

A especialização nas contraordenações urbanísticas (*)

O tema que nos foi distribuído para a presente comunicação versa sobre a especialização nas contraordenações urbanísticas.

A nossa exposição não tem um cariz académico, mas resulta antes da experiência por nós vivenciada no tribunal de primeira instância administrativa.

Tentaremos, nesta comunicação, analisar os méritos e deméritos da especialização, que são transversais a todas as especializações ou híper especializações jurídicas.

Da recente evolução do quadro legislativo

Como todos sabem, passou a ser da competência material dos tribunais administrativos o conhecimento das 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, por força do disposto do art. 4.º, n.º 1, alínea l), do DL n.º 214-G/2015, de 2/10, que reviu o ETAF.

Encontra-se neste momento em discussão na Assembleia da República a proposta de Lei n.º 167/XIII que visa alterar o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19/2, e já por diversas vezes revisto.

Conforme resulta da exposição de motivos:

“As alterações empreendidas foram inspiradas por um propósito de modernização e de racionalização da organização e das estruturas que integram o sistema de justiça administrativa e tributária, dotando-a de ferra-

(*) O texto que se segue corresponde à intervenção apresentada no âmbito do XX Seminário de Justiça Administrativa, que se realizou nos dias 5 e 6 de Julho de 2019, em Braga.

mentas que favoreçam a agilização de procedimentos, assim aumentando a celeridade e indo ao encontro das exigências constitucionais de tutela jurisdicional efetiva neste domínio. Em consonância com esses propósitos, a intervenção proposta para o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) assenta em três traves mestras:

1. Especialização: especialização dos tribunais de primeira instância em razão da espécie processual e da matéria”.

E, acrescenta mais adiante:

“A necessidade de especialização surge da constatação do elevado volume de processos em determinadas áreas e visa, através da criação de estruturas jurisdicionais dedicadas, alcançar melhor qualidade de resposta, constituindo uma medida determinante para combater o aumento exponencial das pendências nessas áreas.

De facto, conforme identificado pela doutrina, a especialização dos tribunais tende a ser um dado adquirido na organização judiciária, refletindo a crescente segmentação e tecnicidade da vida económica e social e permitindo que a divisão de tarefas conduza a um tratamento mais célere e informado das causas, com isso se elevando a qualidade e os níveis de eficiência da administração da justiça”.

Tendo em conta a referida exposição de motivos, o art. 9.º da proposta de lei *supra* referida estabelece no seu n.º 5, alínea d), o seguinte:

“Podem ser criados os seguintes juízos de competência especializada administrativa:

(...)

d) Juízo de urbanismo, ambiente e ordenamento do território”.

E acrescenta o n.º 6:

“Aos juízos de competência especializada administrativa pode ser atribuída, por decreto-lei, jurisdição alargada em função da complexidade e do volume de serviço”.

Sob a epígrafe “competência dos juízos administrativos especializados”, prevê a alínea d) do art. 44.º-A:

“(…)

d) *Ao juízo de urbanismo, ambiente e ordenamento do território, conhecer de todos os processos relativos a litígios em matéria de urbanismo, ambiente e ordenamento do território sujeitos à jurisdição administrativa, e das demais matérias que lhe sejam deferidas por lei”.*

Com a entrada em vigor, em 1 de Setembro de 2016, do art. 4.º, n.º 1, alínea l), do DL n.º 214-G/2015, que reviu o ETAF, os tribunais administrativos passaram a ter competência para conhecer dos recursos interpostos das decisões da Administração Pública que apliquem as sanções previstas e punidas nos arts. 98.º e 99.º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE).

A transferência de competência para conhecimento das contraordenações urbanísticas dos tribunais criminais para os tribunais administrativos, embora tal não resulte claramente do preâmbulo, visou, em nossa opinião, que tais contraordenações fossem julgadas por juízes dos tribunais administrativos, por estarem mais familiarizados com a matéria de urbanismo.

Esta opção legislativa teve como escopo um melhor entendimento da matéria substantiva (urbanismo). A matéria urbanística, atenta a sua forte componente técnica, assente em outros ramos do saber, já por si, exige dos juízes administrativos um certo grau de especialização necessária à compreensão do fenómeno, que permita não só a prolação de sentenças em tempo útil, como também uma melhor fundamentação, quer na sua vertente fáctica, como jurídica.

Este foi o primeiro passo para uma especialização no âmbito das contraordenações urbanísticas.

Da prática judiciária

Decorreram quase três anos sobre a referida alteração, pelo que se nos afigura ser o momento para nos debruçarmos sobre a prática procedimental administrativa e judiciária, na apreciação de impugnações das coimas aplicadas por violação de regras urbanísticas, em primeira instância.

A passagem da competência material dos tribunais comuns para os tribunais administrativos permitiu que as contraordenações urbanísticas, atentas as suas especificidades do ponto de vista substancial, tivessem um tratamento diverso daquele que lhe era dado nos tribunais comuns.

