridade administrativa, pelo que lhe incumbe demonstrar a falta de fundamento da mesma, podendo, nomeadamente, pôr termo ao recurso por si interposto, através da desistência do recurso, nos termos do artigo 71.º, do Regime Geral, com a consequente exequibilidade daquela decisão.

A decisão administrativa objeto do recurso de impugnação é proferida no termo de um processo onde já foram assegurados ao condenado os direitos de audiência e de defesa, a um contraditório muito vasto, como forma de intervenção deste na formação da decisão.

Daí que interposição de recurso exija a demonstração de um fundamento objetivo para o mesmo sobre pena de se transformar numa mera forma de bloqueamento da execução da decisão condenatória e da realização do interesse público subjacente ao processo.

**10** – É a partir da análise do recurso interposto, nomeadamente, da concretização dos factos que foram dados como provados na decisão recorrida e da posição que o recorrente tome sobre esses factos, que o juiz decidirá se se justifica a realização da audiência de julgamento para produção dos meios de prova que o recorrente pretenda produzir.

Essa decisão retirará da audiência de julgamento todas as diligências inúteis, nomeadamente, a produção de prova pessoal que tenha já sido recolhida na fase administrativa e que não tenha sido objeto de qualquer forma de contestação válida, permitindo uma condução dos trabalhos da audiência mais objetiva.

A realização desse objetivo obriga, por um lado, o recorrente a escolher os meios de prova necessários à realização da sua defesa, ao confronto desses meios de prova com a forma como os mesmos tenham sido produzidos e ponderados na fase administrativa do processo, dando à audiência uma dimensão subsidiária e complementar, que vise não a reprodução da fase administrativa do processo, mas os esclarecimentos que os meios de prova ali produzidos suscitem.

**11** – Encontrada a resposta para a questão: decidir por despacho, ou em audiência, o juiz, no caso de colocar a hipótese da decisão por despacho, de acordo com o disposto no artigo 64.º, terá que obter o consentimento dos sujeitos processuais para o efeito.

Na verdade, nos termos do n.º 2, daquele dispositivo, o Ministério Público e o arguido têm o direito de se opor ao conhecimento do recurso por despacho, o que traduz uma manifestação nítida da sua qualidade de sujeitos processuais.

No caso de se perspetivar o arquivamento do processo, ou nomeadamente a devolução do processo para suprimento de qualquer nulidade, o juiz terá de dar conhecimento previamente das razões que motivam esse arquivamento ou essa devolução à autoridade administrativa, embora, no âmbito do Regime Geral, o juiz não esteja vinculado pela posição desta.

O juiz não pode ignorar que por detrás da intervenção da autoridade administrativa estão interesses de natureza pública, cuja realização incumbe àquela e não ao tribunal, sendo a intervenção deste uma mera intervenção de garantia dos direitos dos cidadãos.



Daí que o Tribunal não possa deixar de assumir os poderes cuja realização lhe incumbe, mas sem pôr em causa o respeito devido à função prosseguida pela autoridade administrativa e ao papel que a atividade sancionatória representa no contexto da prossecução do referido interesse público.

**12** – O conhecimento por despacho, nos termos do artigo 64.º, do Regime Geral, permite o conhecimento pleno do recurso, seja por questões de forma, seja por questões de fundo.

De acordo com o disposto no n.º 3, deste artigo, «o despacho pode ordenar o arquivamento do processo, absolver o arguido ou manter ou alterar a condenação».

Diríamos, à luz do acima referido, que, para além destas hipóteses, o juiz pode conhecer de eventuais nulidades da decisão recorrida e, conseqüentemente, pode declarar nula a decisão, determinando a remessa da mesma à autoridade administrativa para suprimento das nulidades constatadas.

As diversas alternativas especificadas na norma têm um conteúdo facilmente concretizável, sendo certo que o arquivamento é a solução das situações em que a responsabilidade do condenado esteja extinta por qualquer forma, nomeadamente, prescrição, amnistia, etc.; a absolvição pressupõe o conhecimento de fundo e a conclusão de que os factos imputados ao condenado, ou não se provaram, ou não tem o efeito jurídico que se lhes atribuiu, nomeadamente, por não integrarem ilícito de mera ordenação social.

A terceira hipótese pressupõe a confirmação total ou parcial do decidido pela autoridade administrativa, nomeadamente a manutenção ou alteração da condenação, sendo objeto de uma menção específica no que se refere à respetiva fundamentação no n.º 4 daquele dispositivo.

Conforme decorre do n.º 5, deste artigo 64.º, «em caso de absolvição deverá o juiz indicar porque não considera provados os factos ou porque não constituem uma contra-ordenação».

Trata-se da fundamentação da decisão, aqui motivada no respeito pelos princípios que enquadram o exercício da função judicial, nomeadamente, pelos corolários de um processo justo e equitativo, sempre no quadro do respeito pelos interesses de natureza pública subjacentes ao exercício desta função sancionatória pela autoridade administrativa.

**13** – A decisão por despacho, nos termos do artigo 64.º, do Regime Geral, é suscetível de impugnação, nos termos do n.º 1, do artigo 73.º, daquele regime.

A recorribilidade no processo das contra-ordenações coloca particulares exigências na conformação do processo, porque, ao contrário do processo penal, nesta forma de processo só há lugar a recurso nos casos em que essa possibilidade seja expressamente prevista.

A prática de atos processuais alheios ao ritualismo e à sequência que caracteriza o processo das contra-ordenações pode dar origem a situações profundamente lesivas dos direitos das partes e da normalidade da realização das finalidades do processo, sem que exista a possibilidade expressa de impugnação desses atos.

É certo que o regime das contra-ordenações configurou uma solução, no que se refere à admissibilidade de impugnação, no n.º 3, do artigo 73.º, referindo que «poderá a relação aceitar o recurso da sentença, quando tal se afigure manifestamente necessário à melhoria da aplicação do direito ou à promoção da uniformidade da jurisprudência».

Num regime bloqueador do direito ao recurso, esta norma pode funcionar como válvula de escape e permitir a sindicância pela via do recurso de casos onde a lei não o admite de forma direta e expressa, mas em que se justifique a admissão do recurso para a melhor realização do Direito.

Trata-se de uma solução que podia dar resposta a casos de lesão dos direitos das partes decorrente da prática de atos anómalos e alheios à dinâmica do processo, onde não está expressamente prevista a possibilidade de recurso que poderiam ser sindicados por esta via.

Os interesses em causa, numa visão aberta do processo, virada para a realização dos fins do Direito e alheia à busca de soluções meramente formais, poderão justificar a admissão dos recursos com este fundamento.

**14** – No caso de optar pelo conhecimento do recurso em audiência, o juiz terá que designar data para a mesma, mas tal designação não o dispensa de, em conformidade com o disposto no n.º 2, do artigo 72.º, acima referido, especificar qual o âmbito da audiência e os meios de prova a produzir.

Especificar o âmbito da audiência pressupõe identificar os factos relevantes para a decisão a proferir e os meios de prova a produzir sobre tais factos.

Ou seja, o envio para a audiência do conhecimento do objeto do recurso não pode ser concebido como uma forma de adiamento do estudo do processo, mas tem de ser fundamentado, com a especificação das questões de facto que estejam em causa e que irão ser ponderadas na audiência.

As partes poderão reagir a esta definição do objeto da audiência, quer pedindo o aditamento de outros factos, quer a ponderação de outros meios de prova, questões que o tribunal terá de decidir e que poderão ser impugnadas no âmbito do recurso que venha a ser interposto da decisão final.

O tribunal terá igualmente que decidir sobre a necessidade da presença do arguido na audiência, em conformidade com o disposto no artigo 77.º, do Regime Geral.

Resulta, com efeito, do n.º 1, desse artigo, que «o arguido não é obrigado a comparecer à audiência, salvo se o juiz considerar a sua presença como necessária ao esclarecimento dos factos». Por sua vez, decorre do n.º 2, do mesmo dispositivo, que «nos casos em que o juiz não ordenou a presença do arguido este poderá fazer-se representar por advogado com procuração escrita».

Do mesmo modo, resulta do n.º 3, daquele artigo, que «o tribunal pode solicitar a audição do arguido por outro tribunal, devendo a realização desta diligência ser comunicada ao Ministério Público e ao defensor e sendo o respectivo auto lido na audiência».

A regra que decorre deste artigo, e, ao contrário do regime vigente no processo penal, nomeadamente, dos artigos 332 e ss., do C.P.P., é a da não obrigatoriedade da presença do arguido na audiência, o que se prende com a natureza do recurso e com a específica posição do arguido face à mesma, nomeadamente por dele depender o impulso processual respetivo.

Incumbe, pois, ao juiz, por despacho fundamentado, declarar como necessária a presença do arguido na audiência, especificando as razões dessa obrigatoriedade, à luz do tema da prova a produzir.

A ausência do arguido, quando não compareça, nem se faça representar, tem os efeitos referidos no artigo 68.º, do mesmo regime, podendo justificar o adiamento da audiência, por uma vez, caso o tribunal a considere necessária.

**15** – O despacho liminar assume, deste modo, uma função estruturante do recurso de impugnação no processo das contra-ordenações, demarcando de uma forma clara a autonomia deste processo face ao processo penal e às formas de decisão no mesmo consagradas, ao condicionar os termos subsequentes do processo, ao definir se o julgamento do recurso ocorrerá por despacho, ou em audiência, ao fixar o objeto da audiência de julgamento, caso seja essa a opção, no que se refere à forma de conhecimento do recurso, e, neste caso, por concretizar o âmbito da prova, quer no que se refere ao seu objeto material, quer no que se refere aos meios de prova a produzir.

A especificidade do modelo de processo, tem passado inúmeras vezes ao lado da prática judiciária, moldada a partir do processo das transgressões e contravenções do C.P.P. de 1929 e da *praxis* que o mesmo motivou no dia a dia dos tribunais, desvirtuando as soluções processuais consagradas e as potencialidades que as mesmas encerram.

Este fenómeno agrava-se, agora, com a complexidade dos processos originados na regulação, que não podem objetivamente encontrar uma solução razoável nos quadros daquela velha forma de processo, e, muito menos, no quadro do processo comum consagrado no Código de Processo Penal em vigor, inspirado por princípios que nada têm a ver com o processo das contra-ordenações e com a realidade da sua aplicação, nomeadamente, com a especificidade da intervenção administrativa.

## Vídeos da apresentação

I



<https://educast.fcn.pt/vod/clips/zligu6cgg/flash.html>

II



<https://educast.fcn.pt/vod/clips/1espkk5ffo/flash.html>



## III



<https://educast.fcn.pt/vod/clips/1espdk5fxr/flash.html>

CENTRO  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS

## 5. O PROCESSO CONTRAORDENACIONAL. EM ESPECIAL, O DESPACHO LIMINAR E A DECISÃO POR DESPACHO.<sup>1</sup>

Helena Magalhães Bolina<sup>2</sup>

### Introdução

1. O regime aplicável ao processo de contraordenação
2. A fase da impugnação judicial da decisão da autoridade administrativa: caracterização
3. O termo da fase administrativa do processo de contraordenação
  - 3.1. Arquivamento
  - 3.2. Admoestação
  - 3.3. Aplicação de uma coima
4. O exame preliminar do processo e o despacho de artigo 64.º
  - 4.1. Questões suscitadas
  - 4.2. O exame preliminar do processo: artigos 59.º, 63.º e 65.º do RGIMOS: conteúdo
    - 4.2.1. A intempestividade e as exigências de forma do n.º 3, do artigo 59.º
    - 4.2.2. Os demais objetos de pronúncia do despacho do artigo 63.º do RGIMOS
    - 4.2.3. O despacho de aceitação do recurso do artigo 65.º, do RGIMOS: conteúdo
    - 4.2.4. A determinação do âmbito da prova do artigo 72.º, n.º 2
  - 4.3. A decisão por despacho: artigo 64.º

### Conclusão

### Introdução

A tramitação do processo de contraordenação, quer na fase administrativa, quer na fase judicial depara-se frequentemente com o problema da determinação do regime aplicável, atento o laconismo da regulamentação constante Regime Geral do Ilícito de Mera Ordenação (adiante RGIMOS).

O tema de que se ocupa o presente texto é bem ilustrativo do percurso que o intérprete tem de empreender para dilucidar o regime aplicável ao processo de contraordenação. Trata-se neste texto de duas decisões judiciais que se posicionam nos dois extremos temporais da fase de impugnação judicial do processo de contraordenação: o momento em que, no início da fase, o juiz decide acerca da aceitação do recurso e o momento em que, não havendo oposição dos sujeitos a quem a lei atribui essa faculdade, põe termo a esta fase da impugnação judicial, decidindo o caso através da prolação de um despacho que dispensa a realização da audiência de julgamento.

<sup>1</sup> O presente texto corresponde à comunicação realizada no CEJ, em 23 de março de 2018, no âmbito da ação de formação contínua, subordinada ao tema *As “novas” contraordenações administrativas*. A autora agradece o contributo que foi dado pelas questões colocadas pelas Senhoras Magistradas e pelos Senhores Magistrados presentes na sessão para a reflexão sobre este tema.

<sup>2</sup> Mestre em Direito (Ciências jurídico-criminais) pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, doutoranda da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, investigadora do CEDIS-FDUNL e bolsista da FCT. A autora foi, até setembro de 2017, Diretora do Departamento de Contencioso da Comissão de Mercado de Valores Mobiliários. As opiniões emitidas na sessão e reproduzidas neste texto são exclusivamente pessoais, não podendo, em caso algum, ser atribuídas à CMVM.

Quanto ao início do processo, regem os artigos 63.º e 65.º do RGIMOS que preveem a intervenção inicial do juiz da impugnação e que constituem o resultado daquilo a que o artigo 27.º-A, n.º 1, alínea c), designa como «exame preliminar do recurso da decisão da autoridade administrativa». O artigo 64.º, por seu turno, dispõe acerca da decisão final por despacho.

Saber o que caracteriza estes despachos e qual é o conteúdo que podem ter é um tema que convoca aspetos centrais do debate sobre o processo de contraordenação:

- A questão do direito aplicável;
- As características do processo de contraordenação, ou seja, a questão da sua autonomia.

Questões que surgem indissociavelmente ligadas, pois determinar o direito aplicável pressupõe estabelecer as características do processo de contraordenação, nos casos em que são convocadas as normas processuais penais, atenta a exigência, prevista no artigo 41.º do RGIMOS, de os preceitos reguladores do processo criminal, quando aplicados ao processo de contraordenação, serem *devidamente adaptados*.

Estes dois aspetos desencadeiam, ainda, uma terceira característica que é particularmente intensa no processo de contraordenação e que é a do desenvolvimento jurisprudencial desse exercício de definição do direito aplicável, assente num excursus que os tribunais realizam precisamente sobre a questão das características específicas do processo de contraordenação. Esta é, assim, uma área em que a definição e a estabilização das soluções pressupõe e assenta, com particular intensidade, na jurisprudência. Dessa concretização se irá dando conta ao longo deste trabalho, a propósito de cada uma das questões suscitadas.

Antes de enunciar e tratar as questões que os despachos objeto do presente texto colocam, serão tratadas as questões do direito aplicável e da caracterização do processo de contraordenação na fase judicial, por forma a sustentar a posterior resolução dessas questões.

## 1. O regime aplicável ao processo de contraordenação

A fase da impugnação judicial do processo de contraordenação é regulada nos artigos 59.º a 75.º do RGIMOS que contêm o essencial das normas aplicáveis a esta fase.

Contudo, previamente à aplicação do disposto neste capítulo do RGIMOS, o percurso de determinação do direito aplicável tem de iniciar-se com a verificação da eventual existência de disposições processuais específicas do regime setorial a que a contraordenação respeita que, sendo especiais, sempre prevalecerão sobre o disposto no RGIMOS.



Na verdade, atenta a evolução de várias legislações setoriais, verificam-se hoje significativos afastamentos do regime previsto no RGIMOS<sup>3</sup> que terão de ser considerados na determinação do regime aplicável a cada um dos setores.

Esta tendência de afastamento dos regimes setoriais em relação ao RGIMOS começou por verificar-se nas contraordenações do setor financeiro,<sup>4</sup> atentas as necessidades acrescidas de formalização de um processo que poderia culminar com a aplicação de coimas muito superiores àquelas que se previam para a generalidade das contraordenações criadas quando do surgimento do RGIMOS em 1982.

Entretanto, esses afastamentos começaram a ser incorporados também no regime processual de outras áreas.<sup>5</sup>

Embora com formulações concretas nem sempre inteiramente coincidentes, os regimes setoriais têm em comum o afastamento do RGIMOS essencialmente em relação a quatro aspetos:

1. Consagração de mecanismos de *oportunidade processual* (ou, com mais rigor, mecanismos de decisão por consenso);
2. Atribuição às autoridades administrativas de um papel que lhes confere o estatuto de *sujeitos processuais* na fase de impugnação judicial que não têm no RGIMOS. Com efeito, este dispõe, simplesmente, no seu artigo 70.º, que «o tribunal concederá às autoridades administrativas a oportunidade de trazerem à audiência os elementos que repute convenientes para uma correcta decisão do caso, podendo um representante daquelas autoridades participar na audiência».<sup>6</sup> Diferentemente do RGIMOS, muitas leis setoriais preveem a necessidade de concordância da autoridade administrativa para a validade de certos atos do processo, como a possibilidade, prevista no artigo 64.º, de o tribunal decidir por simples despacho e para a desistência da acusação. Prevê-se também a possibilidade de a autoridade administrativa recorrer autonomamente da decisão do tribunal, quando o caso admita recurso;
3. Maior formalização do processo;<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Tendência de evolução do Direito das Contraordenações que SILVA DIAS designa por centrífuga, «relacionada com a crescente diversidade de regimes jurídicos sectoriais, que excepcionam frequentemente o Regime Geral...» - Augusto SILVA DIAS, *Direito das Contra-Ordenações*, Coimbra: Almedina, 2018, p. 31.

<sup>4</sup> Detalhadamente sobre o conteúdo desses afastamentos, HELENA MAGALHÃES BOLINA, «O regime dos processos de contra-ordenação dos reguladores independentes», in Eduardo Paz Ferreira e outros (coord.), *Regulação em Portugal: Novos Tempos, Novo Modelo?*, Coimbra: Almedina, 2009, pp. 737-771.

<sup>5</sup> É o caso, designadamente, das contraordenações ambientais: a Lei 50/2006, de 29 de agosto, contém disposições processuais específicas, reforçadas nas alterações posteriores.

<sup>6</sup> Não preenchendo, portanto, o conceito de sujeitos processuais conforme definido por FIGUEIREDO DIAS: «os sujeitos processuais são aqueles que detêm, direitos (muitas vezes poderes-deveres) autónomos de conformação da concreta tramitação do processo como um todo, em vista da sua decisão final» - JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, «Sobre os sujeitos processuais no novo código de processo penal», in *Jornadas de Direito Processual Penal – O novo Código de Processo Penal*, Coimbra: Almedina, 1988, p.9.

<sup>7</sup> Em alguns casos, como é o caso do Regime Jurídico da Concorrência, até com a definição de fases formalmente distintas no âmbito da própria fase administrativa.

#### 4. Alargamento dos prazos de prescrição do procedimento.

A verificação da existência de regimes processuais específicos é, assim, o primeiro passo na determinação do direito processual aplicável a que se segue a aplicação das disposições do RGIMOS, na parte que os regimes setoriais não cubram.

Somente após a realização destes dois primeiros passos do percurso é que se coloca a questão da eventual aplicação subsidiária das normas do processo penal, prevista no artigo 41.º do RGIMOS, uma vez que tal não se coloca quanto aos aspetos expressamente regulados na legislação setorial e no RGIMOS.

Pode dar-se, ainda o caso de, não obstante a inexistência de regulamentação expressa, a aplicação subsidiária do Código de Processo Penal não ser convocada. Na verdade, verificada a inexistência de regime expresso, há que determinar se dessa omissão resulta efetivamente algum aspeto por regular ou se a omissão significa que o instituto em causa não tem aplicação no processo contraordenacional.<sup>8</sup>

Verificada a efetiva necessidade de regulamentação e, em consequência, da aplicação subsidiária das normas do processo penal, há ainda que determinar se tais normas são aplicadas tal como delineadas no processo penal ou se carecem de adaptação, conforme se estabelece no artigo 41.º, do RGIMOS.

A aplicação subsidiária do Código de Processual Penal para que remete o artigo, não é, portanto, automática e deve ser adaptada às características específicas do regime do ilícito de mera ordenação social.

Cabe, então, indagar quais são as características que conferem ao ilícito de mera ordenação social autonomia processual perante o regime previsto no Código de Processo Penal, por forma a decidir que adaptação das normas do processo criminal deverá ser realizada.

A identificação de tais características revela-se também essencial para um momento que é, até, anterior ao da verificação da necessidade de adaptação das normas e que é o da própria *seleção das normas das normas processuais penais a aplicar*.

No caso da primeira instância da fase da impugnação judicial, a caracterização desta fase revela-se essencial para determinar se as normas do processo penal a selecionar são as que

<sup>8</sup> Nesse sentido afirma COSTA PINTO que é «sempre necessário ponderar se a omissão é ou não intencional e se, a existir, ela não equivale a uma vontade legislativa de não aplicar certos regimes do Direito Processual Penal ao Direito das Contra-ordenações. Uma omissão intencional de regular uma certa matéria pode ser uma decisão legislativa a respeitar pelo aplicador do Direito.» - FREDERICO DA COSTA PINTO, «Acesso de particulares a processos de contra-ordenação arquivados – Um estudo sobre o sentido e limites da aplicação subsidiária do Direito Processual Penal ao processo de contra-ordenação», in *Estudos em Homenagem à Professora Doutora Isabel de Magalhães Collaço*, Volume II, Almedina, Coimbra, 2002, p. 617. No mesmo sentido, escreve LEONES DANTAS: «A importação das soluções daquele código [o de processo penal] não é, contudo, directa, devendo passar sempre que necessário por um processo de adaptação aos princípios e às soluções processuais próprias do Direito das Contra-ordenações...» - ANTÓNIO LEONES DANTAS, *Direito das Contra-ordenações – questões gerais*, AEDUM, Braga, 2010, p. 4.

regem o julgamento (artigos 311.º a 380.º) ou se se deverão aplicar à fase da impugnação as normas do processo penal relativas a recursos (artigos 399.º a 436.º).

A questão que se coloca é, assim, a da autonomia do processo de contraordenação perante o processo penal.<sup>9</sup>

O tema da autonomia do ilícito de mera ordenação social tem sido tratado na doutrina essencialmente quanto à autonomia substantiva, com o objetivo de encontrar um critério diferenciador entre o ilícito de mera ordenação social e o ilícito criminal.<sup>10</sup>

Alguns autores rejeitam que os dois tipos de ilícito possam ser qualitativamente diferenciados. Mas, mesmo entre os autores que entendem existir uma aproximação substantiva entre o ilícito de mera ordenação social e o ilícito criminal, é reconhecido que os regimes processuais evidenciam assinaláveis diferenças, desde logo pela intervenção no processo de contraordenação de uma autoridade administrativa com poderes para instruir e decidir os processos.<sup>11</sup>

Cabe, então, analisar a natureza da impugnação judicial para tentar compreender se podem ser aplicadas as normas relativas à fase de julgamento do processo penal, às situações não previstas no RGIMOS das Contraordenações.

## 2. A fase da impugnação judicial da decisão da autoridade administrativa: caracterização

Como se referiu, uma das principais características distintivas do processo de contraordenação em relação ao processo penal é a presença de uma autoridade administrativa. Ora, é justamente a impugnação de uma decisão condenatória de uma autoridade administrativa que abre esta fase judicial.

O que, desde logo, significa que o impulso processual da fase judicial é exatamente ao contrário do que sucede no processo penal. Neste, é a acusação do Ministério Público (eventualmente confirmada por um despacho de pronúncia) que desencadeia a fase judicial.<sup>12</sup> No processo de contraordenação, quem desencadeia a fase judicial é o arguido, uma vez que a autoridade administrativa já condenou através de decisão que se torna definitiva, se não for

<sup>9</sup> Nesse sentido, LEONES DANTAS, em texto que incide também sobre os despachos de que o presente texto se ocupa: «o processo das contraordenações não é uma forma de processo penal, obedece a uma dinâmica própria, que decorre da especificidade do Direito de Mera Ordenação Social e da atribuição às autoridades administrativas dos poderes de impulso processual e sancionatórios típicos deste ilícito.» - ANTÓNIO LEONES DANTAS, «O Despacho Liminar do Recurso de Impugnação no Processo das Contra-Ordenações», in *Regime Geral das Contraordenações e as Contraordenações Administrativas e Fiscais* [Em linha]. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2015 [Consult. 05.03.2018]. Disponível na internet: [http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo/Regime\\_geral\\_contraordenações\\_contraordenacoes\\_administrativas\\_fiscais.pdf](http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo/Regime_geral_contraordenações_contraordenacoes_administrativas_fiscais.pdf), p. 12.

<sup>10</sup> Da evolução desse debate e dos critérios que têm sido ensaiados veja-se a tese de doutoramento de NUNO BRANDÃO, *Crimes e Contra-Ordenações: da Cisão à Convergência Material*, Coimbra: Coimbra Editora, 2016.

<sup>11</sup> Nesse sentido, JOSÉ LOBO MOUTINHO, *Direito das contra-ordenações – ensinar e investigar*, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2006, p. 38: «Com esta proximidade substantiva [...] contrasta a profunda diversidade que é emprestada aos regimes processuais pela competência da autoridade administrativa».

<sup>12</sup> Nos crimes públicos e semipúblicos.

impugnada. O que obviamente não sucede no processo penal, uma vez que a acusação em processo penal não é uma decisão condenatória.

À luz das várias disposições do RGIMOS, não é completamente clara a natureza da impugnação judicial da decisão da autoridade administrativa. A dúvida que se suscita é a de saber se, em função dessa preexistência de uma decisão condenatória, o tribunal deverá tratar o caso como se analisasse um verdadeiro recurso, sendo objeto dessa fase judicial a avaliação do fundamento da decisão recorrida.

Ou se, diferentemente, deverá considerar-se que se está perante um conjunto de factos submetidos a julgamento que o tribunal analisará *ex novo*, iniciando-se uma nova fase de produção de prova e de enquadramento jurídico dos factos, bem como de determinação da sanção aplicável.

As disposições do RGIMOS não são, contudo, completamente claras quanto a este aspeto, uma vez que existem normas que parecem apontar em sentidos diferentes.

Por um lado, o RGIMOS, em várias normas, designa a impugnação judicial como «recurso».

Por outro lado, o artigo 62.º, já referido, estabelece que o Ministério Público torna os autos presentes ao juiz, valendo este ato como *acusação*.

Ou seja, com a apresentação dos autos ao juiz, a decisão da autoridade administrativa é convolada em acusação e passa a competir ao Ministério Público, nos termos do disposto no artigo 72.º, a promoção da prova de todos os factos que considere relevantes para a decisão.

Estas disposições atenuam a natureza de recurso da impugnação judicial da decisão da autoridade administrativa, aproximando o esquema processual do julgamento em primeira instância do processo penal.

No processo penal, a sujeição a julgamento de factos na sequência de uma acusação do Ministério Público não é um recurso, uma vez que na acusação não existe qualquer decisão condenatória. Mas, como se referiu, esse não é no caso das decisões das autoridades administrativas. Destas, consta uma parte decisória com aplicação da respetiva sanção.

Se o RGIMOS não contivesse outras disposições, poderia eventualmente afirmar-se que a parte decisória da decisão da autoridade administrativa caducava, uma vez que fosse presente ao juiz pelo Ministério Público, mantendo-se apenas a parte correspondente à *acusação*. A parte decisória da decisão da autoridade administrativa seria, nestes termos, apenas considerada, caso a decisão não fosse judicialmente impugnada.

Há, todavia, outras disposições do RGIMOS, que obstam a esta conclusão, sobretudo depois das alterações introduzidas em 1995.



Com efeito, na versão originária do RGIMOS não vigorava a proibição da *reformatio in pejus* o que era mais consentâneo com a ideia de que a decisão da autoridade administrativa se transforma numa verdadeira acusação. Com efeito, uma acusação não tem parte decisória e, portanto, não existe uma condenação que possa servir de referência à aplicação da proibição da *reformatio in pejus*, razão pela qual o regime na sua versão originária era mais coerente com a ideia de que a decisão da autoridade administrativa se transforma numa acusação.

Todavia, em 1995, foi introduzida no RGIMOS essa proibição que consta do artigo 72.º-A. Regra esta que tem inúmeros afastamentos nos regimes setoriais, onde tal proibição não vigora.<sup>13/14</sup> Mas, nos processos que tramitam de acordo com as regras do RGIMOS, o tribunal que conhece a impugnação não pode modificar a sanção aplicada pela autoridade administrativa em prejuízo do arguido, nem pode fazê-lo o tribunal de recurso, nos casos em que este seja interposto exclusivamente pelo arguido.

Esta disposição tem como consequência a conclusão de que a decisão da autoridade administrativa, na parte em que aplica a sanção, tem de ser tida em conta na fase de impugnação judicial, condicionando, até, os poderes de decisão do tribunal.

Assim, não obstante a referência à convalidação da decisão da autoridade administrativa em acusação, não é de uma verdadeira acusação que se trata, uma vez que o tribunal, diferentemente do que sucede em sede de julgamento penal, não se encontra vinculado apenas pelo objeto do processo definido na acusação mas também pelo juízo consubstanciado na decisão de aplicação de uma sanção que a autoridade administrativa realizou e que o tribunal não pode agravar.

Igualmente ilustrativo da necessidade de tomar em consideração a sanção aplicada pela autoridade administrativa é a alínea c), do n.º 1, do artigo 73.º, em que o montante da coima aplicada pela autoridade administrativa – portanto, na fase administrativa – é critério para a determinação da possibilidade de recurso da sentença, nos casos de absolvição pelo tribunal. Reforça o entendimento de que a impugnação se aproxima de um recurso em processo penal, o facto de várias leis setoriais disporem quanto aos efeitos da impugnação, determinando se este é suspensivo ou meramente devolutivo.<sup>15</sup> Quando os regimes setoriais dispõem sobre

<sup>13</sup> Sobre o regime da *reformatio in pejus* no RGIMOS e nos regimes setoriais, veja-se FREDERICO DA COSTA PINTO, «A Proibição da *Reformatio in Pejus* e o Processo de Contraordenação», in *Cadernos do Mercado de Valores Mobiliários*, n.º 51, vol. II, agosto de 2015, pp. 137-157. Sobre a conformidade com a Constituição dos afastamentos previstos nos regimes setoriais, pronunciou-se já o Tribunal Constitucional, no seu acórdão 373/2015, decidindo «não julgar inconstitucional a norma do artigo 416.º, n.º 8, do Código dos Valores Mobiliários, interpretada no sentido de que pode ser agravada a coima em sede de impugnação judicial interposta pelo arguido em sua defesa, sem correspondente alteração e/ou agravamento dos factos, elementos e circunstâncias da decisão administrativa condenatória».

<sup>14</sup> Todos os acórdãos do Tribunal Constitucional referidos no presente texto estão disponíveis em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt).

<sup>15</sup> Estabelecem sobre o efeito (suspensivo ou meramente devolutivo) da impugnação judicial os seguintes artigos: 228.º-A, do Decreto-Lei 298/92, de 31 de dezembro (Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras); 46.º, n.º 4 da Lei 9/2013, de 28 de janeiro (Regime Sancionatório do Setor Energético); 84.º, n.º 4, da Lei 19/2012, de 8 de maio (Regime Jurídico da Concorrência); 84.º, da Lei 15/2001, de 05 de junho (Regime Geral Das Infrações Tributárias); 35.º, da Lei 107/2009, de 14 de setembro (Regime Processual das Contraordenações Laborais e de Segurança Social); 79.º, do Decreto-Lei 28/84, de 20 de janeiro (Infrações Antieconómicas e contra a

estes efeitos, é indubitável que não se está a encarar a decisão da autoridade administrativa como uma acusação, uma vez que não se executam acusações e, nesse caso, nem haveria que dispor sobre tais efeitos.

Portanto, o RGIMOS contém, por um lado, disposições que aproximam a impugnação da decisão da autoridade administrativa do esquema do recurso em processo penal mas, por outro lado, o facto de se afirmar que a decisão vale como acusação indicia que o julgamento da impugnação é um julgamento de plena jurisdição e que o tribunal deverá pronunciar-se sobre todos os factos, podendo, inclusivamente, produzir-se novas provas.<sup>16</sup> Feição da impugnação que é também evidenciada pelo que se dispõe nos números 4 e 5 do artigo 64.º que determinam que o juiz fundamente a sua decisão, tanto de facto como de direito, mesmo nos casos em que tenha decidido sem julgamento.

Tudo contribuindo para a conclusão da autonomia do processo de contraordenação em relação ao processo penal, no sentido em que esta impugnação judicial nem é plenamente um recurso, nem é plenamente um julgamento penal em primeira instância, partilhando parte das características de um e de outro.

As características próprias desta fase do processo de contraordenação são, assim, e em suma:

1. Trata-se de uma fase que é, regra geral, impulsionada pelo arguido;
2. Que tem como momento prévio a prolação de uma decisão condenatória por uma autoridade administrativa que limita os poderes decisórios do tribunal, na medida em que este não pode ir para além da coima aplicada;
3. É uma fase de plena jurisdição, em que o tribunal não se pronuncia apenas sobre a legalidade da decisão da autoridade administrativa, mas autonomamente sobre a própria contraordenação, decidindo da sua imputação.

Atendendo a esta natureza mista da fase da impugnação judicial, a identificação das normas do processo penal subsidiariamente aplicáveis – saber se são as normas da fase do julgamento penal em primeira instância ou as normas relativas aos recursos – não pode ser feita através

---

Saúde Pública); 207.º, do Decreto-Lei 63/85, de 14 de março (Código do Direito de Autor e dos Direitos Conexos); 187.º, do Decreto-Lei 114/94, de 3 de maio (Código da Estrada).

<sup>16</sup> No sentido de que a impugnação é uma fase de plena jurisdição se pronunciou já o Tribunal Constitucional, no seu acórdão n.º 373/2015: «A opção do legislador no que respeita à forma de impugnação das decisões de carácter sancionatório aplicadas em processo de contraordenação por entidades administrativas não foi no sentido de consagrar um recurso de mera legalidade ou de cassação, mas antes um recurso de plena jurisdição. (...) A impugnação dá lugar, não a um recurso propriamente dito, mas a um novo processo de natureza jurisdicional, em que o tribunal não se limita a apreciar a decisão, mas todo o processado nos autos, podendo ser produzida prova neste processo judicial, quer pela autoridade administrativa recorrida, quer pelo arguido, sendo que o tribunal valora em conjunto toda a prova produzida nos autos, quer a já produzida na fase administrativa, quer a realizada na fase jurisdicional, particularmente a que venha a ter lugar em audiência. Ou seja, o tribunal, ao apreciar a impugnação da decisão administrativa, não está vinculado à qualificação efetuada pela entidade administrativa que proferiu a decisão, apreciando quer os factos (com base nas provas que são apresentadas no âmbito do recurso), quer a matéria de direito (qualificação jurídica dos factos e sanções aplicadas). Quando o processo é enviado para o Tribunal, na sequência da impugnação do arguido, tudo se passa, assim, como se tivesse lugar um novo julgamento, em que a decisão passa a ser tida como acusação e, como tal, passa a delimitar o objeto do processo».

de um critério único para toda a fase, mas antes através da consideração das características do ato a regular, designadamente através da identificação do objeto da pronúncia sobre que esse ato incide. Consoante este objeto se aproxime mais das características do recurso penal ou do julgamento penal em primeira instância, assim deverão ser selecionadas, em conformidade, as normas processuais penais a aplicar.

Aspeto que se tentará ilustrar e aprofundar através da análise dos despachos objeto deste texto.

### **3. O termo da fase administrativa do processo de contraordenação**

A fase judicial inicia-se após o encerramento da fase administrativa do processo. Todavia, nem todas as decisões que põem termo à fase administrativa do processo dão origem a fase judicial.

Assim, a fase administrativa pode terminar com uma de três decisões:

#### **3.1. Arquivamento**

No caso de arquivamento, regra geral, o processo de contraordenação termina, uma vez que o arguido só impugna condenações e a autoridade administrativa não impugna a sua própria decisão.

Há, todavia, regime especiais, em que o arquivamento não põe fim ao processo, podendo dar origem à abertura de fase judicial, por impulso de outros sujeitos processuais que não o arguido.

É o caso dos artigos 24.º, n.º 5, 16.º, n.º 5, do Regime Jurídico da Concorrência (Lei n.º 19/2012) e do 16.º, n.º 5, do Regime Jurídico do Setor Energético (Lei 9/2013), em que é atribuída legitimidade ao denunciante para recorrer da decisão de arquivamento, respetivamente da Autoridade da Concorrência e da ERSE. É também o caso do Regime Processual das Contraordenações Laborais e da Segurança Social (Lei n.º 107/2009, de 14 de setembro) que atribui, no seu artigo 23.º, às associações sindicais a possibilidade de se constituírem assistentes no processo e, em conformidade, de impugnarem a decisão da autoridade administrativa, por via da aplicação do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 69.º do Código de Processo Penal, aplicável *ex vi* do artigo 23.º, n.º 2, daquele diploma.

Contudo, quer na maioria dos regimes setoriais, quer no RGIMOS, nem se prevê a figura do assistente, nem há atribuição aos denunciante de um papel processual e, por isso, as decisões de arquivamento da autoridade administrativa não são impugnáveis junto do tribunal. O que

pode colocar-se é a hipótese de recurso hierárquico dentro da própria Administração,<sup>17</sup> quando essa hierarquia exista.

### 3.2. Admoestação

O artigo 51.º do RGIMOS prevê a possibilidade de a entidade competente se limitar a proferir uma admoestação, quando a reduzida gravidade da infração e a culpa do agente o justifiquem. Dispõe o artigo 59.º, n.º 1, do RGIMOS que é suscetível de impugnação judicial a decisão administrativa que *aplica uma coima*. Do texto deste preceito resulta a não impugnabilidade da decisão que se limita a aplicar uma admoestação.<sup>18</sup> Esta representa uma solução processual simplificada para aqueles casos em que, atenta a reduzida gravidade da infração e da culpa do agente (mesmo no contexto de uma lógica bagatelar, como é a que subjaz ao RGIMOS), não justificaria uma condenação. Muito sintomaticamente, aliás, afirma-se no texto da lei que a entidade pode *limitar-se* a proferir uma admoestação. A admoestação não traduziria, assim, uma condenação, não poderia ser considerada como antecedente contraordenacional e não seria recorrível, limitando-se a produzir o efeito preclusivo, favorável ao agente, de o facto não poder voltar a ser apreciado como contraordenação (artigo 51.º, n.º 2, do RGIMOS).

Este entendimento de que a admoestação prevista no artigo 51.º do RGIMOS não é recorrível foi sufragado pelo próprio Supremo Tribunal de Justiça, em acórdão de 08.11.2012.<sup>19/20</sup> Todavia, parte da jurisprudência contraria este entendimento e sustenta a possibilidade de impugnação.<sup>21</sup> O Tribunal Constitucional pronunciou-se sobre este tema, num caso concreto,

<sup>17</sup> Nesse sentido, PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Regime Geral das Contra-ordenações: à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2011, p. 251. Não haverá, todavia, essa possibilidade no caso das autoridades administrativas independentes em que é o órgão máximo da entidade o autor da decisão do processo e a entidade não se encontra numa relação hierárquica com o ministério que a tutela.

<sup>18</sup> Nesse sentido, FREDERICO DA COSTA PINTO sustenta tratar-se a admoestação de um mero aviso, com maiores afinidades com a figura da dispensa de pena prevista no Código de Processo Penal do que com a admoestação penal. De acordo com o autor, a admoestação «surge como uma *decisão preparatória do arquivamento dos autos*, nos termos do art. 55.º, n.º 2, do novo regime geral.» - FREDERICO DA COSTA PINTO, «O ilícito de mera ordenação social e a erosão do princípio da subsidiariedade da intervenção penal», in *Direito Penal Económico e Europeu: textos doutrinários*, vol. I, Coimbra: Coimbra Editora, 1998, pp. 268-269. No mesmo sentido, ADÉRITO TEIXEIRA, alegando que, sendo a admoestação executada de imediato, fica precludido «o efeito útil que poderia decorrer da sua impugnação» - CARLOS ADÉRITO TEIXEIRA, «Direito de mera ordenação social: o ambiente como espaço da sua afirmação», in *Revista do Ministério Público*, nº 85, 2001, p. 90. Também sustenta a irrecorribilidade da admoestação PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário...* (cit. nt. 17), p. 224. No sentido de que a admoestação é uma verdadeira sanção, ALEXANDRA VILELA, *O Direito de Mera Ordenação Social: Entre a Ideia de «Recorrência» e a de «Erosão» do Direito Penal Clássico*, Coimbra: Almedina, 2013, pp. 431-433.

<sup>19</sup> Acórdão proferido no Proc. 92/12.0YFLSB. Também no sentido da irrecorribilidade da admoestação os acórdãos do Tribunal da Relação de Lisboa de 26.01.2006 (referência colhida em Pinto de Albuquerque, *Comentário...cit.*, nt. 17, p. 245), de 08.11.2012 (Proc. 1293/10.0TFLSB.L1-5) e, explicitando que a admoestação não é uma verdadeira sanção, o acórdão de 14.01.2004 (Proc. 8978/2003-3): «Não obstante se ter adoptado a designação de “admoestação”, que é o *nomen iuris* de uma das penas previstas no Código Penal, a faculdade prevista no artigo 51º desse diploma parece ser uma medida de ‘diversão’ e não uma verdadeira pena, consistindo numa mera advertência escrita da autoridade administrativa.»

<sup>20</sup> A maioria dos acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça, Supremo Tribunal Administrativo e dos Tribunais da Relação referidos no presente texto estão disponíveis em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt). Os casos excepcionais em que os acórdãos estão disponíveis noutras fontes serão assinalados, quando da sua referência.

<sup>21</sup> Nesse sentido, veja-se os Acórdãos do Tribunal da Relação de Lisboa de 18.01.2007 (Proc. 9803/2066-3), 15.09.2011 (Proc. 398/11.5TFLSB.L1), 26.02.2013 (Proc. 119/12.5TBVFC.L1-5) e 23.10.2013 (Proc. 347/13.6TFLSB.L1-3) e do Tribunal da Relação de Évora de 11.11.2010 (Proc. 1955/09.5TASTB.E1).



objeto do acórdão n.º 299/2013, sustentando a inconstitucionalidade do artigo 59.º, n.º 1, do RGIMOS, na interpretação segundo a qual a decisão da autoridade administrativa que profere uma admoestação não é suscetível de impugnação judicial, por violação do princípio da tutela jurisdicional efetiva, consagrado nos artigos 20.º, n.º 1, e 268.º, n.º 4, da Constituição.

Coloca-se, assim, quanto à admoestação a questão da própria recorribilidade da decisão, sendo, portanto, uma das questões que o juiz poderá ter de decidir previamente à aceitação do recurso de impugnação.

### 3.3. Aplicação de uma coima

Por último, poderá a autoridade administrativa proferir uma decisão em que aplica uma coima que poderá ser acompanhada da aplicação de sanções acessórias. Esta decisão é suscetível de impugnação judicial, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 59.º, independentemente do valor da coima aplicada. A impugnação é apresentada junto da Autoridade Administrativa (artigo 59.º, n.º 3) que a envia ao Ministério Público juntamente com os demais autos do processo (artigo 62.º, n.º 1). Pode, todavia, também a autoridade administrativa, ao invés de enviar os autos ao Ministério Público, revogar a decisão de aplicação de coima, nos termos do n.º 2 do artigo 62.º, circunstância em que, não obstante a prolação de uma decisão condenatória, não há lugar à fase judicial.

Assim e em suma, dão indubitavelmente origem à abertura da fase judicial as decisões da autoridade administrativa que apliquem uma coima, seja qual for o montante desta, que o arguido impugne e que a autoridade administrativa não venha a revogar até ao envio dos autos ao Ministério Público.<sup>22</sup>

## 4. O exame preliminar do processo e o despacho do artigo 64.º

### 4.1. Questões suscitadas

Uma vez recebidos os autos pelo Ministério Público, estabelece o artigo 62.º, n.º 1, como se referiu, que este os torna presentes ao juiz, valendo este ato como acusação.

É este justamente o momento em que se abre para o juiz a possibilidade de proferir o despacho de não aceitação previsto no artigo 63.º, do RGIMOS.

Estabelece o número 1 do artigo 63.º, subordinado à epígrafe «Não aceitação do recurso», que *o juiz rejeitará por meio de despacho, o recurso feito fora do prazo ou sem respeito pelas exigências de forma*, determinando o número 2, do mesmo artigo que o referido despacho é recorrível.

<sup>22</sup> Para além das decisões finais, são também impugnáveis as decisões interlocutórias da autoridade administrativas, nos termos do artigo 55.º, do RGIMOS.

E, no artigo imediatamente seguinte – o 64.º –, trata o RGIMOS de um outro despacho que é o que estabelece a possibilidade de o juiz decidir o processo sem audiência de julgamento. Esta via só é possível, caso o Ministério Público e o arguido não se oponham. Em grande parte dos regimes setoriais é também necessária a não oposição da autoridade administrativa.

Prevê o artigo 64.º que esse despacho pode consistir em uma de quatro decisões:

*i)* Arquivamento do processo;

*ii)* Absolvição do arguido;

*iii)* Manutenção da condenação, e

*iv)* Alteração da condenação.

O despacho previsto no artigo 64.º pode, assim, consistir numa decisão sobre o mérito da impugnação, nessa medida correspondendo à sentença,<sup>23</sup> naqueles casos em que o processo é decidido sem audiência de julgamento. É um despacho de ocorrência eventual, na medida em que apenas pode ter lugar, mediante a não oposição dos sujeitos a quem a lei atribui essa faculdade. Não é um despacho interlocutório, nem anterior, nem preparatório da audiência de julgamento. É um despacho final, que pode pôr termo a esta fase da impugnação judicial, tal como a sentença. E recorrível nos mesmos termos desta, ou seja, de acordo com as condições estabelecidas no artigo 73.º do RGIMOS.<sup>24</sup>

Os artigos 63.º e 64.º suscitam várias dúvidas que seguidamente se enunciam.

#### **Quanto ao artigo 63.º:**

**1.** Quais as matérias sobre que deve pronunciar-se o juiz no despacho previsto no artigo 63.º?

**a)** Apenas a intempestividade e desrespeito dos requisitos de forma do n.º 3 do artigo 59.º que respeita ao facto de o recurso dever ser feito por escrito, devendo constar de alegações e conclusões?

**b)** Ou também deverão ser objeto do despacho do 63.º as demais questões tratadas no artigo 59.º: a recorribilidade da decisão (n.º 1) e a legitimidade do recorrente (n.º 2)?

**2.** Este despacho do artigo 63.º é o equivalente ao despacho de saneamento do processo previsto no artigo 311.º do Código de Processo Penal?

<sup>23</sup> Sobre essa caracterização do despacho do artigo 64.º, afirma-se no acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 21.04.2009 (Proc. 5354/2008-5): «sob o ponto de vista substancial trata-se de uma verdadeira *sentença* pois tratou-se de acto decisório que conheceu a final do objecto do processo (artigo 97º, n.º 1, alínea a), do CPP)».

<sup>24</sup> E por mais uma razão que é o facto de a própria escolha desse meio de decisão ser ilegal por ter sido feita com a oposição de quem se podia opor – 73.º, n.º 1, alínea e).

a) Poderá o juiz também, no âmbito do artigo 63.º, pronunciar-se sobre as matérias que vêm enunciadas nesse artigo 311.º do CPP?

b) Designadamente, rejeitar a decisão da autoridade administrativa, ou seja, a acusação, se a considerar manifestamente infundada ou, por entender que esta enferma de nulidades?

3. Por outro lado, sendo este um despacho de rejeição, conforme se afirma na epígrafe do artigo 63.º, em que despacho aceita o juiz o recurso?

4. Em que despacho procede o juiz à determinação do âmbito da prova a produzir em julgamento, prevista no artigo 72.º e em que termos pode tal determinação ser realizada?

#### Quanto ao artigo 64.º:

A principal questão suscitada, a propósito deste despacho, é a de saber se, para além dos quatro tipos de decisões previstas no artigo 64.º e que põem termo a esta fase, é ainda possível um quinto tipo de decisão em que o juiz declare a nulidade da decisão da autoridade administrativa mas não profere uma decisão final (portanto, não arquiva, nem absolve o arguido) mas reenvia o processo para a autoridade administrativa para que esta reformule a decisão e corrija a nulidade.

Quase todas estas questões têm sido analisadas pelos tribunais superiores e nem todas de forma unânime. Desse debate se dará conta ao longo deste texto.

#### 4.2. O exame preliminar do processo: artigos 59.º, 63.º e 65.º, do RGIMOS

##### 4.2.1. A intempestividade e as exigências de forma do n.º 3 do artigo 59.º

Atendendo ao teor literal do preceito que prevê que o juiz rejeite *o recurso feito fora de prazo ou sem respeito pelas exigências de forma*, não oferece dúvida de relevo que o juiz rejeitará o recurso, pelo menos, nos casos de intempestividade e de não respeito pelo disposto no n.º 3 do artigo 59.º-

A tempestividade da impugnação afere-se em função do prazo de 20 dias úteis, contados a partir do conhecimento da decisão pelo arguido ou, sendo várias as pessoas que devam ser notificadas da decisão, a partir do momento em foi notificada a última pessoa, conforme resulta da conjugação dos artigos 59.º, n.º 3, 60.º e 47.º, n.º 4.

