

**Acção de Formação Contínua – Tipo D  
Workshop**

**C E N T R O  
DE ESTUDOS  
JUDICIÁRIOS**

# As contra-ordenações nos Tribunais Administrativos

**Sofia David**

*Tribunal Central Administrativo Sul*

**Helena Bolina**

*CEDIS, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*

Porto, TAF/Lisboa, TAC | 18 e 30 de Maio de 2018

# *A nova competência e respectivo âmbito*

## **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:** “n) 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 (L 31/2014, de 30-05) e a gestão urbanística (DL 80/2015, de 14-05)?

Não (?), conceito restrito de “urbanismo”...

# *A nova competência e respectivo âmbito*

**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”

## *A nova competência e respectivo âmbito*

**Jurisprudência do TConf.** - para aferir a passagem da competência para os TAF há que atender à data da apresentação pelo MP dos autos ao juiz, em que se inicia o processo contra-ordenacional – Diversa jurisprudência do TConf: vg. Ac. 071/17, de 12-04-2018, 06/18, de 12-04-2018, 066/17, de 8-02-2018, 027/17, de 11-01-2018, 0690/17, de 11-01-2018, 019/17, de 30-11-2017

**Contra: voto de vencido de L. Dantas – Ac. do TConf n.º 28/17, de 20-12-2017** – o processo inicia-se com a notícia da infracção e com a instauração do processo de contra-ordenação

**Ac. Tconf 49/17, de 15-03-2018 e 059/17, de 15-03-2018** – é da competência dos TAF o conhecimento das execuções das decisões que aplicam coimas pela prática de contra-ordenação resultante da 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 – n.º3**

- âmbito “natural” da jurisdição
- unidade do sistema jurídico

# *A nova competência – identificação de vários tipos de contra-ordenações previstos no RJUE/RGEU/RJRU*

## **Art. 4/1/ I) ETAF** - competência “em matéria urbanística”

→ **RJUE** (DL 555/99, de 16-12) → arts. 98 e 99

- Operações urbanísticas: licenças, autorizações, comunicações prévias – art.2
- Sujeitos: requerentes, promotores, donos de obra/ técnicos/ empreiteiros/ pontualmente, outros intervenientes

→ **RJRU** (DL 307/2009, de 23-10) → arts. 77-C a 77-F

- **Concurso de normas incriminadoras** → **RJRU** – legislação especial face ao RJUE
- **RJRU** - aplica subsidiariamente o RJUE
- **RGEU** (DL 38 382, de 07-08-1951) → art. 161

→ **RJUE e RJRU** – prevêm contra-ordenações relacionadas com:

### → **1) Procedimentos urbanísticos**

→ **Sujeitos:** requerentes/promotores/donos de obra

→ Operações urbanísticas que não respeitem os procedimentos de controlo prévio exigido ou as exigências procedimentais a que estejam sujeitas – vg. arts. 98/1/a)/d)/r) RJUE ou 77-C/1/a)/c) RJRU

→ Operações em desconformidade com os actos de controlo preventivo ou projectos – vg. arts. 98/1/b)/d) do RJUE, 77-C/1/b)/c) RJRU

# *A nova competência – identificação de vários tipos de contra-ordenações previstos no RJUE/RGEU/RJRU*

- **2) Registos e declarações a elaborar ou prestar por os técnicos intervenientes nos processos**
- **Sujeitos:** autores do projecto/ coordenadores do projecto/ director de obra /director de fiscalização de obra
- Remissão para os conceitos da L 31/2009, de 03-07, que regula a qualificação profissional dos responsáveis por projectos e pela fiscalização e direcção de obra
- Falta de registos e falsas declarações - vg. arts. 98/1/l)/m)/e) RJUE, 53-F/2/3, 53-G/2, 77-B, 77-C/1/e) f), RJRU
  - -98/1/l) RJUE- a quem é imputável? Director de obra por conjugação com o 97/1 RJUE?
- **3) Incumprimento dos deveres, comunicações, prazos ou desrespeito com o declarado**
- **Sujeitos:** requerentes/promotores e/ou empreiteiros
- Execução de trabalhos desrespeito com as condições da licença ou comunicação prévia – vg. arts. 98/1/c) RJUE
- Violação do embargo - art.º 98/1/h) RJUE

