

Centro de Estudos Judiciários

Temas de Direito Administrativo

A execução das contra-ordenações urbanísticas

26-5-2017

Sumários de apoio
Licínio Lopes Martins

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 oficiosamente, 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 procedimentalmente 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 61º, 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 61º “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 83º do RGCO – “Processo de apreensão”):

Quando, no decurso do processo, a autoridade administrativa decidir apreender qualquer objecto, nos termos do artigo 48º-A, deve notificar a decisão às pessoas que sejam titulares de direitos afectados pela apreensão

8.1.2.1. Impugnação judicial da apreensão (artigo 85º 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 61º, 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 conterá 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 aessoriedade (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 impõe 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 `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 61º, 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 RGGO, do RJUE (e legislação conexa) 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