A impugnação é apresentada, junto da autoridade administrativa que deve remeter os autos ao Ministério Público num prazo que, nos termos do artigo 62.º é de 5 dias, portanto, inferior ao do arguido. Esta regra é excecionada em vários regimes setoriais onde se estabelece para a autoridade administrativa um prazo idêntico ao do arguido, estabelecendo-se também a possibilidade de esta juntar alegações. A possibilidade de o juiz rejeitar o recurso por

intempestividade reporta-se obviamente apenas ao não respeito do prazo pelo arguido (porque é esse o prazo de recurso) e não ao desrespeito do prazo de envio pela autoridade administrativa. Este último é um prazo meramente ordenador.<sup>25</sup>

Quanto à questão do desrespeito pelas exigências de forma, é unânime a ideia de que com a expressão «Exigências de forma», o legislador se refere, pelo menos, aos elementos previstos no n.º 3 do artigo 59.º: o facto de a impugnação ter de ser feita por escrito e dever constar de alegações e conclusões. A impugnação deverá ser rejeitada se não tiver estes elementos.

Todavia, essa rejeição não pode ser imediata quanto à falta de formulação de conclusões. Se ao recurso faltarem as conclusões, o arguido tem de ser convidado a formulá-las, atenta a declaração pelo acórdão do Tribunal Constitucional n.º 265/2001, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade, por violação dos artigos 32.º, n.º 10 e 18.º, n.º 2 da Constituição, da norma que resulta das disposições conjugadas constantes do 59.º, n.º 3 e do 63.º, n.º 1 do RGIMOS, na interpretação segundo a qual a falta de formulação de conclusões na motivação de recurso, por via do qual se intenta impugnar a decisão da autoridade administrativa que aplicou uma coima, implica a rejeição do recurso, sem que o recorrente seja previamente convidado a efetuar tal formulação.

#### 4.2.2. Os demais objetos de pronúncia do despacho do artigo 63.º do RGIMOS

Para além do prazo e da exigência de a impugnação ser apresentada por escrito e constar de alegações e conclusões, o artigo 59.º, que tem como epígrafe «Forma e prazo», trata também da recorribilidade da decisão, no seu n.º 1, e da legitimidade do recorrente no n.º 2.

A primeira questão que se coloca é, assim, a de saber se estes dois aspetos devem ser tratados, desde logo, neste despacho ou se a impugnação deverá ser admitida, mesmo nos casos em que o ato impugnado não seja impugnável ou o recorrente não tenha legitimidade. Ou seja, se se tratar da aplicação de uma admoestação, deverá ser este o momento em que o juiz avalia se a decisão é recorrível? Se o recurso for interposto por quem não tem legitimidade (por exemplo, pelo denunciante), o juiz deverá aceitar a impugnação e decidir a questão da legitimidade noutro momento?

No extremo oposto, surge uma outra questão que é a de saber se este despacho é o equivalente ao despacho de saneamento do processo previsto no artigo 311.º do Código de Processo Penal. E se, em conformidade com esse entendimento, poderá o juiz, no âmbito do artigo 63.º, pronunciar-se também sobre as matérias que vêm enunciadas nesse artigo 311.º, designadamente, rejeitar a decisão da autoridade administrativa (como uma acusação em processo penal), se a considerar manifestamente infundada ou, por entender que esta enferma de nulidades.

<sup>25</sup> Nesse sentido, o acórdão da Relação de Coimbra de 18.11.2015 (Proc. 14/14.3T8PMS.C1). O que é, aliás, evidente, pois a não aceitação do recurso com fundamento na intempestividade do envio pela autoridade administrativa prejudicaria o arguido e não a autoridade administrativa.

Parte da doutrina e da jurisprudência entende que a pronúncia nos termos deste despacho previsto no artigo 63.º deve incidir exclusivamente sobre as questões da intempetividade do recurso e das exigências previstas no n.º 3 do artigo 59.º.<sup>26</sup>

No outro extremo, deparamo-nos com jurisprudência que inclui no âmbito do conhecimento deste despacho, não só todas as «falhas» da própria impugnação, como também outras questões, incluindo as relativas à própria decisão da autoridade administrativa (e não já da impugnação) como é o caso da nulidade, aproximando este despacho da pronúncia do juiz de julgamento penal de saneamento do processo, prevista no artigo 311.º do CPP.<sup>27</sup>

Que consequências podem ser retiradas para resposta a estas questões das características atrás enunciadas da fase de impugnação judicial?

Verificámos que esta fase tem semelhanças com o recurso em processo penal, na parte em que é uma fase impulsionada pelo arguido após a prolação de uma decisão condenatória pela autoridade administrativa, em que aquele tem como objetivo a reavaliação da decisão desta última.

Por outro lado, a impugnação também se assemelha ao julgamento penal, na parte em que o juiz está obrigado a conhecer autonomamente da contraordenação pela qual o arguido foi condenado, conforme resulta, não só do facto de o artigo 62.º afirmar que o ato de apresentação dos autos ao juiz vale como acusação, como também do disposto nos n.ºs 4 e 5 do artigo 64.º que determinam que o juiz fundamente a sua decisão, tanto de facto como de direito, mesmo nos casos em que tenha decidido sem julgamento.

Esta fase de impugnação judicial é, assim, como se referiu, uma fase com características mistas, assemelhando-se em certos aspetos ao julgamento penal, noutros ao recurso penal. Pelo que a decisão do regime aplicável deverá assentar na concreta caracterização do ato que se pretende praticar, avaliando se é um ato mais próximo do recurso ou se o é da intervenção do juiz penal no julgamento de primeira instância.

Na fase judicial do processo do de contraordenação, o tribunal pronuncia-se sobre dois objetos diferentes.

Em primeiro lugar, sobre a admissibilidade da própria impugnação.

Em segundo lugar, sobre a própria matéria do caso: a *decisão do caso*, na letra do artigo 64.º. a decisão do caso, por seu turno, inclui-se a apreciação da validade da decisão da autoridade administrativa e a avaliação da prática da contraordenação pelo arguido.

<sup>26</sup> É o caso de ANTÓNIO LEONES DANTAS, *O despacho liminar...* (cit. nt. 9), p. 16. Nesse sentido vão também os acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 08.05.2013 (Proc. 0655/13), de 23.04.2013 (Proc. 0271/13), de 30.04.2013 (Proc. 01418/12) e de 22.05.2013 (Proc. 0278/13) e do Tribunal da Relação de Évora de 22.04.2010 (Proc. 2826/08.8TBSTR.E1).

<sup>27</sup> Neste último sentido, o acórdão do Tribunal da Relação de Évora de 28.10.2008 (Proc. 1441/08-1).



O primeiro objeto de pronúncia é pressuposto de o tribunal se poder pronunciar sobre o segundo, uma vez que, para o tribunal se pronunciar sobre o caso, tem de previamente decidir se a impugnação é admissível.

É este objeto de pronúncia que é incorporado no despacho de rejeição do recurso previsto no artigo 63.º e é um ato que, atendendo ao objeto sobre que incide, se identifica muito mais com a fase de recurso em processo penal, do que com a fase de julgamento de em primeira instância.

Ou seja, através deste despacho o juiz decide se rejeita recurso. Decidir se a decisão da autoridade administrativa é nula já é, em si, o conhecimento do próprio objeto do recurso e pressupõe que este seja aceite. Logo a questão da eventual nulidade da decisão da autoridade administrativa não é conhecida neste despacho que tem como objetivo exclusivo decidir se o recurso é admitido.<sup>28</sup>

Não é, assim, é aplicável o artigo 311.º do CPP, porque, nesse caso, o que o juiz penal faz é pronunciar-se sobre o ato que desencadeia a fase processual e que, diferentemente do que sucede no caso do processo de contraordenação, no processo penal é a Acusação.

Ou seja, não pode aplicar-se subsidiariamente o disposto no artigo 311.º do Código de Processo Penal ao despacho previsto no artigo 63.º do RGIMOS, porque o artigo 311.º respeita a um ato que não tem correspondência no processo de contraordenação.<sup>29</sup> O tipo de pronúncia que subjaz ao artigo 63.º é mais próximo do que sucede em sede de recurso penal do que desta fase de início do julgamento penal em primeira instância.

Excluída que está esta interpretação mais ampla do artigo 63.º que inclui no âmbito de apreciação deste despacho também as questões relativas à nulidade da decisão da autoridade administrativa, cabe retomar a questão quanto aos outros dois temas referidos no artigo 59.º: a recorribilidade da decisão e a legitimidade.

Conforme já referido neste texto, parte da doutrina e da jurisprudência defende que não podem ser tratadas neste despacho de rejeição de recurso quaisquer outras questões que não sejam o prazo e o facto de a impugnação ser escrita e constar de alegações e conclusões. Parece estar pressuposto neste entendimento que a avaliação dos temas da recorribilidade e da legitimidade corresponderia já ao conhecimento do próprio recurso, portanto à sentença ou ao despacho do artigo 64.º.

<sup>28</sup> Nesse sentido, para além da posição de LEONES DANTAS já citada na nt. 26, também ANTÓNIO BEÇA PEREIRA, *O Regime Geral das Contra-ordenações e Coimas*, 12ª ed., Coimbra: Almedina, 2017, p. 191.

<sup>29</sup> Nesse sentido, se pronuncia LEONES DANTAS, defendendo a correspondência deste despacho, não com o artigo 311.º do Código de Processo Penal, mas com os artigos 414.º e 417.º que são os relativos aos recursos em processo penal (ANTÓNIO LEONES DANTAS, *O despacho liminar...* cit. nt. 9, pp. 12 e 13 - onde, por lapso, escreve artigo 411.º, em lugar de 311.º). Nesse sentido, também os acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo já mencionados na nt. 26 e, ainda os acórdãos da Relação de Évora de 04.04.2004 (Proc. 483/04-1) e de 03.12.2009 (Proc. 2768/08.7TBSTR.E1).

Na verdade, parte da doutrina e da jurisprudência que remete esta avaliação para outro momento, parece, até, pressupor que tal avaliação seria feita no despacho previsto no artigo 64.º.<sup>30</sup> Todavia, o despacho do artigo 64.º não é, como se referiu, um despacho interlocutório, nem preparatório do julgamento. É um despacho final que só ocorre se os demais sujeitos processuais não se opuseram. Por este motivo, não parece poder sustentar-se a não pronúncia no âmbito do despacho de rejeição do recurso do 63.º sobre estes aspetos, no argumento de que existe para o efeito o despacho previsto no artigo 64.º, porque este é de ocorrência meramente eventual.

Assim sendo, cabe questionar em que momento, senão o do despacho de rejeição do artigo 63.º, deverá o tribunal pronunciar-se sobre a irrecorribilidade da decisão ou sobre a falta de legitimidade do recorrente? O juiz deverá aceitar o recurso e marcar audiência, para, depois, em audiência, decidir que a decisão não é recorrível ou que o recorrente não tem legitimidade? Se o recurso for interposto pelo denunciante que não tem legitimidade de uma decisão de arquivamento da autoridade administrativa, o juiz deve aceitar o recurso e marcar a audiência, convocando o arguido que já nem o é porque o processo foi arquivado para, depois, proferir sentença, declarando a ilegitimidade do recorrente?

É que o objeto da pronúncia do despacho previsto no artigo 63.º é precisamente a questão da admissibilidade do recurso e, por conseguinte, não há outro momento para rejeitar o recurso por falta dos elementos previstos no artigo 59.º.

Se o juiz não rejeitar o recurso, o que tem a fazer é, nos termos do artigo 65.º, aceitá-lo e marcar audiência ou promover a via do artigo 64.º, notificando os demais sujeitos processuais para dizerem se se opõem a essa via de decisão do caso.

Não sendo o recurso rejeitado, o processo prossegue para audiência de julgamento, porque a via do 64.º só é aberta, quando não haja oposição dos demais sujeitos processuais.

Em conclusão, a expressão «exigências de forma» do artigo 63.º não se refere exclusivamente ao modo de apresentação da impugnação referido no n.º 3 do artigo 59.º. As exigências de forma a que o artigo 63.º se refere compreendem todos os aspetos referidos no artigo 59.º que, aliás, tem como epígrafe «Forma e prazo». Todos os aspetos enunciados neste artigo 59.º correspondem a razões de forma, no sentido em que não respeitam ao mérito do próprio recurso, mas sim aos pressupostos da sua aceitação.

E, portanto, o regime da rejeição do recurso resulta da conjugação do artigo 63.º com o artigo 59.º, *na sua totalidade*, ou seja, todos os aspetos relativos à admissibilidade do recurso: a decisão ser recorrível (n.º 1), o recorrente ter legitimidade (n.º 2)<sup>31</sup> e apresentar o recurso pelo modo previsto no n.º 3.

Em conclusão:

<sup>30</sup> Parece ser essa a posição de ANTÓNIO LEONES DANTAS, expressa no seu *O despacho liminar...* (cit. nt. 9), p. 16: «Daí que sempre que ocorram circunstâncias que obstem ao conhecimento do mérito do recurso, o juiz deverá encaminhar a decisão dessas questões para o conhecimento por despacho, nos termos do artigo 64.º».

<sup>31</sup> No sentido em que a falta de legitimidade do recorrente está bem conhecida em despacho liminar, o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 06.03.2008 (Proc. 01056/07).

O despacho de rejeição do recurso previsto no artigo 63.º, não tem um âmbito tão alargado como entende alguma jurisprudência que defende que é este o momento para declarar a eventual nulidade da decisão da autoridade administrativa, por aplicação subsidiária do artigo 311.º, porque não é esse o objeto desta pronúncia.

Não tem, também, um âmbito tão restrito, que imponha que o juiz só deva rejeitar o recurso se for interposto fora de prazo, se não for feito por escrito ou se não constar de alegações e conclusões, porque, nesse caso, ficariam os restantes pressupostos da aceitação do recurso previstos no artigo 59.º por decidir. E não se pode avançar para a decisão do caso, sem previamente aceitar o recurso.

Para efeito da pronúncia prevista no artigo 63.º, o juiz verifica:

- Se a decisão é recorrível: 59.º, n.º 1;
- Se o recorrente tem legitimidade: 59.º, n.º 2;
- Se o recurso foi apresentado por escrito e consta de alegações e conclusões: 59.º, n.º 3.

Se faltar algum destes elementos, o recurso é rejeitado e essa decisão é recorrível conforme dispõe o n.º 2 do artigo 63.º.

#### **4.2.3. O despacho de aceitação do recurso do artigo 65.º do RGIMOS: conteúdo**

A apreciação preliminar do recurso a que se refere o artigo 27.º-A do RGIMOS não se esgota, porém, no despacho proferido ao abrigo do artigo 63.º, porque este é um despacho de rejeição e não terá lugar se todos os pressupostos do artigo 59.º estiverem verificados.

Cabe, assim, neste ponto responder à questão acima colocada: sendo o despacho do artigo 63.º um despacho de rejeição, conforme se afirma na epígrafe do artigo, o que sucede se todos os pressupostos estiverem verificados?

Nesse caso, o que o juiz deverá proferir é um despacho de aceitação que é diferente daquele que se prevê no artigo 63.º, uma vez que o despacho de aceitação não é recorrível, atenta a limitação das causas de recurso do artigo 73.º do RGIMOS.

Portanto, não havendo razões para rejeitar a impugnação, o juiz aceita o recurso e marca julgamento ou promove a decisão por despacho do 64.º, notificando os sujeitos processuais para declararem se se opõem a essa forma de decisão do caso, conforme resulta do artigo 65.º.

Este despacho de aceitação é, portanto, um ato que está previsto, ou pelo menos, subjacente, ao artigo 65.º, reforçado pela referência no artigo 27.º-A, n. 1, alínea d), ao «despacho que procede ao exame preliminar do recurso».

Assim, aquilo em se se traduz o exame preliminar do recurso a que o artigo 27.º-A se refere consiste, em alternativa, em um de dois despachos:

*i)* O despacho de rejeição do 63.º que é recorrível;

*ii)* O despacho de aceitação do 65.º que marca audiência de julgamento ou desencadeia as notificações necessárias para a decisão por despacho nos termos do 64.º e que não é recorrível.

No âmbito deste despacho de aceitação proferido ao abrigo do artigo 65.º, poderá o juiz também determinar outros aspetos que respeitam à audiência de julgamento marcada, caso seja esta a via de decisão escolhida. São eles a decisão sobre a obrigatoriedade de participação do arguido na audiência, prevista no artigo 67.º e a determinação do âmbito da prova a produzir em audiência que o n.º 2 do artigo 72.º permite que o juiz efetue.<sup>32</sup>

Podendo o despacho em que se aceita o recurso, tratar logo destes dois aspetos, eles não constituem, todavia, um conteúdo obrigatório deste despacho, uma vez que podem ser tratados posteriormente em despachos autónomos, designadamente, até, já em audiência de julgamento.

Pelas questões que suscita, trata-se especificamente no ponto seguinte da possibilidade de delimitação do âmbito da prova prevista no n.º 2 do artigo 72.º

#### **4.2.4. A determinação do âmbito da prova do artigo 72.º, n.º 2**

Dispõe o n.º 2 do artigo 72.º que compete ao juiz determinar o âmbito da prova a produzir. Este preceito respeita apenas à via de audiência de julgamento, uma vez que na decisão por despacho do 64.º não há lugar a produção de prova em audiência.

Deste preceito resulta, em primeira linha, que o tribunal tem o poder-dever de *recusar todos os meios de prova que julgue desnecessários à formação da sua convicção sobre os factos*.<sup>33</sup> Matéria que, conjugada com o regime do artigo 340.º do CPP, exige que o dever de recusa se estenda à «prova inconstitucional, ilegal, irrelevante, supérflua, inadequada, de obtenção impossível ou muito duvidosa ou tiver finalidade meramente dilatória»<sup>34</sup>

Cabe, todavia, também no âmbito deste artigo a decisão de não repetir em audiência de julgamento a prova já produzida na fase administrativa e documentada nos autos, designadamente a produção de depoimentos testemunhais, determinando, por exemplo, que apenas sejam ouvidas em julgamento testemunhas que não o foram na fase administrativa ou,

<sup>32</sup> No sentido de que estes temas também cabem no âmbito do despacho «liminar», *vd.* ANTÓNIO LEONES DANTAS, *O despacho liminar...* (cit. nt. 9), p. 24.

<sup>33</sup> ANTÓNIO LEONES DANTAS, *Direitos das Contra-ordenações...* (cit. nt. 8), p. 84.

<sup>34</sup> PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário...* (cit. nt. 17), p. 293.

tendo-o sido, apenas em relação a aspetos sobre que o depoimento na fase administrativa não incidiu.<sup>35</sup>

A questão que se coloca é a de saber se esta limitação, ancorada no disposto no n.º 2 do artigo 72.º, implicará uma limitação do âmbito da causa. Ou seja, se ela significa a delimitação do objeto da impugnação só a uma parte da factualidade.

Nos casos dos despachos descritos, não há uma restrição do âmbito dos factos sobre que se produz prova, porque, havendo testemunhas novas, elas poderão ser inquiridas a toda a factualidade. Existe apenas uma limitação quanto à repetição da prova já produzida. Uma vez que o juiz pode (e deve) considerar a prova que já consta do processo, determina que a prova não seja repetida na audiência de julgamento.

Portanto, não se trata de restringir o âmbito dos factos sobre os quais se vai produzir prova, mas a de limitar a repetição da prova. O que é absolutamente consentâneo com o RGIMOS, dada a possibilidade de o juiz decidir, até, sem julgamento algum nos termos do artigo 64.º.

A delimitação do objeto do processo na impugnação judicial da decisão da autoridade administrativa que alguns autores admitem<sup>36</sup> é difícil de compatibilizar com a caracterização desta fase como de plena jurisdição, uma vez que o tribunal tem de se pronunciar sobre todos os factos que relevam para a imputação da contraordenação.<sup>37</sup>

É verdade que a impugnação pode ser subjetivamente restringida. Se há vários arguidos e só um impugnar a decisão, a decisão torna-se definitiva em relação aos outros que já não têm intervenção na fase judicial.

Mas a impugnação não pode ser limitada a uma parte da matéria, uma vez que a decisão final incidirá sobre a totalidade do objeto do processo, sob pena de, se o tribunal não se pronunciar sobre todos os factos, não ter sequer base para basear uma condenação, caso seja esse o sentido da sentença.

Veja-se que, até no caso do artigo 64.º em que não há qualquer julgamento – e não há, portanto, lugar a nova produção de prova –, o RGIMOS obriga o juiz, nos n.ºs 4 e 5, a fundamentar a sua decisão, de facto e de direito.

Ou seja, mesmo nos casos em que não há julgamento, o juiz pronuncia-se autonomamente sobre a contraordenação, podendo inclusivamente afastar-se da decisão proferida pela autoridade administrativa. Tem de considerar a prova produzida na fase administrativa, é certo. De outro modo, nem teria como fundamentar de facto a sua própria decisão, uma vez que, neste caso, não há lugar à produção de prova na fase judicial. Mas considerar a prova

<sup>35</sup> Evidentemente esta restrição só pode aplicar-se a testemunhas. O juiz não pode limitar o direito de o arguido ser ouvido a todo momento que queira.

<sup>36</sup> Possibilidade que alguns autores admitem. É o caso de LEONES DANTAS que parece entender que o objeto da impugnação pode ser delimitado em função das alegações e conclusões do arguido que impugna a decisão (ANTÓNIO LEONES DANTAS, *O despacho liminar...* cit. nt 9, pp. 17-18).

<sup>37</sup> Não tendo, naturalmente, o tribunal o dever de se pronunciar sobre factos inúteis que eventualmente constem da decisão.



produzida na fase administrativa não é o mesmo que considerar que os factos já estão definitivamente assentes e sobre eles o juiz já não terá de se pronunciar autonomamente.

O juiz deve efetivamente pronunciar-se autonomamente sobre a contraordenação e, não obstante ter de considerar a prova produzida na fase administrativa, pode divergir da valoração das provas que foi feita pela autoridade administrativa, o que resulta claro do disposto no n.º 5 deste artigo 64.º.

E, portanto, se tem de o fazer quando decide por despacho, por maioria de razão, terá de fazê-lo quando haja lugar a julgamento.<sup>38</sup>

Assim, o tribunal deverá incluir na matéria provada a totalidade dos factos relevantes para a decisão que constavam da decisão da autoridade administrativa. Pelo que, a delimitação do âmbito da prova a produzir em audiência de julgamento não implica qualquer restrição do âmbito da causa, na medida em que a sentença terá sempre de incidir sobre todo o objeto do processo.

O que decorre deste n.º 2 do artigo 72.º é o afastamento do regime previsto no 355.º, n.º 1, do Código de Processo Penal que exige que todas as provas sejam examinadas em audiência, nesse aspeto constituindo uma atenuação do princípio da imediação. Sendo, portanto, uma decorrência da possibilidade *de usar a prova produzida perante a autoridade administrativa* como «suporte à decisão do recurso».<sup>39</sup>

Sobre a admissibilidade da decisão de não voltar a ouvir testemunhas já ouvidas na fase administrativa, pronunciou-se já o Tribunal da Relação de Lisboa, considerando que não se trata da omissão de diligências essenciais à descoberta da verdade, no acórdão de 27.06.2017.<sup>40</sup>

#### 4.3. A decisão por despacho: artigo 64.º

O despacho previsto no artigo 64.º é, conforme já referido, um despacho que põe fim ao processo, quando não haja lugar a julgamento.

Em relação a este despacho, colocou-se atrás, a seguinte questão:

<sup>38</sup> Até porque é defensável que estes n.ºs 4 e 5 do artigo 64.º, não obstante a epígrafe do artigo, sejam diretamente aplicáveis também à «decisão do caso» feita na sequência de audiência de julgamento.

<sup>39</sup> PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário...* (cit. nt. 17), p. 291, ANTÓNIO LEONES DANTAS, *Direito das Contra-ordenações...* (cit. nt. 8), p. 85; ANTÓNIO DE OLIVEIRA MENDES E JOSÉ DOS SANTOS CABRAL, *Notas ao Regime Geral das Contra-ordenações e Coimas*, 3ª ed., Coimbra: Almedina, 2009, p. 250, FREDERICO DA COSTA PINTO, *O novo regime dos crimes e contra-ordenações no Código dos Valores Mobiliários*, Coimbra: Almedina, 2000, p. 31; HELENA MAGALHÃES BOLINA, «As contra-ordenações no novo Código dos Valores Mobiliários: aspectos processuais», in *Cadernos do Mercado de Valores Mobiliários*, n.º 7, 2000, p. 446.

<sup>40</sup> Acórdão não disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt), mas transcrito, na parte referida neste texto, no acórdão do Tribunal Constitucional n.º 478/2017.

*Para além dos quatro tipos de decisões possíveis previstas no artigo 64.º e que põem termo ao processo, é ainda possível uma quinta, em que o juiz declara a nulidade da decisão da autoridade administrativa, mas não põe fim ao processo (portanto, não arquiva, nem absolve o arguido) mas reenvia o processo para a autoridade administrativa para que esta reformule a decisão e corrija a nulidade?*

Esta questão não é, na verdade, privativa da modalidade de decisão por despacho, uma vez que pode colocar-se também em relação à própria sentença.

A admissão dessa possibilidade é sustentada, de forma constante, pela jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo.<sup>41</sup> Há, todavia, que considerar que se trata de jurisprudência emitida no âmbito das contraordenações tributárias, pelo que parte da fundamentação toma em linha de conta disposições que são específicas do Regime Geral das Infrações Tributárias.<sup>42</sup> Mais especificamente sobre o RGIMOS, idêntico entendimento é sustentado, de forma constante pelos Tribunais da Relação de Évora<sup>43</sup> e da Relação de Lisboa.<sup>44</sup>

A jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça não é, quanto a esta questão, uniforme. Com efeito, em acórdão de 21.12.2006,<sup>45</sup> o Tribunal sufragou o entendimento da remessa para autoridade administrativa para suprir a nulidade. Contudo, o Supremo Tribunal de Justiça havia absolvido um arguido, em consequência da declaração da nulidade da autoridade administrativa, por falta de narração de factos e de não subsunção às normas aplicáveis, em acórdão de 16.10.2002.<sup>46</sup> Também nos acórdãos de 10.01.2007<sup>47</sup> e de 29.1.2007<sup>48</sup> o Supremo Tribunal de Justiça determinou a absolvição do arguido, na sequência da nulidade da decisão da autoridade administrativa por falta de fundamentação.

Ao nível dos Tribunais da Relação, há algumas vozes dissonantes quanto às consequências da declaração de nulidade, essencialmente do Tribunal da Relação de Guimarães. Entendeu este tribunal<sup>49</sup> que, em caso de nulidade, o processo deve ser arquivado ou o arguido absolvido e

<sup>41</sup> Nesse sentido, veja-se os acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 03.06.2009 (Proc. 0444/09), 21.10.2009 (Proc. 0872/09), 25.11.2009 (Proc. 0938/09), 27.01.2010 (Proc. 01182/09), 23.04.2013 (Proc. 0271/13), 30.04.2013 (01418/12), 08.05.2013 (Proc. 0655/13) e de 22.05.2013 (Proc. 0278/13).

<sup>42</sup> Designadamente o artigo 63.º, daquele diploma, onde se estabelece um elenco de nulidades insupríveis e seus efeitos.

<sup>43</sup> Nos acórdãos de 04.04.2004 (Proc. 483/04-1), de 03.12.2009 (Proc. 2768/08.7TBSTR.E1), de 22.04.2010 (Proc. 2826/08.8TBSTR.E1) e de 25.09.2012 (Proc. 82/10.7TBORQ.E1).

<sup>44</sup> Acórdãos de 28.04.2004 (Proc. 1974/2004-3), 13.02.2007 (Proc. 101/2007-5), de 16.06.2011 (Proc. 1458/09.8TYLSB-A.L1-5), de 19.02.2013 (Proc. 854/11.5TAPDL.L1-5), de 27.03.2014 (Proc. 829/11.4TFLSB.L1-9) e de 21.12.2016 (Proc. 3115/16.0T8FNC.L1), este último disponível em [www.pgdlisboa.pt](http://www.pgdlisboa.pt). Sustenta, ainda, o Tribunal da Relação de Lisboa que essa decisão de anular e reenviar não é recorrível. Entendendo, diferentemente, que o arguido tem interesse em agir e legitimidade para recorrer da decisão judicial que anula a decisão da autoridade administrativa e determina a devolução do processo à autoridade para proferir nova decisão em que supra a nulidade, veja-se os acórdãos da Relação de Évora de 30.06.2003 (Proc.1183/03-1) e de 03.11.2004 (Proc. 2473/04-1).

<sup>45</sup> Proferido no Proc. 06P3201.

<sup>46</sup> Proferido no Proc. 02P2534.

<sup>47</sup> Proferido no Proc. 06P2829.

<sup>48</sup> Proferido no Proc. 06P3202.

<sup>49</sup> Nos seus acórdãos de 17.05.2010 (Proc. 622/08.1TBPV.L.G1), de 19.05.2016 (Proc. 4302/15.3T8VCT.G1) e de 30.06.2016 (Proc. 808/16.5T8VCT).

não devolvido à autoridade administrativa para corrigir. Também o Tribunal da Relação do Porto se pronunciou nesse sentido, em acórdão de 30.05.2005.<sup>50</sup>

A dúvida sobre a admissibilidade deste tipo de decisão prende-se com o facto de tal ato não estar previsto no RGIMOS. O que o RGIMOS prevê, nesta fase, é o arquivamento, a absolvição e a manutenção ou alteração da condenação.

Pelo que, a jurisprudência que sustenta esta orientação, tem fundamentado essa solução por aplicação subsidiária, não das normas do Código de Processo Penal relativas às causas de nulidade da Acusação, mas das causas de nulidade da sentença e subsequente reenvio do tribunal de recurso para a 1ª instância para corrigir a nulidade.

Portanto, de acordo com esta jurisprudência, o juiz pode, para além destes atos previstos no RGIMOS, anular a decisão da autoridade administrativa e devolver-lhe o processo para correção. O que precisamente pressupõe o reconhecimento de que o objeto de pronúncia neste caso – a validade da decisão da autoridade administrativa – é mais próximo da avaliação que é feita pelos tribunais de recurso em processo penal.

## Conclusão

O exame preliminar do processo a que se refere o artigo 27.º-A do RGIMOS consiste na avaliação da verificação dos pressupostos de admissibilidade do recurso de impugnação previstos no artigo 59.º do RGIMOS. Concretiza-se, ora através de um despacho de rejeição do recurso, quando falte algum desses pressupostos, ora através de um despacho que aceita o recurso e marca audiência de julgamento ou promove a via de decisão do artigo 64.º. Despachos que são distintos, designadamente no que respeita à sua recorribilidade, uma vez que apenas o despacho de rejeição é recorrível.

Este exame preliminar incide sobre os pressupostos da aceitação do recurso e, portanto, sobre o ato do arguido (a impugnação) que impulsiona a abertura da fase judicial do processo de contraordenação. Em consequência, não é objeto deste exame a validade da decisão da autoridade administrativa. Esta avaliação pressupõe já aceite o recurso e, portanto, já superada a fase do exame preliminar.


O despacho previsto no artigo 64.º já não se inclui na fase do exame preliminar, uma vez que se trata de uma decisão que põe termo a esta fase do processo, tendo como objeto de pronúncia a decisão do caso e pressupondo, portanto, já aceite a impugnação. Não é, portanto, um despacho saneador, desde logo, porque não é um despacho prévio à decisão final. É a própria decisão final desta fase, nos casos em que não há lugar a audiência de julgamento. E é apenas eventual porque é uma via que só pode ser seguida, caso não haja oposição dos sujeitos processuais a quem a lei atribui esse direito.

<sup>50</sup> Proferido no Proc. 0510097.

A fase de impugnação judicial do processo de contraordenação apresenta características que se aproximam, nuns casos, da fase de recurso em processo penal, noutros, da fase de julgamento penal em primeira instância. Atenta a feição mista desta fase, a determinação das normas processuais penais a aplicar subsidiariamente não pode fazer-se através de um critério único que abranja toda a fase. Terá, antes, de ter em consideração, as características próprias que decorrem do objeto de pronúncia do tribunal no ato cujo regime se procura determinar.

O objeto de pronúncia do tribunal aproxima-se dos recursos em processo penal, quando incide – como é o caso do artigo 63.º do RGIMOS – sobre a admissibilidade da própria impugnação que é impulsionada pelo arguido e, nesse caso, deverão ser convocadas as normas processuais penais relativas ao recurso penal, caso o regime previsto no RGIMOS não dê resposta ao regime aplicável.

Já quando à decisão do caso, especificamente no que respeita à determinação da prática da contraordenação pelo arguido, a pronúncia do tribunal é mais próxima da do julgamento penal. Pelo que, neste caso, as normas processuais penais a convocar, quando a sua aplicação subsidiária se justifique, são as relativas ao julgamento em primeira instância.



## **Contraordenações urbanísticas**

### **6. Contraordenações urbanísticas: os casos**

Fernanda Paula Oliveira

### **7. Contraordenações urbanísticas: âmbito e fase administrativa do processo**

Fernanda Paula Oliveira

### **8. A tramitação da fase judicial das contraordenações urbanísticas**

Sofia David

### **9. A Execução das contraordenações urbanísticas**

Licínio Lopes Martins



CENTRO  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS

## 6. CONTRAORDENAÇÕES URBANÍSTICAS: OS CASOS\*

Fernanda Paula Oliveira\*\*

- 1. O direito do urbanismo e os seus domínios mais relevantes
- 2. O Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE)
  - 2.1. As operações urbanísticas
  - 2.2. Os procedimentos urbanísticos regulados no RJUE e a sua evolução
  - 2.3. Os intervenientes nos processos urbanísticos passíveis de contraordenação
  - 2.4. O regime sancionatório no RJUE
  - 2.5. As contraordenações no RJUE (os casos)
    - 2.5.1. Contraordenações relacionadas com os procedimentos urbanísticos (de controlo preventivo ou de outra natureza)
    - 2.5.2. Contraordenações relacionadas com os técnicos intervenientes nos processos
    - 2.5.3. Contraordenações relacionadas com os requerentes/promotores/empreiteiros (violação dos seus deveres)
    - 2.5.4. Outras contrordenações
- Notas conclusivas
- Vídeo da apresentação

### 1. O direito do urbanismo e os seus domínios mais relevantes

A atividade de planeamento territorial afirma-se como um dos domínios mais relevantes do direito do urbanismo, apresentando com este uma relação de necessidade, já que não é atualmente pensável uma administração e uma prática urbanísticas ou de ocupação do território realizadas ao acaso: as mesmas deverão ser sempre devidamente enquadradas e orientadas por instrumentos que as programem racionalmente.

Neste ponto, assumimos um conceito amplo de planeamento que abrange não apenas a atividade de *produção de planos* (que termina com a aprovação destes e a sua entrada em vigor) mas antes como *um processo*<sup>1</sup>, que, para além da elaboração de planos (planeamento em sentido estrito), engloba ainda a sua *execução*, seja ela material (concretização efetiva das determinações do plano) ou jurídica (concretização das suas disposições destinadas a garantir a perequação de benefícios e encargos deles decorrentes) e a respetiva monitorização e avaliação.

Passa-se, assim, atualmente, de uma visão estreita radicada no *plano* enquanto resultado acabado de um processo de planeamento, para uma conceção mais aberta e *iterativa* deste como um processo contínuo que abrange o momento da sua execução, avaliação e monitorização.

\* Já publicado no e-book: [Regime geral das contraordenações e as contraordenações administrativas e fiscais](#), em setembro de 2015.

\*\* Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

<sup>1</sup> O conceito de planeamento é polissémico: tanto pode significar o pensar ou determinar previamente uma ação ou série de ações para um fim determinado (carácter probabilístico); como o processo de preparação de um conjunto de decisões para a ação no futuro, direcionada a alcançar objetivos por meio preferenciais; ou como a realização de uma sequência ordenada de ações que levará à realização de um objetivo ou objetivos declarados ou como planeamento público (planeamento como atividade da sociedade organizada).

Não obstante isto, e do ponto de vista lógico (e cronológico) é comum distinguir-se, no direito do urbanismo, as temáticas do *planeamento urbanístico* – enquanto atividade jurídica de produção de planos – e as da gestão urbanística – atividade que se prende com a concreta ocupação, uso e transformação dos solos, seja esta realizada diretamente pela Administração Pública ou pelos particulares sob a direção, promoção, coordenação ou controlo daquela.

Todas estas temáticas encontram-se atualmente tratadas num diploma básico – a Lei de Bases das Políticas Públicas de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, aprovada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio – e desenvolvidas, cada uma delas, em diplomas específicos. Assim, enquanto o planeamento territorial tem o seu regime fundamental tratado no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) – aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio –, a gestão urbanística detém uma regulamentação legislativa mais dispersa consoante o tipo de instrumento de gestão em causa: tratando-se de uma gestão programada pela câmara municipal vocacionada para a nova urbanização e/ou edificação – designada de gestão ou de execução sistemática (programada) de planos –, a mesma encontra-se regulada também no RJIGT; tratando-se de uma gestão urbanística não sistemática (isto é, não programada pela Administração, mas pelos interessados, promotores das várias operações de ocupação do território) também vocacionada para a nova urbanização e/ou edificação é o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE) que se aplica (regime aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro e cuja última alteração consta do Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro); tratando-se, por fim, de uma gestão urbanística orientada para a intervenção no existente, isto é, uma gestão assente na reabilitação/regeneração urbanas, aplica-se o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro (e alterada pela Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto e pelo Decreto-Lei n.º 136/2014).

Qualquer destes regimes contém, no seu âmbito de aplicação, normas específicas relativas ao chamado ilícito de mera ordenação social: vale, assim, no caso do RJRU o artigo 77.º-C; no caso do RJIGT, o seu artigo 131.º, que remete agora para diploma próprio a regulação e desenvolvimento das contraordenações resultantes da violação de disposições de planos intermunicipais ou municipais bem como de medidas cautelares, e no caso do RJUE, o artigo 98.º.

Sendo este último o regime que maior relevo assume no âmbito do direito do urbanismo – por ser aquele que maior aplicação tem, fruto de a gestão urbanística municipal raramente ser uma gestão programada e de a aposta na reabilitação ser ainda recente –, é às contraordenações no seu domínio que nos referiremos no presente texto.

Antes porém de entrarmos concretamente nesta questão, convém ter presente, desde logo, o âmbito de aplicação do RJUE – isto é, as operações a que o mesmo se aplica e os tipos de procedimentos de controlo administrativo a que elas estão sujeitas – bem como os vários intervenientes no processo de urbanização e edificação e os deveres e ónus que têm de cumprir, pois apenas deste modo poderemos identificar cabalmente (e entender) o regime contraordenacional nele estabelecido.

## 2. O Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE)

### 2.1. As operações urbanísticas

O RJUE regula a realização de *operações urbanísticas*, isto é, das várias intervenções nos solos para fins não naturais (isto é, artificiais). São, efetivamente consideradas operações urbanísticas todas as operações materiais de urbanização, de edificação, de utilização dos edifícios ou do solo desde que, neste último caso, para fins não exclusivamente agrícolas, pecuários, florestais, mineiros ou de abastecimento público de água [alínea j) do artigo 2.º], englobando por isso as *obras de urbanização* [obras de criação e remodelação de infraestruturas destinadas a servir diretamente os espaços urbanos ou as edificações, designadamente arruamentos viários e pedonais, redes de esgotos e de abastecimento de água, eletricidade, gás e telecomunicações, e ainda espaços verdes e outros espaços de utilização coletiva – alínea h) do artigo 2.º], as *operações de loteamento urbano* [ações que têm por objeto ou por efeito a constituição de um ou mais lotes destinados, imediata ou subsequentemente, à edificação urbana e que resulte da divisão de um ou vários prédios ou do seu reparcelamento – alínea i) do artigo 2.º], os *trabalhos de remodelação de terrenos* [operações que impliquem a destruição do revestimento vegetal, a alteração do relevo natural e das camadas de solo arável ou o derrube de árvores de alto porte ou em maciço para fins não exclusivamente agrícolas, pecuários, florestais ou mineiros – alínea m) do artigo 2.º] e as obras de *edificação*, sejam elas de *nova construção* [isto é, de novas edificações – alínea b) do artigo 2.º], sejam de *intervenção em edifícios existentes*, podendo, neste caso, traduzir-se em *obras de conservação* [destinadas a manter uma edificação nas condições existentes à data da sua construção, reconstrução, ampliação ou alteração, designadamente as obras de restauro, reparação ou limpeza – alínea f) do artigo 2.º], de *reconstrução* [obras de construção subsequentes à demolição, total ou parcial, de uma edificação existente, das quais resulte a reconstituição da estrutura das fachadas – alínea c) do artigo 2.º]<sup>2</sup>, de *alteração* [obras de modificação das características físicas de uma edificação existente, ou sua fração, designadamente a respetiva estrutura resistente, o número de fogos ou divisões interiores, ou a natureza e cor dos materiais de revestimento exterior, sem aumento da área total de construção, da área de implantação ou da altura da fachada – alínea d) do artigo 2.º], de *ampliação* [obras de que resulte o aumento da área de implantação, da área total de construção, da altura da fachada ou do volume de uma edificação existente] ou, no limite, de *demolição* [obras de destruição, total ou parcial, de uma edificação existente – alínea g) do artigo 2.º].

Porque estas operações podem contender com importantes interesses públicos (como o correto ordenamento do território, o património cultural, o ambiente, etc.), as mesmas encontram-se condicionadas por normas legais e regulamentares (incluindo as de planeamento do território) e estão, por isso, sujeitas, em regra, a controlos preventivos, normalmente da responsabilidade dos órgãos municipais, procedimentos esses que se destinam a aferir se a concreta operação urbanística que o promotor pretende levar a cabo cumpre as referidas condicionantes legais e regulamentares e, cumprindo-as, permitir a concretização de tais

<sup>2</sup> Sobre as dificuldades de determinação do que sejam obras de reconstrução em face da definição legal cfr. o nosso *Mais uma Alteração ao Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*, Coimbra, Almedina, 2014. p. 7 e ss.

operações. Estes procedimentos encontram-se também identificados e regulados no RJUE, não estando porém a eles sujeitas todas as operações urbanísticas, já que o legislador isenta (ou permite isentar) destes controlos as operações que, nos termos da lei ou de regulamentos municipais, sejam consideradas de *escassa relevância urbanística* ou *sem impacto no território* (isenções objetivas previstas nos artigos 6.º e 6.º -A do RJUE) bem como aquelas que não tendo estas características sejam promovidas por certas entidades, em regra públicas (isenções subjetivas constantes do artigo 7.º do RJUE), ainda que, neste último caso, tais operações estejam sujeitas a outro tipo de controlos.

## 2.2. Os procedimentos urbanísticos regulados no RJUE e a sua evolução

i) Incidindo agora a nossa atenção sobre os tipos de procedimentos de controlo administrativo previstos no RJUE, podemos afirmar, desde logo, que esta é uma das temáticas que maior evolução tem tido nos últimos anos.

Com efeito, de há muito que estas operações se encontram sujeitas a controlo por parte da Administração municipal, controlo esse que se traduzia tradicionalmente num *licenciamento*, ainda que a sua tramitação variasse em função, designadamente, do grau de densidade do instrumento urbanístico em vigor na respetiva área.

ii) Com a versão inicial do RJUE passou a diferenciar-se o procedimento de *licenciamento* do de *autorização*, assentando tal diferença na distinta *densidade de planeamento* vigente na área, a que se juntava o critério do *tipo de operação a realizar*. Assim, o *procedimento simplificado de autorização* utilizar-se-ia quando os parâmetros da decisão estivessem definidos com precisão num plano dotado de precisão ou num prévio ato da Administração ou quando a operação a realizar tivesse escassa ou pouca relevância urbanística. O *procedimento de licenciamento* teria lugar nas restantes situações. Ou seja, a *autorização* era o ato de controlo preventivo exigido para aquelas situações em que as regras e parâmetros de apreciação dos projetos se encontravam já definidos com bastante precisão, podendo dizer-se que, desde que o projeto apresentado não contrariasse essas normas, o requerente teria *direito à autorização*, sendo, numa situação destas, o poder de apreciação da Administração municipal vinculado. Por sua vez, a *licença* seria o ato de controlo preventivo necessário nas situações em que, por tais regras e critérios não se encontrarem ainda definidos ou não estarem definidos com precisão, a lei deixaria uma margem maior de discricionariedade à Administração na apreciação dos concretos projetos, pelo que não se poderia dizer que o particular tivesse automaticamente um direito à licença, na medida em que a questão de saber se o projeto apresentado estava ou não conforme ao ordenamento urbanístico necessitava da intervenção de um juízo intermediador (entre a lei e a situação concreta) da Administração.

Em suma, e de acordo com a versão inicial do RJUE, os procedimentos de licenciamento e de autorização distinguir-se-iam pela *diferente densidade de controlo preventivo* e pelo *diferente grau de concretização da posição subjetiva do particular*: na autorização a posição subjetiva deste estaria mais concretizada (por se encontrar pré definida em prévio ato administrativo



ou instrumento de planeamento concreto) e, por isso, haveria uma menor intensidade de controlo preventivo por parte dos órgãos municipais competentes, diminuição do controlo que se traduziria concomitantemente, num aumento da responsabilidade dos particulares e dos autores do projeto e num maior controlo preventivo *a posteriori* em matéria de vistoria e de fiscalização. No licenciamento, a posição do particular estaria menos concretizada dependendo, deste modo, de um juízo discricionário da Administração.

- iii)* Com o Decreto-Lei n.º 177/2001, esta diferenciação de base acabou por ser posta em causa, já que se veio, por um lado, reduzir substancialmente as situações sujeitas ao procedimento de autorização e, por outro, reformatar o tipo de controlo que era efetuado no seu âmbito, que passou a ser idêntico, em termos de poder de conformação, ao previsto para o licenciamento, não se podendo já afirmar que o interessado tinha uma posição mais consolidada na medida em que também ficava dependente de uma avaliação discricionária da Administração.
- iv)* A Lei n.º 60/2007 veio redelimitar o âmbito de aplicação dos procedimentos de controlo preventivo das operações urbanísticas, visando, por um lado, objetivos de simplificação procedimental e, por outro lado, de *eliminação de controlo* nas situações em que, na ótica do legislador, este manifestamente se não justificava. A concretização deste desígnio traduziu-se na quase *extinção do procedimento de autorização* — que passa a aplicar-se apenas à utilização dos edifícios ou suas frações autónomas, bem como às alterações de utilização dos mesmos (n.º 4 do artigo 4.º em conjugação com o artigo 62.º) — e a sua substituição, praticamente na íntegra, pelo procedimento de *comunicação prévia*, tendo-se, no entanto, mantido, na distinção genérica entre as operações que devem ficar sujeitas a licença e a comunicação prévia, os critérios que permitiam diferenciar e distinguir os procedimentos de licença dos de autorização: estariam sujeitas a comunicação prévia as operações que ocorressem em áreas para as quais os parâmetros aplicáveis se encontrassem previamente definidos com algum grau de precisão quer em instrumento de gestão territorial (plano de pormenor com determinadas características) quer em ato administrativo (que tenha aprovado uma operação de loteamento ou uma informação prévia muito precisa,) quer na situação fáctica existente (zona urbana consolidada). A licenciamento ficariam sujeitas as operações urbanísticas nas restantes situações.

A substituição da figura da autorização pela da comunicação prévia tinha como objetivo concretizar a tendência para a simplificação dos controlos administrativos prévios ao exercício de atividades privadas, simplificação que, segundo se entendia, podia mesmo, para atividades de menor risco, consubstanciar-se na substituição de controlos prévios por controlos posteriores ao início da atividade.

A comunicação prévia então prevista no RJUE não correspondia, porém, a este tipo de simplificação máxima, na medida em que se apresentava, ainda, como um procedimento autorizativo já que, mesmo exigindo-se que o interessado entregasse a totalidade do projeto (no caso das obras de edificação, não apenas o projeto de arquitetura ou, mesmo, os projetos das especialidades, mas também, e ainda, todos os elementos e documentos que num

procedimento de licenciamento apenas seriam exigíveis após a licença e para efeitos da emissão do respetivo alvará), ainda assim era dado um prazo à Administração para verificar a sua conformidade com as normas em vigor e, caso esta não se verificasse, impedir que a operação se concretizasse por via de um ato administrativo de *rejeição da comunicação prévia*. A falta de rejeição dentro desse prazo é que corresponderia a uma permissão (ficcional) para a concretização da pretensão (que a lei designava de admissão da comunicação prévia e conferia a natureza de ato administrativo para todos os efeitos).

Tratava-se, assim, de uma *comunicação prévia com prazo*, em que a lei determinava que a comunicação prévia do interessado só produzia os efeitos visados (de poder iniciar a operação) se o órgão competente não se pronunciasse em sentido contrário dentro de determinado prazo.

Note-se que quer o procedimento de licenciamento, quer o de autorização quer o de comunicação prévia com a configuração acabada de referir se apresentavam como procedimentos de controlo preventivo das operações urbanísticas, já que o particular, para levar a cabo a operação urbanística pretendida (e que se encontra condicionada pelas normas em vigor), tinha de se dirigir à Administração apresentando-lhe a sua pretensão (isto é, todos os elementos que permitissem a esta verificar se estavam cumpridas as exigências legais aplicáveis), apenas podendo levá-la a cabo (concretizá-la) depois de uma decisão da administração (ainda que ficcional) que confirmasse que a mesma cumpria todas as exigências de interesse público que lhe eram impostas (ou, pelo menos, não infirmasse tal conformidade).

Assim, no caso do *procedimento de licenciamento*, o particular tinha (e tem) de aguardar por uma decisão expressa da Administração, decisão que tanto pode ser deferimento (neste caso a operação pode ser levada a cabo já que a decisão remove um limite legal ou regulamentar àquela atividade ou ao seu exercício) como de indeferimento (no caso de não se cumprirem as exigências legais e regulamentares que condicionam a atividade). Por sua vez, no caso da *autorização* o particular tinha (e tem) de aguardar pela apreciação da Administração e pela sua decisão, apenas podendo levar a cabo a utilização do edifício depois de tal decisão ser tomada (ainda que, se a Administração *não cumprir o seu dever de decisão*, a lei ficcione uma decisão favorável: deferimento tácito). No caso da *comunicação prévia* com a configuração referida supra (a configuração que lhe foi dada pela Lei n.º 60/2007), o particular também tinha de aguardar pela (dar um prazo para) a apreciação da Administração, ainda que esta, neste caso, apenas tivesse um dever de decidir expressamente se a pretensão (os projetos a ela relativos) estivesse(m) em desconformidade com as normas aplicáveis (rejeição); na falta de rejeição dentro do prazo, tal equivalia a uma admissão da comunicação prévia, que permitia ao interessado realizar a operação pretendida.