# *A nova competência – identificação de vários tipos de contra-ordenações previstos no RJUE/RGEU/RJRU*

- Incumprimento de avisos, publicitações, comunicações, prazos – vg arts. 98/1/i)/j)/o)/s) RJUE
- Não remoção de entulho – art. 98/1/n) RJUE
  
- **4) Outras: protecção de terceiros**
- **Sujeitos:** requerentes/promotores/empreiteiros/donos de obra/proprietários
- Omissões de indicações nos avisos e publicitações: vg. art. 98/1/p) RJUE
- Omissões de comunicações: vg. art. 98/1/l) RJUE
- Preservação e conservação do edificado: vg. art. 98/1/t) RJUE
  
- **5) Execução de obras em desconformidade com as regras de construção do RGEU**
- Arts. 161/162 – qd os mesmos factos não dêem lugar a contra-ordenação prevista no RJUE
- Regras de construção

# *A nova competência – identificação de vários tipos de contra-ordenações - dúvidas*

- **L 31/2009, de 03-07**, que regula a qualificação profissional dos responsáveis por projectos e pela fiscalização e direcção de obra
- Arts. 24-B e 24-D – prevêem contra-ordenações a fiscalizar pelo IMPIC
- Sobretudo normas disciplinadoras da profissão – da qualificação profissional
- Art.s 9.º/1/g,) 12.º/2/f)/h), 14/1/b)/f), 16/1/a)/ h)/j) – serão contra-ordenações em matéria de urbanismo? Ou relativas ao exercício da actividade?
- **DL 163/2006, de 08-08**, que define das condições de acessibilidade a satisfazer no projecto e na construção de espaços públicos, equipamentos colectivos e edifícios públicos e habitacionais
- Arts. 16 e 21 – prevêem contra-ordenações a fiscalizar pelos INR (AP, serviços públicos personalizados, fundos públicos), IGF (AP local), Câmaras Municipais (privados)
- Arts. 9/1/2/16/a)/b) – não cumprimento de prazos de adaptação (5/10 anos) e concepção e elaboração de projectos em desconformidade com requisitos técnicos – urbanísticas, sim...



# *A nova competência – identificação de vários tipos de contra-ordenações - dúvidas*

- **DL 11/2003, 18-1** – regula a autorização municipal inerente à instalação e funcionamento das infra-estruturas de suporte das estações de radio telecomunicações e respectivos acessórios
- Art. 13/1/14/1/a)/b)/c)/d)/g)/5 -prevêem contra-ordenações a instaurar pelas Câmaras Municipais em matéria de instalação e funcionamento de infra-estruturas de suporte de estações de radiocomunicação e respectivos acessórios sem:
  - - autorização municipal;
  - - em desconformidade com as condições da autorização municipal;
  - - por falsas declarações de responsabilidade dos operadores;
  - - em violação do embargo decretado;
  - - em a regularização com a prolação da devida autorização municipal para infra-estruturas já instaladas, nos termos do art. 15/1
- Em matéria de urbanismo?
- Preâmbulo – “intervenção municipal inerente à protecção do ambiente, do património cultura e da defesa da paisagem urbana ou rural e ao ordenamento do território” e “conciliação com “serviço público desenvolvido pelo sector das telecomunicações”
- - serão contra-ordenações em matéria de urbanismo ou visam salvaguardar a actividade do sector das telecomunicações

# *A nova competência – as contra-ordenações do ordenamento do território previstos na LQCA*

- **Art. 75-A LQCA** - impugnação das contra-ordenações do ordenamento do território, previstas na LQCA 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”
  
- **As previstas nos arts 1/4 e 40-A da LQCA :**
- realização de obras de construção, ampliação e demolição, execução de operações de loteamento, instalação de depósitos de sucata, de ferro-velho, de entulho ou de resíduos, ocupação e transformação do uso do solo para a construção, alteração, ampliação ou utilização de pedreiras, realização de obras de alteração ou de reconstrução, utilização de edificações ou a ocupação e a transformação do uso do solo para o exercício de actividades não admitidas pelo plano, instalação ou ampliação de infra-estruturas, abertura de estradas, caminhos ou de novas vias de comunicação ou de acesso, realização de aterros ou escavações, operações urbanísticas que correspondam a trabalhos de remodelação de terrenos ou a violação das limitações decorrentes do estabelecimento de medidas preventivas ou das disposições estabelecidas por normas provisórias

