

Contraordenações Urbanísticas

Fernanda Paula Oliveira

(Prof. da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra)

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 numero 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

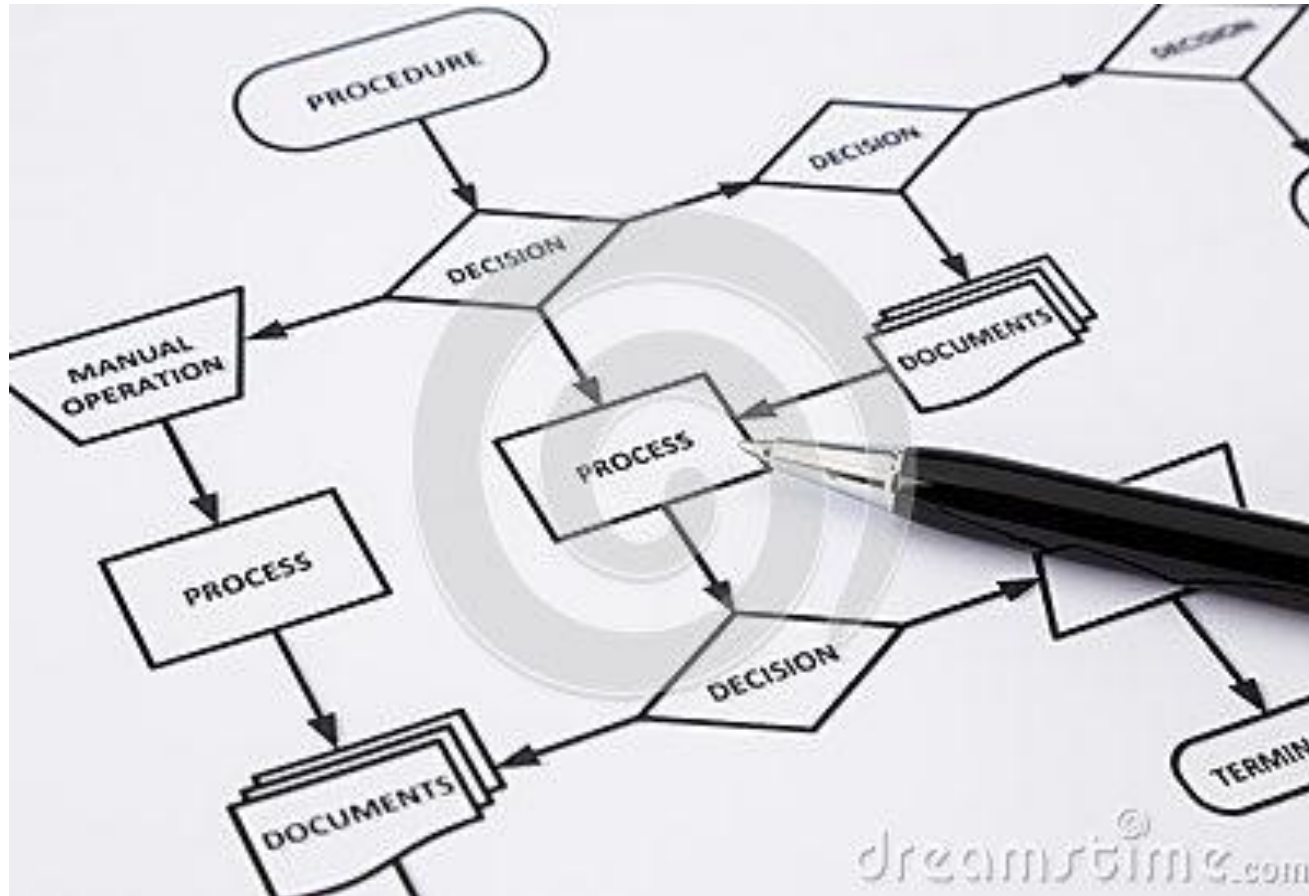


Regime geral das contraordenações e regimes especiais (fragmentação e casuísmo)

- ▶ Decreto-Lei n° 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 transito 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 I).

▶ **B) -Decidir o caso mediante:**

- simples despacho (art.º 64.º, n.º I,)
- 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 suprimimento 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?