- v) Com o Decreto-Lei n.º 136/2014 o legislador mantém os tipos de procedimentos de controlo preventivo previstos na versão anterior (licenciamento, autorização e comunicação prévia), mas altera a configuração desta última, que deixa de ser uma comunicação prévia com prazo para passar a ser uma *mera comunicação prévia* isto é, “uma declaração que, desde que corretamente instruída, permite ao interessado

*proceder imediatamente à realização de determinadas operações urbanísticas após o pagamento das taxas devidas, dispensando a prática de quaisquer atos permissivos.”* (n.º 2 do artigo 34.º do RJUE).

Deixamos, de estar, assim, perante um procedimento de controlo preventivo no sentido anteriormente apontado, isto é, no sentido de que o particular, para levar a cabo a sua atividade, necessita de aguardar por uma *apreciação* da Administração sobre os projetos apresentados e por uma *decisão* sobre os mesmos (ainda que ficcionada).

Isto não significa, porém, ao contrário do que se possa pensar, que a operação deixa de ser objeto de controlo municipal nem, muito menos, que deixa de haver um dever de o órgão competente impedir que seja levada a cabo a operação que não cumpra as normas legais ou regulamentares em vigor. Com efeito, não só aquele dever de apreciação existe (caso contrário não tem o órgão como saber se a pretensão cumpre ou não as normas aplicáveis), como existe ainda um dever acrescido (sob pena de responsabilidade por omissão), de impedir (inviabilizar) que a operação ilegal se execute. A única coisa que muda é, assim, o facto de o particular não ter agora de esperar por aquela apreciação (e decisão) para executar a operação, isto é, não necessitar para o efeito de “quaisquer atos permissivos”.

A comunicação prévia corresponde, deste modo, a uma *isenção de controlo preventivo* (cfr. n.º 3 do artigo 58.º da Lei de Bases), integrando, por isso — por não ser exigida a prática de qualquer ato permissivo para que o interessado execute a sua pretensão —, os designados procedimentos de *controlo sucessivo*.

Assim, se a pretensão não cumprir as normas aplicáveis, a Administração deixa de poder, como antes, *rejeitar* a pretensão para impedir que a operação se inicie, tendo antes de *reagir* à mesma, se ela começar a ser executada. O que implica que a Administração deve atuar, nestes casos, preventivamente e o mais antecipadamente possível, apreciando a pretensão de imediato assim que a comunicação lhe for feita (para o que tem de vir instruída com todos os elementos que permitam conhecer a operação), de forma a verificar se ela cumpre todas as normas aplicáveis e, caso tal não aconteça, de forma a *obstar* à sua execução, adotando o mais antecipadamente possível as medidas adequadas para o efeito. Nos casos em que, da apreciação feita, a Administração conclui que a pretensão apresenta desconformidades com as normas legais ou regulamentares aplicáveis — caso em que, segundo o n.º 8 do artigo 35.º, deve impedir a execução daquelas pretensões —, não sendo agora possível *rejeitar a pretensão* e, assim, impedir que ela se inicie (apenas poderá reagir, se ela se iniciar efetivamente), consideramos que não está impedida (está até obrigada por força dos princípios da cooperação e da boa-fé procedimental previstos no artigo 60.º do Código do Procedimento Administrativo) a informar de imediato os interessados dessas desconformidades e de que, caso as mesmas não sejam entretanto corrigidas, serão desencadeadas as medidas previstas no artigo n.º 8 do artigo 35.º (a mais adequada a impedir que a obra seja levada a cabo é o seu embargo imediato).<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Sobre a nova configuração da comunicação prévia e dos problemas que dela resultam cfr. *Mais uma Alteração ao Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*, cit., p. 18 e ss e “O artigo 35.º do Regime

Tendo em conta o que referimos, não se pode dizer que um interessado que está a executar uma operação que foi objeto de comunicação prévia — e que é obrigado a executá-la de acordo com os projetos apresentados na medida em que a sua execução em desconformidade com a comunicação corresponde a uma situação de ilegalidade [alínea e) do n.º 1 do artigo 102.º] e, como veremos, a uma contraordenação punível com coima [alínea b) do n.º 1 do artigo 98.º] — está a executá-la por sua conta e risco. Pelo contrário, o interessado que comunicou á Administração a sua pretensão (entregando-lhe todos os elementos que lhe permitam avaliar da legalidade da mesma), não pode senão presumir, caso a Administração não tenha reagido ao abrigo do n.º 8 do artigo 35.º, impedindo-o de a executar, que os projetos que está a executar estão conformes com as exigências legais e regulamentares que se lhe impõem. O que significa que se essa reação surgir tardiamente, num momento em que a obra já se encontra concluída, e daí decorrerem prejuízos para o interessado (por ter, por exemplo, de introduzir alterações ao edifício com encargos acrescidos ou, no limite, ter de demolir), haverá responsabilidade do município nos termos do artigo 70.º do RJUE.

*vi)* Em suma, e tendo em consideração a versão do RJUE atualmente em vigor, o procedimento de licenciamento corresponde ao procedimento de controlo preventivo regra para a realização das operações urbanísticas (n.º 2 do artigo 4.º), sendo titulado por alvará; a autorização é também um procedimento de controlo preventivo, mas limitada à utilização dos edifícios (nova ou alteração) — n.º 5 do artigo 4.º —, sendo igualmente titulada por alvará; as comunicações prévias, pelo contrário, já não são um procedimento administrativo de controlo prévio, correspondendo, antes a uma tramitação que tem de ser desencadeada pelo interessado previamente à realização da operação urbanística, sendo esta objeto de controlo administrativo sucessivo [cfr, o n.º 4 do artigo 4.º], e titulada pelos comprovativos da entrega da comunicação, do pagamento das taxas e da prestação da caução e celebração do instrumento notarial a que se refere o n.º 3 do artigo 44.º (ou declaração da câmara quanto à sua inexigibilidade).

### 2.3. Os intervenientes nos processos urbanísticos passíveis de contraordenação

O urbanismo, designadamente no âmbito de aplicação do RJUE, convoca múltiplos atores e interesses de vária índole, impondo ou pressupondo um conjunto amplo de ónus e obrigações cujo incumprimento por aqueles corresponde a um ilícito urbanístico. Uma vez que este ilícito pode revestir a natureza de ilícito de mera ordenação social, necessário se torna identificar aqueles atores ou intervenientes, pelo menos daqueles que assumem maior relevo.

Temos, assim, antes de mais, o *promotor* (que é, por regra, o requerente da operação urbanística e também o dono de obra). O promotor é a pessoa jurídica, pública ou privada, em regra proprietária dos terrenos nos quais se pretende realizar a operação urbanística, e que é responsável pela sua execução ou desenvolvimento.

---

Jurídico da Urbanização e da Edificação”, in *Questões Atuais de Direito Local*, N.º 5, janeiro/março de 2015, pp. 131-142.

Temos depois, os *técnicos* envolvidos no processo, devidamente identificados na Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, sejam técnicos com responsabilidade na *elaboração dos projetos* [técnicos que elaboram e subscrevem, com autonomia, o *projeto de arquitetura*, cada um dos *projetos de engenharia*<sup>4</sup> ou o *projeto de paisagismo* (e que devem trabalhar em equipa – equipa de projeto), e ainda o *coordenador de projeto*<sup>5</sup>] quer com responsabilidade na *sua execução*: diretor da obra – técnico representante do empreiteiro na execução da obra que se responsabiliza pela sua execução de acordo com as normas aplicáveis e os projetos aprovados ou admitidos (cfr., artigo 14.º da Lei n.º 31/2009), assegurando uma função de direção – ou diretor de fiscalização – técnico representante do dono da obra na execução da mesma (cfr., a alínea f) do n.º 1 do artigo 16.º da Lei n.º 31/2009 e o artigo 334.º, n.º 2 do Código dos Contratos Públicos), cabendo-lhe verificar se a obra é executada de acordo com o projecto aprovado e com as normas aplicáveis, assegurando uma função de fiscalização [cfr., alínea d) do artigo 3.º e n.º 4 do artigo 21.º da Lei n.º 31/2009].

Em terceiro lugar, temos o *empreiteiro*, isto é, a pessoa jurídica, pública ou privada, que exerce a atividade de execução das obras de edificação e urbanização e se encontre devidamente habilitada pelo Instituto da Construção e do Imobiliário (InCI, I. P.).

#### 2.4. O regime sancionatório no RJUE

*i)* Para cada um destes intervenientes os RJUE estabelece um conjunto de *deveres* (obrigações a cujo incumprimento corresponde a aplicação de sanções) e de *ónus* (obrigações cujo incumprimento tem como consequências o não desencadeamento de efeitos favoráveis para os interessados).

O RJUE estabelece um regime sancionatório em função do tipo de obrigações incumpridas e das consequências daí decorrentes, na medida em que esse incumprimento de apresenta como um ilícito de natureza jurídica.

*ii)* Existem, assim, desde logo, situações de ilícito (responsabilidade) criminal identificando o artigo 100.º a punição de dois crimes públicos: o crime de desobediência e o crime de falsificação de documentos, previstos, respetivamente, nos artigos 348.º e 256.º do Código Penal. O primeiro destes tais crimes refere-se à violação de quaisquer medidas de tutela da legalidade urbanística (designadamente a ordem de embargo e a de demolição), sendo compreensível esta punição na medida em que está em causa a reposição do interesse público urbanístico, ponto axial de toda a regulamentação do RJUE

<sup>4</sup> São projetos de especialidades os projetos referentes à escavação e contenção periférica; à alimentação e distribuição de energia elétrica e de instalação de gás, quando exigível, nos termos da lei; o projeto de redes prediais de água e esgotos; de águas pluviais; de arranjos exteriores; de instalações telefónicas e de telecomunicações; de comportamento térmico; de instalações eletromecânicas, incluindo as de transporte de pessoas e ou mercadorias; de segurança contra incêndios em edifícios; e o projeto acústico.

<sup>5</sup> Que será sempre o autor de um dos projetos ou o técnico que integra a equipa de projeto com a qualificação profissional exigida a um dos autores, a quem compete garantir a adequada articulação da equipa de projeto em função das características da obra, assegurando a participação dos técnicos autores, a compatibilidade entre os diversos projetos e as condições necessárias para o cumprimento das disposições legais e regulamentares aplicáveis a cada especialidade e a respeitar por cada autor de projeto.



e a garantia da autoridade das entidades públicas. Porém, a previsão legal do RJUE não é completa já que não define se se trata, no caso, de um crime de desobediência simples ou qualificada, determinação relevante para se aferir da moldura penal. Em face dos princípios que animam o direito penal não podemos senão entender que, na ausência de previsão expressa, se trata de um crime de desobediência simples.

O crime de falsificação de documentos enquadra, por seu turno, as situações em que tanto os autores dos projetos, como os diretores de obra ou diretor de fiscalização subscreva termos de responsabilidade ou inscreva registos no livro de obra que sejam falsos. De acordo com o mencionado artigo 256.º, este crime é punido com pena de prisão até três anos ou com pena de multa.

Note-se que não são apenas estes tipos-ilícitos que têm enquadramento penal, já que outras normas incriminatórias há, quer previstas em lei especial, quer previstas em lei geral, que tipificam outras condutas ético-juridicamente desvaliosas e preveem a sua criminalização.

É o caso do artigo 2.º da Lei n.º 4/2010, de 3 de Setembro, que introduz alterações à Lei n.º 34/87, de 16 de Junho, alteradas pela Lei n.º 4/2011, de 16 de Fevereiro, relativa a crimes da responsabilidade de titulares de cargos políticos, que veio aditar o artigo 18.º-A que sob a epígrafe “Violação de regras urbanísticas”, dispõe:

- “1 – O titular de cargo político que informe ou decida favoravelmente processo de licenciamento ou de autorização ou preste neste informação falsa sobre leis ou regulamentos aplicáveis, consciente da desconformidade da sua conduta com as normas urbanísticas, é punido com pena de prisão até 3 anos ou multa.*
- 2 – Se o objecto da licença ou autorização incidir sobre via pública, terreno da Reserva Ecológica Nacional, Reserva Agrícola Nacional, bem do domínio público ou terreno especialmente protegido por disposição legal, o agente é punido com pena de prisão de 1 a 5 anos ou multa”.*

Do mesmo modo, o artigo 382.º-A do Código Penal aditado pela Lei n.º 32/2010, de 2 de Setembro, veio, sob a epígrafe “Violação de regras urbanísticas por funcionário”, determinar que:

- “1 – O funcionário que informe ou decida favoravelmente processo de licenciamento ou de autorização ou preste neste informação falsa sobre as leis ou regulamentos aplicáveis, consciente da desconformidade da sua conduta com as normas urbanísticas, é punido com pena de prisão até três anos ou multa.*
- 2 – Se o objecto da licença ou autorização incidir sobre via pública, terreno da Reserva Ecológica Nacional, Reserva Agrícola Nacional, bem do domínio público ou terreno especialmente protegido por disposição legal, o agente é punido com pena de prisão até cinco anos ou multa.”.*

Neste conjunto de disposições cruzam-se dois interesses: um de matriz supra-individual – salvaguarda de um correto ordenamento do território – e outros de natureza mais político-administrativa como a luta contra a corrupção, contra o abuso de funções, e a garantia da boa administração pública.

Compreende-se a intenção do legislador, que foi a de assumir a existência de um dever, por parte dos trabalhadores da Administração, de garantir um correto ordenamento do território, que é comprometido quando conscientemente informam um processo contra as disposições legais e regulamentares aplicáveis. No entanto, já se duvida que esta responsabilidade possa ser equiparada, em todos os termos, à responsabilidade que detêm os titulares de cargos políticos, como parece resultar das disposições mencionadas.

Por último, e ainda em matéria de ilícito penal, também os promotores de operações urbanísticas violadoras de disposições legais relativas ao ordenamento do território estão sujeitos a sanções criminais. Neste sentido cfr. o novo artigo 278.º-A do Código Penal, segundo o qual:

*“1 – Quem proceder a obra de construção, reconstrução ou ampliação de imóvel que incida sobre via pública, terreno da Reserva Ecológica Nacional, Reserva Agrícola Nacional, bem do domínio público ou terreno especialmente protegido por disposição legal, consciente da desconformidade da sua conduta com as normas urbanísticas aplicáveis, é punido com pena de prisão até três anos ou multa;*

*2 – Não são puníveis as obras de escassa relevância urbanística, assim classificadas por lei;*

*3 – As pessoas colectivas e entidades equiparadas são responsáveis, nos termos gerais, pelo crime previsto no n.º 1 do presente artigo;*

*4 – Pode o tribunal ordenar, na decisão de condenação, a demolição da obra ou a restituição do solo ao estado anterior, à custa do autor do facto.”*

Em complemento desta disposição, o artigo 278.º-B estabelece casos de dispensa ou atenuação da pena (se o agente demolir a obra ou restituir o solo ao estado anterior à obra), pelo que tanto estas hipóteses como a sanção acessória prevista no artigo anterior têm como função promover a adesão e promoção das medidas de tutela da legalidade aplicáveis no caso. Em qualquer caso, para que possa haver crime, é exigível a consciência da ilicitude do agente, que não existe se houver um ato autorizativo para cuja ilicitude não concorreu.

*iii)* Prevê-se, ainda, no artigo 101.º situações de ilícito (responsabilidade) disciplinar (artigo 101.º). Deste artigo resulta a obrigação de todos os trabalhadores da Administração pública (e não apenas dos que exerçam especificamente funções de fiscalização) de participarem infrações às entidades fiscalizadoras e a proibição de prestarem informações falsas ou erradas sobre as infrações à lei e aos regulamentos de que tenham conhecimento no exercício das suas funções. A cominação para a infração, ainda que com mera culpa, de tais deveres, que decorrem da função que os mesmos

exercem, resultará na aplicação de uma sanção disciplinar.

Esta responsabilidade não é, assim, apenas dos serviços de fiscalização do município, mas de todos os funcionários e agentes de qualquer órgão administrativo que, no exercício das suas funções, tomem conhecimento de uma infração urbanística.

A pena disciplinar aplicável vai, de acordo com o presente artigo, da suspensão à demissão tendo sido intenção do legislador considerar as infrações disciplinares no plano urbanístico como infrações muito sérias, pelo facto de se excluir da panóplia de sanções mobilizáveis as consideradas menos graves como a repreensão escrita e a multa.

**iv)** O RJUE prevê também situações de ilícito (responsabilidade) civil (artigo 100.º-A) determinando expressamente que as pessoas jurídicas que violem, com dolo ou negligência, por ação ou omissão, os deveres inerentes ao exercício da atividade a que estejam obrigados por contrato ou por norma legal ou regulamentar aplicável são responsáveis pelo ressarcimento dos danos causados a terceiros e pelos custos e encargos das medidas específicas de reconstituição da situação que existiria caso a ordem jurídica urbanística não tivesse sido violada.

Por sua vez, relativamente a operações urbanísticas sujeitas a controlo prévio que tenham sido desenvolvidas em violação das condições previstas na licença, comunicação prévia ou autorização, o artigo considera solidariamente responsáveis os empreiteiros, os diretores da obra e os responsáveis pela fiscalização, sem prejuízo da responsabilidade dos promotores e dos donos da obra, nos termos gerais.

Relativamente a operações urbanísticas sujeitas a controlo prévio que tenham sido realizadas sem tal controlo ou estejam em desconformidade com os seus pressupostos ou com qualquer das condições previstas na lei para a isenção de controlo prévio, consideram-se solidariamente responsáveis os promotores e donos da obra, os responsáveis pelos usos e utilizações existentes, bem como os empreiteiros e os diretores da obra.

No caso de operações urbanísticas incompatíveis com os instrumentos de gestão territorial aplicáveis são solidariamente responsáveis os autores e coordenadores dos projetos e dos demais documentos técnicos, os diretores da obra e os responsáveis pela fiscalização. Este artigo não refere, mas no caso de a operação ter sido levada a cabo com base num ato autorizativo (licença ou autorização), é também responsável, nos termos do disposto no artigo 70.º a própria Administração.

Ainda segundo este artigo (n.º 8) na impossibilidade de determinar o autor do dano ou, havendo concorrência de culpas, não sendo possível precisar o grau de intervenção de cada interveniente no dano produzido, há responsabilidade solidária de todos os intervenientes na realização de operações urbanísticas.

**v)** Refira-se, por fim, as situações de ilícito (responsabilidade) contraordenacional. É sobre estas que incidiremos mais desenvolvidamente a nossa atenção, com vista a proceder a

uma sua sistematização em função dos respetivos agentes e do tipo de situação (caso) que lhe está na base. Vejamos pois.

## 2.5. As contraordenações no RJUE (os casos)

*i)* Refira-se, antes de mais, que estamos aqui perante sanções administrativas que se distinguem, por isso, das medidas de reposição da legalidade (artigo 102.º e ss), como claramente decorre da divisão destas questões no âmbito do RJUE, uma vez que a finalidade destas é a reintegração da ordem administrativa violada, e não a repressão de uma infração de cariz administrativo, mediante a imposição de uma sanção administrativa.

Esta diferenciação concretiza-se, desde logo, na necessidade de tipificação das sanções administrativas (como resulta do disposto no artigo 98.º do RJUE) bem como na aferição do momento relevante para a definição de quais as medidas a aplicar que, no caso das sanções administrativas se referirá ao momento em que ocorreu o facto ilícito e, no caso das medidas de reposição da legalidade será o momento em que se adota o ato administrativo em questão (mesmo que o ilícito já exista previamente). Por isso, os destinatários das medidas de reposição da legalidade urbanística e das sanções administrativas podem diferir: no primeiro caso será o atual titular do imóvel a sofrer as consequências decorrentes da existência de uma obra ilegal; no segundo será o infrator, isto é, quem, efetivamente, construiu tal obra.

Ainda assim, semelhanças subsistem entre estas medidas, designadamente a sua vinculação a princípios jurídicos fundamentais como os da proporcionalidade e participação.

*ii)* Tendo em consideração tudo o que referimos antes, é possível ordenar as várias contraordenações previstas no RJUE em 4 categorias:

**(1.)** Contraordenações relacionadas com os procedimentos urbanísticos;

**(2.)** Contraordenações relacionadas com os técnicos;

**(3.)** Contraordenações relacionadas com os requerentes/ promotores/ empreiteiros;

e outras contraordenações.

Identifiquemo-las, pois.

### 2.5.1. Contraordenações relacionadas com os procedimentos urbanísticos (de controlo preventivo ou de outra natureza)

No que concerne aos procedimentos urbanísticos (sejam eles ou não de controlo preventivo), os mesmos são, em regra, da responsabilidade do requerente (em regra o promotor e dono de obra).

São as seguintes, as situações consideradas contraordenação punível com coima:

#### **(A)** *Operações sem os procedimentos de controlo preventivo (ou outras exigências procedimentais a que estejam sujeitos):*

- (a)** A realização de quaisquer operações urbanísticas sujeitas a prévio licenciamento sem o respetivo alvará de licenciamento [alínea a)]
  - i)** Exceto no caso previsto no artigo 81.º (trabalhos de demolição, escavação e contenção periférica até à profundidade do piso de menor cota, que pode ocorrer logo após a aprovação do projeto de arquitetura ou, caso o pedido tenha sido antecedido de informação prévia favorável vinculativa para a câmara, logo após a fase de saneamento, não sendo por isso exigido o alvará que apenas é emitido no final do procedimento;
  - ii)** E exceto no caso previsto no artigo 113.º; (deferimento tácito).
- (b)** A ocupação de edifícios ou suas frações autónomas sem autorização de utilização [alínea d)];
- (c)** A realização de operações urbanísticas sujeitas a comunicação prévia sem que esta tenha ocorrido [alínea r)]. Neste caso, ainda que não esteja em causa um procedimento de controlo preventivo, a comunicação da operação e a entrega de todos os projetos e documentos que a instruem é uma exigência que tem de ser cumprida pelo interessado antes de ser iniciada a operação;

#### **(B)** *Operações em desconformidade com os atos de controlo preventivo ou projetos:*

- (a)** A realização de operações urbanísticas em desconformidade com o respetivo projeto ou com as condições do licenciamento ou da comunicação prévia (no caso destas, as condições são as apresentadas pelo interessado na comunicação e que devem estar em conformidade com os regulamentos municipais em vigor que as podem estabelecer em abstrato) – [alínea b)];
- (b)** Utilização dos edifícios ou frações autónomas em desacordo com o uso fixado no respetivo alvará, salvo se estes não tiverem sido emitidos no prazo legal por razões exclusivamente imputáveis à câmara municipal – [alínea d)]



### 2.5.2. Contraordenações relacionadas com os técnicos intervenientes nos processos

São as seguintes, as situações de contraordenação reconduzíveis a este grupo:

- (a) As falsas declarações dos autores e coordenador de projetos no termo de responsabilidade relativamente à observância das normas técnicas gerais e específicas de construção, bem como das disposições legais e regulamentares aplicáveis ao projeto – alínea e)];<sup>6</sup>
- (b) As falsas declarações no termo de responsabilidade do diretor de obra e do diretor de fiscalização de obra ou de outros técnicos relativamente [alínea f)]<sup>7</sup>:
  - i) À conformidade da execução da obra com o projeto aprovado e com as condições da licença ou da comunicação prévia apresentada;
  - ii) À conformidade das alterações efetuadas ao projeto com as normas legais e regulamentares aplicáveis (ver artigo 83.º);
- (c) A subscrição de projeto da autoria de quem, por razões de ordem técnica, legal ou disciplinar, se encontre inibido de o elaborar [alínea g)];
- (d) A falta do livro de obra no local onde se realizam as obras [alínea l)];<sup>8</sup>
- (e) A falta dos registos do estado de execução das obras no livro de obra [alínea m)];

<sup>6</sup> A lei admite que possam ser feitos termos de responsabilidade em que o respetivo técnico identifique as normas que não estão a ser cumpridos: no caso das intervenções em edifícios legalmente existentes por força do princípio da garantia do existente quer no âmbito do RJUE (artigo 60.º), quer no âmbito da reabilitação urbana. Admite-se também o não cumprimento de normas em vigor nos casos de legalizações. Sobre esta situação vide o nosso *Mais uma Alteração ao Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*, cit., p. 54 e ss.

<sup>7</sup> As falsas declarações dos autores e coordenador de projetos no termo de responsabilidade e as falsas declarações no termo de responsabilidade do diretor de fiscalização da obra são objeto de dupla valoração, quer como ilícitos contraordenacionais quer como ilícitos penais, o que não se revela consentâneo com uma diferenciação material entre estas duas categorias de ilícito. No entanto, como ninguém pode ser julgado duas vezes pelo mesmo facto, o infrator deve ser punido a título de crime.

<sup>8</sup> Neste caso, pode questionar-se a quem é imputável o incumprimento desta obrigação e, por isso, quem pode ser sujeito ao pagamento da coima: o dono da obra ou o diretor de fiscalização? Tendo em conta a finalidade prosseguida pela existência de um livro de obra – proceder ao registo de todos os factos relevantes relativos à execução de obras licenciadas ou objeto de comunicação prévia bem como das respetivas datas de início e conclusão, e ainda todos os factos que impliquem a sua paragem ou suspensão, bem como todas as alterações feitas ao projeto licenciado ou comunicado – registos esses que devem ser feitos pelo diretor de obra, julgamos ser este quem deve garantir a existência do livro de obra e, por isso, quem deve ser sancionado com coima na presente situação.

### 2.5.3 Contraordenações relacionadas com os requerentes/promotores/empregadores (violação dos seus deveres)

Cabem neste grupo, as seguintes situações:

- (a) A execução de trabalhos em violação do disposto no n.º 2 do artigo 80.º-A, que manda informar o início dos trabalhos com a antecedência de até 5 dias [alínea c)];
- (b) O prosseguimento de obras cujo embargo tenha sido legitimamente ordenado [alínea h)];
- (c) A não afixação ou a afixação de forma não visível do exterior do prédio, durante o decurso do procedimento de licenciamento ou autorização, do aviso que publicita o pedido de licenciamento ou autorização; [alínea i)]
- (d) A não manutenção de forma visível do exterior do prédio, até à conclusão da obra, do aviso que publicita o alvará ou a comunicação prévia [alínea j)];
- (e) A não remoção dos entulhos e demais detritos resultantes da obra nos termos do artigo 86.º [alínea n)];
- (f) A ausência de requerimento a solicitar à câmara municipal o averbamento de substituição do requerente, do autor de projeto, de diretor de obra ou diretor de fiscalização de obra, do titular do alvará de construção ou do título de registo emitido pelo InCI, I. P., bem como do titular de alvará de licença ou apresentante da comunicação prévia [alínea o)];
- (g) A não conclusão das operações urbanísticas referidas nos n.ºs 2 e 3 do artigo 89.º nos prazos fixados para o efeito [alínea s)];<sup>9</sup>

### 2.5.4. Outras contraordenações

Resta referir, por um lado, as contraordenações que visam punir o incumprimento de um dever instituído para a garantia da proteção de terceiros:

- (a) A ausência do número de alvará de loteamento ou da comunicação prévia nos anúncios ou em quaisquer outras formas de publicidade à alienação dos lotes de terreno, de edifícios ou frações autónomas nele construídos [alínea p)] e
- (b) A não comunicação à câmara municipal dos negócios jurídicos de que resulte o

<sup>9</sup> O legislador voltou a reintroduzir no elenco das contraordenações a situação em que as obras não são concluídas no prazo estipulado para o efeito, a denotar que em causa está um dever do promotor e a confirmar que a declaração de caducidade que venha a ser proferida nestes casos deve ser vista como uma caducidade sanção e não uma caducidade prescritiva.

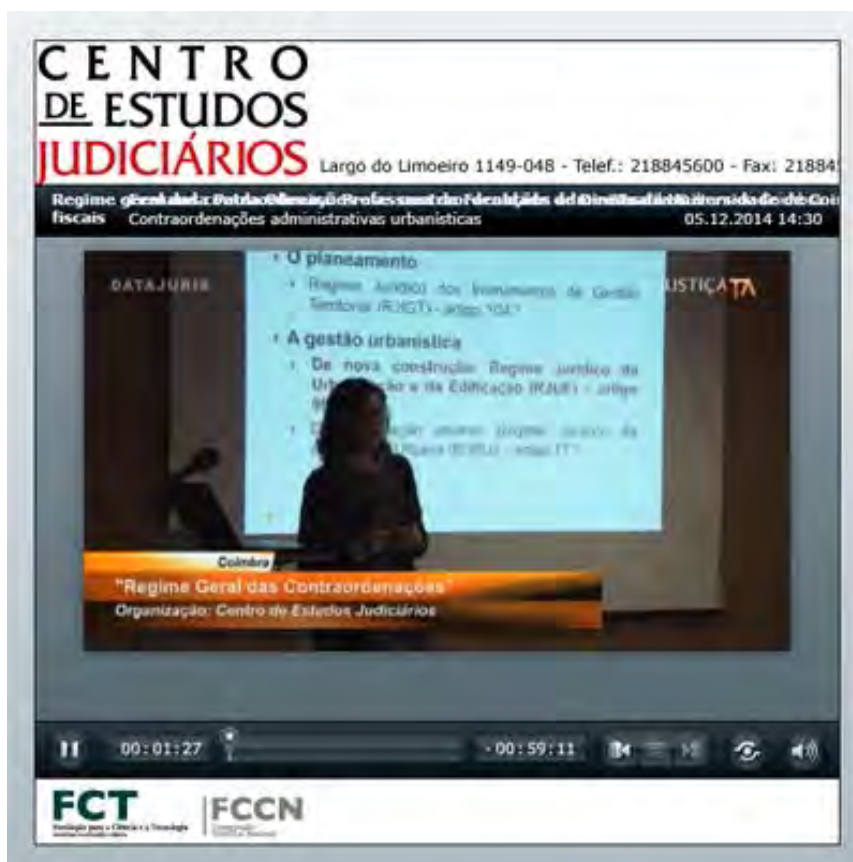
fracionamento ou a divisão de prédios rústicos no prazo de 20 dias a contar da data de celebração – [alínea q]).

E refira-se, por outro lado, a contraordenação pela deterioração dolosa da edificação pelo proprietário ou por terceiro ou a violação grave do dever de conservação [alínea t)]. Está aqui em causa um novo ilícito que visa pôr cobro ao estado generalizado de degradação dos imóveis, sobretudo nos centros históricos das cidades. No entanto, é particularmente difícil definir o que se entende por “deterioração dolosa” e controlar tal facto, sobretudo quando em causa está a imputação de uma contraordenação na qual o juízo de censura não é iminentemente pessoal, mas de carácter técnico-administrativo.

### Notas conclusivas

Fica assim feito o registo do elenco das contraordenações urbanísticas no âmbito do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, com a nota de que se trata de uma pequena parte das contraordenações urbanísticas mas, também, com a consciência de que são estas as que maior relevo assumem e que ocorrerão na maior parte das vezes.

### Vídeo da apresentação



<https://educast.fcn.pt/vod/clips/zligu6e9a/flash.html>

CENTRO  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS

## 7. CONTRAORDENAÇÕES URBANÍSTICAS: ÂMBITO E FASE ADMINISTRATIVA DO PROCESSO\*

Fernanda Paula Oliveira \*\*

**Resumo:** Enquadrado na recente transferência para a jurisdição administrativa das questões relativas à impugnação de decisões que apliquem coimas por violação de normas administrativas em matéria urbanística, o presente texto pretende, em primeiro lugar, esclarecer qual o âmbito das matérias transferidas para os tribunais administrativos e, em segundo lugar, analisar a tramitação destas contraordenações na fase administrativa.

### Sumário:

1. Considerações iniciais.
  2. O âmbito das matérias que transitam para os tribunais administrativos.
    - 2.1. O que são (e quais são) as contraordenações em matéria de urbanismo?
    - 2.2. Apenas impugnação da decisão administrativa de aplicação da coima ou de outras decisões administrativas tomadas no decurso do processo de contraordenação?
  3. Tramitação da fase administrativa das contraordenações urbanísticas.
- Apresentação *Power Point*.  
Vídeo.

**Palavras-chave:** contraordenações urbanísticas, tramitação, fase administrativa.

### 1. Considerações iniciais

Estipula o artigo 59.º do Regime Geral das Contraordenações (RGCO<sup>1</sup>) que a decisão da autoridade administrativa que aplica uma coima é suscetível de impugnação judicial (n.º 1), a qual deve ser feita por escrito e apresentada à autoridade administrativa que a aplicou no prazo de 20 dias após o seu conhecimento pelo arguido, dela devendo constar alegações e conclusões (n.º 3).

Segundo este regime geral é competente para conhecer do recurso o tribunal em cuja área territorial se tiver consumado a infração (n.º 1 do artigo 61.º), admitindo-se recurso para a Relação, que deve ser interposto no prazo de 10 dias (artigos 73.º e 74.º).

A atribuição aos tribunais comuns da competência em questões contraordenacionais (isto é, na preparação e no julgamento dos processos relativos à aplicação de sanções contraordenacionais) resulta de os tribunais judiciais se apresentarem como os tribunais competentes em matéria civil e criminal, exercendo, ademais, a sua jurisdição *em todas as áreas não atribuídas a outras ordens judiciais*.

Trata-se, porém, de uma solução que sempre casou mal com o facto de o processamento das contraordenações e a aplicação de coimas e sanções acessórias ser uma competência

\* Já publicado no e-book: [Direito do Urbanismo - 2014-2017](#), em julho de 2018.

\*\* Professora Auxiliar na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

<sup>1</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, com as alterações introduzidas pelos Decretos-Leis n.ºs 356/89, de 17 de outubro, 244/95, de 14 de setembro, 323/2001, de 17 de dezembro, e pela Lei n.º 109/2001, de 24 de dezembro.



reservada às autoridades administrativas (artigo 33.º do RGCO)<sup>2</sup>, estando, por isso, em causa, o *exercício de poderes jurídico-administrativos*, ainda que sujeito a um procedimento *sui generis*, cuja estruturação resultou da fusão do procedimento administrativo de tipo sancionador com o processo penal de tipo transgressional, mas que, indiscutivelmente, se integra no âmbito da função administrativa, na vertente sancionatória.

Com efeito, as decisões finais proferidas em sede contraordenacional por violação de normas de direito administrativo são, quanto à sua natureza, verdadeiros atos administrativos [cfr. artigo 148.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA)], de cariz sancionador, e se é verdade que o RGCO remete para o Código do Processo Penal como supletivamente aplicável, não podem deixar de se colocar questões sobre a aplicação supletiva do CPA.

Esta afirmação – de aplicação do CPA à fase administrativa do processo de contraordenação – não é, porém, consensual: a jurisprudência já afirmou que não está aqui em causa um procedimento administrativo especial. Em todo o caso, embora o CPA não contenha um regime geral, próprio e autónomo, para as sanções administrativas, a doutrina já se vem pronunciando no sentido de que cabe ao direito administrativo e, em particular, à lei procedimental administrativa regular a *fase administrativa dos procedimentos sancionatórios* (onde se integra o procedimento de contraordenação)<sup>3</sup>, o que é reforçado pela defesa da autonomização de um direito administrativo sancionatório<sup>4</sup>.

Não obstante o afirmado, a verdade é que existiram, durante anos, razões essencialmente de ordem prática para se terem mantido estas matérias fora da competência dos tribunais administrativos<sup>5</sup>, concretamente:

<sup>2</sup> Existe, de facto, um princípio da reserva de competência das autoridades administrativas tanto na promoção do procedimento contraordenacional como na aplicação de coimas e sanções acessórias, caso venham a ter lugar [princípio da oficialidade – artigos 48.º, 54.º, n.º 1, e 37.º do RGCO e 37.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa (CRP)].

Há, é certo, uma exceção a este princípio-regra constante do artigo 38.º, n.º 1, do RGCO, segundo o qual, “[q]uando se verifique concurso de crime e contra-ordenação, ou quando, pelo mesmo facto, uma pessoa deva responder a título de crime e outra a título de contra-ordenação, o processamento da contra-ordenação cabe às autoridades competentes para o processo criminal”. Em todo caso, retoma-se o princípio-regra se o Ministério Público arquivar o processo criminal, mas entender que subsiste a responsabilidade pela contraordenação, caso em que o remete à autoridade administrativa competente (n.º 3 do artigo).

<sup>3</sup> Para mais desenvolvimentos da relevância da aplicação do CPA aos procedimentos contraordenacionais, cfr. LICÍNIO LOPES MARTINS, “A atividade sancionatória da Administração e o Código do Procedimento Administrativo”, in *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo*, Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão (coord.), 3.ª ed., Lisboa, AAFDL, 2016, vol. II, pp. 601 e segs.

<sup>4</sup> A autonomização de um direito administrativo sancionatório decorre, entre outras coisas, de se ter tornado obsoleta a tradicional circunscrição do poder sancionatório público às áreas do direito penal, do ilícito disciplinar e do direito de mera ordenação social, tendo ocorrido uma clara expansão e diversificação dos mecanismos sancionatórios da Administração Pública. De facto, vem-se defendendo a improcedência da tese segundo a qual o disposto no artigo 165.º, n.º 1, alínea d), da CRP se traduz no “programa constitucional relativo ao direito público sancionatório”, considerando ser legal e constitucionalmente viável a criação (por lei ou decreto-lei) de sanções administrativas gerais, constituindo o recurso ao poder sancionatório uma atividade comum da Administração, essencial à prossecução do interesse que lhe está cometido: o interesse público. Neste sentido, cfr., por todos, MARCELO MADUREIRA PRATES, *Sanção Administrativa Geral: Anatomia e Autonomia*, Coimbra, Almedina, 2005.

<sup>5</sup> Foram, de facto, razões de ordem prática que levaram, logo na versão inicial do RGCO, a cometer aos tribunais comuns esta competência, uma vez que já então se considerava que a sua atribuição aos tribunais administrativos era a solução que melhor faria sentido, por evitar que se tivesse de recorrer do ato administrativo para os tribunais administrativos e das decisões administrativas que aplicavam as sanções para os tribunais comuns. EDUARDO CORREIA, “Direito Penal e Direito de Mera Ordenação Social”, in *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, XLIX

- (i) A escassez e falta de disseminação territorial dos tribunais administrativos;
- (ii) O maior grau de especialização sobre as matérias substantivas que enformam a situação sancionatória pelos tribunais judiciais (e conseqüente falta de conhecimentos da matéria pelos tribunais administrativos);
- (iii) A cultura mais garantística dos tribunais criminais e a tradição jurisprudencial de ponderação acerca dos direitos fundamentais em processos sancionatórios de natureza penal; pelo contrário, tradicionalmente, os tribunais administrativos tinham jurisdição limitada<sup>6</sup>.

Como é amplamente sabido, estas razões encontram-se, em grande medida, atualmente superadas. Desde logo, os tribunais administrativos, como jurisdição obrigatória (artigos 209.º e 212.º da CRP), existem já num número aceitável, podendo encarar-se o respetivo desdobramento e especialização.

Acresce que ficou reservado aos tribunais administrativos o *núcleo essencial do exercício da função administrativa*: a justiça administrativa íntegra, por determinação constitucional, os processos que *tenham por objeto dirimir relações jurídicas administrativas ou relações jurídicas de direito administrativo* (artigo 212.º, n.º 3, da CRP), apresentando-se, por isso, como os tribunais comuns em matéria administrativa.

E acresce, ainda, serem os tribunais administrativos atualmente de jurisdição plena, tendo-se alargado os meios de prova admissíveis e, mais relevante, deterem os juizes administrativos conhecimento privilegiado das diversas valências do direito administrativo que estão em causa no domínio das contraordenações.

Precisamente por estes motivos, aquando da última revisão ao Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), a comissão nomeada para o efeito defendeu a atribuição aos tribunais administrativos de uma parcela significativa do contencioso contraordenacional em matéria administrativa, concretamente, a impugnação judicial de aplicação de coimas no âmbito dos ilícitos de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo, em matéria de ambiente, de ordenamento do território, de urbanismo, de património cultural e de bens do Estado.

Apesar desta intenção, a verdade é que a Lei de Autorização (Lei n.º 100/2015, de 19 de agosto) apenas autorizou o governo a rever o ETAF de modo a incluir na jurisdição administrativa as *impugnações judiciais de decisões administrativas de aplicação de coimas* no âmbito do ilícito de mera ordenação social *em matéria de urbanismo*. Na sequência desta Lei, o Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, veio introduzir uma nova alínea no artigo 4.º, n.º 1, do ETAF [a alínea I)], que alargou o âmbito da jurisdição administrativa à impugnação judicial de decisões que apliquem coimas por violação de normas de ordenação social relativas

(1973), pp. 257-281.

<sup>6</sup> Sobre estas razões, cfr. JOAQUIM PEDRO CARDOSO DA COSTA, “O recurso para os tribunais judiciais da aplicação de coimas pelas autoridades administrativas”, in *Ciência e Técnica Fiscal*, nº 366, 1992, pp. 39 e segs.

a matéria urbanística.

A introdução desta alínea no artigo 4.º do ETAF correspondeu a um passo inédito para a justiça administrativa portuguesa, que, pela primeira vez, passou a ser competente para julgar casos contraordenacionais, embora tenha sido um passo tímido, porque se exclui da justiça administrativa, como era intenção inicial, as contraordenações em matéria de ordenamento do território, de ambiente, de património cultural e de bens do Estado.

Se é certo poder afirmar-se que a reforma acabou, a este propósito, por se apresentar como demasiado limitada – considerando-se equilibrada a intenção inicial da Comissão de Revisão do ETAF, que previa uma transição gradual de matérias que tinham entre si numerosos pontos de contacto e de interpenetração<sup>7</sup> –, não é menos certo, como alertam alguns Autores, que enquanto se mantiver o regime substantivo atual das contraordenações deve haver uma contenção nessa transferência. Com efeito, tal como este regime se encontra instituído, os tribunais administrativos não deixarão de sentir dificuldades acrescidas ao lidar com os seus processos. António Duarte de Almeida refere-se, precisamente, a este propósito, à inadequação da estruturação dos processos subjacentes à determinação dos ilícitos de mera ordenação social; à inadequação da ligação (praticamente inexistente) entre procedimento administrativo e processo judicial; ao carácter juridicamente inaceitável da desconsideração da natureza administrativa da decisão sancionatória e ao desequilíbrio entre a eficácia da ação sancionatória e as garantias dos particulares<sup>8</sup>.

Nas palavras deste Autor, que acompanhamos, «[n]ão é possível ponderar seriamente a atribuição da competência aos tribunais administrativos para sindicarem a aplicação de medidas sancionatórias de ilícitos de mera ordenação social sem uma profunda reformulação do regime geral das contraordenações. As suas lacunas e contradições afastam a possibilidade da mera “transmissão do testemunho”, desacompanhada de uma reponderação global dos objetivos do ilício de mera ordenação social»<sup>9</sup>.

Foi também neste sentido que se manifestou o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais no Parecer que emitiu sobre a proposta de revisão do ETAF, afirmando que “este alargamento (...) integra matérias totalmente inovadoras para os juízes de contencioso administrativo dos Tribunais Administrativos e Fiscais” e adiantando que, “pese embora estejamos perante um tipo de decisões de entidades administrativas, estas têm a particularidade de trazerem à colação, quer a aplicação do Código de Processo Penal, quer do Regime Geral das Contra-ordenações, o que implica a prévia formação dos magistrados no âmbito das matérias em causa”.

<sup>7</sup> Estes pontos de contacto estão, aliás, presentes na alínea k) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF que confere aos tribunais administrativos a competência para apreciar os litígios que tenham por objeto a “[p]revenção, cessação e reparação de violações a valores e bens constitucionalmente protegidos, em matéria de saúde pública, habitação, educação, ambiente, ordenamento do território, urbanismo, qualidade de vida, património cultural e bens do Estado, quando cometidas por entidades públicas”.

<sup>8</sup> ANTÓNIO DUARTE DE ALMEIDA, “Ilícito de mera ordenação social na confluência de jurisdições: tolerável ou desejável”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 71, setembro/outubro de 2008, p. 21.

<sup>9</sup> *Idem*.

Tímida ou cautelosa, a verdade é que esta reforma veio inovar ao conferir aos tribunais administrativos e fiscais competência para a apreciação de litígios que até aí estavam fora do seu alcance.

## 2. O âmbito das matérias que transitam para os tribunais administrativos

O alargamento, operado ao artigo 4.º, n.º 1, alínea I), do ETAF pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, do âmbito da jurisdição administrativa à *impugnação judicial de decisões que apliquem coimas por violação de normas de ordenação social relativas a matéria urbanística*, coloca algumas dúvidas.

Trataremos aqui daquelas que mais se prendem com as matérias de direito do urbanismo, com que normalmente trabalhamos.

E, a este propósito, a questão que essencialmente se coloca é a de saber qual é, afinal, o âmbito das matérias transferidas para esta jurisdição, questão que se pode dividir em outras duas:

(i) O que são (e quais são) as contraordenações urbanísticas?

(ii) Para além da *decisão de aplicação da coima* (artigo 59.º do RGCO) os tribunais administrativos passam também a ser competentes para a impugnação judicial das *decisões, despachos e demais medidas das autoridades administrativas* tomadas no decurso do processo de contraordenação que lesem imediatamente direitos ou interesses das pessoas (artigo 55.º do RGCO)?

Analisemo-las, pois.

### 2.1. O que são (e quais são) as contraordenações em matéria de urbanismo?

#### (i) *Urbanismo versus ordenamento do território*

Uma das primeiras constatações que se pode retirar comparando a redação da alínea I) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF com aquela que era a intenção inicial da Comissão de Revisão do ETAF é a de que se excluiu do âmbito da jurisdição administrativa as *contraordenações em matéria de ordenamento do território*, mantendo-se apenas nesta jurisdição as *contraordenações em matéria urbanística*.

Não é, porém, fácil distinguir direito do urbanismo de direito do ordenamento do território<sup>10</sup>. Com efeito, o ordenamento do território é definido como uma função pública horizontal (por perspetivar o território na sua globalidade), que deve condicionar as funções públicas setoriais

<sup>10</sup> Sobre o conceito de ordenamento do território e os critérios da sua distinção do urbanismo, vide o nosso *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*, Braga, AEDREL, 2.ª ed., 2015, pp. 11 a 14 e 18 a 25.

(que olham o território à luz de interesses públicos específicos), com a finalidade de *corrigir os desequilíbrios territoriais* por forma a tornar compatíveis os interesses públicos do desenvolvimento económico e da melhoria da qualidade de vida.

Trata-se, como a doutrina vem referindo, de uma atividade materialmente distinta daquela que pertence ao domínio do urbanismo, sendo, porém, difícil encontrar o critério de distinção entre elas.

E essa dificuldade é acentuada pelo facto de existirem distintas concepções quanto ao âmbito material do urbanismo (e, portanto, do direito que sobre ele incide).

De acordo com uma primeira concepção (que, comparada com as restantes, podemos designar de *restrita*), o direito do urbanismo pode ser definido como “*o sistema de normas jurídicas que, no quadro de um conjunto de orientações em matéria de Ordenamento do Território, disciplinam a atuação da Administração Pública e dos particulares com vista a obter uma ordenação racional das cidades e da sua expansão*”. Trata-se de uma concepção que parte do pressuposto de que o urbanismo se refere exclusivamente à *urbe* ou à cidade *lato sensu*, ou seja, de que o urbanismo se apresenta como uma política pública setorial que define os objetivos e os meios de intervenção no *ordenamento racional das cidades*<sup>11</sup>.

Para uma segunda concepção, que podemos designar de *intermédia*, o direito do urbanismo deve ser entendido como o direito que integra o conjunto de normas e princípios jurídicos que disciplinam a atuação da Administração e dos particulares com vista ao *correto ordenamento da ocupação, utilização e transformação dos solos para fins urbanísticos*, isto é, para fins que excedam um aproveitamento agrícola, florestal, pecuário, mineiro ou cinegético dos solos<sup>12</sup>, ou como o conjunto “*... das regras sobre edificação dos solos e sobre a sua infra-estruturação, condicionadas a montante, (...) por um variado e heterogéneo conjunto de regimes que devem obter uma expressão unitária, e operativa, no chamado direito do ordenamento do território*”<sup>13</sup>.

Trata-se de uma noção mais ampla que a anterior, na medida em que o urbanismo não fica limitado ao domínio da *urbe*, mas é mais restrita que aquela que apresentaremos de seguida, por regular apenas a utilização urbanística do solo.

De acordo com uma última concepção de direito do urbanismo, que podemos designar de *ampla*, ele é entendido como a disciplina jurídica que abrange “*o conjunto das normas e institutos que disciplinam não apenas a expansão e renovação dos aglomerados populacionais mas também o complexo das intervenções no solo e das formas de utilização do mesmo que*

<sup>11</sup> Esta posição é defendida por DIOGO FREITAS DO AMARAL, “Ordenamento do Território, Urbanismo e Ambiente: Objecto, Autonomia e Distinções”, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 1, 1994, p. 17, *Direito do Urbanismo (Sumários)*, edição policopiada, Lisboa, 1993, p. 26, e “Apreciação da Dissertação de Doutoramento do Licenciado Fernando Alves Correia – O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. XXXII, Lisboa, 1991, pp. 95-96.

<sup>12</sup> Cfr. CLAUDIO MONTEIRO, *O Embargo e a Demolição no Direito do Urbanismo*, policopiado, Faculdade de Direito de Lisboa, 1995, pp. 5-10.

<sup>13</sup> Cfr. ANTÓNIO CORDEIRO, *Protecção de Terceiros em Face de Decisões Urbanísticas*, Coimbra, Almedina, 1995, pp. 22-23.



*dizem respeito às edificações, valorização e proteção das belezas paisagísticas e dos parques naturais, à recuperação de centros históricos, etc.”<sup>14</sup>.*

A amplitude desta conceção, comparada com as anteriores, advém-lhe quer do facto de não se limitar ao domínio da *urbe*, quer de abranger as regras atinentes a qualquer ocupação, uso e transformação do território e não apenas à sua ocupação para fins urbanísticos (de urbanização e edificação).