# *A nova competência – as contra-ordenações do ordenamento do território previstos na LQCA*

- **Art. 40-A/1** remete para actos em “**violação de disposições de plano intermunicipal e de plano municipal do ordenamento do território**”
- - Concurso de normas incriminadoras – Plano → LQCA – afasta RJUE
- - Alargamento do leque de situações
- → **art. 135/5 RJUGT** – “diploma próprio” – inexistente – norma em branco?
- → **arts. 76/1, 90, 111 e 112/1/2 RJIGT** – Planos municipais e intermunicipais são aprovados pelas Assembleias Municipais, pelo Conselho Metropolitano ou pela Assembleia Intermunicipal
- → **art. 165/1/c) CRP** - regime geral de punição dos ilícitos de mera ordenação social e do respectivo processo → reserva relativa de competência legislativa da AR
- → **arts. 165/1/d), à contrário, 227/1/q) e 232/1 CRP** - tipificação da contra-ordenações e das respectivas coimas → competência concorrente AR, Governo, Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas

# *A fase judicial*

**RGCO** – unicidade de processo com 2 fases:

- administrativa: da notícia da infração 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

# *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)

# *Dúvidas quanto à natureza do processo de impugnação judicial da decisão que aplica a coima*

## **1) Recurso?** natureza cassatória?

- acção delimitada com base nos fundamentos do recurso interposto e poderes cognitivos do tribunal circunscritos à decisão e eventual revisão → arts. 59/2/3, 61/1, 62/1, 63 e 71 RGCO
- impossibilidade de alterar *ex officio* a decisão sancionatória e vedado o *reformatio in pejus*
- Garantido o efectivo direito de recurso

## **2) Verdadeiro processo impugnatório?** contencioso pleno, com (total) renovação do poder decisório?

- posição maioria doutrina: C Costa, A. Vilela, P.P. Albuquerque, S. Ribeiro
- poderes cognitivos do tribunal podem extravasar o objecto do “recurso” e da própria decisão administrativa
- diferente enquadramento jurídico, alteração da coima, da sanção acessória e possibilidade de modificação não substancial de factos (mas sempre vedada a modificação substancial), o recorrente pode trazer à fase judicial factos novos
- sem proibição de *reformatio in pejus* → cf. arts. 72-A/1/2, 74, 75/1/ 2/a) RGCO, 75 LQCA
- nem sempre garantido o principio do direito ao recurso... → Ac. TC 612/2014, P 227/2004, de 30-09-2014 – não viola

# *A fase judicial: tramitação - apresentação do "recurso"*

**Âmbito:** impugnação judicial da **decisão administrativa que aplica a coima – art. 59/1 RGCO**

Inclui a **admoestação** – art. 51 RGCO → Ac. TC 299/2013, P 892/12, de 28-05-2013 (neste sentido a maioria da jurisprudência e A. Vilela. Contra: P.P.Albuquerque, C. Pinto)

**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

# *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 10/08.0TBFIG.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. 7/14.0T8ORQ.E1, de 19-05-2015



## *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. 236/15.0T8PTM.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)

### **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

## *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

# *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)

## *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

# *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

# *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 excepções e questões prévias e submeter os autos a julgamento
- A Vilela – o MP pode suscitar quaisquer excepções 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

# *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, excepções, 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

## *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



# 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

## *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

# *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
- audição 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

# *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 reputem 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

# *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

## *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 (cf. neste sentido PP Albuquerque)
- 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

## *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 com a 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?

## *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 transito 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



# *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

# *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

# *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)

# Recurso

- **Recurso – art. 73.º do RGCO**
- → coima superior a 249,40€
- → condenação com 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*

# *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)

# *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 RCGO → 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)

## *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

# *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)?



## *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

*Muito obrigado pela atenção!*