Efetivamente, os tribunais administrativos estão mais vocacionados para conhecer matéria de urbanismo, já que há muito o fazem, no âmbito de ações administrativas não sancionatórias, sendo proveitosos tais conhecimentos, agora aplicados em sede de matéria contraordenacional.

Por outro lado, constatamos que os juízes administrativos têm uma abordagem diferente e mais assertiva que a dos juízes dos tribunais comuns na avaliação e análise do procedimento administrativo de contraordenação, que culmina na aplicação de uma coima.

Porém, se do ponto de vista substantivo, nomeadamente no controlo judicial do percurso procedimental levado a cabo pela Administração e da matéria substantiva do direito do urbanismo, tal mudança foi útil, já no que diz respeito à estrutura formal dos pressupostos de verificação da prática de uma contraordenação tem-se constatado alguma dificuldade por parte do juiz administrativo na aplicação dos conceitos do direito penal que informam o direito contraordenacional, nomeadamente no que diz respeito à identificação do facto típico e ilícito, da autoria, da culpa e das causas de exclusão da culpa.

Também do ponto de vista processual tal dificuldade se tem feito sentir, sobretudo na aplicação dos normativos processuais penais, aplicáveis subsidiariamente.

Não podemos olvidar que a matéria das contraordenações abrange simultaneamente a matéria administrativa e a matéria penal e como tal apre-

senta-se como um regime misto e com especificidades próprias.

A almejada especialização da matéria das contraordenações urbanísticas, com o objetivo de tornar mais célere e assertiva a resolução deste tipo de conflitos, padece dos mesmos problemas que se suscitam em qualquer especialização de matérias jurídicas. Se, por um lado, poderá haver um melhor conhecimento dos aplicadores do Direito que lhes permite resolver mais rapidamente um maior número de conflitos, por outro lado, pode levar a uma cristalização da aplicação do Direito e, sobretudo, a um alheamento dos princípios jurídicos que formam o sistema jurídico global.

A crescente especialização que se vem impondo nos diversos ramos do Direito tem a sua origem nos estudos científicos que, também eles, são cada vez mais especializados.

A própria especialização científica, que, segundo uns, deriva de um acompanhamento da complexização da vida social e económica e, para outros, resulta da necessidade de os próprios académicos diminuírem o ângulo do objeto de estudo, tem vindo a originar a criação de novas disciplinas científicas, que por sua vez vieram contaminar não só a produção legislativa, como o próprio labor jurisprudencial. Daqui resulta a necessidade de uma maior especialização dos magistrados, necessária à compreensão de determinados fenómenos jurídicos mais complexos.

Por outro lado, a produção científica mais especializada contribui ela própria para uma maior dinâmica legislativa que, só por si, origina uma maior insegurança no ordenamento jurídico, provocando entropias no sistema e é geradora de uma maior morosidade.

O grau de fundamentação exigível atualmente numa sentença em matéria contraordenacional é muito superior àquele que era exigido inicialmente quando as contravenções cederam o lugar às contraordenações.

Inicialmente, o procedimento e processo contraordenacional, sendo um pouco mais complexo que o contravençional, não atingia a complexidade das decisões penais; atualmente, em muitas das situações, supera-as.

Acresce que o agravamento sucessivo das molduras contraordenacionais, cujos montantes, por vezes, são desajustados à infração que punem, e muitas das vezes são entendidos, incorretamente, pela Administração como um meio de financiamento, e não tanto como punição de uma conduta ilegal, exige que os tribunais sejam mais rigorosos na avaliação das sanções aplicadas pela Administração.

Este fenómeno contribui, igualmente, para uma maior litigância, uma vez que os administrados sentem que as coimas que lhes são aplicadas são injustas ou pelo menos desadequadas à infração que lhes é imputada.

Da dificuldade da própria Administração na instrução e decisão dos procedimentos contraordenacionais urbanísticos, como fator de um aumento de pendência processual

Se, aparentemente, este capítulo não diz respeito ao problema da especialização, encontra-se relacionado com o elevado volume de processos contraordenacionais pendentes nos tribunais, que a especialização visa combater.

Dito isto, começaremos por enunciar as questões que frequentemente se levantam em sede de impugnação judicial, resultantes da tramitação deficiente de alguns municípios (note-se a este propósito que alguns municípios instroem corretamente os procedimentos, enquanto outros o fazem muito deficientemente).

Também a deficiente instrução procedimental é, ela própria, geradora de uma maior litigância.

Vejamos então quais são os vícios procedimentais mais frequentes, sujeitos ao controlo jurisdicional.

1. Do deficiente enquadramento factual da tipicidade do ilícito no auto de notícia

Estatuí o art. 1.º do Regime Geral das Contraordenações (RGCO):

“Constitui contra-ordenação todo o facto ilícito e censurável que preencha um tipo legal no qual se comine uma coima”.

O facto ilícito e típico contraordenacional decorre da violação de deveres impostos por lei, regulamentos ou atos administrativos.