Refira-se que a tendência atual é a de se adotar uma noção ampla de direito do urbanismo, que se apresenta como o resultado de um movimento que se verificou em toda a Europa de alargamento das fronteiras deste direito, rompendo-se com o seu localismo e o seu carácter urbano, lançando-o também no domínio da organização de todo o território. Com efeito, o conceito de urbanismo limitado à cidade ampliou-se depois da 2.ª Guerra Mundial devido à necessidade de controlar o crescimento espontâneo dos diversos usos e atividades sobre o território decorrentes da necessidade da reconstrução da Europa e não só das cidades. A partir de então, e devido a esta amplitude de objetivos, começa a falar-se em *macro urbanismo*, *ordenação urbanística*, *ordenamento territorial*, *planificação territorial*, *planificação regional*, *política regional*, sem se esclarecer se estas expressões faziam ou não referência ao mesmo fenómeno. O que significa que o alargamento do direito do urbanismo acabou por esbater as fronteiras entre o seu âmbito e o do direito do ordenamento do território, tornando desprovido de operacionalidade o critério inicialmente utilizado para os distinguir: o critério do âmbito territorial de aplicação segundo o qual o urbanismo abrangia o nível municipal ou quando muito intermunicipal e o ordenamento do território referir-se-ia ao nível regional e nacional de intervenção no território.

Por isso se vem defendendo que o direito do urbanismo e o direito do ordenamento do território estão hoje de tal modo próximos nos *fins*, nos *instrumentos* utilizados e no *âmbito de aplicação*, que o segundo pode considerar-se um prolongamento do primeiro. E assim sendo, vem-se defendendo não poder ser mobilizado, para distinguir ordenamento do território de urbanismo, um critério unitário mas um *critério misto* que combine os *objetivos prosseguidos* (mais amplos no ordenamento do território que no urbanismo), a *eficácia jurídica dos respetivos instrumentos* (diretamente vinculativos para entidades públicas e particulares, no caso dos instrumentos de urbanismo; apenas vinculativos para as entidades públicas, no caso dos instrumentos de ordenamento do território) e ainda o seu *conteúdo* (meras diretivas, opções, orientações ou estratégias, no caso dos instrumentos de ordenamento do território; verdadeiras normas de ocupação dos solos e, portanto, normas mais precisas e operativas, no caso dos instrumentos de urbanismo).

Dada a dificuldade em estabelecer uma linha divisória clara entre ordenamento do território e urbanismo, será difícil perceber quando estamos perante uma contraordenação em matéria de ordenamento do território (excluída da jurisdição administrativa) ou uma contraordenação em matéria do urbanismo (nela incluída). Veremos, de seguida, como o legislador superou esta questão e o que considerou integrado em cada uma delas. Antes de o fazermos, vejamos outra

<sup>14</sup> Cfr. FERNANDO ALVES CORREIA, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Coimbra, Almedina, 1999.

dificuldade que resulta da limitação da jurisdição administrativa às contraordenações por violação de normas administrativas *em matéria de urbanismo*.

***(ii) O âmbito do urbanismo: do planeamento à gestão; de uma gestão casuística a uma gestão programada; de um urbanismo de expansão a um urbanismo de reabilitação urbana***

Para além da dificuldade assinalada, acresce a que resulta de o direito do urbanismo integrar atualmente núcleos problemáticos muito distintos, cada um deles objeto de diferentes regimes jurídicos.

Um dos âmbitos do direito do urbanismo é o do *planeamento urbanístico* (ou, mais corretamente, o do planeamento territorial). De facto, a atividade de planeamento afirma-se como um dos domínios mais relevantes do direito do urbanismo, apresentando com este uma relação de necessidade, já que não é atualmente pensável uma administração e uma prática urbanísticas ou de ocupação do território realizadas ao acaso: as mesmas deverão ser sempre devidamente enquadradas e orientadas por instrumentos que as programem racionalmente.

Numa visão simplista, distingue-se *atividade de planeamento* – enquanto atividade jurídica de produção de planos – da atividade de *gestão urbanística* – que se prende com a concreta ocupação, uso e transformação dos solos, seja esta realizada diretamente pela Administração Pública ou pelos particulares sob a direção, promoção, coordenação ou controlo daquela.

Estas temáticas encontram-se atualmente tratadas num diploma básico – a Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, aprovada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio – e desenvolvidas, cada uma delas, em diplomas específicos.

Assim, enquanto o planeamento territorial tem o seu regime fundamental tratado no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) – aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio –, a gestão urbanística detém uma regulamentação legislativa mais dispersa consoante o tipo de instrumento de gestão em causa: tratando-se de uma *gestão programada pela câmara municipal vocacionada para a nova urbanização e/ou edificação* – designada de *gestão* ou de *execução sistemática (programada) de planos* –, a mesma encontra-se regulada também no RJIGT; tratando-se de uma *gestão urbanística não sistemática* (isto é, não programada pela Administração, mas pelos interessados, promotores das várias operações de ocupação do território), também vocacionada para a nova urbanização e/ou edificação, é o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE) que se aplica (regime aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, e cuja última alteração substancial consta do Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro); tratando-se, por fim, de uma *gestão urbanística orientada para a intervenção no existente*, isto é, uma gestão assente na reabilitação/regeneração urbanas, aplica-se o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro (e alterado pela Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto, e pelos Decretos-Leis n.ºs 136/2014, de 9 de setembro, e 88/2017, de 27 de julho).

Qualquer destes regimes contém, no seu âmbito de aplicação, normas específicas relativas ao chamado ilícito de mera ordenação social: valem, assim, no caso do RJRU os artigos 77.º-C a 77.º-F; no caso do RJGT, vale o seu artigo 131.º, que remete agora para diploma próprio a regulação e o desenvolvimento das contraordenações resultantes da violação de disposições de planos intermunicipais ou municipais bem como de medidas cautelares; e no caso do RJUE, aplicam-se os artigos 98.º e 99.º.

### ***(iii) O âmbito das contraordenações em matéria de urbanismo***

**α)** Atendendo a esta variedade de temáticas e, principalmente, de diplomas legais que se reconduzem ao direito do urbanismo, cada um deles com normas específicas relativas a contraordenações, torna-se relevante identificar em concreto qual, afinal, o âmbito das contraordenações em matéria de urbanismo, pois são apenas essas que passam para o âmbito da jurisdição dos tribunais administrativos.

Em resposta a esta questão julgamos poder afirmar, sem qualquer dúvida, que as contraordenações por violação de planos municipais e intermunicipais – apenas destes por serem os únicos que contêm regras diretamente vinculativas dos particulares e que, por isso, criam para estes deveres a serem por eles cumpridos e cuja violação implica a necessidade de aplicação de uma coima – e por violação de medidas cautelares são contraordenações em matéria de ordenamento do território, portanto, excluídas da jurisdição administrativa.

Com efeito, ao contrário do que sucedia com o Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, e sucessivas alterações (anterior Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial), cujos artigos 113.º e 104.º regulavam respetivamente as contraordenações por incumprimento de medidas preventivas e de planos de eficácia plurisubjetiva, o artigo 131.º do Decreto-Lei n.º 80/2015 remete agora para diploma próprio o regime destas contraordenações. E esse diploma é a Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto, Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais, que define, precisamente, o “regime aplicável às contraordenações ambientais e do ordenamento do território” (itálico nosso) — n.º 1 do artigo 1.º—, afirmando-se expressamente no n.º 4 deste mesmo artigo que “[c]onstitui contraordenação do ordenamento do território a *violação dos planos municipais e intermunicipais e das medidas preventivas*, como tal previstas no título V da parte I” (sublinhado nosso), previsão essa que consta do artigo 40.º-A.

Assim, as contraordenações relacionadas com o *planeamento territorial* (mesmo que esteja em causa a violação de um típico plano urbanístico, por exemplo, um plano de pormenor com efeitos registais) não integram o conceito de *contraordenações em matéria urbanística* a que se refere a alínea I) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF, ficando, deste modo, excluídas da jurisdição administrativa.

Admite-se, porém, que a impugnação judicial de uma coima por contraordenação de ordenamento do território seja da competência dos tribunais administrativos sempre que simultaneamente ocorra uma contraordenação prevista no RJUE.

É isso que decorre do artigo 75.º-A, ao determinar que “[c]aso o mesmo facto dê origem à aplicação, pela mesma entidade, de decisão por contraordenação do ordenamento do território, prevista na presente lei, e por contraordenação por violação de normas constantes do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, a apreciação da impugnação judicial da decisão adotada pela autoridade administrativa compete aos tribunais administrativos.”<sup>15</sup>.

Esta situação acontece sempre que as atividades referidas no artigo 40.º-A estejam dependentes de procedimentos de controlo do RJUE e sejam levadas a cabo sem que este tenha sido desencadeado [contraordenação a que se refere a alínea a) do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE], violando simultaneamente o plano municipal em vigor, ou sempre que as atividades referidas no artigo 40.º-A sejam levadas a cabo em desconformidade com a licença ou comunicação prévia [alínea b) do n.º 1 do artigo 98.º] e simultaneamente violem o plano municipal em vigor.

Referimo-nos às situações em que a atuação do particular é realizada sem licença ou em desconformidade com ela, que é a única situação em que pode a atuação do particular ser configurada como contraordenação. Pelo contrário, não pode ser assacada aos particulares a prática de qualquer ilícito contraordenacional se a violação daqueles instrumentos de planeamento tiver sido levada a cabo com base num ato autorizativo da Administração, nulo por violação do plano, e desde que não tenha havido concurso de culpas. Assim, nem sempre a violação de plano municipal ou das medidas preventivas pode ser configurada como contraordenação; claramente não o poderá, ser nas situações em que o interessado, não obstante tenha construído em desconformidade com o plano, o fez com base num ato da Administração e confinado ao que nele se dispõe: neste caso, não há qualquer conduta censurável que justifique aplicar a sanção administrativa aqui em referência.

β) Se as contraordenações por violação de planos ou de medidas preventivas são contraordenações de ordenamento do território (não sujeitas, por princípio, à jurisdição administrativa), pode concluir-se que as contraordenações em matéria urbanística são indubitavelmente as que se encontram previstas no RJUE (artigos 98.º e 99.º). Só assim se percebe que o legislador determine no artigo 75.º-A da Lei n.º 50/2006 que ficam sujeitas à jurisdição dos tribunais administrativos (reservada para as contraordenações em matéria urbanística) as contraordenações de ordenamento do território (que não estão a ela sujeitas) se as mesmas se configurarem simultaneamente como contraordenações *por violação de normas do RJUE*. O que só pode ser entendido como a assunção pelo legislador que estas é que são as contraordenações em matéria urbanística para efeitos da alínea l) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF.

No entanto, e em nossa opinião, devem também ser consideradas contraordenações em matéria urbanística as que constam nos artigos 77.º-C a 77.º-F do RJRU [o que se justifica até pelo facto de as mesmas corresponderem, *grosso modo* (isto é, serem em grande parte

<sup>15</sup> Nas situações a que se refere o artigo 75.º-A estamos perante uma situação de concurso de contraordenações (isto é, uma situação em que uma mesma ação viola diferentes bens jurídicos) a que se aplica uma única coima em cúmulo jurídico (artigo 19.º do RGCO).

coincidentes), com as do RJUE]<sup>16</sup>.

Na medida em que já tivemos oportunidade de sistematizar e explicitar, noutra local, as contraordenações do artigo 98.º do RJUE, limitamo-nos a expô-las no quadro seguinte, integrando nele as referências das correspondentes normas do RJRU<sup>17</sup>.

A exposição é feita de acordo com a sistematização então proposta, a saber:

- (1) Contraordenações relacionadas com os procedimentos urbanísticos (licenciamentos, comunicações prévias e autorizações de utilização);
- (2) Contraordenações relacionadas com os técnicos;
- (3) Contraordenações relacionadas com os requerentes/ promotores/ empreiteiros; e
- (4) Outras contraordenações.

Assim:

<p><b>1.</b></p> <p><b>Contraordenações relacionadas com os procedimentos urbanísticos (licenciamentos, comunicações prévias e autorizações de utilização)</b></p>	<p>A) Operações sem os procedimentos de controlo preventivo (ou outras exigências procedimentais a que estejam sujeitos, como é o caso da comunicação prévia)</p>	<p>(i) A realização de quaisquer operações urbanísticas sujeitas a prévio licenciamento sem o respetivo alvará de licenciamento</p> <p>[alínea <i>a</i>) do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Exceto no caso previsto no artigo 81.º (trabalhos de demolição, escavação e contenção periférica até à profundidade do piso de menor cota): é título bastante para a execução dos trabalhos a notificação do deferimento do respetivo pedido, que o requerente deverá guardar no local da obra;</li> <li>– Exceto no caso previsto no artigo 113.º (deferimento tácito).</li> </ul> <p>(ii) A ocupação de edifícios ou suas frações autónomas: sem autorização de utilização [alínea <i>d</i>) do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE]; também alínea <i>c</i>), 1.ª parte do n.º 1 do artigo 77.º-C do RJRU</p>
--	---	--

<sup>16</sup> Esta coincidência, quase total, advém do facto de este regime assumir que também são instrumentos de execução da reabilitação urbana, a par dos *instrumentos de política urbanística* a que se referem os artigos 54.º e segs. do RJRU, os instrumentos constantes do RJUE, designadamente os procedimentos de controlo das operações urbanísticas que seja necessário realizar neste âmbito, que aqui são igualmente mobilizados, ainda que com as devidas adaptações (artigos 44.º e segs.).

<sup>17</sup> Sobre esta sistematização e explicitação, cfr. o nosso “Contraordenações Urbanísticas: os Casos”, in *Regime Geral das Contraordenações e as Contraordenações Administrativas e Fiscais*, Centro de Estudos Judiciários, in *e-book*, Coleção de Formação Contínua, setembro de 2015; pp. 63-80, disponível em [http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo/Regime\\_geral\\_contraordenacoes\\_contraordenacoes\\_administrativas\\_fiscais.pdf](http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo/Regime_geral_contraordenacoes_contraordenacoes_administrativas_fiscais.pdf).



		(iii) A realização de operações urbanísticas sujeitas a comunicação prévia sem que esta tenha ocorrido [alínea <i>r</i> ] do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE]; também alínea <i>a</i> ) do n.º 1 do artigo 77.º-C do RJRU
	B) Operações em desconformidade com os atos de controlo preventivo ou projetos	(i) A realização de operações urbanísticas em desconformidade com o respetivo projeto ou com as condições do licenciamento ou da comunicação prévia (ver o que são condições da comunicação prévia) [alínea <i>b</i> ] do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE]; também alínea <i>b</i> ) do n.º 1 do artigo 77.º-C do RJRU  (ii) Utilização dos edifícios ou frações autónomas em desacordo com o uso fixado no respetivo alvará [ou comunicação prévia (?)], salvo se estes não tiverem sido emitidos no prazo legal por razões exclusivamente imputáveis à câmara municipal [alínea <i>d</i> ] do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE]; também alínea <i>c</i> ) do n.º 1 do artigo 77.º-C do RJRU

<p><b>2. Contraordenações relacionadas com os técnicos</b></p> <p><b>(Lei n.º 31/2009, de 3 de julho: autor de projeto, coordenador de projeto, diretor de obra e diretor de fiscalização de obra)</b></p>	<p>(i) As falsas declarações dos autores e coordenador de projetos no termo de responsabilidade relativamente à observância das normas técnicas gerais e específicas de construção, bem como das disposições legais e regulamentares aplicáveis ao projeto [alínea <i>e</i>] do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE]; também alínea <i>d</i>) do n.º 1 do artigo 77.º-C do RJRU</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– O caso das obras abrangidas pela garantia do existente;</li> <li>– O caso das legalizações.</li> </ul> <p>(ii) As falsas declarações no termo de responsabilidade do diretor de obra e do diretor de fiscalização de obra ou de outros técnicos [alínea <i>f</i>] do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE]; também alínea <i>f</i>) do n.º 1 do artigo 77.º-C do RJRU, relativamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– À conformidade da execução da obra com o projeto aprovado e com as condições da licença ou da comunicação prévia apresentada;</li> <li>– À conformidade das alterações efetuadas ao projeto com as normas legais e regulamentares aplicáveis (ver artigo 83.º);</li> </ul> <p>(iii) A subscrição de projeto da autoria de quem, por razões de ordem técnica, legal ou disciplinar, se encontre inibido de o elaborar [alínea <i>g</i>] do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE]; também alínea <i>h</i>) do n.º 1 do artigo 77.º-C do RJRU;</p> <p>(iv) A falta do livro de obra no local onde se realizam as obras [alínea <i>l</i>] do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE];</p> <p>(v) A falta dos registos do estado de execução das obras no livro de obra [alínea <i>m</i>] do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE];</p> <p>(vi) As falsas declarações dos autores e coordenador de projetos no termo de responsabilidade previsto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 53.º-F, incluindo quando o mesmo for apresentado ao abrigo das referidas disposições legais nos termos do artigo 77.º-</p>
--	---

	<p>B: alínea e) do n.º 1 do artigo 77.º-C do RJRU;</p> <p>(vii) As falsas declarações do diretor de obra, do diretor de fiscalização de obra e de outros técnicos no termo de responsabilidade previsto no n.º 2 do artigo 53.º-G, incluindo quando o mesmo for apresentado ao abrigo da referida disposição legal nos termos do artigo 77.º-B, relativamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– À conformidade da execução da obra com o projeto aprovado e com as condições da comunicação prévia admitida;</li> <li>– À conformidade das alterações efetuadas ao projeto com as normas legais e regulamentares aplicáveis; também alínea f) do n.º 1 do artigo 77.º-C do RJRU</li> </ul> <p>(viii) As falsas declarações do técnico legalmente habilitado no termo de responsabilidade previsto no artigo 81.º-A; também alínea g) do n.º 1 do artigo 77.º-C do RJRU;</p> <p>(ix) A execução de trabalhos em violação do disposto no n.º 2 do artigo 80.º-A [alínea c) do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE];</p> <p>(x) O prosseguimento de obras cujo embargo tenha sido legitimamente ordenado [alínea h) do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE];</p> <p>(xi) A não afixação ou a afixação de forma não visível do exterior do prédio, durante o decurso do procedimento de licenciamento ou autorização, do aviso que publicita o pedido de licenciamento ou autorização [alínea i) do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE];</p> <p>(xii) A não manutenção de forma visível do exterior do prédio, até à conclusão da obra, do aviso que publicita o alvará ou a comunicação prévia [alínea j) do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE].</p>
--	--

<p><b>3. Contraordenações relacionadas com os requerentes/ promotores/ empreiteiros</b></p>	<p>(i) A execução de trabalhos em violação do disposto no n.º 2 do artigo 80.º-A [alínea c) do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE];</p> <p>(ii) O prosseguimento de obras cujo embargo tenha sido legitimamente ordenado [alínea h) do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE];</p> <p>(iii) A não afixação ou a afixação de forma não visível do exterior do prédio, durante o decurso do procedimento de licenciamento ou autorização, do aviso que publicita o pedido de licenciamento ou autorização [alínea i) do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE];</p> <p>(iv) A não manutenção de forma visível do exterior do prédio, até à conclusão da obra, do aviso que publicita o alvará ou a comunicação prévia [alínea j) do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE];</p> <p>(v) A não remoção dos entulhos e demais detritos resultantes da obra nos termos do artigo 86.º [alínea n) do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE];</p> <p>(vi) A ausência de requerimento a solicitar à câmara municipal o averbamento de substituição do requerente, do autor de projeto, de diretor de obra ou diretor de fiscalização de obra, do titular do alvará de construção ou do título de registo emitido pelo InCI, I. P., bem como do titular de alvará de licença ou representante da</p>
---	--

		<p>comunicação prévia [alínea o) do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE];</p> <p>(vii) A não conclusão das operações urbanísticas referidas nos n.ºs 2 e 3 do artigo 89.º nos prazos fixados para o efeito [alínea s) do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE].</p>
<b>4. Outras contraordenações</b>	Proteção de terceiros	<p>(i) A ausência do número de alvará de loteamento ou da comunicação prévia nos anúncios ou em quaisquer outras formas de publicidade à alienação dos lotes de terreno, de edifícios ou frações autónomas nele construídos [alínea p) do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE];</p> <p>(ii) A não comunicação à câmara municipal dos negócios jurídicos de que resulte o fracionamento ou a divisão de prédios rústicos no prazo de 20 dias a contar da data de celebração; [alínea q) do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE];</p>
	Outra	<p>(i) A deterioração dolosa da edificação pelo proprietário ou por terceiro ou a violação grave do dever de conservação [alínea t) do n.º 1 do artigo 98.º do RJUE].</p>

***(iv) A violação de regulamentos municipais em matéria urbanística pode configurar uma contraordenação sujeita à jurisdição dos tribunais administrativos?***

A questão que agora nos propomos tratar pressupõe, em primeiro lugar, que identifiquemos o que deve entender-se por *regulamentos municipais em matéria urbanística* e, em segundo lugar, que determinemos se a violação de normas neles contidas pode ser considerada contraordenação punível com coimas.

Respondidas estas questões, fica por determinar, em caso de resposta afirmativa à segunda questão, se estas contraordenações integram o conceito de contraordenações em matéria urbanística a que se refere a alínea l) do artigo 4.º do ETAF, sujeitas, por isso, à jurisdição administrativa.

Vejamos então.

**(a)** Como é sabido, os municípios dispõem de poder regulamentar: trata-se, na maior parte das vezes, de um poder regulamentar próprio, isto é, do poder de aprovar regulamentos autónomos assumidos como instrumentos de autorregulação no âmbito da gestão de interesses que lhes cabe prosseguir (interesses próprios e específicos da respetiva população) e de responsabilidade própria, que não pode ser colocado em causa, salvo em situações específicas, por regulamentos emitidos por entidades da Administração estadual<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> O poder de aprovar regulamentos autónomos é uma expressão do princípio da autonomia das autarquias locais constitucionalmente garantida.

Para além deste poder de aprovar regulamentos autónomos, não raras vezes a lei exige dos municípios a concretização, por via regulamentar, de soluções nela desenhadas, portanto, a elaboração e a aprovação de regulamentos de execução e /ou complementares, sem os quais a lei que para eles remete não pode ser aplicada (ou bem aplicada).

Uma das áreas, precisamente, onde maior relevo assume a atividade regulamentar dos municípios é a que se prende com o âmbito do urbanismo. À cabeça surgem as questões relativas à realização de operações urbanísticas, nas suas várias dimensões, assumindo particular relevo os regulamentos municipais de urbanização e edificação (RMUE) e os regulamentos atinentes às taxas urbanísticas, regulamentos estes que têm na sua base o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação e a Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro (Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais).

Nestes regulamentos tanto podem os municípios integrar opções próprias (e sob sua responsabilidade) sobre matérias urbanísticas – normas regulamentares autónomas –, como situações existem em que a lei remete a regulamentação de determinadas matérias para os regulamentos municipais de urbanização e edificação: nestes casos, estamos perante regulamentação complementar ou de execução (e já não autónoma, ainda que a regulamentação que venha a ser adotada resulte de juízos próprios dos municípios), dado tratar-se de regulamentos destinados a tornar aplicáveis os normativos legais identificados.

Exemplos de situações destas, em que o RJUE remete para regulamentos municipais, são as que se expõem no quadro seguinte:

Artigo 6.º-A, n.º 1, alínea i), e n.º 3	– Identificação de obras classificadas de escassa relevância urbanística, para além das enumeradas no artigo 6.º-A; – Fixação de áreas, cêrceas e alturas superiores às definidas nas alíneas a) a c) do n.º 1 do artigo 6.º-A;
Artigo 22.º, n.º 1 Artigo 27.º, n.º 2	– Identificação dos procedimentos de licenciamento e de alteração de loteamentos que ficam sujeitos a consulta pública, para além dos definidos no n.º 2 do artigo 22.º;
Artigo 25.º, n.º 3	– Definição dos termos de redução ou de isenção das taxas por realização de infraestruturas urbanísticas nas situações em que o promotor, por contrato, assumia a realização de infraestruturas em falta;
Artigo 34.º, n.º 3	– Definição dos termos e condições para a autoliquidação das taxas na comunicação prévia e prazo para o respetivo pagamento, que não pode ser inferior a 60 dias, contados do termo do prazo para a notificação a que se refere o n.º 2 do artigo 11.º;
Artigo 44.º, n.º 4	– Definição dos termos do pagamento de uma compensação em dinheiro ou em espécie;
Artigo 44.º, n.º 5	– Definição de operação urbanística como de impacto relevante;
Artigo 53.º, n.º 1	– Obras de urbanização sujeitas a comunicação prévia: definição das suas condições de execução, da fixação do montante da caução e das condições gerais de contratos de urbanização;

Artigo 53.º, n.º 2	– Fixação do prazo máximo de execução de obras de urbanização, quando sujeitas a comunicação prévia;
Artigo 57.º, n.º 1	– Fixação das condições de execução de obras de edificação, quando sujeitas a comunicação prévia;
Artigo 57.º, n.º 5	– Identificação dos edifícios contíguos e funcionalmente ligados entre si que determinam, em termos urbanísticos, impactos semelhantes a um loteamento;
Artigo 58.º, n.º 2	– Fixação do prazo máximo de execução de obras de edificação, nas obras previstas no n.º 4 do artigo 4.º;
Artigo 102.º-A, n.º 7	– Definição das normas que concretizam e executam este artigo, devendo, designadamente, concretizar os procedimentos em função das operações urbanísticas e pormenorizar, sempre que possível, os aspetos que envolvam a formulação de valorações próprias do exercício da função administrativa, em especial os morfológicos e estéticos.

Ora, até porque a base legal destes regulamentos se encontra no RJUE, dúvidas não restam de que estamos aqui perante *regulamentos urbanísticos* (ou regulamentos em matéria urbanística).

Não raro, porém, estes regulamentos apresentam-se como instrumentos de regulamentação híbrida, tratando questões conexas com as urbanísticas, mas distintas delas (por exemplo, aproveitando a parte do RMUE que trata da ocupação do espaço público por efeitos de obras para tratar de outras ocupações do espaço público<sup>19</sup>). Neste caso, as normas sobre ocupação do espaço público por motivo de obras (cujas condições, na maior parte das vezes, são integradas no ato de licenciamento urbanístico) são indubitavelmente normas regulamentares em matéria urbanística; já não o são, porém, as restantes regras de ocupação do espaço público.

Não raras vezes, também, o município opta por tratar questões urbanísticas noutros regulamentos a que não pode ser conferida esta natureza. É o que sucede, voltando ao exemplo da ocupação do espaço público por motivo de obras, com o seu tratamento quer num RMUE aprovado ao abrigo do artigo 3.º do RJUE quer num regulamento de ocupação do espaço público em geral: neste último caso, ainda que não possamos apelidar este regulamento de *regulamento em matéria urbanística*, dúvidas não restam de que o mesmo integra normas regulamentares desta natureza.

Pode, ainda, o município optar por integrar as matérias urbanísticas da sua competência num único regulamento (ou código regulamentar), reconhecendo-se, de facto, quanto ao modelo regulamentar municipal neste âmbito setorial, grande discricionariedade aos municípios.

Portanto, mais do que falar em regulamentos em matéria urbanística, importa falar em

<sup>19</sup> É o caso, a título de exemplo, das ocupações do espaço público para efeitos do disposto no Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril (alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 141/2012, de 11 de julho, e 10/2015, de 16 de janeiro). Segundo este diploma, as condições de utilização privativa do domínio público relacionadas com o exercício de atividades económicas devem ser definidas em regulamento municipal, sob pena de aplicação supletiva das regras constantes daquele diploma legal (Anexo IV).



*normas regulamentares em matéria urbanística* que tanto podem estar integradas num único regulamento (ou código regulamentar<sup>20</sup>), em dois regulamentos (um de urbanização e edificação e outro de taxas) ou em vários regulamentos (de urbanização e edificação, de taxas, de ocupação do espaço, de legalizações, etc.).

**(b) Esclarecido o que são normas regulamentares em matéria urbanística e a dificuldade, muitas vezes, da sua identificação, coloca-se de seguida a questão de saber se a violação dos deveres nelas consagrados pode ser considerada contraordenação.**

Cumpre relembrar, desde logo, o disposto no artigo 1.º do RGCO segundo o qual “[c]onstitui contra-ordenação todo o facto ilícito e censurável que preencha um tipo legal no qual se comine uma coima”: princípio da legalidade das contraordenações.

Durante muitos anos a resposta à questão de saber se a violação de normas regulamentares municipais configurava contraordenação punível com coima encontrava resposta expressa no n.º 1 do artigo 55.º da Lei das Finanças Locais de 2007 (Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro), segundo o qual “[a] violação de posturas e de regulamentos de natureza genérica e execução permanente das autarquias locais constitui contra-ordenação sancionada com coima”. Fixava ainda, este artigo, os limites máximo e mínimo das coimas a aplicar nestes casos bem como os órgãos competentes para determinar a instrução dos processos e para aplicar as coimas (presidente dos órgãos executivos dos municípios e das freguesias, podendo ser delegada em qualquer dos restantes membros).

Sucedo que a nova Lei das Finanças Locais (Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro) deixou de conter um normativo equivalente, o que colocou de imediato a questão de saber se tal significava a perda, pelos municípios, do poder de criar ilícitos contraordenacionais e de estatuir as respetivas coimas, impedindo, assim, a criação, por regulamento municipal, de novas contraordenações e determinando a caducidade de contraordenações anteriormente previstas.

A estas questões respondeu Vital Moreira em sentido negativo<sup>21</sup>, afirmando que se tal acontecesse aquela norma seria inconstitucional por violação do princípio da autonomia das autarquias locais e da descentralização administrativa (já que colocaria em causa a autonomia regulamentar, na medida em que todas as normas elaboradas pelas autarquias locais ficariam sem sanção, transformando-se em normas imperfeitas).

Mais, segundo este Autor, não decorria dos trabalhos preparatórios da nova Lei das Finanças Locais a intenção de o legislador tocar no (eliminar o) poder sancionatório das autarquias locais. Por sua vez, o artigo 14.º da nova Lei das Finanças Locais determina constituírem receitas dos municípios “h) O produto de multas e coimas fixadas por lei, regulamento ou postura que caibam ao município”; e o artigo 23.º refere serem receitas das freguesias “d) O

<sup>20</sup> Normalmente os Códigos Regulamentares contêm uma Parte, Capítulo ou Secção relativos ao urbanismo, o que não significa que não tenham normas urbanísticas noutras partes dos mesmos Códigos.

<sup>21</sup> Cfr. VITAL MOREIRA, “Sobre o poder sancionatório autónomo das autarquias locais”, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 4, outubro/dezembro de 2014, pp. 117 a 212.

*produto de multas e coimas fixadas por lei, regulamento ou postura que caibam às freguesias”, o que não pode deixar de se considerar como uma referência legal expressa à possibilidade de em regulamentos municipais se criarem contraordenações puníveis com coima, dando assim cumprimento ao disposto no artigo 1.º do RGCO.*

**Perante estes argumentos, conclui o Autor que:**

***“a) A revogação do artigo 55.º da LFL de 2007 não revogou, nem podia revogar, o poder sancionatório autónomo das autarquias locais;***

***b) Permanecem, portanto, em vigor as normas sancionatórias dos regulamentos autárquicos, tal como permanece o poder de criar novas contraordenações e de prever as respetivas sanções em novos regulamentos;***

***c) Todavia, o limite das coimas e o elenco das sanções acessórias não podem exceder os previstos no RGCO, sendo correspondentemente reduzida a moldura sancionatória das normas que excedam aqueles limites legais”.***

***(c) Em face do afirmado anteriormente resta saber se a impugnação judicial de decisões administrativas de aplicação destas coimas (isto é, de coimas resultantes de contraordenações previstas nestes regulamentos ou por violação de normas regulamentares urbanísticas) é da competência dos tribunais administrativos***

Do nosso ponto de vista, não temos dúvidas em afirmar que sim. Com efeito, embora não se trate aqui de contraordenações por violação de normas do RJUE, estamos indubitavelmente perante contraordenações por violação de normas que têm como fundamento este regime jurídico (para as quais, na maior parte das vezes, o RJUE remete), estando assim em causa o mesmo núcleo problemático e os mesmos valores jurídicos presentes nas contraordenações, que passam a ficar sujeitas à jurisdição administrativa, devendo, por isso, ser reconduzidas às *contraordenações em matéria de urbanismo* a que se refere a alínea l) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF.

***(d) Esclarecido o que são (e quais são) as contraordenações em matéria urbanística, cabe perguntar agora se os tribunais administrativos apenas são competentes para apreciar a impugnação da decisão administrativa de aplicação da coima (artigo 59.º do RGCO) ou se também são competentes para a impugnação judicial das decisões, despachos e demais medidas tomadas pelas autoridades administrativas no decurso do processo de contraordenação que lesem imediatamente direitos ou interesses das pessoas (artigo 55.º do RGCO). É o que faremos no ponto seguinte.***

## 2.2. Apenas impugnação da decisão administrativa de aplicação da coima ou de outras decisões administrativas tomadas no decurso do processo de contraordenação?

No decurso do processo de contraordenação, a autoridade administrativa competente para aplicar a coima é também competente para a prática de outros atos, como a apreensão provisória de objetos (artigos 48.º-A e 85.º do RGCO), a adoção de medidas de polícia e provisórias (nos termos dos artigos 41.º e 42.º do RGCO), a rejeição de nomeação de defensor, a condenação em quantias por faltas injustificadas a diligências, a decisão de incidentes relativos a impedimentos, recusas e escusas de peritos e a fixação da remuneração a peritos. Vale para a impugnação destes atos o disposto no artigo 55.º do RGCO, não sendo a doutrina consensual quanto ao regime que se lhes deve aplicar.

Tendo em conta que a alínea I) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF apenas atribui competência aos tribunais administrativos para as impugnações das decisões administrativas *que aplicam coimas*, podem suscitar-se dúvidas sobre se a impugnação judicial destas decisões, nos termos do n.º 1 do artigo 55.º, é também competência dos tribunais administrativos.

Não obstante o teor literal da referida alínea I) pareça apontar para uma resposta negativa, julgamos que a impugnação das decisões abrangidas pelo artigo 55.º do RGCO, quando tomadas no âmbito de processos contraordenacionais em matéria urbanística, deve caber também aos tribunais administrativos. Concordamos, assim, com a tese defendida por Sofia David, em texto que consta desta mesma publicação, para quem, tendo sido atribuído aos tribunais administrativos o conhecimento das decisões finais destes processos de contraordenação em matéria de urbanismo, deve, por força dessa integração, incluir-se nessa competência o conhecimento das restantes decisões tomadas no âmbito dos mesmos processos, desde que sejam lesivas e impugnáveis autonomamente. Tal como afirma esta Autora, com quem concordamos, seria de facto irracional que as decisões finais dos procedimentos de contraordenação de aplicação de coima em matéria urbanística fossem do conhecimento dos tribunais administrativos e se mantivesse nos tribunais judiciais o conhecimento das demais decisões tomadas no seio desse mesmo procedimento. Uma solução destas colocaria em causa a unidade do sistema jurídico e, simultaneamente, dispersaria por distintos tribunais a avaliação e o conhecimento de questões relativas a um mesmo procedimento, o que não se nos afigura razoável.

## 3. Tramitação da fase administrativa das contraordenações urbanísticas

i. Estruturalmente, o procedimento de contraordenação divide-se em duas fases distintas:

- A *fase administrativa* (que é necessária, porque ocorre sempre);
- E a *fase judicial* (que é eventual, só existindo quando o arguido impugne o ato de aplicação da coima e eventuais sanções acessórias).

Correspondendo a aplicação de uma coima no âmbito de um processo de contraordenação

urbanística a uma decisão com a natureza jurídica de ato administrativo sancionatório, poderia afirmar-se que a fase administrativa, enquanto sucessão ordenada de atos e formalidades relativos à sua formação e manifestação, é um *típico procedimento administrativo* (cfr. artigo 1.º, n.º 1, do CPA), embora especial, por se encontrar especificamente regulado numa lei especial (o Decreto-Lei n.º 433/82). E assim sendo, será de se lhe aplicar o disposto no n.º 5 do artigo 2.º do CPA que prevê a aplicação supletiva do Código do Procedimento Administrativo.

Não é isso, porém, o que resulta do RGCO. Com efeito, embora se trate de um procedimento sancionatório, que é – funcional e materialmente – uma atividade administrativa, esta não deixa de se apresentar também como uma atividade de natureza parajudicial, motivo pelo qual o RGCO procede a uma remissão, em “bloco”, para o regime do Código de Processo Penal (CPP, artigo 41.º, n.º 1) e equipara as autoridades administrativas ao “*estatuto de órgãos de polícia criminal*” (artigo 41.º, n.º 2, do RGCO)<sup>22</sup>, gozando, por isso, dos mesmos direitos e deveres quanto aos poderes de promoção do procedimento sancionatório, incluindo a respetiva instauração, quanto aos poderes de instrução do procedimento e quanto aos poderes de decisão (de decisões interlocutórias e decisão final).

Também o artigo 32.º do RGCO determina expressamente que “[e]m tudo o que não for contrário à presente lei aplicar-se-ão subsidiariamente, no que respeita à fixação do regime substantivo das contra-ordenações, as normas do Código Penal”.

Por isso se vem afirmando, dada a extensa utilização subsidiária do CPP à fase administrativa de aplicação de contraordenações, que verdadeiramente não temos aqui um *procedimento administrativo* mas um “*regime de processo penal dividido em duas fases: a fase administrativa e a fase judicial. Ou seja, o que [o RGCO] nos apresenta é uma fase administrativa com um regime marcadamente processual*”<sup>23</sup>.

É certo que esta opção tem uma razão de ser marcada pelas circunstâncias da origem do direito de mera ordenação social: quer porque nasceu ligado ao movimento da descriminalização (compreendendo-se que o legislador tivesse optado pela extensão do regime processual penal, em especial às garantias do arguido), quer porque, a essa data, não existia uma lei geral (ou um código) que estabelecesse um regime comum aos procedimentos decisórios dos órgãos administrativos.

Se é verdade que esta já não é a realidade atual – em especial devido à existência de um Código do Procedimento Administrativo –, o certo também é que o CPA, como a doutrina já o referiu, não contém um capítulo onde se estabeleça um regime geral dedicado aos procedimentos administrativos sancionatórios<sup>24</sup>, pelo que se mantém a aplicação em primeira

<sup>22</sup> Segundo este artigo, “[n]o processo de aplicação da coima e das sanções acessórias, as autoridades administrativas gozam dos mesmos direitos e estão submetidas aos mesmos deveres das entidades competentes para o processo criminal, sempre que o contrário não resulte do presente diploma”.

<sup>23</sup> Cfr. LICÍNIO LOPES MARTINS, “A atividade sancionatória da Administração e o Código do Procedimento Administrativo”, *cit.*, p. 617. Por isso afirmava a Procuradoria-Geral da República (Parecer de 22 de fevereiro de 2008, *Diário da República*, II Série, de 7 de abril de 2008) que “o processo das contra-ordenações [é] um todo que se desdobra por várias fases, não pode o mesmo procedimento ter como direito subsidiário numa fase o Código do Procedimento Administrativo e noutra fase o Código de Processo Penal, o que criaria distorções inaceitáveis”.

<sup>24</sup> Defendendo que existem razões substantivas que podem justificar esta opção, contribuindo para a

linha, em termos de supletividade, do CPP e do Código Penal, ainda que isso não afaste a possível relevância da aplicação, também a título subsidiário, do CPA. Solução esta – de aplicação do CPA – que, segundo Licínio Lopes Martins, tem acolhimento no próprio RGCO que impõe uma adaptação – uma adaptação funcionalmente adequada – do CPP à fase administrativa do processo de contraordenação [cfr. n.º 1 do artigo 41.º, segundo o qual, “são aplicáveis, *devidamente adaptados*, os preceitos reguladores do processo criminal” (itálico nosso)], pelo que a sua aplicação não é (nunca é) automática.

O que significa que a aplicação subsidiária do CPP à fase administrativa do processo de contraordenação tem de demonstrar-se como necessária (não é necessária, desde logo, quando o RGCO ou o regime sectorial aplicável contemple soluções próprias, sendo certo que, em muitos casos, poderão revelar-se mais ajustadas as soluções fornecidas pelo CPA); e mesmo quando necessária, tem de ser feita com as adaptações que se afigurem procedimentalmente adequadas, o que, inclusivamente, pode conduzir ao afastamento de normas ou de regimes do CPP por incompatibilidade estrutural/funcional com a fase administrativa do processo de contraordenação<sup>25</sup>.

Apesar do que afirmamos, não se pode esquecer que o processo de contraordenação se apresenta, ainda hoje, configurado como um *único processo* que, em caso de impugnação judicial, termina com uma decisão judicial sobre a aplicação (ou não) de uma coima. E não podemos esquecer, ainda, que têm aplicação nesta fase administrativa regras do processo penal e do direito penal.

O que não deixará de se apresentar como uma dificuldade acrescida para o juiz administrativo quando tenha de se pronunciar sobre as decisões dos órgãos da Administração no âmbito das contraordenações urbanísticas, já que está familiarizado com o direito administrativo mas não com o direito penal ou processual penal.

Daí que alguma doutrina afirme que a transferência dos processos de contraordenação deveria ser acompanhada de alterações substanciais do seu regime<sup>26</sup>. O que contudo não aconteceu.

*ii.* Feitas estas observações, apontamos de seguida, de forma meramente tópica e sem desenvolvimentos, dada a limitação temporal que tivemos na elaboração do presente texto, os trâmites do processo de contraordenação na sua fase administrativa, trâmites esses que identificamos no quadro *infra* por comparação com um típico procedimento administrativo.

---

autonomização do direito sancionatório da Administração, em especial do direito de mera ordenação social, relativamente ao processo penal e ao direito penal, pelo menos na fase administrativa da aplicação da sanção, cfr. LICÍNIO LOPES MARTINS, “A atividade sancionatória da Administração e o Código do Procedimento Administrativo”, *cit.*, pp. 618 a 620.

<sup>25</sup> Para mais desenvolvimentos sobre a aplicação do CPA ao procedimento de contraordenação, cfr. LICÍNIO LOPES MARTINS, “A atividade sancionatória da Administração e o Código do Procedimento Administrativo”, *cit.*, pp. 620 e segs.

<sup>26</sup> ANTÓNIO DUARTE DE ALMEIDA, “Ilícito de mera ordenação social na confluência de jurisdições: tolerável ou desejável”, *cit.*, p. 21.

Processo de contraordenação (fase administrativa)	Procedimento administrativo geral
(i) Imputação da contraordenação (auto de notícia ou participação);	Fase preparatória: (i) Iniciativa;
(ii) Exercício do direito de defesa pelo arguido;	(ii) Instrução;
(iii) Instrução;	(iii) Audiência prévia dos interessados;
(iv) Audição e defesa;	Fase decisória;
(v) Decisão e aplicação da coima.	Fase integrativa da eficácia (eventual).

### a) Fase de imputação da contraordenação (“acusação”)

A primeira fase do procedimento de contraordenação é a *imputação da contraordenação* (também designada de “acusação”).

Refira-se, a este propósito que, nos termos do artigo 54.º, n.º 1, do RGCO, o procedimento de contraordenação é de iniciativa oficiosa, mediante participação das autoridades policiais ou fiscalizadoras ou mediante denúncia particular. Aplica-se aqui o artigo 48.º do RGCO, de acordo com o qual “[a]s autoridades policiais e fiscalizadoras deverão tomar conta de todos os eventos ou circunstâncias susceptíveis de implicar responsabilidade por contra-ordenação e tomar as medidas necessárias para impedir o desaparecimento de provas” (n.º 1), devendo remeter imediatamente às autoridades administrativas competentes a participação e as provas recolhidas (n.º 3).

À questão de saber se se aplica, na promoção oficiosa do procedimento, o princípio da legalidade ou o princípio da oportunidade responde o artigo 43.º do RGCO, segundo o qual o processo de contraordenação obedecerá ao primeiro daqueles princípios. Significa isto que, recebida uma participação ou uma denúncia, a entidade competente se encontra vinculada a instaurar o procedimento de contraordenação.

Assim, constatada a ocorrência de uma infração, a autoridade administrativa competente fica vinculada:

(i) Ao dever de instaurar o procedimento sancionatório;

(ii) À prossecução do procedimento sancionatório;

(iii) A aplicar uma sanção (se dos factos apurados resultar esta consequência)<sup>27</sup>.

Deverá, no entanto, atenuar-se o rigor do princípio da legalidade, desde logo porque é diferente a situação em que a participação dos factos é feita por entidades oficiais e aquela em

<sup>27</sup> LICÍNIO LOPES MARTINS, “A atividade sancionatória da Administração e o Código do Procedimento Administrativo”, *cit.*, pp. 621-622.



que há denúncia de particulares.

Deste modo, a autoridade administrativa, em face do conhecimento de factos integradores de (uma) contraordenação, fica vinculada a instaurar o procedimento sancionatório respetivo, procedendo à *imputação da contraordenação* ao arguido (acusação).

São elementos típicos ou essenciais da imputação (sem prejuízo do disposto em leis especiais/sectoriais, podendo haver aqui alguma “elasticidade”, por exemplo, um mero auto ou um relatório da inspeção/fiscalização):

(a) Factos constitutivos da infração;

(b) Legislação violada (identificação de normas violadas) que sancione os factos praticados (ou as omissões);

(c) O prazo de defesa (prazo razoável, caso não exista um prazo especialmente previsto);

(d) A (eventual) possibilidade de pagamento voluntário da coima e as consequências do não pagamento.

Nos termos do “Assento” n.º 1/2003, do Supremo Tribunal de Justiça, não se exige à autoridade administrativa que na “acusação” (ou, como determina a lei, na “*contraordenação que ... é imputada*” ao arguido) se proceda, desde logo, a uma valoração da prova, no sentido de que deve aí qualificar-se o específico grau de gravidade ou o grau de culpa do agente; o que se exige é que se proceda, em função dos factos apurados e imputados ao arguido, à qualificação jurídica da infração, isto é, da contraordenação, identificando o correspondente tipo legal aplicável (princípio da tipicidade). Por exemplo, se uma norma estabelecer que uma determinada infração é punível a título de dolo, da “acusação” devem constar os factos integrativos deste tipo legal (os factos imputados ao arguido devem permitir extrair esta qualificação jurídica contraordenacional – princípio da tipicidade). Já o apuramento do grau de gravidade da infração – e, portanto, do grau de culpa do agente – terá de decorrer de um juízo específico de valoração da prova a fazer na fase instrutória.

### **b) Fase de instrução**

Nos termos do artigo 54.º, n.º 2, do RGCO, [a] *autoridade administrativa procederá à sua investigação e instrução, finda a qual arquivará o processo ou aplicará uma coima*”, que inclui audição de testemunhas e eventualmente peritos (artigo 52.º), a elaboração, pelo instrutor, do relatório e do projeto de decisão.

Vale, assim, o princípio do inquisitório previsto também no CPA e do qual decorre que os órgãos administrativos podem proceder às diligências que considerem convenientes para a instrução (artigo 58.º) e que o responsável pela direção do procedimento deve procurar averiguar todos os factos cujo conhecimento seja adequado e necessário à tomada de uma decisão legal e justa dentro de prazo razoável, podendo, para o efeito, recorrer a todos os

meios de prova admitidos em direito (artigo 115.º, n.º 1).

Ainda nos termos do n.º 3 do aludido artigo 54.º do RGCO, “[a]s autoridades administrativas poderão confiar a investigação e instrução, no todo ou em parte, às autoridades policiais, bem como solicitar o auxílio de outras autoridades ou serviços públicos”. Artigo este que deverá hoje ser conjugado com o regime do auxílio administrativo previsto no artigo 66.º do CPA.

### **c) Fase de audiência e defesa do arguido**

Nos termos do artigo 50.º do RGCO, “[n]ão é permitida a aplicação de uma coima ou de uma sanção acessória sem antes se ter assegurado ao arguido a possibilidade de, num prazo razoável, se pronunciar sobre a contra-ordenação que lhe é imputada e sobre a sanção ou sanções em que incorre”. Para tal pode, inclusive, fazer-se acompanhar de advogado, escolhido em qualquer fase do processo (artigo 53.º, n.º 1).

A fase de audiência e defesa consiste, assim, na oportunidade conferida ao arguido de influir, através da sua participação, no decurso do procedimento, consistindo, deste modo, no direito do arguido de ser ouvido num certo momento ou numa certa fase da tramitação do procedimento de contraordenação e no direito a defender-se ante atos processuais determinados ou específicos, igualmente em função da tramitação do procedimento de contraordenação.

Estes direitos, exercem-se, assim, em vários momentos. O primeiro deles é o momento da “acusação” (isto é, o momento em que “a contraordenação [] lhe é imputada” – artigo 50.º do RGCO)<sup>28</sup>. O arguido pode, neste momento: (a) pronunciar-se sobre a contraordenação que lhe é imputada, contestando-a; (b) alegar as suas razões para convencer ou persuadir a autoridade administrativa a não avançar com a sua pretensão sancionatória; (c) aceder aos elementos do processo (direito de acesso que é naturalmente mais amplo a partir da imputação da contraordenação, pois com esta extingue-se o “segredo interno” do processo, ainda que este se mantenha em “segredo externo”).

Para além deste primeiro momento, o arguido pode ainda defender-se no “momento da produção de prova” (entre a fase da acusação e a fase da decisão) – podendo, por exemplo, participar na produção de prova documental, testemunhal, pericial, etc. –, bem como em momentos procedimentalmente difusos (por exemplo, impugnando judicialmente decisões ou despachos adotados ao longo dos trâmites procedimentais).

Refira-se que estes direitos têm, mesmo, consagração constitucional no artigo 32.º, n.º 10, que determina expressamente que “[n]os processos de contra-ordenação, bem como em quaisquer processos sancionatórios, são assegurados ao arguido os direitos de audiência e defesa”.

<sup>28</sup> Porque o procedimento administrativo de contraordenação não tem uma estrutura acusatória como o processo penal, fica afastada a aplicação do regime da acusação previsto no artigo 283.º do CPP.

#### **d) Fase de decisão**

Com a decisão termina a fase administrativa do processo de contraordenação.

Tratando-se de uma decisão condenatória, os seus elementos essenciais são os que constam do artigo 58.º do RGCO:

- (i) A identificação dos arguidos;
- (ii) A descrição dos factos imputados, com indicação das provas obtidas;
- (iii) A indicação das normas segundo as quais se pune e a fundamentação da decisão;
- (iv) A coima e as sanções acessórias;
- (v) A informação de que a condenação se torna definitiva e exequível se não for judicialmente impugnada nos termos do artigo 59.º;
- (vi) A ordem de pagamento da coima no prazo máximo de 10 dias após o carácter definitivo ou o trânsito em julgado da decisão; e
- (vii) A indicação de que em caso de impossibilidade de pagamento tempestivo deve comunicar o facto por escrito à autoridade que aplicou a coima.

Note-se que as sanções acessórias nunca são automáticas: pressupõem sempre um juízo autónomo da autoridade administrativa.

Se não houver impugnação judicial, o processo de contraordenação termina neste momento. Se bem que se aplique também aqui o princípio da legalidade – do qual decorre que, uma vez instaurado o processo de contraordenação e provados os factos constitutivos do seu cometimento, a entidade administrativa competente está vinculada a aplicar a sanção legalmente prevista –, o n.º 1 do artigo 51.º do RGCO admite a aplicação do princípio da oportunidade ao permitir a admoestação, fugindo claramente ao princípio geral de que a infração deve ser punida com uma coima<sup>29</sup>.

Na determinação da medida da coima tem relevo o princípio da proporcionalidade (artigo 18.º do RGCO):

- A mesma é determinada em função da gravidade da contraordenação, da culpa, da situação económica do agente e do benefício económico que este retirou da prática da contraordenação (n.º 1).
- Se o agente retira da infração um benefício económico calculável superior ao limite

<sup>29</sup> Na mesma lógica, o artigo 89.º-A, ainda que dependente de previsão na lei e de requerimento do condenado, permite que o tribunal competente para a execução da coima decrete a sua substituição total ou parcial por prestação de trabalho a favor da comunidade.

máximo da coima, e não existirem outros meios de o eliminar, admite-se que o montante da coima se eleve até ao montante do benefício, não podendo, porém, exceder um terço do limite máximo legalmente estabelecido (n.º 2).

– Por sua vez, quando houver lugar à atenuação especial da punição por contraordenação, os limites máximo e mínimo da coima são reduzidos para metade (n.º 3).

Para além dos critérios de determinação da medida da coima acabados de enunciar, o n.º 8 do artigo 98.º do RJUE estabelece um fator de agravamento dos montantes máximos da coima relativamente a algumas infrações, quando a tramitação seguida haja sido a da comunicação prévia, o que corresponde a uma forma de reforçar a repartição de responsabilidades que, no âmbito das comunicações prévias, já aponta, em primeira linha, para os operadores privados e não para o município.

### **Apresentação em *Power Point***



## 1. O que passa a ser competência da jurisdição administrativa?

Artigo 4.º, n.º 1, al. 1), do ETAF

### Comissão de revisão do CPTA e do ETAF

- ▶ Intenção de atribuição aos tribunais administrativos de uma parcela significativa do contencioso contraordenacional em matéria administrativa: impugnação judicial de aplicação de coimas no âmbito dos ilícitos de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo, em matéria de ambiente, de ordenamento do território, de urbanismo, de património cultural e de bens do Estado
- ▶ A Lei de Autorização (Lei n.º 100/2015, de 19/8) apenas autorizou o governo a rever o ETAF de modo a incluir na jurisdição administrativa as impugnações judiciais de decisões administrativas de aplicação de coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social em matéria de urbanismo



## Contraordenações e tribunais administrativos

- ▶ Decreto-lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro - artigo 4.º, n.º I, al. I), do ETAF: alargou o âmbito da jurisdição administrativa à **impugnação judicial de decisões que apliquem coimas por violação de normas de ordenação social relativas a matéria urbanística**.
- ▶ Passo inédito para a justiça administrativa portuguesa que pela primeira vez se encontra competente para julgar casos contraordenacionais. Mas só em **“matéria de urbanismo”**: exclui em matéria de ordenamento do território, de ambiente e de património cultural e de bens do Estado
- ▶ Razões de ordem prática levam a que não sejam feitos de uma só vez dado o elevado número de processos, por isso era equilibrada a proposta inicial da comissão – uma migração gradual – a solução final bastante limitada

## Transferência para os tribunais administrativos

- ▶ Duas questões:
  - ▶ Qual o âmbito das matérias transferidas (o que são e quais são as contraordenações urbanísticas)?
  - ▶ É uma mera passagem de testemunho sem adequação ao contencioso?



---

## Âmbito da transferência para os tribunais administrativos

---

---

## Âmbito da transferência para os tribunais administrativos

---

- ▶ **Qual o âmbito?** o conceito amplo de direito do urbanismo e a dificuldade da sua distinção em relação ao direito do ordenamento do território
  - ▶ O urbanismo e as suas dimensões: o **planeamento urbanístico** (?) a **gestão urbanística**, distinguindo-se, a propósito deste, o **urbanismo de nova urbanização e edificação** e o **urbanismo de reabilitação urbana**
  - ▶ Cada um destes aspetos tem regimes próprios e previsões contraordenacionais específicas: **todas se integram na matéria urbanística objeto de cometimento aos tribunais administrativos?**
-

## Competências dos tribunais administrativos

- ▶ Sem dúvidas as matérias reguladas pelo RJUE – artigo 98.º e 99.º
- ▶ Sem dúvida as do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (em grande parte coincidentes com as do RJUE – artigos 77.º -C a 77.º -F)

Muitas deste regime coincidem com a do RJUE: **concurso de normas incriminadoras, ou concurso legal** - tem por assente a qualificação de uma dada concreta situação de facto por uma pluralidade de normas em concurso e que se resolve com base nos princípios consagrados no Direito Penal **subsistindo no final uma única qualificação jurídica da concreta situação de facto** (na verdade a aplicação das contraordenações do RJRU, porque especial, afasta a do RJUE, embora exista uma coincidência total entre elas).

- ▶ **Análise das contraordenações**

## Os intervenientes nos processos urbanísticos passíveis de contraordenação

- ▶ Requerente/promotor/dono de obra
- ▶ Técnicos
- ▶ Empreiteiro
- ▶ outros titulares de deveres plasmados no RJUE/RJRU

### Tipos de contraordenações

- ▶ Contraordenações relacionadas com os procedimentos urbanísticos
- ▶ Contraordenações relacionadas com os técnicos
- ▶ Contraordenações por incumprimento dos deveres dos requerentes/promotores e/ou empreiteiros
- ▶ Outras contraordenações



## **E as contraordenações em matéria de planeamento: são contraordenações em matéria de ordenamento do território, por isso excluídas?**

- ▶ **A matéria de planeamento** - artigo 131.º, n.º 5 do RJIGT: as contraordenações pela violação de disposições de plano intermunicipal ou de plano municipal ou de medidas cautelares são desenvolvidas e reguladas em **diploma próprio** (deixa de ter previsão equivalente ao artigo 104.º do RJIGT de 1999)
- ▶ Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto, revista pela Lei n.º 89/2009, de 14 de maio e alterada pela Lei n.º 114/2015, de 28 de agosto: **Lei Quadro das Contraordenações Ambientais** no qual
  - ▶ artigo 1.º, n.º 4: **Constitui contraordenação do ordenamento do território a violação dos planos municipais e intermunicipais e das medidas preventivas, como tal previstas no título V da parte I.** [artigo 40.º-A]
  - ▶ A violação do previsto nos regulamentos dos programas especiais é contraordenação ambiental

## **Artigo 75.º-A da LQCA**

- ▶ Caso o mesmo facto dê origem à aplicação de decisão por contraordenação do ordenamento do território, prevista na presente lei, e por contraordenação por violação de normas constantes do RJUE, a apreciação da impugnação judicial da decisão adotada pela autoridade administrativa compete aos tribunais administrativos.
  - ▶ Exemplo: operação urbanística sem licença e que simultaneamente está em desconformidade com o plano municipal em vigor
    - ▶ Não pode ser assacada a prática de qualquer ilícito contraordenacional aos particulares se a violação daqueles instrumentos de planeamento tiver sido levada a cabo com base num ato autorizativo da administração, nulo por violação daqueles, e desde que não tenha havido concurso de culpas.
  - ▶ **Estamos aqui perante uma situação de concurso de contraordenações** (uma mesma ação viola diferentes bens jurídicos) a que se aplica uma única coima em cúmulo jurídico (artigo 19.º do RGCO)

- ▶ E nos restantes casos de coima única (em que estão englobadas sanções urbanísticas e outras de natureza diversa)?
- ▶ **No caso de concurso, apenas apreciarão quando a contraordenação urbanística seja simultaneamente de ordenamento do território. As restantes continuam a ser da competência dos tribunais comuns**

### **Violação de regulamentos municipais em matéria urbanística?**

- ▶ Previstas em regulamentos municipais em matéria urbanística?
  - ▶ O que são regulamentos municipais em matéria urbanística?
  - ▶ A violação dos deveres neles consagrados pode ser considerada contraordenação?



## O que são regulamentos municipais em matéria urbanística?

- ▶ Os regulamentos elaborados ao abrigo do artigo 3.º do RJUE são regulamentos em matéria urbanística.
- ▶ As dúvidas:
  - ▶ Por vezes estes regulamentos regulam matérias híbridas: ocupação do espaço público só releva para efeitos urbanísticos se for ocupação para a realização de operações urbanísticas;
  - ▶ Nos Códigos Regulamentares: necessidade de distinguir, no seu âmbito, as matérias urbanísticas (por regra têm uma parte relativa ao urbanismo)

## A violação dos deveres neles consagrados pode ser considerada contraordenação?

(1) **O princípio da legalidade das contraordenações:** “constitui contraordenação todo o facto ilícito e censurável que preencha um tipo legal no qual se comine uma coima”

(2) **Artigo 55 ° da Lei das Finanças Locais de 2007:**

- ▶ A violação de posturas e de regulamentos de natureza genérica e execução permanente das autarquias locais constitui contraordenação sancionada com coima.
- ▶ Fixava ainda os limites máximo e mínimo das coimas e os órgãos competentes para determinar a instrução dos processos e para aplicar as coimas (presidente dos órgãos executivos dos municípios e das freguesias, podendo ser delegada em qualquer dos restantes membros).

(3) **Na nova lei das finanças locais (Lei 73/2013), deixa de constar um normativo equivalente**

- ▶ Significa a perda do poder de criar ilícitos contraordenacionais e de estatuir as respetivas coimas?
- ▶ Esta norma impede de criar novas contraordenações e determina a caducidade de contraordenações anteriormente previstas?

Vital MOREIRA, «Sobre o poder sancionatório autónomo das autarquias locais», *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 4, páginas 117 e ss

Se assim fosse:

- ▶ A norma seria inconstitucional por violação do princípio da autonomia das autarquias locais e da descentralização administrativa (colaria em causa a autonomia regulamentar pois todas as normas elaboradas pelas autarquias locais ficariam sem sanção: seriam normas imperfeitas
- ▶ Não decorre dos trabalhos preparatórios a intenção legislativa de tocar o poder sancionatório das autarquias locais
- ▶ Acórdão do TC n.º 386/2003: “O mesmo raciocínio (sobre a desnecessidade de lei para a criação de contraordenações) é aplicável às coimas estabelecidas pelas autarquias locais no âmbito dos seus poderes de normaçoão” .
- ▶ Artigo 14.º da nova LFL: constituem receitas dos municípios (...) g) “O produto de multas e coimas fixadas por lei, regulamento ou postura que caibam ao município”; e artigo 23.º, receitas das freguesias d) O produto de multas e coimas fixadas por lei, regulamento ou postura que caibam às freguesias”;

Vital MOREIRA, «Sobre o poder sancionatório autónomo das autarquias locais», *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 4, páginas 117 e ss

- a) A revogação do artigo 55.º da LFL de 2007 não revogou, nem podia revogar, o poder sancionatório autónomo das autarquias locais;
- b) Permanecem, portanto, em vigor as normas sancionatórias dos regulamentos autárquicos, tal como permanece o poder de criar novas contraordenações e de prever as respetivas sanções em novos regulamentos;
- c) Todavia, o limite das coimas e o elenco das sanções acessórias não podem exceder os previstos no RGC, sendo correspondentemente reduzida a moldura sancionatória das normas que excedam aqueles limites legais.



## Passagem do testemunho sem adaptação (?)

## Passagem do testemunho sem adaptação(?)

- ▶ Parecer da Procuradoria Geral da Republica: “o processo das contra-ordenações [é] um todo que se desdobra por várias fases, não pode o mesmo procedimento ter como direito subsidiário numa fase o Código do Procedimento Administrativo e noutra fase o Código de Processo Penal, o que criaria distorções inaceitáveis”.
- ▶ Uma tramitação administrativa e judicial própria e específica que tem como direito subsidiário o direito penal (e não o direito administrativo, incluindo o código do procedimento administrativo) e o direito processual penal (e não as normas de processo nos tribunais administrativos)

## Passagem do testemunho sem adaptação(?)

- ▶ **O procedimento sancionatório é – funcional e materialmente – uma atividade administrativa, mas também é uma atividade de natureza parajudicial.**
  - ▶ A solução de que não se aplica o CPA parece resultar:
    - ▶ da remissão, em “bloco”, para o regime do Código de Processo Penal;
    - ▶ Da equiparação das autoridades administrativas ao “estatuto de órgãos de polícia criminal” (artigo 41.º, n.º 2, do RGCO): “no processo de aplicação da coima e das sanções acessórias, as autoridades administrativas gozam dos mesmos direitos e estão submetidas aos mesmos deveres das entidades competentes para o processo criminal, sempre que o contrário não resulte do presente diploma
- Ou seja, gozam dos mesmos direitos e deveres quanto:**
- a) Aos poderes de promoção do procedimento sancionatório, incluindo a respetiva instauração;
  - b) Aos poderes de instrução do procedimento;
  - c) Aos poderes de decisão (de decisões interlocutórias e decisão final)

### **A relevância da dimensão inquisitória do procedimento**

## Passagem do testemunho sem adaptação?

### **Contudo:**

- ▶ necessidade de proceder a uma interpretação funcionalmente adequada e sistemática destas normas remissivas do RGCO, tendo em conta, em especial, o facto de o “Código Geral” da atividade administrativa e do respetivo procedimento administrativo ser o CPA e não o CPP
- ▶ Aliás, é o próprio RGCO que impõe uma adaptação – uma adaptação funcionalmente adequada - do Código de Processo Penal à fase administrativa do processo de contraordenação: a aplicação não é (nunca é) automática

### **O que significa:**



## Passagem do testemunho sem adaptação?

- ▶ Que a aplicação subsidiária do CPP ao procedimento administrativo sancionatório tem de demonstrar-se como necessária (não é necessária, desde logo, quando o RGCO ou o regime sectorial aplicável contemple soluções próprias, sendo certo que, em muitos casos, poderão revelar-se mais ajustadas as soluções fornecidas pelo CPA);
- ▶ E, mesmo quando necessária, tem de ser feita com as adaptações que se afigurem procedimentalmente adequadas, o que, inclusivamente, pode conduzir ao afastamento de normas ou de regimes daquele Código, por incompatibilidade estrutural/funcional com a fase administrativa do processo de contraordenação

## 2. Contraordenações



## Regime geral das contraordenações e regimes especiais (fragmentação e casuísmo)

- ▶ Decreto-Lei nº 433/82, de 27 de Outubro – regime geral das contraordenações
- ▶ Têm surgido múltiplos regimes especiais de contraordenações, muitas vezes com ambições generalistas – **fragmentação** e **casuísmo** que são a negação implícita da vocação de um regime geral (alguns regimes especiais que repetem regras do regime geral deixando a dúvida se querem afastar as outras: a omissão significa a necessidade expressa de afastar as normas omitidas? – é o caso típico da LQCA
- ▶ O regime geral do processo de contraordenações previsto no RGCO tem sido frustrado em face da multiplicação de regimes extravagantes que contrariam o regime geral

### (c) O processo de contraordenação: i. fase administrativa



### 1. Fase de imputação da contraordenação (“acusação”)

- ▶ Artigo 45.º LQCA: auto de notícia ou participação
- ▶ Artigo 46.º: elementos do auto de notícia ou de participação

### 2. Fase de Instrução

- ▶ Artigo 54.º, n.º 2, do RGCO: a autoridade administrativa procederá à sua investigação e instrução, finda a qual arquivará o processo ou aplicará uma coima – **princípio do inquisitório**

### 3. Fase de defesa e audiência do arguido

- ▶ 1.º Momento da “acusação” ou, como diz a lei, no momento em que “a contraordenação que lhe é imputada” – artigo 50.º do RGCO
- ▶ 2.º Momento da produção de prova entre a fase da acusação e a fase da decisão: o arguido pode participar na produção de prova documental, testemunhal, pericial, etc. cfr. art. 49.º LQCA
- ▶ 3.º Em momentos procedimentalmente difusos: impugnação judicial de decisões ou despachos adotados ao longo dos trâmites procedimentais

### 4. Fase de decisão

- ▶ 1. Os elementos essenciais da decisão – artigo 58.º do RGCO (“decisão condenatória”): identifica os elementos que devem constar da decisão de aplicação da coima ou das sanções acessórias

## (c) O processo de contraordenação: ii. fase judicial





## Fase judicial

- ▶ O RGCO oscila entre, por um lado, a admissão teórica da impugnação da decisão sancionatória, solicitando ao tribunal a apreciação da validade e reponderação do preenchimento dos seus pressupostos de facto e de direito e também a determinação da medida da coima e, por outro lado, a realização de um julgamento provocado pela acusação “acolhida” pelo MP (cfr. artigo 62., n.º 1)
- ▶ Processo judicial próprio regulado no RGCO e não na legislação do contencioso administrativo (artigo 37.º do CPTA). Esta pode ser uma das razões para que se tenha questionado se devia haver uma “passagem de testemunho” sem que ocorresse qualquer adaptação.

## Fase judicial [(i) apresentação do recurso]

**Apresentação do recurso (artigo 59.º, n.º 3)** por escrito junto à autoridade administrativa que aplicou a coima, no prazo de 20 dias após o seu conhecimento pelo arguido, devendo constar de alegações e conclusões.

- ▶ não cabe à autoridade administrativa recorrida admitir ou rejeitar o recurso, mas conserva a disponibilidade da **revogação da decisão** (n.º 2, do artigo 62.º, do RGCO).

## Fase judicial [(i) apresentação do recurso]

- ▶ O recurso limita dos poderes cognitivos do juiz (do ponto de vista objetivo)? **Posições distintas, mas o recurso é de plena jurisdição**
- ▶ Do ponto de vista subjetivo, o recurso limita o âmbito do recurso – no caso de decisão administrativa condenatória de vários arguidos, o recurso não aproveita àqueles que não a tenham impugnado
- ▶ O recurso tem efeito suspensivo da decisão recorrida: artigo 408.º, n.º I, alínea a) do CPP **não aplicação do artigo 50.º do CPTA por força do artigo 37.º, n.º I**
  - ▶ Pode haver situações especiais em que a lei determine efeito meramente devolutivo ou determine o efeito devolutivo, mas admitindo efeito suspensivo se houver prestação de garantia (e efeito devolutivo não viola a constituição dada a natureza preventiva e não repressiva da sanção nestes processos)

## Fase judicial [(ii) o MP]

**O M.P encaminha o processo ao juiz** (a remessa vale como acusação) ( n.º I do art.º 62.º).

- ▶ Não pode ordenar a realização de diligências de prova nem ordenar a devolução dos autos à entidade administrativa para realizar essas diligências
- ▶ Não pode ordenar a conversão do processo de contraordenação em processo crime, mas apenas requerer ao juiz que o faça (artigo 76.º) – mas se tiver legitimidade para tanto, pode ordenar a abertura de inquérito para investigar os factos (apenas o transitado em julgado de decisão judicial que aprecie o facto como contraordenação obsta ao seu conhecimento como crime (artigo 79.º, n.º 2 e 90.º, n.º 2),



## Fase judicial [(iii) Despachos de rejeição ou de decisão]

### **O Juiz pode:**

#### ▶ **A) -Rejeitar o recurso**

Deste despacho cabe recurso que sobe imediatamente (art.º 63.º e 73.º, n.º 1).

#### ▶ **B) -Decidir o caso mediante:**

- simples despacho (art.º 64.º, n.º 1,)
- audiência de julgamento

## Fase judicial [(vi) despacho de decisão]

**Despacho:** para que a decisão possa ser tomada por despacho é necessário que (n.º 2 do artigo 64.º):

- ▶ o juiz considere desnecessária a audiência de julgamento (porque não há prova a produzir ou só tem de decidir questões de direito);
- ▶ arguido não se oponha à decisão por despacho nem requeira produção de prova;
- ▶ o MP não se oponha à decisão por despacho

A opção entre conhecimento por despacho, ou conhecimento em audiência, depende, em primeira linha, do âmbito do recurso interposto (que pode ter por objeto matéria de facto e matéria de direito ou só matéria de direito.)

## Fase judicial [(vi) despacho de decisão]

- ▶ O conhecimento por despacho, nos termos do artigo 64.º, do Regime Geral, permite o conhecimento pleno do recurso, seja por questões de forma, seja por questões de fundo.
- ▶ O juiz pode **conhecer de eventuais nulidades da decisão recorrida** e, conseqüentemente, pode declarar nula a decisão, determinando a remessa da mesma à autoridade administrativa para suprimento das nulidades constatadas.
- ▶ **Arquivamento:** quando a responsabilidade do condenado esteja extinta por qualquer forma, nomeadamente, prescrição, amnistia, etc.;
- ▶ **Absolvição:** pressupõe o conhecimento de fundo e a conclusão de que os factos imputados ao condenado, ou não se provaram, ou não tem o efeito jurídico que se lhes atribuiu, nomeadamente, por não integrarem ilícito de mera ordenação social. (cfr. n.º 5: fundamentação da decisão)
- ▶ **Manutenção ou alteração da condenação:** pressupõe a confirmação total ou parcial do decidido pela autoridade administrativa, sendo objeto de uma menção específica no que se refere à respetiva fundamentação no n.º 4 daquele dispositivo.

## Fase judicial [(v)audiência de julgamento]

### **Audiência (artigo 67.º)**

#### **Comunicações**

- ▶ O tribunal comunicará às autoridades administrativas a sentença, bem como as demais decisões finais - artigo 70.º, n.º 4.

#### **Notificações**

- ▶ Às notificações são aplicáveis as disposições do Código de Processo Penal (artigo 41.º RGCO), designadamente os artigos 113.º e 114.º

## Pagamento da coima

### **Pagamento da Coima (artigo 88.º RGCO)**

### **Execução (artigo 89.º RGCO)**

- ▶ E as execuções de coimas não impugnadas?

### Vídeo da apresentação



→ <https://educast.fccn.pt/vod/clips/qmymbvpfl/flash.html>



## 8. A TRAMITAÇÃO DA FASE JUDICIAL DAS CONTRA-ORDENAÇÕES URBANÍSTICAS\*

Sofia David\*\*

**Resumo:** Enquadrado na recente transferência para os tribunais administrativos das questões relativas à impugnação de decisões que apliquem coimas por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo, o presente trabalho analisa a tramitação dessas contra-ordenações urbanísticas na fase judicial. É escrutinada a referida tramitação e são assinaladas as divergências doutrinárias e jurisprudenciais que vão ocorrendo.

### Sumário:

1. Nota introdutória: o âmbito da competência dos Tribunais Administrativos e Fiscais;
  2. O processo de contra-ordenação urbanística: a subsidiariedade do direito penal e processual penal;
  3. As dúvidas quanto à natureza do processo de impugnação judicial da decisão que aplica a coima e respectivos reflexos no direito ao recurso;
  4. A tramitação da fase judicial das contra-ordenações urbanísticas;
    - 4.1. Pressupostos processuais;
      - 4.1.1. A competência do tribunal;
      - 4.1.2. Tempestividade;
      - 4.1.3. Legitimidade activa e patrocínio judiciário;
    - 4.2. Formalidades obrigatórias e efeitos do recurso;
    - 4.3. Revogação da decisão pela autoridade administrativa;
    - 4.4. Intervenção do Ministério Público;
    - 4.5. Despacho liminar;
    - 4.6. Retirada da acusação e do recurso;
    - 4.7. Julgamento por despacho judicial;
    - 4.8. Julgamento em audiência;
  5. Prova;
  6. Sentença;
  7. Recurso;
  8. Tramitação em situações de suspeita da existência de concurso de contra-ordenação e crime.
- Apresentação *Power Point*.  
Vídeo.

**Palavras-Chave:** contra-ordenações urbanísticas; processo de impugnação judicial; tramitação; fase judicial.

### 1. Nota introdutória: o âmbito da competência dos Tribunais Administrativos e Fiscais<sup>1</sup>

Com a revisão do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) operada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 02-10, alargou-se o âmbito da jurisdição destes tribunais à impugnação de decisões que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social, por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo – cf. art.º 4.º, n.º 1, al. I), do ETAF.

Porém, no projecto de revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) e do ETAF, previa-se no indicado art.º 4.º, n.º 1, na então al. n), que este alargamento se

\* Já publicado no e-book: [Direito do Urbanismo – 2014-2017](#), em julho de 2018.

\*\* Juíza Desembargadora do Tribunal Central Administrativo Sul e ex-Docente do Centro de Estudos Judiciários.

<sup>1</sup> Por opção da Autora o presente trabalho não segue a nova ortografia.

estendesse às matérias relativas ao “ambiente, ordenamento do território, urbanismo, património cultural e bens do Estado”<sup>2</sup>.

A opção restritiva adoptada pela versão final do diploma é afirmada na exposição de motivos, explicitando o legislador que “entendeu-se, nesta fase, não incluir no âmbito da jurisdição administrativa um conjunto de matérias que envolvem a apreciação de questões várias, tais como as inerentes aos processos que têm por objecto a impugnação das decisões da Administração Pública que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social noutros domínios. Pretende-se que estas matérias sejam progressivamente integradas no âmbito da referida jurisdição, à mediada que a reforma dos tribunais administrativos vá sendo executada”.

Na verdade, a discussão acerca da inclusão no âmbito da jurisdição administrativa da impugnação das contra-ordenações é algo que remonta ao Decreto-Lei n.º 232/79, de 24-07, optando o legislador, já nessa data, pela atribuição de tal competência aos tribunais comuns, por razões práticas. No ponto 5 do Preâmbulo desse diploma é expressamente indicado ter-se considerado “mais oportuna a solução referida, pelo menos como solução imediata e eventualmente provisória”.

Eduardo Correia, então Ministro da Justiça, já na altura advogava a vantagem na atribuição da competência para o conhecimento das contra-ordenações aos tribunais administrativos, por permitir evitar situações de dupla via de recurso – dos actos administrativos para estes tribunais e das decisões administrativas que aplicavam contra-ordenações para os tribunais comuns – e, sobretudo, por melhor se enquadrar no objectivo de descriminalização do direito que se queria introduzir com o processo contra-ordenacional.<sup>3</sup>

Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 433/82, de 27-10, manteve nos tribunais comuns a competência para conhecer da decisão que aplicou a coima (cf. art.º 61.º do referido diploma, na sua versão inicial).

<sup>2</sup> Consultável em <http://bit.ly/2tKXZMB>. Note-se, que o actual ETAF, no art.º 4.º, n.º 1, al. k), confere à jurisdição administrativa e fiscal a competência para apreciar os litígios que tenham por objecto a “Prevenção, cessação e reparação de violações a valores e bens constitucionalmente protegidos, em matéria de saúde pública, habitação, educação, ambiente, ordenamento do território, urbanismo, qualidade de vida, património cultural e bens do Estado, quando cometidas por entidades públicas”.

<sup>3</sup> Cf. CORREIA, Eduardo - Direito penal e direito de mera ordenação social. In Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra, XLIX (1973), pp. 257-281. Cf. analisando a posição doutrinária de Eduardo Correia quanto à autonomia material do ilícito de mera ordenação social e à configuração legal que lhe foi dada pelo legislador, VILELA, Alexandra - O direito de mera ordenação social: entre a ideia de “recorrência” e a de “erosão” do direito penal clássico. Coimbra: Coimbra Editora, 2013. ISBN 978-972-32-2139-8, pp. 354-359. Cf. também ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de - Comentário do Código Penal: à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Lisboa: Universidade Católica, 2011. ISBN 978-9725402467, pp. 9 e 10. PINTO, Frederico de Lacerda da Costa – “O ilícito de mera ordenação social e a erosão do princípio da subsidiariedade da intervenção penal”, in Direito Penal Económico e Europeu, Vol. I, Coimbra: Coimbra Editora, 1998, pp. 80-82, 84, 85 e 99. Na data, apresentando a sua posição em confronto com Eduardo Correia, vide DIAS, Jorge Figueiredo – “O Movimento da Descriminalização e o Ilícito de Mera Ordenação Social”, in Jornadas de Direito Criminal. O Novo Código Penal Português e Legislação Complementar. Fase I, Lisboa: CEJ, 1983, pp. 320-326.

A reforma do ETAF e do CPTA, levada a cabo pelas Leis n.º 13/2002, de 19-02 e 15/2002, de 22-02, preservou a competência dos tribunais comuns para conhecer das decisões contra-ordenacionais.

Com a revisão de 2015 daqueles diplomas voltou a discutir-se a questão e fez-se incluir o conhecimento das decisões contra-ordenacionais “em matéria de urbanismo”, no âmbito da competência dos tribunais administrativos – cf. art.º 4.º, n.º 1, al. I), do ETAF, na versão da última revisão.

Porém, a extensão desta alteração tem levantado dúvidas entre a doutrina, por via da polissemia do conceito de “urbanismo”, perguntando-se se deve abranger um conceito restrito, ou mais amplo, aqui caindo também o planeamento urbanístico e a gestão urbanística.<sup>4</sup>

Neste ponto, faça-se nota que o Tribunal Constitucional (TC) tem entendido que o art.º 212.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa (CRP) apenas impõe uma reserva de jurisdição dos tribunais administrativos num núcleo mínimo de competência, aceitando que não obstante a “inegável natureza administrativa” do processo de contra-ordenação, o conhecimento desta matérias pode ainda caber aos tribunais judiciais, por tal não atentar contra aquela reserva, não absoluta, de atribuição à jurisdição da competência para o julgamento dos litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais (cf. neste sentido, os Acs. do TC n.º 522/2008, P. n.º 253/08, de 29-10-2008, Relator Joaquim Sousa Ribeiro, n.º 211/2007, P. n.º 430/02, de 21-03-2007, Relator Vítor Gomes e n.º 19/2011, P. n.º 489/10, de 12-01-2011, Relatora Ana Guerra Martins)<sup>5</sup>.

De referir, por fim, que com a revisão da Lei n.º 50/2006, de 29-08, que aprovou a Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais (LQCA), levada a cabo pela Lei n.º 114/2015, de 28-08, passou a competir aos tribunais administrativos conhecer da impugnação das contra-ordenações do ordenamento do território, previstas na indicada Lei-Quadro quando “o mesmo facto dê origem à aplicação, pela mesma entidade, de decisão por contraordenação do ordenamento do território (...) e por contraordenação por violação de normas constantes do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, aprovado pelo decreto-Lei n.º 555/99, de 18 de dezembro” – cf. art.º 75.º-A, do referido diploma.

Conforme o preceituado no art.º 4.º, n.º 1, al. I), do ETAF, compete agora à jurisdição administrativa a apreciação de litígios que tenham por objecto “impugnações judiciais de decisões da administração Pública que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo”.

<sup>4</sup> Cf. a este propósito, FONSECA, Isabel Celeste, DANTAS, José Aventino Ferreira - Sanções (contraordenacionais) administrativas e o âmbito da jurisdição administrativa: Quando o coração quer mas a razão não deixa, in Revista do CEJ. Lisboa, n.º 2 (2015), ISSN 1645-829X, pp. 251-256. RAPOSO, João - “Contencioso contraordenacional e revisão do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais”, in Cadernos de Justiça Administrativa. Braga: CEJUR, n.º 113, Set./Out. 2015, p. 11.

<sup>5</sup> Toda a jurisprudência referida é consultável em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

Assim, sem dúvida que passa para a jurisdição administrativa a competência para conhecer da impugnação judicial a que se refere o art.º 59.º do Regime Geral das Contra-Ordenações (RGCO).

Porém, no âmbito do RGCO são também passíveis de impugnação judicial as decisões, despachos e demais medidas das autoridades administrativas, tomadas no decurso do processo de contra-ordenação que lesem imediatamente direitos ou interesses das pessoas, conforme preceituado no art.º 55.º. Estão aqui em causa, *v.g.*, decisões que determinem a apreensão provisória de objectos (cf. art.ºs. 48.º-A e 85.º do RGCO), ou medidas de polícia, provisórias, que possam ser tomadas nos termos dos art.ºs. 41.º e 42.º do RGCO.

Pinto de Albuquerque exemplifica como medidas cuja reacção se terá que fazer pelo art.º 55.º do RGCO, a suspensão cautelar do exercício de actividades, a medida cautelar de prestação de caução, a realização de revistas e buscas, a rejeição de nomeação de defensor, a condenação em quantias por faltas injustificadas a diligências, a decisão de incidentes relativos a impedimentos, recusas e escusas de peritos e a fixação de remuneração a peritos.<sup>6</sup>

De salientar, que nos termos do art.º 55.º, n.º 2, do RGCO, não são impugnáveis as decisões interlocutórias sobre medidas que sirvam apenas para preparar a decisão final de arquivamento ou aplicação da coima, que não colidam com os direitos ou interesses das pessoas.

Não estabelecendo o RGCO o rito das impugnações do art.º 55.º do RGCO, Lopes de Sousa e Simas Santos entendem que estas acções seguem o regime das impugnações judiciais das decisões que aplicam coimas, ou seja, que seguem os termos do art.º 59.º, aplicando-se tal regime por analogia.<sup>7</sup>

Já Beça Pereira remete o regime deste recurso do art.º 55.º do RGCO para os art.ºs. 406.º, 407.º e 408.º do Código de Processo Penal (CPP), mas indica, por razões de unidade do sistema jurídico, que o prazo para a interposição do recurso é de 20 dias, face ao estipulado no art.º 74.º, n.º 1, do RGCO, aqui aplicável.<sup>8</sup>

A este propósito, Pinto de Albuquerque refere o mesmo prazo de 20 dias.<sup>9</sup>

Por sua vez, Oliveira Mendes e Santos Cabral aplicam para o prazo do recurso os 10 dias do art.º 74.º, n.º 1, do RGCO e para os restantes aspectos o regime subsidiário do art.º 411.º do Código de Processo Civil (CPC).<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Cf. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, p. 232.

<sup>7</sup> Cf. neste sentido SOUSA, Jorge Lopes de, SANTOS, Manuel Simas – Contra-Ordenações - Anotações ao Regime Geral. 6.ª ed. Lisboa: Áreas Editora, 2011, ISBN 978-989-8058-59-1, pp. 411 e 412; Cf. também o Ac. do Tribunal Central Administrativo Norte (TCAN) n.º 0804/16.2BEPNF, de 27-10-2016, Relatora: Ana Patrocínio.

<sup>8</sup> Cf. PEREIRA, António Beça - Regime geral das contra-ordenações e coimas. 11.ª Ed. Coimbra: Almedina, 2016. ISBN 978-972-40-6628-8, p. 157.

<sup>9</sup> ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.* p. 233.

<sup>10</sup> Cf. MENDES, António Jorge Fernandes de Oliveira, CABRAL, José António Henriques dos Santos -Notas ao regime geral das contra-ordenações e coimas. Coimbra: Livraria Almedina, 2003, ISBN 972-40-1870-9, p. 149.

Da nossa parte, neste aspecto, subscrevemos a interpretação de Lopes de Sousa e Simas Santos, por nos parecer a mais lógica em termos de unidade e sistemática jurídica.

Atendendo ao teor literal do art.º 4.º, n.º 1, al. I), do ETAF, podem levantar-se dúvidas acerca do conhecimento destas decisões, abrangidas pelo art.º 55.º do RCGCO, pelos tribunais administrativos, porquanto o art.º 4.º apenas se refere às decisões que “apliquem coimas”.

Por nós, entendemos que a impugnação das decisões que estejam abrangidas pelo art.º 55.º do RCGCO, quando no âmbito de processos contra-ordenacionais em matéria de urbanismo, haverão de considerar-se também incluídas no âmbito da nossa jurisdição, por se dever, nesta parte, fazer uma interpretação alargada do art.º 4.º, n.º 1, al. I), do ETAF.

Os actos impugnáveis ao abrigo do art.º 55.º do RCGCO são verdadeiros actos administrativos, que “naturalmente” cairiam no âmbito da jurisdição administrativa, não fora a atribuição da competência em sede de processos contra-ordenacionais aos tribunais judiciais. Sendo agora integrado na nossa jurisdição o conhecimento das decisões finais destes processos contra-ordenacionais, em matéria de urbanismo, por força dessa integração há que incluir todas as restantes decisões tomadas no âmbito daqueles mesmos processos contra-ordenacionais, desde que lesivas e impugnáveis autonomamente. Diferente entendimento conduziria a uma quebra da unidade do sistema jurídico, inadmissível, por ser desrazoável que as decisões finais do procedimento contra-ordenacional de aplicação de coima em matéria de urbanismo passassem a ser da competência dos tribunais administrativos, mas se mantivesse da competência dos tribunais judiciais o conhecimento das demais decisões tomadas no seio desse mesmo procedimento.

## **2. O processo de contra-ordenação urbanística: a subsidiariedade do direito penal e processual penal**

O ilícito de mera ordenação social é hoje regulado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27-10<sup>11</sup>.

No âmbito deste diploma, não obstante a unicidade do processo contra-ordenacional, é usual distinguirem-se na respectiva tramitação duas diferentes fases: uma primeira, administrativa, que se inicia com a notícia da infracção e termina com a decisão de arquivamento do processo ou de aplicação da coima (cf. art.ºs. 33.º e ss. do indicado diploma) e uma segunda fase, de “recurso” judicial (cf. art.ºs. 59.º e ss.).

Na fase administrativa do processo de contra-ordenação incumbe às autoridades administrativas proceder à investigação e instrução do processo, findo o qual procederão ao seu arquivamento ou, ao invés, à aplicação de uma coima. Nesta fase, não jurisdicional, vigoram os princípios da legalidade, da oficiosidade, do inquisitório, da verdade material, da fundamentação, *in dubio pro libertatis*, da audição e defesa do arguido e da não incriminação (cf. art.ºs. 2.º, 33.º, 43.º, 45.º, 46.º, 48.º, 48.º-A, 50.º, 53.º, 54.º e 58.º, do RCGCO).

<sup>11</sup> O Decreto-Lei n.º 433/82, de 27-10, foi alterado pelos seguintes diplomas: Decretos-Lei n.º 356/89, de 17-10, n.º 244795, de 14-09, n.º 3223/2001, de 17-12 e Lei n.º 109/2001, de 24-12.



No que se refere aos poderes instrutórios das autoridades administrativas, gozam-nos de forma equivalente aos que são detidos pelas entidades competentes para a instrução criminal (cf. art.º 41.º, n.º 2 e 54.º, n.ºs. 2 e 3, do RGCO).

Quanto à tramitação e aos actos processuais que sejam praticados nesta fase administrativa, para além do que esteja expressamente regulado no RGCO, aplicam-se subsidiariamente, “devidamente adaptados, os preceitos reguladores do processo criminal” – cf. art.º 41.º, n.º 1, do RGCO. “No que respeita à fixação do regime substantivo”, aplicar-se-á o Código Penal (CP), por força da remissão prevista no art.º 32.º do RGCO.<sup>12</sup>

Da mesma forma, na fase judicial o regime subsidiariamente aplicável é o CP, na parte substantiva e o CPP, para o regime processual.

Relativamente à remissão do art.º 66.º do RGCO para o processo de transgressão e de contravenções, tem sido entendida pela jurisprudência e doutrina como uma remissão incoerente e inútil, por entretanto terem desaparecido esses regimes jurídicos do nosso ordenamento jurídico.<sup>13</sup>

Assim, para apreciação jurisdicional das contra-ordenações que caem no âmbito da jurisdição administrativa há que aplicar, em primeira linha, o RGCO, ou a LQCA, neste último caso quando estejam em causa contra-ordenações do ordenamento do território, que estejam abrangidas pelo art.º 75.º-A da indicada LQCA (cf. ainda o art.º 2.º, n.º 1, da LQCA, que remete para o RGCO).

Por seu turno, o regime subsidiário aplicável aos actos processuais que ocorram na fase judicial é o CPP, salvo se essa aplicação contrariar a natureza do próprio processo contra-ordenacional. Nestes casos, é então aplicável subsidiariamente o regime do ETAF e do CPTA, ou, apenas se estes não forem adaptáveis ao caso, o regime do CPC.

Em suma, na fase judicial do processo das contra-ordenações urbanísticas o regime subsidiário será o CPP, depois o ETAF e o CPTA e seguidamente o CPC, por esta ordem de preferência.

Apesar de o direito contra-ordenacional ser um ramo de direito autónomo do direito penal, enquanto direito sancionatório, o direito contra-ordenacional colhe do direito penal e do processo penal alguns princípios basilares, que enformam toda a estrutura do processo.

<sup>12</sup> Indicando o direito aplicável à fase administrativa, designadamente o direito penal e processual e não o direito administrativo, vide, PINTO, Frederico de Lacerda da Costa - “Acesso de particulares a processos de contra-ordenação arquivados. Um estudo sobre o sentido e os limites da aplicação subsidiária do Direito Processual Penal ao processo de contra-ordenação”, in Estudos em Homenagem à Professora Isabel de Magalhães Collaço, vol. II, Almedina, Coimbra, 2002, pp. 609- 611 e 616-619. Criticando a remissão para o regime penal na fase administrativa e propondo a criação de um regime sancionatório da Administração, vide MARTINS, Licínio Lopes – “A actividade sancionatória da administração e o novo Código do Procedimento Administrativo”, in Comentário ao Novo Código do Procedimento Administrativo, Coord. GOMES, Carla Amado, NEVES, Ana Fernanda, SERRÃO, Tiago, Vol. II, AAFDL, Lisboa, 3.ª Ed.2016, ISBN 978-972-629-061-2, pp. 616-620.

<sup>13</sup> Cf. neste sentido Ac. do STJ P. n.º 165/10.3TTFAR.E1-A-S1, Relator Raul Borges. Cf. Identicamente neste sentido ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, pp. 151,152 e 273. VILELA, Alexandra - O direito..., *ob. cit.*, pp.488-493.

A nível dos princípios substantivos consagra-se desde logo nos art.ºs. 1.º, 3.º e 43.º do RGCO o princípio da legalidade, da tipicidade e da não retroactividade. De referir, igualmente, o princípio *ne bis in idem* – cf. art.º 79.º do RGCO.

O princípio da culpa ou da responsabilidade pessoal é igualmente consagrado no art.º 8.º do RGCO, ainda que se permita, nos casos especialmente previstos por lei, a punibilidade em caso de negligência (cf. também art.º 9.º). Na determinação da medida da coima e em situações de concurso opera o princípio da proporcionalidade, por força do imposto nos art.ºs. 18.º e 19.º do RGCO – cf. ainda o art.º 17.º do RGCO. Igualmente, na aplicação de sanções acessórias vigoram os princípios da taxatividade, da proporcionalidade, da não automaticidade e da acessoriedade – cf. art.ºs. 21.º a 26.º do RGCO.

A nível adjectivo, são de salientar os princípios da oficiosidade e da defesa do arguido, com a proibição da indefesa e da *reformatio in pejus*, exigindo-se a garantia de um processo equitativo, que cumpra um contraditório pleno (cf. art.ºs. 43.º, 53.º, 64.º, 67.º, 72.º, n.º 2 e 72.º-A, do RGCO).

De referir, que se exige ao tribunal, no âmbito do princípio da oficiosidade, que verifique a existência dos pressupostos objectivos e subjectivos da responsabilidade. Ao arguido, não obstante o direito ao contraditório e à defesa, não é imputável o ónus de contradizer a acusação que se seja feita, assim como não terá o ónus de alegar causas de exclusão da ilicitude e culpa, nem da extinção do procedimento (*v.g.* por caso julgado, litispendência, caso decidido, prescrição ou amnistia).<sup>14</sup>

### **3. As dúvidas quanto à natureza do processo de impugnação judicial da decisão que aplica a coima e respectivos reflexos no direito ao recurso**

A apreciação da natureza jurídica do processo impugnação judicial da decisão que aplica a coima não é algo fácil ou evidente.

O RGCO intitula esta impugnação de “recurso” – cf. art.ºs 59.º, n.ºs. 2, 3, 61.º, n.º 1, 62.º, n.º 1, 63.º e 71.º do RGCO.

Entendido este meio processual enquanto um “recurso” jurisdicional, ou seja, como uma acção com natureza cassatória de uma anterior decisão administrativa sancionatória – a decisão de aplicação da coima – então, a delimitação do objecto da referida acção haver-se-ia de fazer com base nos fundamentos do recurso interposto e os poderes cognitivos do tribunal ficariam circunscritos à apreciação daquela decisão e sua eventual revisão. Nesta medida, não poderia o tribunal, *ex officio*, alterar a decisão sancionatória, ficando-lhe vedado o *reformatio in pejus*.

<sup>14</sup> Cf. neste sentido ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, pp. 147 e 148.

Assim entendida esta acção, estaria também garantido o efectivo direito ao recurso por banda do arguido, que consegue ver a decisão punitiva apreciada jurisdicionalmente.<sup>15</sup>

Ao invés, se se encarar esta acção como um verdadeiro processo impugnatório, que permite um contencioso pleno e a (total) renovação do poder decisório, neste caso, os poderes cognitivos do tribunal podem extravasar o objecto do “recurso” e da própria decisão administrativa.

O tribunal pode proceder a um diferente enquadramento jurídico e à alteração da coima ou da sanção acessória aplicada (e à modificação não substancial de factos, porquanto a modificação substancial dos factos relativamente aos que decorram da decisão impugnada, está necessariamente vedada<sup>16</sup>). Pode não haver aqui uma proibição do *reformatio in pejus*, admitindo-se a modificação da decisão punitiva ou das sanções acessórias em prejuízo do arguido.

Igualmente, encarada esta acção como uma impugnação, o recorrente pode trazer factos novos à fase judicial, nunca antes alegados na fase administrativa.

Neste último caso, por força do princípio do direito ao recurso, haveria de estar garantido um outro grau de sindicabilidade, por forma a que a decisão judicial que renova o poder decisório (e que conhece pela primeira vez daquela situação, com aqueles contornos) também possa ser apreciada (em recurso).<sup>17</sup>

Apreciado o RGCO a esta luz, verifica-se, que no art.º 72.º-A, no n.º 1, se proíbe, em geral, a *reformatio in pejus*, mas que no n.º 2 se abre portas à derrogação desse princípio, porquanto se permite “a possibilidade do agravamento do montante da coima, se a situação económica e financeira do arguido tiver entretanto melhorado de forma sensível”.

Mais se refira, que a LQCA, no art.º 75.º, permite de forma expressa a *reformatio in pejus* (cf. neste sentido, o Ac. do Tribunal da Relação de Coimbra (TRC) P. n.º 77/12.6TBVZ.C1, de 06-02-2013, Relatora Brizida Martins).

Por seu turno, se o art.º 74.º do RGCO permite o recurso da decisão judicial, já o art.º 75.º, n.º 1, do mesmo diploma, veda o recurso da matéria de facto, ficando, nessa medida, coarctado aquele direito ao recurso.

<sup>15</sup> Referindo a natureza de recurso, DIAS, Jorge Figueiredo – “O Movimento...”, *ob. cit.*, p. 335. Atribuindo a esta acção a natureza de recurso, vide também ANTUNES, Manuel Ferreira Antunes - Reflexões sobre o direito contra-ordenacional. Lisboa: SPB Editores, 1997. ISBN 972-926-113-2, pp. 98, 99, 102 e 105.

<sup>16</sup> Cf. relativamente à definição legal de alteração substancial dos factos o art.º 1.º, al. f), do CPP.

<sup>17</sup> Entendendo que aqui há jurisdição plena, cf., entre outros, COSTA, Joaquim Pedro Cardoso da, “O recurso para os tribunais judiciais da aplicação de coimas pelas autoridades administrativas”, in: Ciência e Técnica Fiscal, 366, 1992, pp. 52-53 e 56-61. VILELA, Alexandra - O direito..., *ob. cit.*, pp. 386-388. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, pp. 249, 250, 269, 270 e 274. Sobre esta discussão vide, também, RIBEIRO, João Soares Ribeiro - Natureza da decisão administrativa em processo de contra ordenação, in Prontuário do Direito do Trabalho, Coimbra, n.º 63, Jan.-Abr. (2003), pp. 104-108.

Igualmente, conforme o art.º 75.º, n.º 2, al. a), do RCGO, o tribunal de recurso poderá alterar a decisão do tribunal recorrido sem qualquer vinculação aos seus termos.

Ou seja, encarando-se esta acção como uma verdadeira impugnação, não estará garantido, em todas as situações, o princípio do direito ao recurso.

Refira-se, que relativamente à restrição do direito ao recurso à matéria de direito, conforme o preceituado no art.º 75.º, n.º 2, já se pronunciou o TC no Ac. n.º 612/2014, P. n.º 227/2004, de 30-09-2014, Relator Carlos Fernandes Cadilha, ali se considerando que tal norma não padecia de inconstitucionalidade, por não violar o direito ao recurso.

#### **4. A tramitação da fase judicial das contra-ordenações urbanísticas**

##### **4.1. Pressupostos processuais**

###### **4.1.1. A competência do tribunal**

A competência para conhecer do recurso da decisão que aplica a coima pertence ao tribunal em cuja área territorial se tiver consumado a infracção – cf. art.º 61.º do RCGO.

Caso não haja consumação, a competência territorial pertence ao tribunal em cuja área se tiver praticado o último acto de execução ou, em caso de punibilidade dos actos preparatórios, o último acto de preparação – cf. art.º 61.º, n.º 2, do RCGO.

Remete-se aqui, portanto, para a distinção entre contra-ordenações instantâneas – constituída por acto único – e contra-ordenações habituais, permanentes, contínuas e sucessivas – constituídas por actos que se repetem ou permanecem no tempo. Neste último caso, o critério para aferir da competência territorial será o da prática do último acto de execução ou de preparação.

Para aferir do conceito de acto de execução há que recorrer ao art.º 12.º, n.º 2, do RCGO, que assinala os actos que preenchem um elemento constitutivo de um tipo de contra-ordenação, os que são idóneos a produzir o resultado típico e os que, segundo a experiência comum e salvo circunstâncias imprevistas, são de natureza a fazer esperar que lhes sigam actos daquelas espécies.

Na interpretação do citado art.º 61.º do RCGO há ainda que atender à distinção entre contra-ordenações formais ou de mera actividade e de perigo – em que irreleva a consumação, bastando para a prática da infracção o acto, comissivo ou omissivo, por contraponto às contra-ordenações de resultado. Igualmente, há que distinguir as contra-ordenações materiais – em que para a consumação exige-se em simultâneo a ocorrência de um resultado – as contra-ordenações por dano – em que consumação ocorre com o próprio dano.

Mencione-se, ainda, no que concerne à apreciação do momento da prática do facto, o art.º 5.º do RGCO, que determina que o facto se considera praticado no momento em que o agente actuou ou, no caso de omissão, deveria ter actuado, independentemente do momento em que o resultado se tenha produzido.

Para a aferição do lugar da prática do facto, indica-nos o art.º 6.º do RGCO, que este se considera praticado no lugar em que, total ou parcialmente e sob qualquer forma de participação, o agente actuou ou, no caso de omissão, devia ter actuado, bem como aquele em que o resultado típico se tenha produzido.

#### 4.1.2. Tempestividade

A impugnação judicial da decisão que aplica uma coima no âmbito do ilícito de mera ordenação social, por violação de normas de direito administrativo, em matéria de urbanismo, deve ser apresentada junto à autoridade administrativa que aplicou a pena no prazo de 20 dias após o conhecimento da decisão pelo arguido – cf. art.º 59.º, n.ºs. 1 e 3, do RGCO.

Aquele conhecimento dá-se com a notificação, na pessoa do arguido ou do seu defensor, a ocorrer nos termos do art.º 47.º do RGCO (cf. também art.º 268.º, n.º 3, da CRP).

Quanto ao regime das notificações e meras comunicações, deverá efectivar-se nos termos dos art.º 112.º e 113.º do CPC, aqui aplicados subsidiariamente.<sup>18</sup>

Sendo vários os arguidos, o prazo da impugnação só começa a correr depois de notificado o último arguido – cf. art.º 47.º, n.º 4 e 59.º, n.º 3, do RGCO.

A contagem do prazo para a impugnação faz-se nos termos do art.º 60.º do RGCO, suspendendo-se nos sábados, domingos e feriados.

Ou seja, na contagem do prazo para a apresentação da impugnação não se aplicam as regras processuais civis, não havendo, portanto, lugar à aplicação dos art.ºs. 138.º e 139.º do CPC.

Diferentemente, aplicar-se-ão aqui as regras do Código de Procedimento Administrativo (CPA) quanto à contagem de prazos, nomeadamente do art.º 87.º do CPA.

Neste sentido já se pronunciou diversa jurisprudência, entre a qual salientamos, o Ac. do Supremo Tribunal de Justiça (STJ) P. n.º 045325, de 10-03-1994, Relator Sousa Guedes, ou o Ac. do TRC P. n.º 10/08.0TBFG.Cl, de 28-01-2009, Relator Gabriel Catarino.

Igualmente, o TC pelo Ac. n.º 473/2001, P. n.º 371/2001, de 24-11-2001, Relator Sousa Brito, entendeu não inconstitucional o disposto nos art.ºs. 59.º, n.º 3 e 60.º, n.ºs. 1 e 2, do RGCO,

<sup>18</sup> Cf. neste sentido DANTAS, António Leones - Direito das Contra-ordenações – Questões Gerais, AEDUM, Braga, 2010, p. 38.



quando interpretados no sentido de terminando o prazo para a interposição do recurso em férias judiciais, o mesmo não se transfere para o 1.º dia útil após o termo das férias.

Porém, há diversa jurisprudência que no âmbito dos processos de contra-ordenação fiscal tem entendido que terminado o prazo para a interposição do recurso em férias judiciais, o mesmo transfere-se para o 1.º dia útil seguinte ao termo destas – cf., entre outros, o Acórdão (Ac.) do Supremo Tribunal Administrativo (STA) P. n.º 0318/11, de 21-09-2011, Relator Francisco Rothes e Ac. do STA P. n.º 0311/14, de 28-05-2014, Relator Aragão Seia. Neste sentido também já se decidiu no Ac. do Tribunal da Relação de Évora (TRE) P. n.º 7/14.OT8ORQ.E1, de 19-05-2015, Relator João Gomes de Sousa, que considerou caduco o Ac. de fixação de jurisprudência do STJ P. n.º 045325, de 10-03-1994, Relator Sousa Guedes.

Tem sido também entendido pela jurisprudência que vale como data para a apresentação do recurso a da expedição do correio, nos termos do determinado no CPC para os actos processuais (antigo art.º 150.º e actual art.º 144.º do CPC) - vide neste sentido o Ac. do STJ P. n.º 42/04.7TAOFR.C1-A.S1, de 06-03-2014, Relator Arménio Sottomayor, Ac. do STJ P. n.º 99P298, de 09-12-1999, Relator Guimarães Dias ou Ac. do TRE P. n.º 236/15.OT8PTM.E1, de 06-12-2016, Relator Gomes de Sousa.

Pinto de Albuquerque faz aplicar ao processo de contra-ordenação a regra do art.º 140.º do CPC relativa ao justo impedimento.<sup>19</sup>

Nesse sentido também já se decidiu no Ac. do TRE P. n.º 509/15.1T8BJA.E1, de 29-03-2016, Relator Sérgio Corvacho.

De notar, que no âmbito das contra-ordenações do ordenamento do território, regidas pela LQCA, o pagamento da coima faz precluir o direito à impugnação judicial nos termos do art.º 52.º-A da LQCA.

Temos francas dúvidas da compatibilidade desta última norma com os art.ºs. 20.º, n.ºs. 1, 5 e 268.º, n.º 4, da CRP.

#### 4.1.3. Legitimidade activa e patrocínio judiciário

O recurso é interposto pelo arguido, pela pessoa colectiva condenada ou pelo legal representante da pessoa colectiva quando este tenha sido condenado a título pessoal – cf. art.ºs 7.º e 59.º, n.º 3, do RGCO.

Conforme Pinto de Albuquerque, pode ainda recorrer o legal representante da pessoa colectiva condenado a título pessoal, não ficando tal direito dependente da posição processual do arguido condenado.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Cf. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, p. 232.

<sup>20</sup> Cf. neste sentido, ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.* p. 246.

Ainda que o arguido não tenha deduzido oposição ou não tenha apresentado uma defesa na fase administrativa, mantém legitimidade para a dedução da impugnação judicial da decisão que aplicou a coima.<sup>21</sup>

Neste ponto, concordando com Pinto de Albuquerque, consideramos que o arguido mantém tal legitimidade, ainda que tenha confessado os factos durante a fase administrativa, desde logo porque na fase judicial pode querer discutir o direito, a medida da coima, ou pode querer pôr em causa a própria confissão.

Na impugnação judicial da decisão que aplica uma coima não há obrigação de patrocínio judiciário, podendo o recurso ser interposto quer directamente pelo arguido, quer pelo seu defensor – cf. art.º 59.º, n.º 3, do RCGO; cf. também o art.º 53.º do RCGO.

Note-se, todavia, que nos casos do art.º 64.º, n.º 1, do CPP, é obrigatória a nomeação de defensor, nomeadamente nos casos de arguido em posição de especial fragilidade, previstos na al. d) e em sede de recurso da decisão judicial para o Tribunal Central Administrativo (TCA), conforme al. e) daquele mesmo preceito legal.

Face ao preceituado no n.º 2 do art.º 53.º e à expressão “sempre que as circunstâncias do caso revelarem a necessidade ou a conveniência do arguido ser assistido”, Lopes de Sousa, Simas Santos, Oliveira Mendes, Santos Cabral e Pinto de Albuquerque indicam, igualmente, a obrigatoriedade de nomeação de defensor nos casos em que a lei qualifique a contra-ordenação de grave ou muito grave.<sup>22</sup>

Já Beça Pereira refere para essas situações os “casos em que a questão de direito e/ou a questão de facto revestir de especial complexidade”.<sup>23</sup>

#### 4.2. Formalidades obrigatórias e efeitos do recurso

O recurso deve ser apresentado por escrito, junto à autoridade administrativa, devendo conter alegações e conclusões – cf. art.º 59.º, n.º 3, do RCGO.

No recurso o arguido pode impugnar quer a factualidade, quer o direito inerente à qualificação dos factos.

No recurso devem ser apresentados os meios de prova, *v.g.* devem indicar-se as testemunhas que se arrolam. O RCGO não exige esta apresentação com o recurso, porém, é do interesse do arguido fazê-lo aqui.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Cf. neste sentido, ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.* p. 245 e jurisprudência ali citada.

<sup>22</sup> Cf. SOUSA, Jorge Lopes de, SANTOS, Manuel Simas – Contra-Ordenações..., *ob. cit.*, p. 403. MENDES, António Jorge Fernandes de Oliveira, CABRAL, José António Henriques dos Santos -Notas..., *ob. cit.*, p. 143. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, p. 226.

<sup>23</sup> Cf. PEREIRA, António Beça - Regime..., *op. cit.*, p. 153.

<sup>24</sup> Cf. a este propósito SOUSA, Jorge Lopes de, SANTOS, Manuel Simas – Contra-Ordenações..., *ob. cit.*, p. 452. Cf. neste sentido ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, p. 251.

No prazo de 5 dias após o recebimento do recurso, a autoridade administrativa envia os autos para o Ministério Público (MP) – cf. art.º 62.º, n.º 1, do RGCO.

No âmbito de processos de contra-ordenação, quando se impugne uma decisão de condenação em coima, é devida taxa de justiça no valor de 1 UC, podendo ser corrigida a final, quando a coima não tenha sido previamente liquidada. Porém, o pagamento da taxa de justiça não ocorre na data da apresentação do recurso, mas, diferentemente, é autoliquidada nos 10 dias subsequentes à notificação ao arguido da data da marcação da audiência de julgamento, ou do despacho que a considere desnecessária, devendo ser expressamente indicado ao arguido o prazo e os modos de pagamento da mesma. Para o efeito, junto com a notificação ao arguido daquela marcação ou despacho, deve ser enviado o respectivo DUC (documento único de cobrança) – cf. art.º 8.º, n.ºs. 7 e 8 do Regulamento de Custas Judiciais (RCJ), que revogou o instituído pelo art.º 93.º, n.º 2, do RGCO.

A este propósito, faça-se menção ao Ac. do STJ n.º 5570/10.2 TBSTS-APL-A. S1, de 06-03-2014, Relator Armindo Monteiro, que em sede de uniformização de jurisprudência, decidiu que “Sendo proferida decisão favorável ao recorrente em recurso de impugnação judicial da decisão da autoridade administrativa não há lugar à restituição da taxa de justiça, paga nos termos do art.º 8º, n.ºs. 7 e 8, do Regulamento das Custas Processuais”.<sup>25</sup>

Apresentado o recurso por um arguido relativamente a uma decisão condenatória que abranja diversos outros, o âmbito do recurso circunscreve-se ao arguido recorrente, não podendo os demais arguidos aproveitarem a decisão judicial que venha a ser prolatada, ainda que lhes pudesse ser favorável. Ou seja, o âmbito subjectivo do recurso abrange apenas a pessoa do arguido que o apresentou.

Apresentado o recurso, o mesmo tem efeitos suspensivos da decisão recorrida, nos termos do art.º 408.º, n.º 1, al. a), do CPP.

### 4.3. Revogação da decisão pela autoridade administrativa

Após o recebimento do recurso e dentro do prazo de 5 dias, a autoridade administrativa pode revogar a decisão de aplicação da coima. Porém, após o envio dos autos ao MP, a autoridade administrativa perde este o poder de revogação, porquanto deixa de ser o sujeito processual principal dos autos contra-ordenacionais – por contraponto ao arguido. A defesa do interesse público no prosseguimento, ou não, do processo de contra-ordenação, na fase judicial, é assumida pelo MP – cf. art.º 62.º, n.º 2, do RGCO.

Quanto ao prazo de 5 dias, pelo Ac. do Tribunal da Relação de Lisboa (TRL) P. n.º 14/14.3T8PMS.C1, de 18-11-2015, Relator Orlando Gonçalves, já foi entendido tratar-se de um

<sup>25</sup> Beça Pereira, invocando o Ac. do TC n.º 421/2006, alerta para eventual inconstitucionalidade da interpretação feita no antes citado Acórdão do STJ por violação do princípio da proporcionalidade - PEREIRA, António Beça - Regime..., *op. cit.*, pp. 258.

prazo meramente ordenador, admitindo-se aí que a autoridade administrativa pudesse revogar a decisão ou remeter os autos para além do indicado prazo.

A revogação que seja feita pela autoridade administrativa poderá ser total ou parcial, mas ter-se-á sempre que reger por critérios de legalidade e não de oportunidade, ou seja, nesta fase a autoridade administrativa pode ponderar a argumentação do arguido e vir a revogar a anterior decisão, mas tê-lo-á que fazer por considerar que tal decisão padece de alguma ilegalidade, que inquina a sua validade.<sup>26</sup>

Neste ponto, Leones Dantas defende que a revogação só deva ocorrer como “solução limite”, ou seja, “nas situações em que só neste momento, nomeadamente face de recurso, se tenha tornado evidente uma situação de impossibilidade legal de o processo prosseguir, ou de vício da decisão recorrida que implique a respectiva nulidade, ou a extinção da responsabilidade contra-ordenacional imputada ao condenado. Em função do fundamento que seja invocado, a revogação poderá conduzir ao arquivamento do processo, nas situações em que o mesmo seja legalmente impossível, ou à prolação de nova decisão, nas situações em que esteja em causa a respectiva nulidade.”<sup>27</sup>

Após o recebimento da impugnação e antes do seu envio para o MP, a autoridade administrativa pode pronunciar-se sobre o recurso e indicar os meios de prova que considere relevantes.

#### 4.4. Intervenção do Ministério Público

Após o recebimento do recurso, no prazo de 5 dias, os autos de recurso são obrigatoriamente enviados pela autoridade administrativa ao MP – cf. art.º 62.º, n.º 1, do RGCO.

É com o envio dos autos ao MP que termina a fase administrativa do processo de contra-ordenação e que se inicia uma nova fase, apelidada de intermédia ou acusatória, porque entre a fase administrativa e a fase judicial.<sup>28</sup>

Nesta fase o MP é o interveniente processual por excelência, competindo-lhe apreciar os autos e proceder à avaliação e qualificação dos factos ali constantes.

Assim, é ao MP que cabe deduzir a acusação, formalmente ou com mero envio dos autos ao juiz – cf. art.º 62.º, n.º 1, do RGCO. É também neste momento que cabe ao MP proceder à indicação das provas caso remeta o processo para julgamento – cf. art.º 72.º, n.º 1, do RGCO.

<sup>26</sup> Cf. neste sentido SOUSA, Jorge Lopes de, SANTOS, Manuel Simas – *Contra-Ordenações...*, *ob. cit.*, pp. 489 e 490. MENDES, António Jorge Fernandes de Oliveira, CABRAL, José António Henriques dos Santos - *Notas...*, *ob. cit.*, pp. 168 e 169. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – *Comentário...*, *ob. cit.*, p. 260. Em sentido que parece diverso, por admitir que a revogação se faça por mérito, ANTUNES, Manuel Ferreira Antunes – *Reflexões...*, *ob. cit.*, pp. 95 e 96.

<sup>27</sup> In DANTAS, António Leones - *Direito...*, *ob. cit.*, pp. 73 e 74.

<sup>28</sup> Cf. neste sentido o Ac. do TRE P. n.º 1441/08-1, de 28-10-2008, Relator João Gomes de Sousa. Na doutrina, vide, entre outros, VILELA, Alexandra - *O direito...*, *ob. cit.*, pp. 384 e 385. MENDES, António Jorge Fernandes de Oliveira, CABRAL, José António Henriques dos Santos - *Notas...*, *ob. cit.*, p. 86.

Leones Dantas indica-nos que esta “acusação”, a que se refere o art.º 62.º do RGCO, não tem a natureza nem desempenha a função de uma acusação, de forma análoga à que ocorre em processo penal. Considera o Autor que o despacho do MP “que manda apresentar o recurso ao juiz não define a factualidade imputada ao arguido no processo, nem delimita o objecto deste, pelo que não pode desempenhar a função processual de uma verdadeira acusação.”<sup>29</sup>

Segundo Leones Dantas o auto de notícia do processo contra-ordenacional pode desempenhar funções de acusação porquanto integra “o núcleo fundamental de um acto processual daquela natureza: a imputação a alguém de um conjunto de factos integrativos de um crime, suportada na presencialidade desses factos por um agente de autoridade”.<sup>30</sup>

Considera também o Autor “que não há no processo das contra-ordenações, visto no seu todo, um a fase preliminar e uma fase subsequente e não se pode separar a fase administrativa e a fase do recurso, como se a primeira desempenhasse uma função análoga à das fases preliminares do processo penal e a do recurso desempenhasse a função de julgamento naquele processo”.<sup>31</sup>

Acompanhando Leones Dantas, encontramos Alexandra Vilela.<sup>32</sup>

Salientamos, porém, a existência de diversa jurisprudência que faz equivaler a acusação referida no art.º 62.º do RGCO a uma verdadeira acusação. Nesse sentido vejam-se, entre outros, os Acs. do Tribunal da Relação de Guimarães (TRG) P. n.º 720/13.0TBFLG.G1, de 06-01-2014, Relator Fernando Monterroso, do TRG P. n.º 4302/15.3T8VCT.G1, de 19-05-2016, Relatora Manuela Fialho ou do TRL P. n.º 1748/14.8 TFLSB-A.L1-5, de 17-04-2015, Relatora Filomena Lima.

Alexandra Vilela, Leones Dantas e Beça Pereira defendem que nesta fase o MP poderá determinar o arquivamento dos autos, por aplicação do art.º 277.º do CPP, porquanto, se o MP pode determinar a retirada da acusação nos termos do art.º 65.º-A do CPTA, logicamente também poderá determinar o arquivamentos dos autos, numa lógica de que quem pode o mais, pode o menos.<sup>33</sup>

Neste sentido, veja-se também o Ac. do TRE P. n.º 1441/08-1, de 28-10-2008, Relator João Gomes de Sousa, quando considera que a esta fase intermédia são aplicáveis, subsidiariamente os art.º 277.º e 283.º do CPP, com as necessárias adaptações, aceitando que o MP não deduza uma acusação, o que corresponderá a uma revogação da decisão da entidade administrativa e à inutilidade superveniente da impugnação judicial.

<sup>29</sup> Cf. DANTAS, António Leones - Direito..., *ob. cit.*, pp. 75 e 76. DANTAS, A. Leones - O Ministério Público no processo das contra ordenações, in *Questões laborais*, Coimbra, Ano 8, n.º 17 (2001), pp. 27-29. Em sentido semelhante, ANTUNES, Manuel Ferreira Antunes – Reflexões..., *ob. cit.*, pp. 97 e 98.

<sup>30</sup> In DANTAS, A. Leones - O Ministério..., *ob. cit.*, p. 28.

<sup>31</sup> In DANTAS, A. Leones - O Ministério..., *ob. cit.*, p. 29.

<sup>32</sup> In VILELA, Alexandra - O direito..., *ob. cit.*, p 460 e 461. Vide ainda pp. 468-469.

<sup>33</sup> Cf. a este propósito DANTAS, António Leones Dantas - Considerações sobre o processo das contra-ordenações: as fases do recurso e da execução, in *Revista do Ministério Público*, Lisboa, Ano 15, Jan-Mar 1994 (n.º 57), p. 74. VILELA, Alexandra - O direito..., *ob. cit.*, pp. 459-462. PEREIRA, António Beça - Regime..., *op. cit.*, p. 188.



No que se refere ao arquivamento dos autos, estará sujeito a fiscalização hierárquica, em conformidade com os art.ºs 278.º, n.º 1 e 279.º, n.º 2, do CPP.

Pinto de Albuquerque pronuncia-se contra a possibilidade do arquivamento dos autos pelo MP.<sup>34</sup>

Alexandra Vilela aceita também que, ainda nesta fase, o MP possa suscitar quaisquer excepções e questões prévias e promover o seu saneamento junto da autoridade administrativa. Segundo o Autor, o MP “quando recebe os autos provindos da administração, pode e deve inteirar-se do seu conteúdo, pedir àquela pequenos esclarecimentos, verificar se todos os documentos referenciados nos autos ali se encontram e, em caso negativo, perguntar por eles.”<sup>35</sup>

Por nós, subscrevemos a posição dos indicados Autores quando consideram a possibilidade do arquivamento dos autos por aplicação do art.º 277.º do CPP.

Igualmente, não nos repugna a posição de Alexandra Vilela, que tenderíamos a aceitar, quando defende a possibilidade de saneamento dos autos pelo MP e de pedido de esclarecimentos ou de documentos à autoridade administrativa, quando estivessem em causa aspectos totalmente formais, que não se relacionassem com o mérito do recurso.

Porém, para Simas Santos e Lopes de Sousa, do art.º 62.º, n.º 1, do RGCO, resulta como imperativo que o MP não tem tais faculdades, podendo apenas emitir uma pronúncia sobre eventuais excepções e questões prévias, havendo sempre que submeter os autos a julgamento, competindo, apenas ao juiz, averiguar e decidir daquelas excepções ou questões prévias.<sup>36</sup>

Semelhante é a posição de Oliveira Mendes e Santos Cabral e de Pinto Albuquerque.<sup>37</sup>

Note-se, por fim, que a falta do MP em acto que a lei exija a sua presença gera nulidade insanável, nos termos do art.º 119.º, al. b), do CPP, aqui aplicável.

#### 4.5. Despacho liminar

Recebido o processo ou a acusação, cumpre ao juiz prolatar o despacho indicado no art.º 63.º do RGCO.

Este despacho pode consistir na rejeição do recurso, caso este seja intempestivo ou não cumpra as exigências de forma.

<sup>34</sup> ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, p. 258.

<sup>35</sup> In VILELA, Alexandra - O direito..., *ob. cit.*, p. 460 e 461.

<sup>36</sup> Cf. SOUSA, Jorge Lopes de, SANTOS, Manuel Simas – Contra-Ordenações..., *ob. cit.*, pp. 489 e 490.

<sup>37</sup> Cf. MENDES, António Jorge Fernandes de Oliveira, CABRAL, José António Henriques dos Santos -Notas..., *ob. cit.*, p.168. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, p. 258.

Refira-se que por Ac. do TC n.º 265/01, Proc. n.º 213/2001, de 19-06-2001, foi declarada “com força obrigatória geral a inconstitucionalidade por violação do n.º 10 do art. 32.º, em conjugação com o n.º 2 do art. 18.º, um e outro da CRP, da norma que resulta das disposições conjugadas constantes do n.º 3 do art.º 59.º e do n.º 1 do art.º 63.º, ambos do DL 433/82, de 27/10, na dimensão interpretativa segundo a qual a falta de formulação de conclusões na motivação de recurso, por via do qual se intenta impugnar a decisão da autoridade administrativa que aplicou uma coima, implica a rejeição do recurso, sem que o recorrente seja previamente convidado a efetuar tal formulação”.

Portanto, por força da citada jurisprudência, se o recurso não cumprir as exigências de forma, há lugar, obrigatoriamente, a despacho de aperfeiçoamento, prévio à (eventual) rejeição do recurso.

Leones Dantas, Lopes de Sousa, Simas Santos e Beça Pereira, que acompanhamos, entendem que no âmbito do despacho do art.º 63.º do RGCO não pode ocorrer o conhecimento das nulidades, excepções ou de questões prévias e incidentais, que se suscitem no processo, não podendo, nessa medida, aplicar-se supletivamente os art.ºs. 311.º e 312.º, n.º 1, primeira parte, do CPP e haver lugar a um convite ao aperfeiçoamento. Desta forma, todas as questões que obstem ao conhecimento do recurso e que extravasem as indicadas no art.º 63.º, n.º 1, do RGCO, hão-de ser conhecidas no âmbito do despacho do art.º 64.º.<sup>38</sup>

Mas Alexandra Vilela já parece entender, que para além das questões meramente formais, no âmbito deste despacho do art.º 63.º, é permitido ao juiz proceder a um saneamento liminar dos autos, apreciando a competência do tribunal, a legitimidade do recorrente, ou outras questões que obstem ao conhecimento do mérito do recurso, *v.g.* situações de amnistia ou prescrição.<sup>39</sup> No entanto, para Alexandra Vilela, o que não será possível no âmbito do despacho do art.º 63.º do RGCO é a determinação do convite ao aperfeiçoamento que implique a devolução dos autos à Administração para que esta corrija ou burile a instrução, acrescentando-a nos aspectos em falta.<sup>40</sup>

Rejeitado o recurso, há que comunicar à autoridade administrativa da respectiva decisão, após o seu trânsito – cf. art.º 70.º, n.º 4, do RGCO.

Deste despacho liminar há recurso, com subida imediata – cf. art.º 63.º, n.º 2, do RGCO.

<sup>38</sup> Cf. neste sentido, DANTAS, António Leones – O Despacho Liminar do recurso de Impugnação no Processo das Contra-Ordenações [Em linha]. Regime Geral das Contraordenações e as Contraordenações Administrativas e Fiscais, CEJ. Set.2015 [Consultado em 03-03-2017]. Disponível em: <http://bit.ly/2vfLE2E>, 16. DANTAS, António Leones Dantas - Considerações..., *ob. cit.*, p. 74. SOUSA, Jorge Lopes de, SANTOS, Manuel Simas – Contra-Ordenações..., *ob. cit.*, pp. 495 e 496. PEREIRA, António Beça - Regime..., *op. cit.*, pp. 190 e 191. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, p. 263. Na jurisprudência vide o Ac. do STA P. n.º 0271/13, de 23-04-2013, Relatora Fernanda Maçãs e Ac. do TRP P. n.º 0842856, de 04-06-2008, Relator Isabel Pais Martins.

<sup>39</sup> In VILELA, Alexandra - O direito..., *ob. cit.*, p 460 e 461. Vide ainda pp. 459-464

<sup>40</sup> Cf. VILELA, Alexandra - O direito..., *ob. cit.*, p 460 e 461. Vide ainda p. 463-464.

#### 4.6. Retirada da acusação e do recurso

Conforme o preceituado no art.º 65.º-A do RGCO, a todo o tempo e até à sentença da 1.ª instância, ou até ser proferido o despacho decisório do juiz, referido no art.º 64.º, n.º 2, do RGCO, o MP, com o acordo o arguido, pode retirar a acusação.

Neste caso, a autoridade administrativa é ouvida, salvo de o MP “entender que tal não é indispensável para uma adequada decisão” – cf. art.º 65.º-A, n.º 2, do RGCO.

Divergindo as posições do MP e da autoridade administrativa, vale a daquele.

A desistência da acusação terá de ter por base razões de pura legalidade, *v.g.*, decorrentes da aferição que o MP faça do processo e dos vícios que o invalidem e não critérios de oportunidade.<sup>41</sup>

Leones Dantas liga estas razões a exigências de economia processual, evitando-se “a prossecução de um processo em relação ao qual se tenha tornado evidente que não conduzirá à condenação do arguido”.<sup>42</sup>

Verificada a desistência da acusação, com o acordo do arguido, não cumprirá ao juiz apreciar dos seus fundamentos, devendo, antes, apenas, determinar o arquivamento do processo em razão da desistência efectuada.

Leones Dantas faz equiparar a retirada da acusação à desistência da acusação em processos de natureza penal relativos a crimes de natureza particular, situação prevista nos art.ºs. 50.º e 51.º do CCP.<sup>43</sup>

Igualmente, o recurso pode ser retirado pelo arguido até à sentença em 1.ª instância (ou julgamento), ou até ser proferido o despacho decisório do juiz (do art.º 64.º, n.º 2), mas se o for depois do início da audiência de julgamento, terá de haver acordo do MP – cf. art.º 71.º do RGCO.

Conforme Pinto de Albuquerque, o defensor, mesmo sem poderes especiais, pode retirar o recurso, atenta a natureza não penal dos bens jurídicos em causa.<sup>44</sup>

Esta intervenção obrigatória do MP vai permitir que este avalie da eventual existência de uma situação de efeito *ne bis in idem*. Isto porque, a retirada do recurso implicará a estabilização da decisão impugnada, que se torna definitiva e plenamente eficaz.

<sup>41</sup> Cf. neste sentido DANTAS, A. Leones - O Ministério..., *ob. cit.*, p. 32. MENDES, António Jorge Fernandes de Oliveira, CABRAL, José António Henriques dos Santos - Notas..., *ob. cit.*, pp.175 e 176. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, p. 271.

<sup>42</sup> Cf. DANTAS, António Leones - Direito das Contra-ordenações..., *ob. cit.*, p. 87.

<sup>43</sup> Cf. DANTAS, António Leones - Direito das..., *ob. cit.*, pp. 86 e 87.

<sup>44</sup> Cf. neste sentido ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, p. 289.

Em casos de retirada do recurso, mantém-se a obrigação de pagamento das custas pelo arguido – cf. art.º 94.º, n.º 3, do RGCO.

Nos casos de retirada do recurso, o processo é devolvido à autoridade administrativa, que determinará o pagamento da coima, conforme decisão anterior, sob pena de execução coerciva.

#### 4.7. Julgamento por despacho judicial

O julgamento por despacho judicial irá ocorrer nas situações em que o juiz considera não ser necessária a audiência do julgamento - porque as questões a decidir são de mero direito, ou sendo questões de facto, a sua apreciação não implica ou depende da realização de mais prova – e desde que não haja oposição do MP e do arguido – cf. art.º 64.º, n.ºs. 1 e 2, do RGCO.

Se o recorrente ou o MP se opuserem à decisão por despacho, o juiz terá de marcar o julgamento – cf. art.º 64.º, n.º 2, do RGCO.

Para o efeito desta audiência, ter-se-á de notificar o arguido e o MP da intenção do conhecimento da decisão por simples despacho e da sua justificação – assim se fundamentando esta decisão - e para se pronunciarem, querendo, indicando-se das razões do conhecimento por esta via (cf. neste sentido o Ac. do TRC P. n.º 2515/09.6TALRA.C1, de 27-10-2010, Relator Mouraz Lopes e o Ac. TRC P. n.º 589/12.1T2iLH.C1, de 15-05-2013, Relatora: Maria José Nogueira).

Leones Dantas defende que esta oposição não implica uma pronúncia expressa no sentido da concordância com a decisão por despacho, bastando-se com a prática de declarações ou actos incompatíveis com tal forma de decisão, *v.g.*, porque o arguido no requerimento que apresente ofereça prova a apresentar na audiência.<sup>45</sup>

Neste sentido também já se decidiu no Ac. do Tribunal da Relação do Porto (TRP) P. n.º 0643695, de 25-10-2006, Relator Isabel Pais Martins, onde se considerou que “Traduz oposição à decisão por despacho da impugnação da decisão da autoridade administrativa o facto de o arguido no seu requerimento oferecer prova que se compromete a apresentar na audiência.” Iguamente, esta foi a posição do Ac. do TRP P. n.º 666/14.4T8AGD.P1, de 09-09-2015, Relatora: Ana Bacelar.

Pinto de Albuquerque indica que a oposição à decisão por despacho judicial pode ser expressa ou tácita. O Autor considera também que “o requerimento de produção de prova do MP constitui uma forma tácita de oposição à decisão do recurso por mero despacho judicial”.<sup>46</sup> Porém, Pinto de Albuquerque admite a revogação daquela declaração em qualquer momento até à prolação da decisão. Nessa medida, ainda que um sujeito processual tenha indicado

<sup>45</sup> Cf. neste sentido, DANTAS, António Leones - Direito das..., *ob. cit.*, p. 79.

<sup>46</sup> In ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, p. 258.

prova testemunhal nos autos judiciais, se nada vier a dizer quando notificado para se opor à decisão por despacho, entende o Autor que deve ser considerada a sua não oposição.<sup>47</sup>

Beça Pereira tem entendimento diverso, considerando que a oposição indicada no art.º 64.º, n.º 2, do RGCO, tem de ser expressa e inequívoca.<sup>48</sup>

Porque o interesse público se considera defendido pelo MP, aqui se incluindo o interesse da autoridade administrativa no processo de contra-ordenação, o RGCO não exige a falta de oposição da autoridade administrativa para o julgamento poder ocorrer por simples despacho. O julgamento por despacho, previsto no art.º 64.º do RGCO, será aplicável às situações em que não haja necessidade de produzir novos meios de prova, podendo, desde logo, ser decidida a impugnação.

Pinto de Albuquerque refere a possibilidade de o juiz decidir por despacho judicial ainda que “necessite de proceder a esclarecimentos sobre a matéria de facto que possam ter lugar fora da audiência de julgamento, como sucede, por exemplo com a junção de um documento aos autos ou com a realização de uma perícia. Neste caso, os sujeitos devem ter a oportunidade de se pronunciar sobre os novos elementos de prova, bem como requerer a realização da audiência de julgamento”.<sup>49</sup>

Através deste despacho o juiz pode ordenar o arquivamento do processo, absolver o arguido ou manter ou alterar a condenação, conforme o preceituado no art.º 64.º, n.º 3, do RGCO.

Caso o juiz determine o arquivamento do processo deve, contudo, determinar a prévia audição da autoridade administrativa, conforme decorre da aplicação conjugada dos art.ºs. 64.º, n.º 3 e 70.º, n.º 2, do RGCO.

O arquivamento do processo justificar-se-á nos casos em que seja legalmente impossível o procedimento, por extinção da responsabilidade pela prática da contra-ordenação, *v.g.*, por razões de pagamento voluntário, de falta de personalidade e capacidade judiciária do arguido, caso julgado sobre o mesmo facto, prescrição ou amnistia. Estas serão excepções e questões prévias de conhecimento oficioso.

Ainda neste despacho, por equiparação com as situações que determinem o arquivamento do processo, serão cognoscíveis eventuais nulidades de forma da decisão recorrida que inviabilizem que o tribunal conheça o recurso, podendo ser declarada nula essa decisão (ou o próprio processo) e determinada a remessa dos autos à autoridade administrativa para suprimento da nulidade constatada. Neste caso o processo não é arquivado em termos definitivos, mas é conhecida a nulidade pelo tribunal e transitada em julgado essa decisão, o

<sup>47</sup> Cf. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, p. 267.

<sup>48</sup> Cf. PEREIRA, António Beça - Regime..., *op. cit.*, p. 198.

<sup>49</sup> In ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, p. 266.



processo é remetido à autoridade administrativa, que retomará os seus termos. Esta posição, com a qual concordamos, é defendida por Leones Dantas.<sup>50</sup>

Pelo despacho do art.º 64.º, n.º 3, do RGCO, o juiz pode ainda absolver o arguido ou confirmar total ou parcialmente o decidido pela autoridade administrativa, mantendo ou alterando a condenação – cf. também o n.º 4 do preceito. Nestes casos, o juiz conhece de mérito do recurso. A obrigação de fundamentação para os casos de absolvição vem expressa no art.º 64.º, n.º 5, do RGCO. No caso de manutenção ou alteração da condenação a obrigação de fundamentação consta do n.º 3 do citado artigo.

#### 4.8. Julgamento em audiência

Aceite o recurso, não tencionando decidir por despacho, o juiz marca a audiência – cf. art.ºs. 64.º, n.º 1 e 65.º do RGCO.

Como se disse, esta audiência justifica-se quando seja necessária a produção de prova, porque o juiz assim o entende, ou porque as partes – o arguido ou o MP – a requereram.

Assim, no despacho que marca a data da audiência o juiz deve também indicar qual a prova que se pretende produzir, face aos factos que se consideram relevantes para a tomada da decisão final. Nas palavras da lei, é ao juiz que “compete (...) determinar o âmbito da prova a produzir” – cf. art.º 72.º, n.º 2, do RGCO. O juiz não está, portanto, vinculado à promoção da prova que tenha sido indicada pelo MP nos termos do art.º 72.º, n.º 1, do RGCO, nem à prova requerida pelo arguido ou indicada pela autoridade administrativa.<sup>51</sup>

As partes podem, depois, pronunciar-se relativamente àquela definição do objecto da prova, pedindo o aditamento de novos factos ou a produção de outros meios de prova.<sup>52</sup>

A autoridade administrativa pode igualmente oferecer prova na sequência da notificação que lhe seja feita para a audiência do julgamento, no prazo de 20 dias – cf. art.º 315.º, n.º 1, do CPP.<sup>53</sup>

Considerando-se que se está frente a uma verdadeira impugnação (e não a um recurso, a um meio processual apenas cassatório), o arguido pode alegar no seu recurso factos novos, nunca antes alegados na fase administrativa.<sup>54</sup>

<sup>50</sup> Cf. DANTAS, António Leones - Direito das..., *ob. cit.*, pp. 79 e 80; Cf. neste sentido, DANTAS, António Leones – O Despacho..., *ob. cit.*, p. 22.

<sup>51</sup> Cf. neste sentido DANTAS, António Leones - Direito das..., *ob. cit.*, pp. 84 e 85.

<sup>52</sup> Cf. neste sentido, DANTAS, António Leones – O Despacho..., *ob. cit.*, p. 23.

<sup>53</sup> Cf. neste sentido ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, pp. 287 e 292.

<sup>54</sup> Cf. neste sentido ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, pp. 249 e 250 e jurisprudência citada pelo Autor.

Mas, por força da regra da proibição da *reformatio in pejus*, já o MP, na acusação, não pode alargar o âmbito objectivo do processo, com o acrescento de novos factos, que a alterem substancialmente.

Aliás, em processo de contra-ordenação não pode ocorrer uma alteração substancial dos factos, em sentido desfavorável ao arguido, seja por via da acusação deduzida pelo MP, seja já em fase de julgamento.

Pinto de Albuquerque indica que a regra em processo de contra-ordenação é a da admissibilidade da alteração dos factos favorável ao arguido, por se dever entender este meio processual como uma nova instância sobre a matéria de facto, e da inadmissibilidade da alteração dos factos em sentido desfavorável, por via da proibição do *reformatio in pejus* e porque o MP não tem nesta matéria competência primária.<sup>55</sup>

Quando em julgamento se venha a proceder a uma diversa alteração da qualificação jurídico-penal dos factos, há que advertir dessa alteração o arguido, por aplicação do art.º 358.º, n.º 3, do CPP, para que este possa exercer de forma plena o seu direito do contraditório.

Neste despacho em que se marca a audiência, para além da apreciação da prova a produzir nessa audiência, há que ponderar acerca da presença do arguido e da intervenção da autoridade administrativa.

A presença do MP nesta audiência é obrigatória – cf. art.º 69.º do RGCO.

Já a presença da entidade administrativa é facultativa – cf. art.º 70.º do RGCO.

Igualmente, a presença do arguido será, em princípio, facultativa, devendo, na ausência, estar representado por defensor – cf. art.ºs. 67.º e 68.º do RGCO. Porém, se o tribunal considerar que a presença do arguido em audiência é necessária para o esclarecimento dos factos, poderá determiná-la – cf. art.ºs. 67.º, n.ºs. 1, 3 e 68.º, n.º 2, do RGCO.

Sendo o arguido uma pessoa colectiva, a representação rege-se pelo art.º 7.º do RGCO.

Nos termos do art.º 67.º, n.º 3, do RGCO, o tribunal pode solicitar a audição do arguido por outro tribunal, quando seja impossível ao arguido comparecer no tribunal competente, devendo a realização desta diligência ser comunicada ao MP e ao defensor, sendo o respectivo auto lido na audiência – cf. art.º 318.º, do CPP, aqui aplicável subsidiariamente.

De notar, que por aplicação subsidiária do art.º 61.º, n.º 1, alínea d), do CPP, o arguido, comparecendo à audiência, tem direito ao silêncio (corolário do princípio *nemo tenetur se ipsum accusare*).

<sup>55</sup> ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, p. 275.

Entendendo o tribunal que a presença do arguido em audiência é necessária, se este faltar à mesma, mantendo-se o anterior juízo, pode ser marcada uma nova audiência – cf. art.º 68.º, n.º 1.

No entanto, pode também o tribunal entender que aquela presença obrigatória deixou de fazer sentido, seguindo-se, neste caso a tramitação indicada no n.º 2 do art.º 68.º do RGCO: tomar-se-ão em conta as declarações que lhe tenham sido colhidas no processo ou registar-se-á que ele nunca se pronunciou sobre a matéria dos autos, não obstante ter sido concedida a oportunidade para o fazer, e julgar-se-á.

Tendo sido determinada a comparência do arguido em audiência, a sua falta terá de ser justificada ou sancionada, aplicando-se supletivamente o determinado nos art.ºs. 116.º e 117.º do CPP. A falta não justificada é sancionada nos termos do art.º 116.º do CPP, com uma soma entre 2 UC e 10 UC.

Conforme Leones Dantas, para efeitos do art.º 68.º, n.º 2, do RGCO, o requerimento de recurso não pode ser entendido como uma tomada de posição por parte do arguido sobre a matéria dos autos. Ou seja, tal requerimento não vale como declarações que lhe tenham sido colhidas no processo. Porém, o mesmo raciocínio já não se aplicará quanto a requerimentos que apresente nos termos do art.º 50.º do RGCO.<sup>56</sup>

Leones Dantas indica esta norma do art.º 68.º, n.º 2, do RGCO como uma norma genérica, que tanto se aplica aos casos em que tenha sido declarada necessária a presença do arguido, como aos casos em que tal presença tenha sido entendida como facultativa.<sup>57</sup>

Portanto, quando a presença do arguido em audiência for entendida como facultativa, esta pode ocorrer ainda que não esteja presente nem o arguido, nem o seu defensor.

No que concerne à comunicação indicada no art.º 70.º, n.º 3, do RGCO, da data da audiência às autoridades administrativas e à audição do seu representante, Leones Dantas advoga a aplicação por analogia do art.º 145.º do CPP, relativo às declarações e notificações do assistente e das partes civis.<sup>58</sup>

No que se refere à posição processual da autoridade administrativa, reza o art.º 70.º, n.º 1, do RGCO, que “o tribunal concederá às autoridades administrativas a oportunidade de trazerem à audiência os elementos que repute de convenientes para a correcta decisão do caso, podendo um representante daquelas autoridades participar na audiência”.

Analisando o citado preceito e o regime do assistente em processo penal, Costa Pinto e Pinto de Albuquerque indicam posição da autoridade administrativa na fase judicial como acessória do MP, de colaborador deste. Costa Pinto acrescenta que a autoridade administrativa não é uma verdadeira “parte processual, mas uma entidade pública sujeita a um dever de objectividade decorrente dos quadros de legalidade a que está sujeita”, pelo que “representa

<sup>56</sup> Cf. DANTAS, António Leones Dantas - Considerações..., *ob. cit.*, p. 77.

<sup>57</sup> Cf. DANTAS, António Leones - Direito das..., *ob. cit.*, p. 82.

<sup>58</sup> Cf. DANTAS, António Leones - Direito das..., *ob. cit.*, p. 84.

em juízo os poderes que lhe estão confiados e colabora tecnicamente com o Tribunal e o Ministério Público para a boa decisão da causa”.<sup>59</sup>

Alexandra Vilela afasta a natureza do estatuto de assistente com relação à autoridade administrativa, mas indica-o como equiparado, porque colaborando com o MP.<sup>60</sup>

Quanto aos poderes concretos em sede de audiência do representante da autoridade administrativa, Costa Pinto e Beça Pereira, referem-nos como sendo similares ao do defensor, na mediada em que pode participar formalmente na audiência, podendo usar da palavra, alegar, interrogar o arguido e inquirir testemunhas e peritos.<sup>61</sup>

De notar, que se o representante da autoridade administrativa for convocado como testemunha, esse representante não poderá assistir aos depoimentos antecedentes, propondo Pinto de Albuquerque que o representante da autoridade administrativa seja ouvido logo a seguir ao arguido e antes das restantes testemunhas.<sup>62</sup>

À manutenção da ordem do julgamento aplica-se o art.º 85.º do CPP.<sup>63</sup>

## 5. Prova

Nos processos contra-ordenacionais a prova que tenha sido produzida perante a autoridade administrativa pode valer como prova para a decisão judicial. Assim, para a sua decisão cumpre ao juiz considerar e valorar não só a prova que é invocada pelo arguido e pelo MP, mas ainda, aquela que já tenha sido discutida e coligida nos autos pela autoridade administrativa.<sup>64</sup> Nesta sede, Ferreira Antunes defende que em processos de contra-ordenação só se deverá admitir provas já oferecidas na fase administrativa, permitindo-se com o julgamento a repetição ou renovação dessa prova e uma nova ponderação da mesma.<sup>65</sup>

Não acompanhamos o Autor neste entendimento, inclinando-nos, antes, para aceitar as críticas de Costa Pinto, relativamente ao próprio aproveitamento da prova já produzida perante a autoridade administrativa, quando esta releve para a decisão a tomar no recurso de contra-ordenação.<sup>66</sup>

<sup>59</sup> In PINTO, Frederico de Lacerda da Costa – “O ilícito de mera ordenação social e a erosão do princípio da subsidiariedade da intervenção penal”, in *Direito Penal Económico e Europeu*, Vol. I, Coimbra: Coimbra Editora, 1998, pp. 118 e 119. Cf. ainda, do Autor, pp. 115, 116 e 125. Cf. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – *Comentário...*, *ob. cit.*, p. 285.

<sup>60</sup> Cf. VILELA, Alexandra - *O direito...*, *ob. cit.*, pp. 472-478.

<sup>61</sup> Cf. PEREIRA, António Beça - *Regime...*, *op. cit.*, pp. 219 e 220. PINTO, Frederico de Lacerda da Costa – “O ilícito de...”, *op. cit.*, p. 118.

<sup>62</sup> Cf. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – *Comentário...*, *ob. cit.*, p. 287.

<sup>63</sup> Cf. neste sentido ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – *Comentário...*, *ob. cit.*, p. 274.

<sup>64</sup> Cf. a este propósito DANTAS, A. Leones - *O Ministério...*, *ob. cit.*, p. 28. MENDES, António Jorge Fernandes de Oliveira, CABRAL, José António Henriques dos Santos - *Notas...*, *ob. cit.*, pp.170-172. Cf. neste sentido ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – *Comentário...*, *ob. cit.*, pp. 148, 149, 291 e 292. ANTUNES, Manuel Ferreira Antunes – *Reflexões...*, *ob. cit.*, pp. 104 e 105. Criticando esta “duplicação”, vide, PINTO, Frederico de Lacerda da Costa – “O ilícito...”, *ob. cit.*, pp. 85 e 86.

<sup>65</sup> Cf. ANTUNES, Manuel Ferreira Antunes – *Reflexões...*, *ob. cit.*, pp. 105 e 111.

<sup>66</sup> Cf. criticando este aproveitamento, vide, PINTO, Frederico de Lacerda da Costa – “O ilícito...”, *ob. cit.*, pp. 85 e 86.

Segundo o art.º 72.º, n.º 1, do RGCO, compete ao MP promover a prova de todos os factos que considere relevantes para a decisão. Para cumprimento desta obrigação, o MP deve considerar quer os argumentos aduzidos no recurso pelo arguido e respectiva prova, quer o que vier indicado pela autoridade administrativa. Esta interpretação alargada do dever do MP decorre, na nossa opinião, dos princípios da legalidade, da oficiosidade, do inquisitório e da verdade material, cuja prossecução é também exigível ao MP e da obrigação de imparcialidade e objectividade que se requer ao MP enquanto sujeito processual no processo de contra-ordenação.

No sentido do propugnado, referem-se Oliveira Mendes e Santos Cabral, quando invocando Figueiredo Dias, indicam que “não é função do MP com efeito, sustentar a todo o custo, a acusação contra o arguido, mas sim auxiliar o juiz na descoberta da verdade material; não recai sobre aquele um “dever de acusação” mas antes um “dever de objectividade”.<sup>67</sup> Semelhante, parece ser a posição de Ferreira Antunes.<sup>68</sup>

Contra esta posição, indicando que o MP não terá de se pronunciar no âmbito do art.º 72.º, n.º 1, do RGCO, quanto aos factos e correspondentes meios de prova que o arguido entenda dever provar, indica-se Leones Dantas.<sup>69</sup>

Por seu turno, ao juiz compete determinar, oficiosamente, o âmbito da prova a produzir – cf. art.º 72.º, nº 2, do RGCO.

Igualmente, o arguido deve indicar no recurso que tenha interposto a matéria fáctica que pretende ver discutida nos autos e os meios de prova que quer ver produzidos. Assim, o arguido deve juntar ao seu recurso a prova documental que disponha e indicar a as testemunhas que quer ver ouvidas. Se a matéria em questão e respectiva prova já tiver sido apreciada e ponderada pela autoridade administrativa, no âmbito da decisão condenatória, incumbirá ao arguido explicitar no recurso as suas razões da sua discordância quanto àquela apreciação e ponderação, justificando a necessidade da renovação dessa prova.<sup>70</sup>

Por aplicação conjugada dos art.º 41.º RGCO e 315.º, n.º 1, do CPP, a prova pode ser indicada ou junta até 20 dias contados da notificação do despacho que designa a data da audiência.

Até à audiência pode ser determinada a prestação de mais prova pelo tribunal, podendo este ordenar a prova que entenda necessária para a decisão a tomar – cf. art.º 72.º, n.º 2, do RGCO. Em processo de contra-ordenações, como acima se referiu, o tribunal está vinculado ao princípio da verdade material.

São admissíveis todas as provas que não forem proibidas por lei – cf. art.º 125.º do CPP.

<sup>67</sup> In MENDES, António Jorge Fernandes de Oliveira, CABRAL, José António Henriques dos Santos -Notas..., *ob. cit.*, p.185.

<sup>68</sup> Cf. ANTUNES, Manuel Ferreira Antunes – Reflexões..., *ob. cit.*, pp. 102, 103 e 107.

<sup>69</sup> Cf. DANTAS, A. Leones - O Ministério..., *ob. cit.*, p. 31.

<sup>70</sup> Cf. neste sentido, DANTAS, António Leones – O Despacho..., *ob. cit.*, p. 19.



É admissível prova por confissão do arguido, desde que válida e sem reservas – cf. art.º 344.º do CP.<sup>71</sup>

É, portanto, admissível a prova, documental, a reger-se nos termos do art.º 164.º e ss. do CPP, testemunhal, nos termos dos art.º 125.º e ss. do CPP, por acareação, conforme art.º 146.º do CPP e pericial, conforme art.ºs. 151.º e ss. do CPP.

Na prova documental, refiram-se as regras de valoração indicadas nos art.º 167.º e 169.º do CPP.

Por aplicação supletiva do art.º 165.º, n.º 1 do CPP, os documentos podem ser juntos até ao encerramento da audiência, com obrigação de se assegurar o contraditório, no prazo não superior a 8 dias, nos termos do n.º 2 do art.º 165.º do CPP.

Na prova testemunhal, aplicar-se-ão também supletivamente os art.ºs. 128.º e ss. do CPP. Não haverá limites para o número de testemunhas a estas terão de prestar juramento conforme art.º 132.º, n.º 1, al. c), do CPP (não se aplicando na fase judicial o preceituado no art.º 44.º do RGCO).

Face à celeridade que se quer impor ao processo contra-ordenacional só deve haver um adiamento por falta de testemunhas. Essa audiência terá também de manter-se como necessária para a averiguação da verdade material e a testemunha terá de ter justificado a sua falta. Poderá haver lugar à substituição de testemunhas, desde que o requerente se prontifique para a apresentar a nova testemunha.<sup>72</sup>

De notar o preceituado no art.º 163.º do CPP, relativamente ao “Valor da prova pericial”, que indica o seguinte: “1 - O juízo técnico, científico ou artístico inerente à prova pericial presume-se subtraído à livre apreciação do julgador. 2 - Sempre que a convicção do julgador divergir do juízo contido no parecer dos peritos, deve aquele fundamentar a divergência.”.

De referir, que a perícia sobre características físicas e psíquicas da pessoa só é admissível com o seu consentimento – cf. art.º 42.º, n.º 2, do RGCO.<sup>73</sup>

Por aplicação supletiva do CCP, pode haver recurso a consultores técnicos, nos termos do art.º 155.º do CPP, pode determinar-se o reconhecimento de pessoas e objectos, conforme os art.ºs. 147.º e 148.º do CPP, à reconstituição do facto, conforme art.º 150.º do CPP, podem ocorrer revistas e buscas, que se regem pelos art.º 174.º e ss. do CPP.

Nos termos do art.º 42.º do RGCO não é permitida a intromissão na correspondência ou nos meios de telecomunicações, nem a utilização de provas que impliquem a violação do segredo profissional e as provas que colidam coma reserva da vida privada, bem como os exames

<sup>71</sup> Cf. neste sentido ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, pp. 250 e 279.

<sup>72</sup> Neste sentido, vide, ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.* p. 186. Porém, o Autor, a p. 274, vem indicar só ser possível o adiamento em processo contra ordenacional quando por falta do arguido, não das testemunhas. Cf. ainda o Ac. do TRC P. n.º 449/08.OTATNV.C1, de 18-04-2012, Relator: Luís Teixeira.

<sup>73</sup> Cf. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.* p. 161.

corporais e a prova de sangue, só serão admissíveis mediante o consentimento de quem de direito.

Faça-se uma última referência ao artigo 66.º, parte final, do RGCO, quando determina que não haverá lugar à redução de prova a escrito no processo de contra-ordenações.

Este preceito já foi apreciado pelo TC, que no Ac. n.º 50/99, P. n.º 814/98, de 19-01-1999, Relator Artur Maurício, considerou não ser inconstitucional esta determinação legal da não redução a escrito da prova, por se estar frente a um processo que se quer célere a abreviado (cf. no mesmo sentido o Ac. do TC n.º 73/07, P. n.º 1094/06, de 05-02-2007, Relator Bravo Serra).

Porém, da nossa parte, temos dúvidas que este artigo 66.º, parte final, do RGCO, deve manter-se a ser lido como permitindo a exclusão da gravação da prova, sobretudo em situações de coimas elevadas ou de sanções acessórias, por a não gravação poder pôr em causa o direito de recurso quanto à matéria de facto.

Como já se mencionou antes, o art.º 75.º, n.º 1, do RGCO, dispõe que, por regra, o recurso para a Relação (TCA) apenas abrange a matéria de Direito.

A jurisprudência maioritária tem entendido que estas normas não contendem com a CRP – art.º 32.º, n.ºs.1 e 10 – e o TC já o afirmou.<sup>74</sup>

No entanto, quando a decisão do tribunal altere os termos da condenação – pois pode alterar a matéria de facto que serve de base à condenação e pode alterar a medida da coima (no âmbito do RGCO), ou tudo isso em simultâneo (no âmbito da LQCA), o arguido não disporá de qualquer grau de jurisdição, sendo inexistente qualquer direito ao recurso. Nesta medida, mantemos dúvidas acerca da inconstitucionalidade das referidas normas, não podendo, acompanhar a citada jurisprudência sem quaisquer reservas.

Estas dúvidas estão expressas, *v.g.*, no Ac. do TRC, P. n.º 247/11.4TBSEI.C1., de 30-05-2012, que considerou inconstitucional a norma do artigo 66.º, do Regulamento, no segmento “não havendo lugar à redução da prova a escrito” se interpretada no sentido de que a prova não é gravada.

<sup>74</sup> Cf. entre outros, os Acs. do TC n.º 73/07, P. n.º 1094/06, de 05-02-2007, Relator Bravo Serra, n.º 612/2014, P. n.º 227/2004, de 30-09-2014, Relator Carlos Fernandes Cadilha, n.º 50/99, P. n.º 814/98, de 19-01-1999, Relator Artur Maurício, do TRL n.º P2140/13.7TAPDL.L2-9, de 28-05-2015, Relator Carlos Benido, do TRP, P. n.º 3957/16.6T8MTS.P1, de 05-04-2017, Relator Maria das Dores da Silva e Sousa, do TRC P. n.º 1511/10.5BTBTV.C1, de 25-01-2012, Relatora Maria José Nogueira, do TRG, P. n.º 6146/10.0TBBERG.G1, de 03-05-2011, Relator Fernando Chaves. Também não levantando quaisquer dúvidas de constitucionalidade, vide, António Beça - Regime..., *op. cit.*, p. 211.

## 6. Sentença

O RGCO no art.º 58.º, n.ºs. 1 e 3, elenca os vários elementos que devem contar da decisão administrativa condenatória, que aplica a coima.

Tem sido entendido pela jurisprudência que não há que exigir para aquela decisão uma fundamentação tão profunda como a que se exige à sentença criminal.<sup>75</sup>

Por seu turno, no que concerne à sentença judicial, prolatada no âmbito da acção de impugnação, o RGCO estipula, no caso das sentenças absolutórias, que delas devem constar as razões porque não se consideram provados os factos ou porque os mesmos não constituem uma contra-ordenação – cf. art.º 64.º, n.º 5, do RGCO.

Para as sentenças condenatórias, reza o art.º 64.º, n.º 4, do RGCO, onde se indica que as mesmas devem ser fundamentadas “tanto no que concerne aos factos como no direito aplicado e às circunstâncias que determinam a medida da sanção.”

Ou seja, para qualquer das sentenças, o RGCO determina a obrigação da sua fundamentação, de facto e de direito.

Simas Santos e Lopes de Sousa remetem esta obrigação de fundamentação para a obrigação genérica que decorre do art.º 97.º, n.º 5, do CPP, relativamente a todos os actos decisórios dos juízes.<sup>76</sup>

Os mesmos Autores, relativamente ao art.º 64.º, n.º 5, do RGCO, consideram dever fazer-se uma interpretação extensiva, abrangendo os casos em que haja qualquer divergência do tribunal relativamente à decisão administrativa que conduza a uma decisão de absolvição.<sup>77</sup>

Porém, porque se está frente a um processo sancionatório, que não obstante não exigir todas as garantias de um processo penal, não deixa de ter este direito como subsidiário, tenderíamos a indicar a obrigação de fundamentação de facto e de direito, não por referência àquela obrigação geral de fundamentação das decisões judiciais, mas, sim, por reporte à obrigação de fundamentação da sentença que é indicada para o processo sumário e abreviado – cf. art.ºs. 389.º-A e 391.º-F do CPP. Ou seja, a sentença prolatada num processo de contra-ordenação não tem de seguir os termos de uma sentença penal, designadamente o indicado no art.º 374.º do CCP (vide também o art.º 375.º do CPP para as sentenças condenatórias e o

<sup>75</sup> Cf. neste sentido, entre outros os Acs. do TRL P. n.º 3882/15.8T8BRR.L1-4, de 25-01-2017, Relator Leopoldo Soares, do TRE P. n.º 170/15.3T8GDL.E1, de 21-06-2016, Relator João Amaro, do TRE P. n.º 214/15.9T8GDL.E1, de 10-05-2016, Relator João Gomes de Sousa. Defendendo uma fundamentação próxima à da sentença penal vide, Acs. do Tribunal Central Administrativo Sul (TCAS) n.º 02678/08, de 10-11-2009, Relatora Magda Galdes, do TRE P. n.º 1779/05-1, de 29-11-2005, Relator Pires da Graça, do TRL P. n.º 5354/2008-5, de 21-04-2009, Relator Nuno Gomes da Silva, do TRL P. 00102055, de 11-03-2003, Relator Cabral Amaral, ou do TRP P. n.º 0210733, de 08-01-2003, Relator Orlando Gonçalves. Na doutrina, vide, SANTOS, Vítor Sequinho dos - O dever de fundamentação da decisão administrativa condenatória em processo contra-ordenacional, in Revista do CEJ, Lisboa, nº 14, sem. 2º (2010), ISSN 1645-829X, p. 338. SOUSA, Jorge Lopes de, SANTOS, Manuel Simas – Contra-Ordenações..., *ob. cit.*, pp. 425, 426 e 502. António Beça - Regime..., *op. cit.*, pp. 163 e 200. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, pp. 268 e 269.

<sup>76</sup> Cf. SOUSA, Jorge Lopes de, SANTOS, Manuel Simas – Contra-Ordenações..., *ob. cit.*, p. 502.

<sup>77</sup> Cf. SOUSA, Jorge Lopes de, SANTOS, Manuel Simas – Contra-Ordenações..., *ob. cit.*, p. 502.

art.º 376.º do CPP para as sentenças absolutórias), mas deverá aproximar-se do indicado no art.º 389.º-A do CPP para o processo sumário e abreviado (cf. também art.º 374.º do CPP).

De referir que Beça Pereira indica a obrigação de fundamentação da sentença em sede de processo contra-ordenacional por reporte para os elementos exigidos no art.º 374.º, n.º 2, do CPP.<sup>78</sup>

Portanto, a sentença aqui proferida, para além da identificação dos arguidos, deverá conter:

- A indicação sumária dos factos provados, que pode ser feita por remissão para a acusação e contestação, com indicação e exame crítico sucintos das provas;
- A exposição concisa dos motivos de facto e de direito que fundamentam a decisão;
- Em caso de condenação, os fundamentos sucintos que presidiram à escolha e medida da sanção aplicada;
- O dispositivo, com a indicação das disposições legais aplicáveis, da decisão condenatória, de aplicação da coima e das sanções acessórias, ou absolutória, e da indicação do destino a dar às coisas ou objectos apreendidos, se aplicável ao caso (cf. art.º 48.º-A, n.º 3, do RGCO);
- A indicação de que o pagamento da coima deve ser feito no prazo máximo de 10 dias após o carácter definitivo ou o trânsito em julgado da decisão (cf. art.º 58.º, n.º 3, al. a), do RGCO);
- A indicação de que em caso de impossibilidade de pagamento tempestivo deve comunicar o facto por escrito à autoridade que aplicou a pena (cf. art.º 58.º, n.º 3, al. b), do RGCO);
- A condenação em custas (cf. art.º 94.º do RGCO).

Contrariamente ao referido no art.º 389.º-A do CPP, admitimos que da sentença proferida em processo contra-ordenacional não seja necessário constar a indicação dos factos não provados.

Quanto ao raciocínio que deva ser desenvolvido nesta sentença, há que se aproximar daquele que se exige a uma sentença penal, devendo conter de forma clara, lógica e completa, a indicação de todos os factos essenciais e necessários:

- À caracterização da conduta e à sua imputação a um concreto agente, a título de conduta voluntária, dolosa ou negligente – para preencher os pressupostos relativos à acção ou à omissão e à tipicidade;

<sup>78</sup> Cf. António Beça - Regime..., *op. cit.*, p. 200.

- À respectiva subsunção à norma jurídica violada e à consciência dessa ilicitude – para preencher os pressupostos ilicitude e culpa;
- Deve indicar o direito, as normas jurídicas violadas e as sanções aplicadas – para se preencher o requisito punibilidade.

A sentença que for proferida em processo de contra-ordenação terá também que pronunciar-se sobre todas as questões que tenham sido suscitadas pelo arguido, pelo MP, ou pela entidade administrativa, sob pena de nulidade.

Mais se indique que a referida sentença deve restringir-se aos factos pelos quais o arguido vem acusado, podendo-se alterar, acrescentando, apenas, factos que sejam instrumentais. Apesar de se poder proceder a diferente qualificação jurídica dos factos, o arguido e o MP devem ser notificados para se pronunciarem relativamente a esta possibilidade, por aplicação subsidiária do art.º 358.º do CPP.

Nos casos em que não vigore a regra do *reformatio in pejus* será possível na sentença alterar a sanção e/ou a sanção acessória e poder-se-á aplicar as sanções – principal ou acessória – de forma mais gravosa.

Será aqui também aplicável, com as devidas adaptações, o estatuído no art.º 379.º do CPP, relativamente à nulidade da sentença.

## 7. Recurso

No art.º 73.º do RGCO indicam-se as situações em que se admite recurso da decisão judicial, recurso que será para o TCA.

Assim, há lugar a recurso quando:

- For aplicada ao arguido uma coima superior a 249,40€;
- A condenação do arguido abranger sanções acessórias;
- O arguido for absolvido ou o processo for arquivado, em casos em que a autoridade administrativa tenha aplicado uma coima superior a 249,40€ ou em que tal coima tenha sido reclamada pelo MP;
- A impugnação judicial for rejeitada;
- O tribunal tenha decidido através de despacho não obstante o recorrente se ter oposto a tal.



– Nos casos em que, a requerimento do arguido ou do MP, o TCA aceite o recurso da sentença por se afigurar manifestamente necessário à melhoria da aplicação do direito ou à promoção da uniformidade da jurisprudência.

O recurso é interposto no prazo de 10 dias a partir da sentença ou despacho, ou da sua notificação ao arguido, caso a decisão tenha sido proferida sem a presença deste, relevando a data do depósito da sentença para este efeito – cf. art.ºs. 74.º, n.º 1, do RGCO, 372.º, n.º 5 e 411.º, n.º 1, al. b), do CPP.

De referir, que pelo Ac. do TRL P. n.º 768/11.9TBSSB.L1-5, de 06-11-2012, Relator Agostinho Torres, foi decidido que não comparecendo o arguido ou seu defensor em audiência, essa falta não condiciona o início da contagem do prazo de recurso da decisão judicial, ficando o arguido habilitado a recorrer desde a data da leitura da sentença, pelo depósito que seja feita da mesma na secretaria do tribunal.

Também pelo Ac. do TRL P. n.º 2486/10.6TBOER, de 21.09.2011, Relator Jorge Gonçalves, foi entendido que o arguido considera-se notificado da sentença, depois de esta ter sido lida perante o defensor nomeado ou constituído, contando-se o prazo de recurso a partir dessa data, mesmo que o arguido não tenha comparecido a esse ato.

O recurso da sentença ou do despacho seguirá a tramitação do recurso em processo penal, conforme determina o art.º 74.º, n.º 4, do RGCO.

Quanto ao âmbito e efeitos do recurso, rege o art.º 75.º do RGCO, determinando que, a regra é do conhecimento circunscrito ao direito e que a decisão de recurso poderá alterar a decisão do tribunal recorrido sem qualquer vinculação aos seus termos e ao seu sentido, salvo o disposto no art.º 72.º-A, relativo à proibição do *reformatio in pejus*, ou anulá-la.

## **8. Tramitação em situações de suspeita da existência de concurso de contra-ordenação e crime**

Por fim, cumpre-nos fazer uma brevíssima referência á tramitação que deverá ocorrer em casos de suspeita da existência de concurso de contra-ordenação e crime.

Como corolário do art.º 29.º, n.º 5, da CRP, o art.º 79.º do RGCO proíbe o *ne bis in idem*.

Na mesma lógica, o art.º 20.º do RGCO indica que em caso de concurso de infracções o agente será sempre punido a título de crime, sem prejuízo da aplicação das sanções acessórias previstas para a contra-ordenação.

Daí, que havendo a suspeita de concurso de contra-ordenação e crime, haja que articular a tramitação do processo contra-ordenacional com aquela proibição constitucional, determinando o conhecimento da matéria contra-ordenacional em sede de processo crime.

Assim em termos esquemáticos, havendo suspeita de concurso de contra-ordenação e crime, pelos mesmos factos ou factos estreitamente conexos, a tramitação do processo ter-se-á de desenvolver da forma a seguir indicada.

**(I)** Se tal suspeita ocorre ainda que na fase administrativa:

- A competência para a tramitação do processo contra-ordenacional será do MP junto ao tribunal criminal, devendo a entidade administrativa remeter o processo ao MP para a sua tramitação como processo penal – cf. art.º 38.º e 39.º do RGCO (cf. também art.º 28.º da LQCO);
- Aquela remessa vale como denúncia para a abertura do inquérito, pelo que, caso o MP conclua pela inexistência de crime, nesta fase (de inquérito), devolve os autos à entidade administrativa – cf. art.º 38.º e 40.º do RGCO;
- Em situações de responsabilidade por crime, coima e/ou sanção acessória, a competência contra-ordenacional será do juiz penal – cf. art.º 39.º do RGCO.

**(II)** Se a suspeita de que os factos constituem contra-ordenação e crime surge após o envio dos autos para o MP, mas antes ser deduzida formalmente uma “acusação” pelo MP – cf. art.º 62.º do RGCO:

- Face à apreciação destes autos o MP, considerando que os factos relatados integram um crime:
  - i) O MP requer ao juiz a prolação de despacho para que os autos sejam remetidos para a fase de inquérito criminal, para dedução de acusação em processo penal – cf. art.º 76.º, n.º 1, do RCGO;
  - ii) Pode o juiz oficiosamente prolatar aquele despacho – cf. art.º 76.º, n.º 1, do RCGO.

O juiz não poderá contrariar uma prévia qualificação pelo MP de que os factos integram crime, pois se o MP assim entender há sempre uma obrigação de abertura do inquérito nos termos do art.º 262.º do CPP (pelo que o processo teria sempre de passar para a competência do tribunal criminal).

Nestes casos, há uma interrupção da instância nos tribunais administrativos, conforme determina o art.º 76.º, n.º 2, do RGCO, que retoma em sede de tribunal criminal.

A decisão de conversão do processo deve ser precedida de audição do arguido e do MP, se este não for o requerente – cf. art.º 53.º, n.º 1 e 61.º, n.º 1, al. b), do CPP.

A omissão da audição do arguido ou do MP (em 3 dias) gera uma irregularidade processual que segue o regime de arguição do art.º 123.º do CPP (cf. art.º 119.º e 120.º do CPP).

Os factos que integram os autos administrativos passarão a constituir uma denúncia para efeitos do processo crime e operam os efeitos da conversão indicada no art.º 76.º, n.º 2, RCGO, podendo aproveitar-se, na medida do possível, as provas já produzidas.

Não é gerado qualquer efeito *ne bis in idem* porque não ocorreu ainda qualquer acusação formal ou julgamento.

Mas se for proferida uma decisão final no processo de impugnação judicial relativo à coima aplicada (ou no processo penal, pelos mesmos factos, quando sejam qualificados de crime) haverá caso julgado material e opera o efeito de *ne bis in idem* – cf. art.º 79.º RCGO.

Se no processo criminal não vier a ser deduzida a acusação ou ela for rejeitada, reabre-se a instância contra-ordenacional, com o reenvio do processo ao tribunal administrativo para conhecer do recurso judicial da decisão de aplicação de coima – cf. art.º 76.º, n.º 2, do RCGO.

Se o MP deduzir acusação por crime, mas o tribunal criminal apenas a aceitar a título de contra-ordenação, o processo prossegue no tribunal criminal que aprecia a contra-ordenação – cf. art.º 77.º, n.º 2, do RCGO.

Se o tribunal a aceitar a acusação como crime, igualmente, mantém a competência para apreciar a contra-ordenação – cf. art.º 77.º, n.º 2, do RCGO.

Após a dedução da acusação no processo crime, a instância interrompida no tribunal administrativo findará por inutilidade, arquivando-se o processo no tribunal administrativo.

**(III)** Se a suspeita de que os factos constituem contra-ordenação e crime surgir após a dedução de uma acusação “formal” pelo MP junto do tribunal administrativo, nos termos do art.º 62.º do RCGO, poder-se-á discutir se tal acusação relativa a uma pena contra-ordenacional não implicará um efeito *ne bis in idem*, que proíbe a aplicação do art.º 76.º do RCGO e a remessa dos autos para a fase de inquérito criminal. Isto porque, com essa remessa não se estará apenas a converter o processo contra-ordenacional em processo criminal, para ali prosseguir como inquérito, mas estar-se-á a prosseguir com o processo – agora criminal – quando já houve um processo contra-ordenacional onde já foi formulada uma “acusação” pelo MP, não obstante ai ter-se qualificado jurídico-penalmente aqueles mesmos factos apenas como conduzindo a uma infracção contra-ordenacional.

Face ao art.º 79.º, n.º 1, do RCGO, apenas o trânsito em julgado da decisão judicial que aprecie o facto como contra-ordenação preclude a possibilidade de reapreciação de tal facto como crime.

Assim, ainda que tenha sido deduzida uma acusação “formal” pelo MP nos termos art.º 62.º do RCGO, esta não é uma “verdadeira” acusação penal, equiparável à do art.º 283.º do CPP, tal como antes já se referiu.

Portanto, nesta perspectiva, de que a acusação que tenha sido deduzida no âmbito do art.º 62.º do RCGO, não pode equivaler à indicada no art.º 283.º do CPP, ainda aqui será possível a aplicação do art.º 76.º do RCGO.

Porém, se considerarmos que através da acusação que foi feita pelo MP ao abrigo do art.º 62º do RGCO há já uma delimitação do objecto do processo relativamente a certos factos ou condutas naturalísticas, fica-nos a dúvida se, neste caso, para evitar uma dupla investigação, avaliação e incriminação, ainda abrangida pelo princípio *ne bis in idem*, não haverá que aproveitar aquela que seja a acusação deduzida pelo MP nos termos art.º 62.º do RGCO, considerando que o processo é remetido ao tribunal criminal para ali prosseguir, já não para a fase de inquérito, mas antes para a fase de acusação. Valeria, então, como a acusação prevista no art.º 283.º do CPP (com a notificação ao arguido da mesma), a que (já) esteja feita no processo que vem oriundo dos tribunais administrativos.

Neste sentido veja-se o Ac. do TEDH Öztürk c. Allemagne, P. 8544/79, de 21-02-1984, onde o TEDH apreciando na exigência do art.º 6.º da CEDH do processo equitativo, considerou aplicáveis as garantias penais a um processo de “contravenção” e designadamente as relativas à acusação em matéria penal.<sup>79</sup>

De referir, igualmente, o Ac. do TEDH Sergey Zolotukhin c. Russia, P. 14939/03, de 10-02-2009, onde se considerou existir uma violação do art.º 4.º do Protocolo 7.º da CEDH por se estar a julgar e a punir no âmbito de dois diferentes procedimentos factos idênticos ou substancialmente iguais, não obstante a diferente qualificação.<sup>80</sup>

Por fim, refira-se, que se a suspeita da prática de contra-ordenação surgir em sede de tribunal criminal, o respectivo juiz mantém a competência para conhecer da contra-ordenação – cf. art.º 57.º e 77.º do RGCO (cf. também art.º 28.º, n.º 2, da LQCA).

Se o MP junto ao tribunal criminal, na fase de inquérito, concluir pela inexistência de crime - devolve os autos à autoridade administrativa – cf. art.ºs. 38.º, n.º 3 e 40.º, n.º 2, RGCO.

<sup>79</sup> Consultável em [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"appno\":\[\"8544/79\"\],\"itemid\":\[\"001-57553\"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{\)

<sup>80</sup> Consultável em:

[http://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"fulltext\":\[\"Sergey Zolotukhin\"\],\"documentcollectionid2\":\[\"GRANDCHAMBER\", \"CHAMBER\"\],\"itemid\":\[\"001-91222\"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{\)

## Apresentação Power Point

Acção de Formação Contínua  
Temas de Direito Administrativo

CENTRO  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS

## A tramitação da fase judicial das contra-ordenações urbanísticas

Sofia David

*Tribunal Central Administrativo Sul  
Centro de Estudos Judiciários*

Lisboa, CEJ | 9 de Junho de 2017

### *A nova competência*

#### **Artigo 4.º do ETAF revisto - Âmbito de jurisdição**

"1- Compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham por objecto questões relativas a (...) I) Impugnações judiciais de decisões da Administração Pública que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo"

**Projecto:** "η) Impugnações judiciais de decisões da Administração Pública que apliquem coimas, no âmbito do ilícito de mera ordenação social, por violação de normas de direito administrativo em matéria de ambiente, ordenamento do território, urbanismo, património cultural e bens do Estado"

#### **Antecedentes históricos**

- Proposta original de Eduardo Correia para o RG IMOS
- DL 232/79, de 24-07: ponto 5 do preâmbulo
- RGCO, 1982 – competência dos tribunais judiciais – art. 61.º

#### **Delimitação por razões práticas**

**Dúvidas:** "urbanismo" – conceito polissémico: abrange também o planeamento urbanístico e a gestão urbanística?



## A nova competência

**Jurisprudência do TC** - art. 212.º/3 CRP - reserva de jurisdição dos tribunais administrativos num núcleo mínimo de competência

- Ac TC 522/2008, P. 253/08, de 29-10-2008 (ou Acs. TC 211/2007, P. 430/02, de 21-03-2007 ou 19/2011, P.489/10, de 12-01-2011)

**L 50/2006, de 29-8 – LQCA – alteração pela L 114/2015, de 28-08:** é competência dos tribunais administrativos conhecer da **impugnação das contra-ordenações do ordenamento do território, previstas na indicada Lei quadro quando “o mesmo facto dê origem à aplicação, pela mesma entidade, de decisão por contraordenação do ordenamento do território (...) e por contraordenação por violação de normas constantes do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação,** aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 18 de dezembro” – art. 75.º-A

**Art.º 4.º/1/I) do ETAF** – “impugnações judiciais de decisões da Administração Pública **que apliquem coimas** no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo”

Sem dúvida as impugnações do **art.º 59.º do RGCO – DL 433/82, de 27-10**

E as decisões, despachos e demais medidas das autoridades administrativas indicadas no **art.º 55.º do RGCO? Sim**

- âmbito “natural” da jurisdição
- unidade do sistema jurídico

3

## A fase judicial

**RGCO** – unicidade de processo com 2 fases:

- administrativa: da notícia da infracção à decisão administrativa
- judicial: com a apresentação do recurso

### Direito aplicável à fase judicial

- Remissão do art. 66.º do RGCO - “normas relativas ao processamento das transgressões e contravenções” – incoerente, inútil
- **Contra-ordenações urbanísticas** → RGCO → CPP (salvo se contrariar a natureza do processo de contra-ordenação) → ETAF → CPTA → CPC
- **Contra-ordenações “do ordenamento do território”** → LQCA → RGCO → CPP (salvo se contrariar a natureza do processo de contra-ordenação) → ETAF → CPTA → CPC
- - **LQCA art. 2.º/1** → regras específicas, *v.g.* arts. 52.º a 55.º, 75.º e 75.º-A

4

## A fase judicial

### Alguns princípios basilares colhidos do direito penal e processual penal

- da legalidade
- da tipicidade
- da não retroactividade
- *ne bis in idem*
- da culpa ou da responsabilidade pessoal (com ressalvas)
- da proporcionalidade
- da taxatividade, da não automaticidade e da acessoriedade nas sanções acessórias
- da oficiosidade e da defesa do arguido, com a proibição de indefesa e da *reformatio in pejus* (com ressalvas – art. 72.º-A/2 do RGCO e 75.º da LQCA)
- garantia do processo equitativo e do contraditório (mas sem ónus de contradizer)
- direito ao recurso (ainda que limitado/concepção restrita do art. 32.º/1/10 da CRP)

5

## Tramitação - apresentação do "recurso"

**Pressupostos processuais** (também aplicáveis para a LQCA, quando não existir norma específica)

### Competência territorial - art. 61.º/1 do RCCO

- o tribunal em cuja área territorial se tiver consumado a infracção
- infracção não consumada → o tribunal em cuja área tiver praticado o último acto de execução ou, em caso de punibilidade dos actos preparatórios, o último acto de preparação – art. 61.º/2 do RGCO
- Remissão para critérios de direito penal → contra-ordenação de execução instantânea/continuada; habitual, permanente, contínua, sucessiva; infracção formal, de mera actividade, de perigo/material, de resultado, de dano; tentada, omissiva
- Art. 12.º do RGCO – acto de execução
- Art.º 5.º do RGCO – momento da prática do facto
- Art. 6.º do RGCO – lugar da prática do facto

6

## Tramitação - apresentação do "recurso"

### Tempestividade

#### Prazo de impugnação

- 20 dias após o conhecimento da decisão de aplicação da coima - art. 59.º/1/3 do RGCO → o conhecimento dá-se com a notificação - art. 47.º do RGCO
- sendo vários os arguidos → quando notificado do último arguido – art. 47.º/4 e 59.º/3 do RGCO
- notificações e meras comunicações → regime → 112.º, 113.º do CPC
- contagem do prazo → art. 60.º do RGCO – suspende-se nos sábados, domingos e feriados
  - Ac STJ de 10-03-1994, P 045325 (fixa jurisprudência)
  - Ac TRC de 28-01-2009, P 10/08.OTBFIG.C1
- não se aplicam as regras processuais civis, não havendo lugar à aplicação dos arts.º 138.º e 139.º do CPC
- prazo terminado em férias judiciais, não se transfere para o 1.º dia útil após o termo das férias – arts. 59.º/3 e 60.º/1/2 do RGCO
  - neste sentido: Ac. TC 473/2001, P. 371/2001, de 24-11-2001
  - em sentido diverso: Ac. STA P. 0318/11, de 21-09-2011, Ac. STA P. 0311/14, de 28-05-2014, Ac. TRE P. 7/14.OT8ORQ.E1, de 19-05-2015

7

## Tramitação - apresentação do "recurso"

- vale como data para a apresentação do recurso a da expedição do correio, nos termos do art. 144.º do CPC - Ac. STJ P. 42/04.7TAOFR.C1-A.S1, de 06-03-2014, Ac. STJ P. 99P298, de 09-12-1999 ou Ac. TRE P. 236/15.OT8PTM.E1, de 06-12-2016
- vale o art. 140.º CPC – justo impedimento – neste sentido Pinto de Albuquerque e Ac. TRE P. 509/15.1T8BJA.E1, de 29-03-2016
- no âmbito da LQCA –arts. 52.º e 52.º-A (preclusão) – dúvidas de compatibilidade com os arts. 20.º/1/5 e 268.º/4 da CRP

#### Legitimidade activa - arts. 7.º e 59.º/3 do RGCO

- arguido
- pessoa colectiva condenada
- legal representante da pessoa colectiva quando este tenha sido condenado a título pessoal
- responsável civil pela coima (não está dependente da posição processual de arguido)
- Não a perde o arguido que não deduziu oposição ou defesa na fase administrativa, ou ainda, que haja confissão dos factos na fase administrativa

8



## Tramitação - apresentação do "recurso"

- sem obrigação de **patrocínio judiciário** por advogado → arguido ou seu defensor - arts. 53.º e 59.º/3 do RGCO
- obrigatória a nomeação de defensor nos casos do art. 64.º/1 do CPP, nomeadamente nos casos de arguido em posição de especial fragilidade – al. d) - e em sede de recurso da decisão judicial para o TCA - al. e)
- Art. 53.º/2 do RGCO - "sempre que as circunstâncias do caso revelarem a necessidade ou a conveniência do arguido ser assistido"
  - para contra-ordenação de grave ou muito grave – L. Sousa, S. Santos, O. Mendes, S. Cabral e P. de Albuquerque
  - para os "casos em que a questão de direito e/ou a questão de facto revestir de especial complexidade" – B. Pereira

9

## Tramitação - apresentação do "recurso"

### Formalidades obrigatórias

- por escrito
- junto à autoridade administrativa
- deve conter alegação e conclusões - art. 59.º/3 do RGCO
- pode incluir a impugnação da factualidade ou do direito
- junção dos meios de prova
- 5 dias após o recebimento do recurso → remessa dos autos para o MP – art. 62.º/1 do RGCO

### Taxa de justiça - art.8º/7/8 do RCJ (revoga art. 93.º/2 do RGCO)

→ 1 UC, corrigida a final, paga nos 10 dias seguintes à notificação da data da marcação da audiência

→ Ac. STJ de 06-03-2014, P 5570/10.2 TBSTS-APL-A. S1 (fixação de jurisprudência)

10

## Tramitação - apresentação do "recurso"

**Revogação da decisão** pela autoridade administrativa → após a apresentação do recurso e até 5 dias depois, ou até ao envio dos autos para o MP – art. 62.º/1/2 do RGCO

- Ac. TRL P. 14/14.3T8PMS.C1, de 18-11-2015 – 5 dias – prazo ordenador
- revogação total ou parcial
- só por critérios de legalidade (não de oportunidade)
- L. Dantas – só como "solução limite"
- a autoridade administrativa pode pronunciar-se sobre o recurso e indicar os meios de prova que considere relevantes

11

## Tramitação – a fase acusatória e judicial

**Intervenção obrigatória do MP** - art. 62.º RGCO

- é o MP quem deduz a acusação – formalmente ou com o envio dos autos ao juiz – art. 62.º do RGCO
- termo da fase administrativa e a passagem a uma outra fase, intermédia, entre a administrativa e a judicial, uma fase acusatória
- Ac. TRE de 28-10-2008, P 1441/08-1
- L. Dantas e A. Vilela – não há aqui uma verdadeira "acusação", análoga à acusação penal
- Jurisprudência que refere existir uma acusação: Acs. TRG P. 720/13.0TBFLG.G1, de 06-01-2014, TRG P. 4302/15.3T8VCT.G1, de 19-05-2016, TRL P. 1748/14.8 TFLSB-A.L1-5, de 17-04-2015
- o MP pode determinar o **arquivamento dos autos** - art. 277.º do CPP (?)
- sim: A. Vilela, L. Dantas e B. Pereira - que pode o mais, pode o menos - cf. art. 65.º-A
- idem Ac. do TRE P. n.º 1441/08-1, de 28-10-2008
- contra: P. Albuquerque
- fiscalização hierárquica? – arts. 278.º e 279.º CPP

12



## Tramitação – a fase acusatória e judicial

- **Art. 62.º RGCO**
- S. Santos, L. Sousa, O. Mendes, S. Cabral e P. Albuquerque – o MP apenas pode emitir uma pronúncia sobre eventuais exceções e questões prévias e submeter os autos a julgamento
- A Vilela – o MP pode suscitar quaisquer exceções e questões prévias e promover o seu saneamento junto da autoridade administrativa
- o MP deve proceder à indicação das provas caso remeta o processo para julgamento – cf. art. 72.º/1 do RGCO
- falta de intervenção do MP - nulidade insanável – art. 119.º/b) do CPP

13

## Tramitação – a fase judicial

### Despacho liminar

- o juiz rejeita o recurso (por despacho) quando intempestivo ou quando não cumpra as exigências de forma – art. 63.º do RGCO
- Ac TC n.º 265/01, P 213/2001, de 19-06-2001
- 
- **Art. 63.º RGCO**
- L. Dantas, L. Sousa, S. Santos e B. Pereira – juiz não pode conhecer nulidades, exceções, questões prévias e incidentais - não aplicáveis arts. 311.º e 312.º do CPP, não havendo lugar a convite ao aperfeiçoamento
- A. Vilela – juiz pode proceder ao saneamento liminar, conhecendo a competência do tribunal, a legitimidade do recorrente, ou outras questões que obstem ao conhecimento do mérito do recurso, *v.g.* situações de amnistia ou prescrição. Mas não pode haver convite ao aperfeiçoamento que implique a devolução dos autos à Administração para que esta corrija ou burile a instrução

14

## Tramitação – a fase judicial

- rejeitado o recurso → comunicação à autoridade administrativa da respectiva decisão – art. 70.º/4 do RGCO
- do despacho liminar há recurso, com subida imediata – art. 63.º/3 do RGCO

### Retirada da acusação – art. 65.º-A do RGCO

- pelo MP, com o acordo do arguido
- a todo o tempo e até à sentença da 1.ª instância ou até ser proferido o despacho decisório do juiz - art. 64.º/2 do RGCO
- a autoridade administrativa é ouvida, salvo de o MP "entender que tal não é indispensável para uma adequada decisão" – cf. 65.º-A/2 do RGCO
- o MP substitui-se nesta decisão de retirada do recurso à autoridade administrativa, podendo divergir as duas posições
- razões de legalidade
- juiz não pode apreciar fundamentos – apenas determina o arquivamento dos autos

15

## Tramitação – a fase judicial - julgamento

### Retirada do recurso – art. 71.º do RGCO

- até à sentença em 1ª instância (ou julgamento) ou até ser proferido o despacho decisório do juiz- art. 64.º/2 do RGCO
- depois do início da audiência do julgamento - só mediante acordo do MP – que avalia o efeito *ne bis in idem*
- defensor mesmo sem poderes especiais pode retirar o recurso – P. Albuquerque
- custas pelo arguido – art. 94.º/3 do RGCO
- devolução processo à autoridade administrativa

### Julgamento por despacho judicial - art. 64.º/1, parte final, do RGCO

- quando o juiz entende não necessária a audiência do julgamento
- não haja oposição do MP e do arguido – art. 64.º/2 do RGCO
- notificação com indicação da intenção e fundamentos
  - Ac. TRC P. 2515/09.6TALRA.C1, de 27-10-2010 e Ac. TRC P. 589/12.1T2ILH.C1, de 15-05-2013
- Oposição tácita – L. Dantas, P. Albuquerque
  - Ac. TRP P. 0643695, de 25-10-2006, Ac. TRP P. 666/14.4T8AGD.P1, de 09-09-2015
- Oposição expressa – B. Pereira

16

## Tramitação – a fase judicial - julgamento

- sem exigência da falta de oposição da autoridade administrativa → interesse processual defendido pelo MP
- aplicável a situações em que não haja necessidade de produzir novos meios de prova
- Neste despacho o juiz pode:
  - determinar o arquivamento dos autos
  - conhecer de eventuais nulidades da decisão recorrida, determinando à autoridade administrativa para suprimento da nulidade constatada
  - absolver o arguido
  - confirmar total ou parcialmente o decidido pela autoridade administrativa, mantendo ou alterando a condenação - art. 64.º/3 e 4 do RGCO

### Arquivamento

- prévia pronúncia da autoridade – arts. 64.º/3 e 70.º/2 do RGCO
- situações em que é legalmente impossível o procedimento

### Conhecimento de eventuais nulidades

- por equiparação – L. Dantas

17

## Tramitação – a fase judicial - julgamento

### Julgamento em audiência - art. 64.º/1, 1.ª parte e 65.º/1 do RGCO

- para a produção de prova
- no despacho que a marca deve ser indicada a prova que se quer produzir → possibilidade de as partes se pronunciarem
- A autoridade administrativa pode oferecer prova – art. 315.º/1 do CPP
- o juiz não está vinculado à prova requerida
- é obrigatória a presença do MP na audiência – art.º 69.º do RGCO
- é facultativa a presença da entidade administrativa – art.º 70º do RGCO
- é facultativa a presença do arguido, devendo, na ausência, estar representado por defensor – arts. 67.º e 68.º do RGCO
- o tribunal pode determinar a presença do arguido – arts. 67.º/1/3 e 68.º/2 do RGCO
- pessoa colectiva – art. 7.º do RGCO
- audiência do arguido por outro tribunal – arts. 67.º/3, do RGCO e 318.º do CPP
- direito ao silêncio – art. 61.º/1/d) do CPP
- falta → pode marcar-se nova audiência – art. 68.º/1
- ou
- → deixando a presença de ser necessária: segue o regime do art. 68.º/2 do RGCO

18



## Tramitação – a fase judicial - julgamento

- falta do arguido → arts. 116.º e 117.º do CPP → justificada ou sancionada com uma soma de 2 UC a 10 UC
- quando a presença do arguido em audiência for entendida como facultativa, esta pode ocorrer ainda que não esteja presente nem o arguido, nem o seu defensor

**art. 70.º/1 do RGCO** - “o tribunal concederá às autoridades administrativas a oportunidade de trazerem à audiência os elementos que repute de convenientes para a correcta decisão do caso, podendo um representante daquelas autoridades participar na audiência”

### qual a posição processual da autoridade recorrida na audiência de julgamento?

- C. Pinto e P. Albuquerque – posição acessória do MP, colaborador
- A. Vilela – estatuto equiparado a assistente porque colabora com o MP
- **poderes:** similares ao do defensor, pode participar formalmente na audiência, pode usar da palavra, alegar, interrogar o arguido e inquirir testemunhas e peritos
- se convocado o representante **como testemunha:** não assiste depoimentos antecedentes e é ouvido a seguir ao arguido – P. Albuquerque
- manutenção da ordem do julgamento – art. 85.º do CPP

19

## Tramitação – a fase judicial - julgamento

### Prova - art. 72.º do RGCO

- a prova produzida perante a autoridade administrativa pode valer como prova para a decisão judicial
- compete ao MP promover a prova
  - considerando os argumentos aduzidos no recurso pelo arguido, respectiva prova e o que vier indicado pela autoridade administrativa?
  - Sim: princípios da legalidade, da oficiosidade, do inquisitório e da verdade material, da imparcialidade e da objectividade
  - Neste sentido: O. Mendes, S. Cabral
  - Contra: L. Dantas
- compete ao juiz determinar o âmbito da prova – princípio da oficiosidade
- indicada ou junta até 20 dias contados da notificação da audiência - arts. 41.º RGCC e 315.º/2 do CPP
- determinada oficiosamente pelo tribunal até a audiência – 72.º/2 do RGCO (princípio da verdade material)
- aplicação supletiva do art. 125.º do CPP → o admissíveis as provas que não forem proibidas por lei

20

## Tramitação – a fase judicial - julgamento

- É admissível a prova:
- **confissão** do arguido: art. 344.º do CPP
- **documental** – arts. 164.º e ss. do CPP → regras de valoração: arts. 167.º e 169.º do CPP → os documentos podem ser juntos até ao encerramento da audiência → art. 165.º/1 do CPP → contraditório - art. 165.º/2 do CPP
- **testemunhal** - art 128.º do CPP → sem limite
- prestam juramento - art. 132.º/1/c) do CPP
- só um adiamento por falta de testemunhas, se essa audição for necessária para a averiguação da verdade material e a testemunha tenha justificado a sua falta
- pode haver substituição de testemunhas → a apresentar
- por **acareação** - art 146.º do CPP
- **pericial** – art. 151.º e ss. do CPP → valor- art. 163.º do CPP
- art. 42.º/2 RGCO – consentimento para perícia sobre características físicas e psíquicas da pessoa
- **consultores técnicos** – art. 155.º do CPP
- **reconhecimento de pessoas e objectos** – arts. 147.º e 148.º do CPP

21

## Tramitação – a fase judicial - julgamento

- **por reconstituição do facto** - art. 150.º do CPP
- podem ocorrer **revistas e buscas** - arts. 174.º e ss do CPC
- **Art. 42.º RGCO**
- não é permitida a intromissão na correspondência ou nos meios de telecomunicações, nem a utilização de provas que impliquem a violação do segredo profissional
- as provas que colidam coma reserva da vida privada, bem como os exames corporais e a prova de sangue, só serão admissíveis mediante o consentimento de quem de direito
- **Art. 66.º** → poderá excluir a obrigação de gravação da prova? → art. 75.º do RGCO e recurso → jurisprudência do TC a admitir → Ac. TC 50/99, P. 814/98, de 19-01-1999; Ac. TC 73/07, P. 1094/06, de 05-02-2007
- Mantemos dúvidas de constitucionalidade → situações de alteração da matéria de facto que serve de base à condenação e termos desta – coarcta o direito ao recurso?

22



## Tramitação – a fase judicial - julgamento

- **Art. 58.º do RGCO → conteúdo da decisão condenatória**
  - identificação dos arguidos
  - descrição dos factos imputados com a descrição das provas obtidas (não é necessário indicar os factos não provados)
  - indicação das normas segundo as quais se pune e a fundamentação da decisão coima e as sanções acessórias
  - ordem de pagamento da coima no prazo máximo de 10 dias após o carácter definitivo ou o trânsito em julgado da decisão
  - indicação de que em caso de impossibilidade de pagamento tempestivo deve comunicar o facto por escrito à autoridade que aplicou a pena
  - deve ainda indicar o destino dos objectos apreendidos – art. 48.º/3 do RGCO
  - a condenação em custas – art. 94.º do RGCO
- jurisprudência: não há que exigir para aquela decisão uma fundamentação tão profunda como a que se exige à sentença criminal

23

## Tramitação – a fase judicial - julgamento

### Sentença

- art. 64.º/5 RGCO - **sentenças absolutórias** - delas devem constar as razões porque não se consideram provados os factos ou porque os mesmos não constituem uma contra-ordenação
- Art. 64.º/4 RGCO - **sentenças condenatórias** - devem ser fundamentadas “tanto no que concerne aos factos como no direito aplicado e às circunstâncias que determinam a medida da sanção.”
- Exige-se sempre a existência de fundamentação
- S. Santos e L. Sousa – obrigação genérica – art. 97.º/5 do CPP
- S. Santos e L. Sousa – interpretação extensiva do art. 64.º/5 do RGCO para os casos em que há divergência do tribunal relativamente à decisão administrativa que conduza a uma decisão de absolvição
- B. Pereira – aplica a obrigação de fundamentação por reporte para o art. 374.º/2 do CPP

24

## Tramitação – a fase judicial - julgamento

### Sentença

- processo sancionatório a que se aplicam supletivamente as regras do CPP
- não será exigível que tenha de seguir os termos de uma sentença penal - arts. 374.º a 376.º do CPP - mas tenderíamos a aplicar o regime dos art. 389.º-A e 391.º-F do CCP – para o processo sumário e abreviado
- **Fundamentação:**
- identificação dos arguidos
- indicação sumária dos factos provados – ainda que por remissão, indicação e exame crítico sucintos
- exposição concisa dos motivos de facto e de direito
- em caso de condenação - fundamentos sucintos relativos à escolha e medida da sanção aplicada
- dispositivo - com a indicação das disposições legais, da decisão condenatória, de aplicação da coima e das sanções acessórias, ou absolutória e da indicação do destino a dar às coisas ou objectos apreendidos - art.º 48.º-A/3 do RGCO
- indicação da forma como deve ser feito o pagamento da coima e prazo - art.º 58.º/3/a) do RGCO
- indicação referida no art. 58.º/3/b) do RGCO
- condenação em custas - art. 94.º do RGCO

25

## Tramitação – a fase judicial - julgamento

### Raciocínio a desenvolver na sentença condenatória

deve aproximar-se a uma sentença penal, devendo conter de forma clara, lógica e completa, a indicação de todos os factos essenciais e necessários:

- → à caracterização da conduta e à sua imputação a um concreto agente, a título de conduta voluntária, dolosa ou negligente – acção, omissão e tipicidade
- → à respectiva subsunção à norma jurídica violada e à consciência dessa ilicitude – ilicitude e culpa
- → deve indicar o direito, as normas jurídicas violadas e as sanções aplicadas – punibilidade
- → deve pronunciar-se sobre todas as questões que tenham sido suscitadas pelo arguido, pelo MP, ou pela entidade administrativa, sob pena de nulidade
- restringe-se aos factos por que o arguido vem acusado → admite-se a possibilidade de alguma alteração relativamente aos factos instrumentais → pode proceder a diferente qualificação jurídica dos factos → arguido e o MP devem ser notificados – art. 358.º do CPP
- não pode haver uma alteração substancial dos factos
- **Nulidade da sentença** – art. 379.º do CPP (com as devidas adaptações)

26

## Recurso

- **Recurso – art. 73.º do RGCO**
- → coima superior a 249,40€
- → condenação sem sanções acessórias
- → em casos de absolvição ou arquivamento com coima superior a 249,40€ ou em que tal coima tenha sido reclamada pelo MP
- → rejeição da impugnação
- → decisão por despacho, havendo oposição
- → casos em que, a requerimento do arguido ou do MP, o TCA aceite o recurso da sentença por se afigurar manifestamente necessário à melhoria da aplicação do direito ou à promoção da uniformidade da jurisprudência
  
- prazo – 10 dias - arts. 74.º/1 do RGCO, 372º/5 e. 411º/1/b) do CPP
  
- Art. 74.º/4 do RGCO – segue a tramitação do recurso em processo penal
- Art. 75.º do RGCO – âmbito e efeitos – regra – circunscrito ao direito, sem qualquer vinculação aos termos e ao seu sentido da decisão recorrida, mas com proibição do *reformatio in pejus*

27

## Em casos de suspeita de crime e contra-ordenação - tramitação

Art.º 79.º do RGCO - proíbe o *ne bis in idem* (cf. 29.º/5 da CRP)

Havendo **suspeita de concurso de contra-ordenação e crime**

(I) Ainda na **fase administrativa**:

- competência do MP - arts. 38.º e 39.º do RGCO (na LQCA - art. 28.º/2)
- os autos são enviados ao MP – art. 38.º/1/2 do RGCO
- remessa vale como denúncia para a abertura do inquérito
- caso o MP conclua pela inexistência de crime → devolução dos autos - arts. 38.º e 40.º do RGCO
- responsabilidade por crime, coima e/ou sanção acessória - competência do juiz penal - art. 39.º do RGCO (cf. 28./1 da LQCA)

28



## *Em casos de suspeita de crime e contra-ordenação - tramitação*

**(II)** a suspeita de **surge após o envio dos autos para o MP junto do TA** (mas antes da dedução da **acusação "formal"**) – art. 62.º do RGCO → factos integram um crime:

**i)** o MP requer ao juiz a remessa dos autos para a fase de inquérito criminal (para dedução de acusação em processo penal) – art. 76.º/1 do RCGO

**ii)** o juiz, oficiosamente, prolata aquele despacho - art. 76.º/1 do RCGO → mas o juiz não pode contrariar a prévia qualificação pelo MP de que os factos integram crime (art. 262.º do CPP)

- decisão de conversão do processo deve ser precedida de audição do arguido e do MP, se este não for o requerente – arts. 53.º/1 e 61.º/1/b) do CPP
- omissão da audição do arguido ou do MP → irregularidade processual → regime do art. 123.º do CPP (arts. 119.º e 120.º do CPP)

29

## *Em casos de suspeita de crime e contra-ordenação - tramitação*

→ interrupção da instância – art. 76.º/2 do RGCO → factos que integram os autos → denúncia para efeitos do processo crime → conversão (interrompe-se a instância de inquérito, que retoma em sede de tribunal criminal)

→ não é gerado qualquer efeito *ne bis in idem* → mas se for proferida uma decisão final no processo de impugnação judicial relativo à coima aplicada (ou no processo penal, pelos mesmos factos, quando sejam qualificados de crime) haverá caso julgado material e opera o efeito de *ne bis in idem* – cf. art. 79.º do RGCO

→ Se no processo criminal não for deduzida a acusação ou for rejeitada → reabre-se instância contra-ordenacional no TA – art. 76.º/2 do RGCO

→ Se o MP deduzir a acusação por crime, mas o tribunal criminal apenas a aceitar a título de contra-ordenação, mantém a competência para o respectivo julgamento- art. 77.º/1 do RGCO

→ Se o tribunal a aceitar a acusação como crime, igualmente, mantém a competência para apreciar a contra-ordenação – art. 77.º/2 do RGCO

→ após a dedução da acusação no processo crime, a instância interrompida no TA finda por inutilidade

30

## *Em casos de suspeita de crime e contra-ordenação - tramitação*

**(III)** a suspeita **surge após a dedução de "acusação" pelo MP junto do TA** - art. 62.º do RGCO

Dúvidas:

- a "acusação" deduzida pelo MP nos termos do art.º 62.º do RGCO pode fazer operar o **princípio *ne bis in idem***? Há já uma delimitação do objecto do processo relativamente a certos factos ou condutas naturalísticas? Há uma dupla investigação, avaliação e incriminação?

Ac. TEDH Öztürk c. Allemagne, P. 8544/79, de 21-2-1984

Ac. TEDH Sergey Zolotukhin c. Russia, P. 14939/03, de 10-02-2009

Art. 79.º/1 do RGCO – trânsito em julgado da decisão judicial

A acusação do art. 62.º do RGCO não é uma acusação equiparada à acusação penal (?) Parece que ainda se poderá aplicar o art. 76.º do RGCO...

Proposta: para evitar qualquer possibilidade de violação do *ne bis in idem* poderá aproveitar-se a acusação deduzida pelo MP ao abrigo do art. 62.º do RGCO considerando que o processo prossegue já não para a fase de inquérito, mas antes para a fase de acusação. A acusação já formulada valeria como a acusação prevista no art. 283.º do CPP (com a notificação ao arguido da mesma)?

31

## *Em casos de suspeita de crime e contra-ordenação - tramitação*

- **Se a suspeita da prática de contra-ordenação surgir em sede de tribunal criminal**, o respectivo juiz mantém a competência para conhecer da contra-ordenação - arts. 57.º e 77.º do RGCO (art. 28.º/2 da LQCA)
- Se o MP junto ao tribunal criminal, na fase de inquérito, concluir pela inexistência de crime → devolve os autos à autoridade administrativa - arts. 38.º/3 e 40.º/2 do RGCO

32



*Muito obrigado pela atenção!*



33

### Vídeo da apresentação

**CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS** Largo do Limoeiro 1149-048 - Telef.: 218845600 - Fax: 218845615 Email: cej@mail.cej.mj.pt | www.cej.mj.pt

Temas de Direito Administrativo Sofia David, Juíza Desembargadora do Tribunal Central Administrativo Sul e Docente do Centro de Es... Instituto Superior de Ciências da Administração - Auditório 09.06.2017 15:30

DATAJURIS JUSTIÇA7A

Lisboa

Sofia David

A tramitação da fase judicial das contraordenações urbanísticas

00:00:31 01:15:24

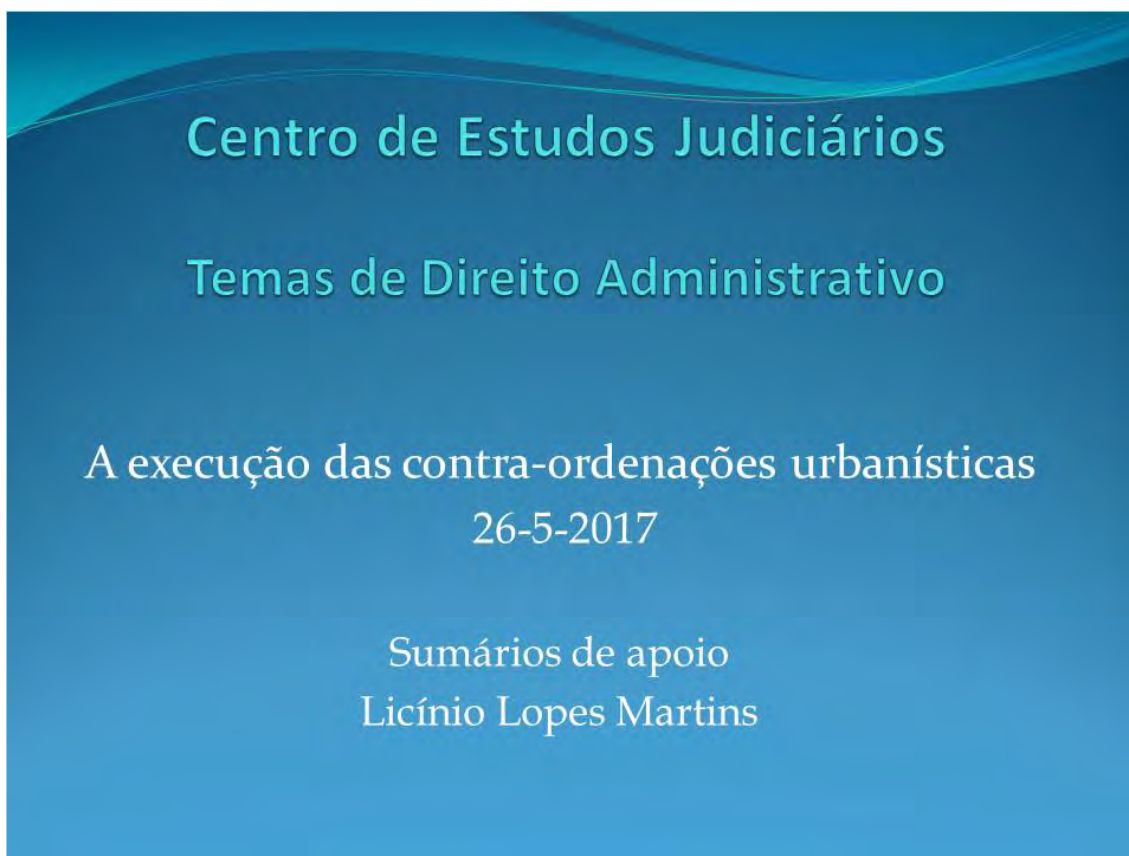
FCT FCCN www.fccn.pt

→ <https://educast.fccn.pt/vod/clips/7xicp8edv/flash.html?locale=pt>

CENTRO  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS

## 9. A EXECUÇÃO DAS CONTRAORDENAÇÕES URBANÍSTICAS\*

Licínio Lopes Martins\*\*



\* Já publicado no e-book: [Direito do Urbanismo – 2014-2017](#), em julho de 2018.

\*\* Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

## I - A actividade sancionatória da Administração: enquadramento prévio

### 1. Sanções administrativas

a) **Competência para a aplicação:** autoridades administrativas

b) **Fundamentação:** punir uma infracção às leis e regulamentos administrativos ou o incumprimento de uma medida administrativa obrigatória

c) **Pressupostos:** verificação de um ilícito administrativo (infracção disciplinar, ilícito contratual, contra-ordenação, etc.), **com culpa dos arguidos**

d) **Conteúdo:** sanções pecuniárias; suspensão de actividades; encerramento de estabelecimentos; inibições profissionais, etc.

e) **Controlo judicial:** Tribunais Administrativos (excepto no caso do ilícito de mera ordenação social - contra-ordenações -, em que a competência cabe, em geral, aos Tribunais Judiciais ou a jurisdições especializadas)

## 2. Relativamente ao ilícito de mera ordenação social, a alteração ao Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) e de legislação avulsa

a) O ETAF revisto atribuiu à jurisdição administrativa a competência para as **“Impugnações judiciais de decisões da Administração Pública que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo (alínea l) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF)**

b) E a Lei n.º 114/2015, de 28-8, que alterou a Lei-quadro das contra-ordenações ambientais (Lei n.º 50/2006, de 29-8) veio estabelecer: **“Caso o mesmo facto dê origem à aplicação, pela mesma entidade, de decisão por contraordenação do ordenamento do território, prevista na presente lei, e por contraordenação por violação de normas constantes do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, a apreciação da impugnação judicial da decisão adotada pela autoridade administrativa compete aos tribunais administrativos - artigo 75.º-A**



**3. Afinidade dos princípios sancionatórios (sanções penais e sanções administrativas):** legalidade (tipicidade); ilicitude e culpa; proibição de “bis in idem”; não retroactividade; direito de defesa; proporcionalidade; e recurso judicial

**4. O ilícito de mera ordenação social: a actividade administrativa sancionatória no âmbito o ilícito de ordenação social**

**4.1.** O designado “ilícito de mera ordenação social”, cujo regime geral constante do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro - RGCO (alterado, por último, pela Lei n.º 46/2011, de 24 de Dezembro, que criou o Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão), **tem, em geral, como fundamento a violação de normas jurídicas que prescrevem imposições e proibições de condutas a adoptar pelos particulares com o objectivo da prevenção e do controlo de perigos ou que, de qualquer modo, determinam uma ordenação da vida em sociedade**

**4.2.** E está em causa um ilícito que se projecta no âmbito de relações gerais de Direito Administrativo, pelo **que a decisão punitiva pode recair sobre “qualquer pessoa”, singular ou colectiva, sujeita ao cumprimento de uma norma geral que estabelece uma obrigação ou um dever**

**4.3.** Nos termos da lei (RGCO), **o facto ilícito diz-se contra-ordenação por ser sancionado com uma coima** (sanção pecuniária, sanção económica) **e, eventualmente, com as designadas sanções acessórias** (v.g., perda de objectos, interdição do exercício de uma profissão, encerramento do estabelecimento cujo funcionamento esteja sujeito a autorização administrativa)

**4.3.1.** A noção legal de contra-ordenação (artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, que institui o ilícito de mera ordenação social e o respectivo regime processual): **“Constitui contra-ordenação todo o facto ilícito e censurável que preencha um tipo legal no qual se comine uma coima”**



**4.3.2. Sanções acessórias:** para além da aplicação da **coima (sanção principal)**, pode também ser aplicada ao arguido uma **sanção acessória** (artigo 21.º do DL n.º 433/82, de 27-10)

## 5. Algumas características do ilícito de mera ordenação social

### 5.1. A relativa indeterminação na definição dos ilícitos e considerável amplitude das sanções

a) **Na fixação dos limites mínimos e máximos da sanção principal** (p. ex., uma sanção pecuniária - coima - pode variar entre 25 mil e 5 milhões de euros);

b) E nas **sanções acessórias**, que podem variar entre a interdição em participar em feiras até à “expulsão” de município: (artigo 99.º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação “Sanções acessórias”:

*a) A apreensão dos objetos pertencentes ao agente que tenham sido utilizados como instrumento na prática da infração;*

*b) A interdição do exercício no município, até ao máximo de quatro anos, da profissão ou atividade conexas com a infração praticada;*

*c) A privação do direito a subsídios outorgados por entidades ou serviços públicos”*

5.2. A relativa **discricionariedade administrativa** na aplicação das **sanções** (o que suscita questões quanto à determinabilidade, previsibilidade, segurança e certeza jurídicas)

5.3. **Iniciativa administrativa (oficiosa) no procedimento sancionatório** (reserva da Administração e os princípios da legalidade/oportunidade)

5.4. E as **exceções**, cada vez mais frequentes, **ao princípio da proibição da reformatio in pejus** (no ambiente, na concorrência, nas actividades financeiras)

## **5.5. E a progressiva expansão do ilícito de mera ordenação social, mas, em geral, a remissão para aplicação subsidiária do RGCO**

### **5.5.1. Por ex., e de forma não exaustiva:**

- Contra-ordenações ambientais; Contra-ordenações no âmbito do urbanismo e do ordenamento do território; Contra-ordenações marítimas; Contra-ordenações laborais; Contra-ordenações tributárias; Contra-ordenações no domínio dos transportes (terrestres, aéreos, ferroviários); Contra-ordenações no âmbito do regime de protecção dos bens públicos (património público); Contra-ordenações no âmbito da segurança social; Contra-ordenações no âmbito das actividades portuárias; Contra-ordenações no âmbito do património histórico e cultural; Contra-ordenações no âmbito das actividades desportivas; Contra-ordenações no âmbito da saúde pública; Contra-ordenações no âmbito do consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas; Contra-ordenações no domínio da regulação pública das actividades económicas e sociais e no domínio das actividades financeiras; Etc.

**5.5.2. A regra de que o Tribunal material e territorialmente competente para executar uma decisão proferida por uma autoridade administrativa que aplicou uma coima (título executivo) em processo contra-ordenacional é aquele que seria competente para a impugnação dessa mesma decisão**

## **6. O procedimento administrativo de aplicação de sanções no âmbito do direito de mera ordenação social**

**6.1. O procedimento administrativo geral ou comum -> disciplinado no RGCO**

**6.2. Procedimentos administrativos especialmente previstos para a aplicações de sanções similares (p. ex., contra-ordenações ambientais, contra-ordenações marítimas, contra-ordenações no domínio da regulação pública das actividades económicas e sociais, contra-ordenações no domínio da actividade financeira, contra-ordenações laborais, contra-ordenações fiscais, etc.)**

**6.2.1. Em geral, a remissão desses regimes para aplicação subsidiária do RGCO**



## **7. Fases estruturais do processo de aplicação de sanções: a distinção entre a fase administrativa e a fase judicial**

**a) A fase necessária: a administrativa (aplicação da sanção pela autoridade administrativa)**

**b) A fase eventual: a judicial (apenas funcionará quando o arguido impugne o acto punitivo da Administração)**

### **7.1. Alguns princípios-regra da fase administrativa**

#### **7.1.1. A aplicação subsidiária do Código de Processo Penal à fase administrativa de aplicação de sanções (principais e acessórias):**

Artigo 41.º, n.º 1, do RGCO

“Direito subsidiário

**1 - Sempre que o contrário não resulte deste diploma, são aplicáveis, devidamente adaptados, os preceitos reguladores do processo criminal”**

**E também, quanto à parte substantiva, a aplicação subsidiária do Código Penal: “Em tudo o que não for contrário à presente lei aplicar-se-ão subsidiariamente, no que respeita à fixação do regime substantivo das contra-ordenações, as normas do Código Penal” (artigo 32.º do RGCO)**

**7.1.2. A equiparação das autoridades administrativas ao “estatuto de órgãos de polícia criminal”: “No processo de aplicação da coima e das sanções acessórias, as autoridades administrativas gozam dos mesmos direitos e estão submetidas aos mesmos deveres das entidades competentes para o processo criminal, sempre que o contrário não resulte do presente diploma (artigo 41.º, n.º 2, do RGCO)**

**No essencial, gozam dos mesmos direitos e deveres quanto:**

- a) Aos poderes de promoção do procedimento sancionatório, incluindo a respectiva instauração;**
- b) Aos poderes de instrução do procedimento;**
- c) Aos poderes de decisão (de decisões interlocutórias e decisão final)**

### 7.1.3. O princípio da iniciativa oficiosa do procedimento administrativo sancionatório (princípio da oficialidade)

#### Artigo 54.º, n.º 1, do RGCO

“1 - O processo iniciar-se-á officiosamente, mediante participação das autoridades policiais ou fiscalizadoras ou ainda mediante denúncia particular”

E o artigo 48.º do RGCO - “Da polícia e dos agentes de fiscalização”):

“1 - As autoridades policiais e fiscalizadoras deverão tomar conta de todos os eventos ou circunstâncias susceptíveis de implicar responsabilidade por contra-ordenação e tomar as medidas necessárias para impedir o desaparecimento de provas.

2 - Na medida em que o contrário não resulte desta lei, as autoridades policiais têm direitos e deveres equivalentes aos que têm em matéria criminal.

3 - As autoridades policiais e agentes de fiscalização remeterão imediatamente às autoridades administrativas a participação e as provas recolhidas”

## 8. As principais fase do procedimento administrativo sancionatório disciplinado no Regime Geral das Contra-Ordenações

### Fase da imputação da contra-ordenação (“acusação”)

Os elementos típicos ou essenciais da imputação (no entanto, deve ter-se sempre em conta o disposto em leis especiais/sectoriais, podendo, aqui, haver alguma “elasticidade” no regime da imputação - p. ex., um mero auto ou um relatório da inspecção/fiscalização):

- a) Factos constitutivos da infracção;
- b) Legislação violada (identificação de normas violadas) que sancione os factos praticados (ou as omissões);
- c) O prazo de defesa (prazo razoável, caso não exista um prazo especialmente previsto);
- d) A (eventual) possibilidade de pagamento voluntário da coima e as consequências do não pagamento



### **Fase de defesa e audiência do arguido: os três momentos fundamentais do exercício do direito de defesa pelo arguido**

a) **Momento da “acusação”** ou, como diz a lei, no momento em que **“a contra-ordenação que lhe é imputada”** – artigo 50.º do RGCO (Nota: o procedimento administrativo de contra-ordenação não tem uma estrutura acusatória como o processo penal, ficando, assim, afastada a aplicação do regime da acusação em processo penal, previsto no artigo 283.º do Código de Processo Penal)

**O arguido pode, neste momento:**

- i) **Pronunciar-se** sobre a contra-ordenação que lhe é imputada, contestando-a;
- ii) **Alegar** as suas razões para convencer ou persuadir a autoridade administrativa a não avançar com a sua pretensão sancionatória
- iii) **Aceder aos elementos do processo** (direito de acesso que é naturalmente mais amplo a partir da imputação da contra-ordenação, pois com esta extingue-se o “segredo interno” do processo, ainda que este se mantenha em “segredo externo)

b) **Momento da produção de prova entre a fase da “acusação” e a fase da decisão:** o arguido pode participar na produção de prova documental, testemunhal, pericial, etc.

c) **Defesa em momentos proceduralmente difusos:** impugnação judicial de decisões ou despachos adoptados ao longo dos trâmites procedimentais

i) Sendo que, para este efeito:

**“1 - Todas as decisões, despachos e demais medidas tomadas pelas autoridades administrativas serão comunicadas às pessoas a quem se dirigem”** (artigo 46.º do RGCO, sobre a comunicação de decisões)

ii) E que, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo:

**“2 - Tratando-se de medida que admita impugnação sujeita a prazo, a comunicação revestirá a forma de notificação, que deverá conter os esclarecimentos necessários sobre admissibilidade, prazo e forma de impugnação”.**

(Nota: o artigo 47.º do RGCO contém regras específicas sobre a notificação, p. ex., a quem deve ser dirigida, que elementos a devem acompanhar)



**iii) E ainda que se encontra garantido o recurso das medidas das autoridades administrativas - artigo 55.º do RGCO:**

**“1 - As decisões, despachos e demais medidas tomadas pelas autoridades administrativas no decurso do processo são susceptíveis de impugnação judicial por parte do arguido ou da pessoa contra as quais se dirigem (p. ex., pode ser até um terceiro, desde que seja afectado pela medida).**

**3 - É competente para decidir do recurso o tribunal previsto no artigo 61.º, que decidirá em última instância”.**

**Nota 1: esta faculdade não é extensiva às medidas meramente preparatórias (“2 - O disposto no número anterior não se aplica às medidas que se destinem apenas a preparar a decisão final de arquivamento ou aplicação da coima, não colidindo com os direitos ou interesses das pessoas”)**

**Nota 2: o artigo 61.º do RGCO é uma norma de competência territorial (Artigo 61.º “Tribunal competente”**

**“1 - É competente para conhecer do recurso o tribunal em cuja área territorial se tiver consumado a infracção.**

**2 - Se a infracção não tiver chegado a consumir-se, é competente o tribunal em cuja área se tiver praticado o último acto de execução ou, em caso de punibilidade dos actos preparatórios, o último acto de preparação”.**

**8.1. Distinção entre medidas meramente preparatórias de medidas provisórias (cautelares). Exemplo de medidas provisórias (artigo 48.º-A do RGCO, sobre a apreensão de objectos):**

**8.1.1. Medidas de apreensão de bens adoptadas pela autoridade administrativa (de qualquer objecto ou documento)**

**“1 - Podem ser provisoriamente apreendidos pelas autoridades administrativas competentes os objectos que serviram ou estavam destinados a servir para a prática de uma contra-ordenação, ou que por esta foram produzidos, e bem assim quaisquer outros que forem susceptíveis de servir de prova”.**

**8.1.1.1. Exige-se sempre um acto da autoridade administrativa competente: um acto (directo) de apreensão ou um acto de “validação” dessa apreensão**

**(Sem prejuízo de: 2 - Os objectos são restituídos logo que se tornar desnecessário manter a apreensão para efeitos de prova, a menos que a autoridade administrativa pretenda declará-los perdidos. E que: “3 - Em qualquer caso, os objectos são restituídos logo que a decisão condenatória se torne definitiva, salvo se tiverem sido declarados perdidos”.**



### 8.1.2. A previsão de “processo especial” de apreensão (artigo 83.º do RGCO - “Processo de apreensão”):

Quando, no decurso do processo, a autoridade administrativa decidir apreender qualquer objecto, nos termos do artigo 48.º-A, deve notificar a decisão às pessoas que sejam titulares de direitos afectados pela apreensão

#### 8.1.2.1. Impugnação judicial da apreensão (artigo 85.º do RGCO)

A decisão de apreensão pode ser impugnada judicialmente, sendo aplicáveis as regras relativas à impugnação da decisão de perda de objectos

**Nota:** mas esta decisão de apreensão não pode ser confundida com a decisão da perda de objectos (com ou sem aplicação de coima), incluindo quando esta consista numa sanção acessória (artigos 22.º a 26.º do RGCO, sendo que o n.º 2 do artigo 22.º manda aplicar regras relativas à sanção acessória de perda de objectos.)

#### 8.1.2.2. Regime aplicável à impugnação (o da impugnação das decisões condenatórias)

**a) Conjugação com os n.ºs 1 e 3 do artigo 55.º do RGCO (Recurso das medidas das autoridades administrativas):**

1 - As decisões, despachos e demais medidas tomadas pelas autoridades administrativas no decurso do processo são susceptíveis de impugnação judicial por parte do arguido ou da pessoa contra as quais se dirigem. 3 - É competente para decidir do recurso o tribunal previsto no artigo 61.º, que decidirá em última instância)

#### **b) E com os n.ºs 1 e 3 do artigo 59.º do RGCO (“Forma e prazo”, inserido no Capítulo sobre “Recurso e processo judiciais”):**

1 - A decisão da autoridade administrativa que aplica uma coima é susceptível de impugnação judicial.

3 - O recurso é feito por escrito e apresentado à autoridade administrativa que aplicou a coima, no prazo de 20 dias após o seu conhecimento pelo arguido, devendo constar de alegações e conclusões.

#### **c) Comparação com as medidas provisórias no Código do Procedimento Administrativo - artigo 89.º, sobre a admissibilidade de medidas provisórias:**

“1 – Em qualquer fase do procedimento, pode o órgão competente para a decisão final, oficiosamente ou a requerimento dos interessados, ordenar as medidas provisórias que se mostrem necessárias, se houver justo receio de, sem tais medidas, se constituir uma situação de facto consumado ou se produzirem prejuízos de difícil reparação para os interesses públicos ou privados em presença, e desde que, uma vez ponderados esses interesses, os danos que resultariam da medida se não mostrem superiores aos que se pretendam evitar com a respetiva adoção”

### Fase da instrução

#### **Artigo 54.º, n.º 2, do RGCO**

**“2 - A autoridade administrativa procederá à sua investigação e instrução, finda a qual arquivará o processo ou aplicará uma coima”.**

**Que inclui:**

- i) A eventual adopção de “medidas provisórias/cautelares” pelas autoridades administrativas**
  
- ii) A defesa do arguido contra actos processuais específicos, incluindo a impugnação judicial**
  
- iii) A elaboração, pelo instrutor, do relatório e do projecto de decisão**

### Fase da decisão: os elementos da decisão (“Decisão condenatória” - artigo 58.º do RGCO)

**1 - A decisão que aplica a coima ou as sanções acessórias deve conter:**

- a) A identificação dos arguidos;
- b) A descrição dos factos imputados, com indicação das provas obtidas;
- c) A indicação das normas segundo as quais se pune e a fundamentação da decisão;
- d) **A coima e as sanções acessórias**

**2 - Da decisão deve ainda constar a informação de que:**

- a) **A condenação se torna definitiva e exequível se não for judicialmente impugnada nos termos do artigo 59º;**
- b) Em caso de impugnação judicial, o tribunal pode decidir mediante audiência ou, caso o arguido e o Ministério Público não se oponham, mediante simples despacho.

**3 - A decisão conterà ainda:**

- a) **A ordem de pagamento da coima no prazo máximo de 10 dias após o carácter definitivo ou o trânsito em julgado da decisão;**
- b) A indicação de que em caso de impossibilidade de pagamento tempestivo deve comunicar o facto por escrito à autoridade que aplicou a coima.



### **Eventual aplicação de sanções acessórias (artigo 21.º do RGCO)**

**A lei pode, simultaneamente com a coima, determinar as seguintes sanções acessórias, em função da gravidade da infracção e da culpa do agente (princípio da proporcionalidade da sanção acessória concretamente aplicada):**

- a) **Perda de objectos pertencentes ao agente;**
- b) **Interdição do exercício de profissões ou actividades** cujo exercício dependa de título público ou de autorização ou homologação de autoridade pública;
- c) **Privação do direito a subsídio ou benefício outorgado por entidades ou serviços públicos;**
- d) Privação do direito de participar em feiras ou mercados;
- e) Privação do direito de participar em arrematações ou concursos públicos que tenham por objecto a empreitada ou a concessão de obras públicas, o fornecimento de bens e serviços, a concessão de serviços públicos e a atribuição de licenças ou alvarás;
- f) Encerramento de estabelecimento cujo funcionamento esteja sujeito a autorização ou licença de autoridade administrativa;
- g) **Suspensão de autorizações, licenças e alvarás.**

2 - As sanções referidas nas alíneas b) a g) do número anterior têm a duração máxima de dois anos, contados a partir da decisão condenatória definitiva.

3 - A lei pode ainda determinar os casos em que deva dar-se publicidade à punição por contra-ordenação.

### **Princípios aplicáveis às sanções acessórias**

**Princípio da tipicidade** (a criação de uma nova sanção acessória só pode ser feita por lei da AR ou por decreto-lei autorizado do Governo)

**Princípio da proporcionalidade** (a determinação concreta da medida da sanção acessória deve ser feita em função da gravidade objectiva do facto e do grau de culpa ou da gravidade subjectiva da culpa - dolo/negligência - do agente)

**Princípio da não automaticidade** (a aplicação de uma sanção acessória depende da gravidade da infracção e da culpa do agente)

**Princípio da acessoriedade** (a aplicação de uma sanção acessória está sempre dependente da sanção principal da coima - artigo 31.º do RGCO)

## **II - Fase judicial: eventual impugnação judicial da decisão administrativa “que aplica uma coima” (cfr. o n.º 1 do artigo 59º do RGCO):**

**1 - A decisão da autoridade administrativa que aplica uma coima é susceptível de impugnação judicial.**

2 - O recurso de impugnação poderá ser interposto pelo arguido ou pelo seu defensor.

3 - O recurso é feito por escrito e apresentado à autoridade administrativa que aplicou a coima, no prazo de 20 dias após o seu conhecimento pelo arguido, devendo constar de alegações e conclusões.

## **III - “Da execução” (CAPÍTULO VIII do RGCO)**

### **1. “Execução voluntária” (n.º 1 do artigo 88º do RGCO “Pagamento da coima”):**

1 - A coima é paga no prazo de 10 dias a partir da data em que a decisão se tornar definitiva ou transitar em julgado, não podendo ser acrescida de quaisquer adicionais.

### **2. Execução da decisão judicial “confirmativa” e execução de decisão administrativa não impugnada (artigo 89º do RGCO)**

1 - O não pagamento em conformidade com o disposto no artigo anterior dará lugar à execução, que será promovida, perante o tribunal competente, segundo o artigo 61º, salvo quando a decisão que dá lugar à execução tiver sido proferida pela relação, caso em que a execução poderá também promover-se perante o tribunal da comarca do domicílio do executado.

2 - A execução é promovida pelo representante do Ministério Público junto do tribunal competente, aplicando-se, com as necessárias adaptações, o disposto no Código de Processo Penal sobre a execução da multa.

3 - Quando a execução tiver por base uma decisão da autoridade administrativa, esta remeterá os autos ao representante do Ministério Público competente para promover a execução.

4 - O disposto neste artigo aplica-se, com as necessárias adaptações, às sanções acessórias, salvo quanto aos termos da execução, aos quais é aplicável o disposto sobre a execução de penas acessórias em processo criminal.



### **3. Tramitação da execução das decisões judiciais e das decisões administrativas não impugnadas (artigo 91º do RGCO)**

**1 - O tribunal perante o qual se promove a execução será competente para decidir sobre todos os incidentes e questões suscitados na execução, nomeadamente:**

- a) A admissibilidade da execução;
- b) As decisões tomadas pelas autoridades administrativas em matéria de facilidades de pagamento;
- c) A suspensão da execução segundo o artigo 90º

2 - As decisões referidas no nº 1 são tomadas sem necessidade de audiência oral, assegurando-se ao arguido ou ao Ministério Público a possibilidade de justificarem, por requerimento escrito, as suas pretensões.

**3.1. Tratando-se de decisão judicial, na parte em que envolva a execução de sanção acessória, aos “termos da execução...é aplicável o disposto sobre a execução de penas acessórias em processo criminal” (não há lugar a qualquer petição/requerimento de execução, nem processo executivo autónomo)**

**3.2. Natureza da execução: o processo de execução tem por objecto a execução de uma sanção e não o mero pagamento coercivo de uma de uma quantia pecuniária (uma mera obrigação pecuniária cível ou administrativa)**

**3.3. O regime processual da execução da decisão judicial ou da decisão administrativa não impugnada “que aplique uma coima” (TÍTULO III do Código de Processo Penal - CPP - “Da execução das penas não privativas de liberdade”, CAPÍTULO I “Da execução da pena de multa”**

#### **3.3.1. Artigo 489.º “Prazo de pagamento”:**

1 - A multa é paga após o trânsito em julgado da decisão que a impôs e pelo quantitativo nesta fixado, não podendo ser acrescida de quaisquer adicionais.

2 - O prazo de pagamento é de 15 dias a contar da notificação para o efeito.

3 - O disposto no número anterior não se aplica no caso de o pagamento da multa ter sido diferido ou autorizado pelo sistema de prestações.

### 3.3.2. Artigo 491.º “Não pagamento da multa”:

1 - Findo o prazo de pagamento da multa ou de alguma das suas prestações sem que o pagamento esteja efectuado, procede-se à execução patrimonial.

2 - Tendo o condenado bens suficientes e desembaraçados de que o tribunal tenha conhecimento ou que ele indique no prazo de pagamento, o Ministério Público promove logo a execução, que segue os termos da execução por custas

Ou seja, quanto à execução: o artigo 89.º, n.º 2, do RGCO, remete para o regime do CPP, relativo à execução da multa (penal), o qual, por sua vez, remete para o regime da execução por custas, e este, por sua vez, remete para o regime do processo de execução para pagamento de quantia certa (artigos 724.º e segs. do Código de Processo Civil)

#### 3.3.2.1. Oposição à execução (oposição mediante embargos, nos termos dos artigos 728.º e segs. do Código de Processo Civil-CPC)

- a) Fundamentos de oposição à execução baseada em sentença (artigo 729.º do CPC)
- b) Fundamentos de oposição à execução baseada noutra título (artigo 731.º do CPC)

### c) Síntese sobre alguma jurisprudência

i) Os embargos de executado a uma decisão administrativa de aplicação de coima são admissíveis, mesmo que o executado não tenha deduzido oportunamente oposição à responsabilidade contra-ordenacional. Nos embargos de executado deduzidos contra a execução, é o Ministério Público que tem interesse em contradizer e não a autoridade administrativa que aplicou a coima

ii) À execução da coima aplicada por uma decisão administrativa não pode ser oposta toda a defesa que seria lícito deduzir no processo administrativo e na impugnação judicial. Os embargos à execução não podem constituir uma ocasião para discutir de novo a responsabilidade contra-ordenacional. Outro entendimento transformaria o processo de execução num segundo processo de impugnação



iii) Os fundamentos relativos à “admissibilidade da execução” dizem apenas respeito a obstáculos processuais à própria execução, tais como inexistência de uma decisão transitada, a prescrição da coima, o pagamento total ou parcial da coima, a amnistia da infracção ou a diferença entre a pessoa executada e a pessoa condenada. **Não pode discutir no processo executivo os vícios da decisão ou sentença, nem a sua nulidade**, podendo o condenado apenas recorrer ao meio extraordinário da revisão da decisão ou sentença, caso se verifiquem os fundamentos legais para tanto (Acórdão da Rel. Porto, de 22-9-1997, Prc. 9750626, que julgou inadmissível a arguição de nulidade insanável depois da decisão administrativa ser definitiva)

iv) Os embargos do executado são o meio próprio para a impugnação da decisão administrativa que tenha aplicado uma coima e se encontre já em fase executiva, mesmo que a seu devido tempo não tenha havido impugnação judicial de tal decisão, podendo ser oposta toda a defesa que então poderia ter sido deduzida. Isto porque a decisão da autoridade administrativa que aplique uma coima não é equiparável a sentença judicial (Ac. Rel. Lisboa, de 14-3-90)

### **3.4. Execução das decisões judiciais que apliquem sanções acessórias e das decisões administrativas não impugnadas que aplique também estas sanções (artigo 499.º do Código de Processo penal “Execução das penas acessórias”, “Decisão e trâmites”):**

“1 - A decisão que decretar a proibição ou a suspensão de exercício de função pública é comunicada ao dirigente do serviço ou organismo de que depende o condenado.

**2 - A decisão que decretar a proibição ou a suspensão de exercício de profissão ou actividade que dependa de título público ou de autorização ou homologação de autoridade pública é comunicada**, conforme os casos, ao organismo profissional em que o condenado esteja inscrito ou à entidade competente para a autorização ou homologação.

**3 - O tribunal pode decretar a apreensão, pelo tempo que durar a proibição, dos documentos que titulem a profissão ou actividade.**

4 - A incapacidade eleitoral é comunicada à comissão de recenseamento eleitoral em que o condenado se encontrar inscrito ou dever fazer a inscrição.

5 - A incapacidade para exercer o poder paternal, a tutela, a curatela, a administração de bens ou para ser jurado é comunicada à conservatória do registo civil onde estiver lavrado o registo de nascimento do condenado.

**6 - Para além do disposto nos números anteriores, o tribunal ordena as providências necessárias para a execução da pena acessória”**

#### IV - O âmbito da jurisdição administrativa em matéria de contra-ordenações urbanísticas (e das eventuais sanções acessórias): fase declarativa do processo de impugnação

##### 1. O artigo 4.º do ETAF “Âmbito da jurisdição”

“1 – Compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham por objecto questões relativas a:

l) Impugnações judiciais de decisões da Administração Pública que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo”

##### 2. O âmbito da tutela jurisdicional efectiva nas contra-ordenações urbanísticas

2.1. Impugnação judicial das decisões administrativas que (apenas) apliquem coimas (sanção principal);

2.2. Impugnação judicial das decisões administrativas que (simultaneamente) apliquem coimas e sanções acessórias;

2.3. Tutela cautelar contra medidas sancionatórias definitivas/finais da Administração (sanção principal e sanção acessória)

2.4. Tutela cautelar contra “medidas provisórias/cautelares” adoptadas pela Administração, ao abrigo do RGGO, do CPA ou mesmo do RJUE (e legislação conexa)

##### 3. A conjugação da alínea l) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF com o artigo 2.º do CPTA (“Tutela jurisdicional efetiva”):

“1 – O princípio da tutela jurisdicional efetiva compreende o direito de obter, em prazo razoável, e mediante um processo equitativo, uma decisão judicial que aprecie, com força de caso julgado, cada pretensão regularmente deduzida em juízo, bem como a possibilidade de a fazer executar e de obter as providências cautelares, antecipatórias ou conservatórias, destinadas a assegurar o efeito útil da decisão.

2 – A todo o direito ou interesse legalmente protegido corresponde a tutela adequada junto dos tribunais administrativos, designadamente para o efeito de obter (..)”



**4. A “redução” do âmbito da jurisdição administrativa (apenas) à impugnação de decisões administrativas (finais) de aplicação de coimas: a insuficiência de um eventual argumento literal, por a alínea l) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF (apenas) se referir expressamente a “Impugnações judiciais de decisões da Administração Pública que apliquem coimas... em matéria de urbanismo”**

**4.1. Ainda que, em termos literais, eventualmente expresso de modo incompleto, o âmbito da jurisdição administrativa é de matéria - contra-ordenações “em matéria de urbanismo” - e não apenas “blocos”, “segmentos” ou “aspectos” parcelares dela (ou seja, no caso, apenas a decisão administrativa de aplicação da sanção principal - a coima)**

**4.2. E, no plano sistemático, o Regime Geral das Infracções Tributárias também só refere impugnação das “decisões de aplicação de coimas”:**

Artigo 53.º da Lei n.º 15/2001, de 05 de Junho, que aprova o RGIT:

- “As decisões de aplicação de coimas e sanções acessórias podem ser objecto de recurso para o tribunal tributário de 1.ª instância

**Artigo 80.º, n.º 1, do RGIT (“Recurso das decisões de aplicação das coimas”):**

“1 - As decisões de aplicação das coimas e sanções acessórias podem ser objecto de recurso para o tribunal tributário de 1.ª instância, no prazo de 20 dias após a sua notificação, a apresentar no serviço tributário onde tiver sido instaurado o processo de contra-ordenação

**4.3. Também o RGCO se refere (em termos literais), no n.º 1 do artigo 59.º à impugnação judicial da decisão “que aplica uma coima”:**

“1 - A decisão da autoridade administrativa que aplica uma coima é susceptível de impugnação judicial”

**4.3.1. Mas, logo adianta o RGCO, no artigo 55.º, a garantia de recurso contra outras as medidas das autoridades administrativas:**

**“1 - As decisões, despachos e demais medidas tomadas pelas autoridades administrativas no decurso do processo são susceptíveis de impugnação judicial por parte do arguido ou da pessoa contra as quais se dirigem (p. ex., pode ser até um terceiro, desde que seja afectado pela medida).**

**3 - É competente para decidir do recurso o tribunal previsto no artigo 61.º, que decidirá em última instância”.**

**V - Nesta sequência, a delimitação do âmbito da competência dos Tribunais Administrativos na fase da execução das suas sentenças em matéria de contra-ordenações urbanísticas (TÍTULO VII do CPTA “Do processo executivo” - artigos 157.º a 179.º)**

**1. Execução de sentenças - n.º 1 do artigo 157.º: “A execução das sentenças proferidas pelos tribunais administrativos contra entidades públicas é regulada nos termos do presente título”**

**2. Retomando artigo 2.º do CPTA (“Tutela jurisdicional efetiva”):**

**“1 – O princípio da tutela jurisdicional efetiva compreende o direito de obter, em prazo razoável, e mediante um processo equitativo, uma decisão judicial que aprecie, com força de caso julgado, cada pretensão regularmente deduzida em juízo, bem como a possibilidade de a fazer executar e de obter as providências cautelares, antecipatórias ou conservatórias, destinadas a assegurar o efeito útil da decisão”.**



### **3. E retomando ainda o artigo 3.º do CPTA (“Poderes dos tribunais administrativos”):**

“(…)

**4 – Os tribunais administrativos asseguram ainda a execução das suas sentenças, designadamente daquelas que proferem contra a Administração, seja através da emissão de sentença que produza os efeitos do ato administrativo devido, quando a prática e o conteúdo deste ato sejam estritamente vinculados, seja providenciando a concretização material do que foi determinado na sentença”**

### **4. Execução de sentenças contra particulares – n.º 5 do artigo 157.º:**

**“As execuções contra particulares das sentenças proferidas pelos tribunais administrativos,...correm termos nos tribunais administrativos, mas, na ausência de legislação especial, regem-se pelo disposto na lei processual civil”**

### **5. Síntese sobre o âmbito da jurisdição administrativa no processo de execução de sentenças**

- 5.1. Execução de sentenças de condenação dos arguidos em coima
- 5.2. Execução de sentenças que condenem em coima (sanção principal) e em sanção acessória
- 5.3. Execução de sentenças proferidas contra a Administração
- 5.4. Execução de “medidas provisórias/cautelares” adoptadas pela Administração, ao abrigo do RGGGO, do RJUE (e legislação conexas) ou mesmo do CPA e “confirmadas” pelos Tribunais Administrativos
- 5.5. Apreciam e julgam a eventual oposição do arguido à execução

**VI - Competência dos Tribunais Administrativos quanto à execução de decisões da Administração em matéria de contra-ordenações urbanísticas não impugnadas judicialmente** (decisões de aplicação de coima, decisões de aplicação de coima e de sanção acessória, decisões de decretamento de “medidas provisórias/cautelares)?

**1. Possíveis argumentos defensores da incompetência dos Tribunais Administrativos para a execução do não pagamento de coima não impugnada**

**1.1. Possível argumento baseado no RGCO:** o não pagamento da coima nos termos do artigo 88.º origina a execução, que será promovida no Tribunal competente (artigo 61.º). Esta norma é apenas de competência territorial (e não material)

**1.2. Argumento sistemático baseado no regime legal atributivo de competências a outros Tribunais, em matéria do ilícito contra-ordenacional:** em geral, refere-se não apenas à impugnação judicial das decisões que apliquem coimas, mas também aos respectivos incidentes e apensos e à execução das decisões (artigos 111.º e segs. da Lei da Organização do Sistema Judiciário)

**2. Argumentos a favor**

**2.1. A jurisdição administrativa como jurisdição comum em matéria de contra-ordenações urbanísticas**

O artigo 4.º do ETAF “Âmbito da jurisdição”:

“1 – Compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham por objecto questões relativas a:

l) Impugnações judiciais de decisões da Administração Pública que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo”

**2.2. A qualificação da “matéria das contra-ordenações” como “litígios de natureza administrativa”** (o Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2-10, que aprova a revisão do CPTA e do ETAF):



**“9 – No que respeita ao ETAF, clarificam-se, desde logo, os termos da relação que se estabelece entre o artigo 1.º e o artigo 4.º, no que respeita à determinação do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal, e, por outro lado, dá-se mais um passo no sentido, encetado pelo atual ETAF, de fazer corresponder o âmbito da jurisdição aos litígios de natureza administrativa e fiscal que por ela devem ser abrangidos. Neste sentido, estende-se o âmbito da jurisdição administrativa e fiscal às ações de condenação à remoção de situações constituídas pela Administração em via de facto, sem título que as legitime, e de impugnação de decisões que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo. Entendeu-se, nesta fase, não incluir no âmbito desta jurisdição administrativa um conjunto de matérias que envolvem a apreciação de questões várias, tais como as inerentes aos processos que têm por objeto a impugnação das decisões da Administração Pública que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social noutros domínios. Pretende-se que estas matérias sejam progressivamente integradas no âmbito da referida jurisdição, à medida que a reforma dos tribunais administrativos for sendo executada”**

**2.3. A decisão administrativa de aplicação de coimas como um acto (materialmente) administrativo na jurisprudência do Tribunal Constitucional (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 19/2011): “as decisões administrativas que aplicam determinada sanção não podem deixar de ser consideradas como «actos administrativos», na medida em que visam produzir efeitos jurídicos, numa situação individual e concreta”. que “tal «acto administrativo» afigura-se sempre como uma manifestação da actividade administrativa de tipo agressivo, na medida em que comprime direitos subjectivos dos administrados, sujeitando-os a um determinado ónus”**

**2.4. Tendo por base as qualificações anteriores e conjugando o disposto nos artigos 89.º, n.º 2, e 61.º do RGCO, relativo ao Tribunal competente, com o artigo 4.º, n.º 1, alínea l) do ETAF, será defensável a regra de que o Tribunal material e territorialmente competente para executar uma decisão proferida por uma autoridade administrativa que aplicou uma coima (título executivo) em processo contra-ordenacional é aquele que seria competente para a impugnação dessa mesma decisão**

## 2.5. A regra geral de competência dos Tribunais Administrativos para a execução de actos administrativos que não possam ser impostos coercivamente pela Administração

### 2.5.1. A conjugação do n.º 5 do artigo 157.º do CPTA com a alínea n) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF:

“1 – Compete aos tribunais da jurisdição administrativa...a apreciação de litígios que tenham por objecto questões relativas a:

n) Execução da satisfação de obrigações ou respeito por limitações decorrentes de atos administrativos que não possam ser impostos coercivamente pela Administração”

Nota sobre a anterior alínea n) do ETAF, na qual se dispunha: “*Execução das sentenças proferidas pela jurisdição administrativa e fiscal*”)

Nota relativa à espécie de títulos executivos no Código de Processo Civil (artigo 703.º “Espécies de títulos executivos”):

“1 - À execução apenas podem servir de base: a) As sentenças condenatórias; b) Os documentos exarados ou autenticados, por notário ou por outras entidades ou profissionais com competência para tal, que importem constituição ou reconhecimento de qualquer obrigação; c) Os títulos de crédito, ainda que meros quirógrafos, desde que, neste caso, os factos constitutivos da relação subjacente constem do próprio documento ou sejam alegados no requerimento executivo; d) Os documentos a que, por disposição especial, seja atribuída força executiva.

2 - Consideram-se abrangidos pelo título executivo os juros de mora, à taxa legal, da obrigação dele constante”.

### 2.5.2. Execução de sentenças contra particulares e execução de outros títulos executivos - n.º 5 do artigo 157.º do CPTA:

“As execuções contra particulares das sentenças proferidas pelos tribunais administrativos, assim como dos demais títulos executivos produzidos no âmbito de relações jurídico-administrativas que careçam de execução jurisdicional, correm termos nos tribunais administrativos, mas, na ausência de legislação especial, regem-se pelo disposto na lei processual civil”

a) A utilidade da remissão para lei processual civil, quanto:

- i) Às formas do processo;
- ii) Embargo, penhora e outros actos de efeito equivalente



Muito obrigado pela Vossa Atenção!

26-5-2017

Licínio Lopes Martins

licinio@fd.uc.pt

## Vídeos da apresentação

## I.

**CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS**  
Largo do Limoeiro 1149-048 - Telef.: 218845600 - Fax: 218845615 Email: cej@mail.cej.mj.pt | www.cej.mj.pt

Temas de Direito Administrativo  
Licínio Lopes Martins, Professor da Faculdade de Direito da Instituto Superior de Ciências da Administração - Auditório Universidade de Coimb...  
26.05.2017 15:30

DATA R IS JUSTIÇA

Lisboa  
Licínio Lopes Martins  
A execução das contraordenações urbanísticas

00:05:46 - 00:27:26

FCT FCCN www.fccn.pt

<https://educast.fccn.pt/vod/clips/iude4yyeb/flash.html?locale=pt>

## II.

**CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS**  
Largo do Limoeiro 1149-048 - Telef.: 218845600 - Fax: 218845615 Email: cej@mail.cej.mj.pt | www.cej.mj.pt

Temas de Direito Administrativo  
Licínio Lopes Martins, Professor da Faculdade de Direito da Instituto Superior de Ciências da Administração - Auditório Universidade de Coimb...  
26.05.2017 16:00

DATA R IS JUSTIÇA

Lisboa  
Licínio Lopes Martins  
A execução das contraordenações urbanísticas

00:00:14 - 00:34:17

FCT FCCN www.fccn.pt

<https://educast.fccn.pt/vod/clips/1wca6zcxib/flash.html?locale=pt>



Título:

**Contraordenações nos Tribunais Administrativos**

Ano de Publicação: 2019

ISBN: 978-989-8908-91-9

Série: Formação Contínua

Edição: Centro de Estudos Judiciários

Largo do Limoeiro

1149-048 Lisboa

[cej@mail.cej.mj.pt](mailto:cej@mail.cej.mj.pt)