Quando o agente não viola norma ou ato administrativo, não pratica um ato ilícito, faltando-lhe, assim, o elemento objetivo do tipo contraordenacional, de onde resulta a impossibilidade de aplicação de coima.

Os elementos do tipo consubstanciam-se em factos sejam eles ações ou omissões impostas ao agente por norma ou ato administrativo.

E, se chamamos a atenção para a descrição *dos factos*, é porque na nossa experiência processual somos frequentemente confrontados com a sua omissão ou a sua deficiente descrição.

É recorrente os autos de notícia, autos de ocorrência ou participações não descreverem correta e suficientemente os factos, de modo a que se possa subsumir os mesmos ao Direito, com vista a aferir a *tipicidade do ato ilícito*. São muitas as situações em que o auto de notícia se limita a concluir que determinado agente efetuou uma operação urbanística violando o disposto em determinada alínea do art. 98.º, n.º 1, do RJUE.

Não iremos abordar aqui todas as infrações previstas no n.º 1 do art. 98.º do RJUE, mas apenas as mais frequentes.

Vejamus a situação em que é imputada a realização de uma operação urbanística sem que o dono da obra esteja munido com o alvará que titule o necessário licenciamento prévio, ou seja, a contraordenação prevista na alínea a) do n.º 1 do art. 98.º do RJUE.

Neste caso, o ilícito consubstancia-se na não obtenção, pelo agente, de um ato administrativo autorizativo ou na não obtenção do título respetivo.

Estamos no âmbito das condutas omissivas ilícitas.

Para que se consubstancie o elemento do tipo do art. 98.º, n.º 1, alínea *a)*, do RJUE é necessário que o agente autuante descreva devidamente os atos praticados pelo infrator, no âmbito de uma operação urbanística, de modo a permitir concluir se aquela operação urbanística está ou não sujeita a prévio licenciamento. O referido auto de notícia

deverá descrever os factos, nomeadamente o tipo de operação urbanística (construção, ampliação, etc.), descrevendo, designadamente, a altura da fachada, o número de pisos, o local onde está implantada, a existência ou inexistência de alvará de loteamento, bem como todas as circunstâncias previstas no n.º 2 do art. 4.º do RJUE, que se adequem ao caso concreto.

Deverá ser junta ao procedimento informação do departamento de urbanismo que permita concluir que naquele caso estamos perante uma situação em que é exigível o licenciamento prévio e que tal procedimento não foi instaurado no referido município, antes de verificada a infração, ou, tendo existido, foi indeferido tal licenciamento (neste último caso estamos perante um incumprimento por ação do ato administrativo, também ele constitutivo do tipo).

A descrição concreta da operação urbanística é necessária para o enquadramento fático da atuação, nos termos do disposto no n.º 2 do art. 4.º do RJUE.

Ora, a omissão da descrição correta dos factos nos autos de notícia tem levado a diversas sentenças judiciais em que tais autos são declarados nulos, e, conseqüentemente, é determinada a anulação de todo o restante procedimento, nomeadamente, e para o que aqui interessa, a aplicação da coima.

Perante tal omissão, carece o tribunal de factos que permitam qualificar como ilícita a atuação.

Analisemos agora a situação prevista nas alíneas b) e r) do n.º 1 do art. 98.º do RJUE – Desconformidade entre o projeto e/ou com as condições de licenciamento ou comunicação prévia

(Proibição relativa-preventiva-com reserva de autorização)

Neste caso, o ato ilícito resulta da desconformidade entre o ato administrativo permitido ou admitido pela Administração e aquilo que foi executado pelo agente.

Se o auto de notícia não descrever de modo factual e exato qual é a desconformidade entre o que foi verificado em obra e o que consta do projeto aprovado ou admitido pela câmara municipal, ou não descrever os factos de onde resulte a violação

das condições de licenciamento ou comunicação prévia, torna-se impossível verificar se a conduta do agente é ou não ilícita, sendo certo que também nestes casos o auto é nulo.

2. Reportar-nos-emos, agora, à contraordenação que mais problemas suscita nos tribunais de primeira instância, a saber, a ocupação de edifícios ou suas frações autónomas sem autorização de utilização ou em desacordo com o uso fixado no respetivo alvará – art. 98.º, n.º 1, alínea *d*), do RJUE.

A primeira questão que aqui se coloca é a de *diferenciar a autorização de utilização de uso*, que se destina a verificar a conformidade da operação urbanística com a licença ou comunicação prévia, bem como o uso e as utilizações admissíveis em termos urbanísticos, a saber, habitação, comércio, serviços e indústria, das outras autorizações e licenças de utilização exigíveis para o exercício de determinada *atividade económica*, que se encontra regulada pelo DL n.º 10/2015, de 16/1, com atual redação da Lei n.º 15/2018, de 27/3 – Regime Jurídico de Acesso e Exercício de Atividades de Comércio, Serviços e Restauração –, que entrou em vigor no dia 1 de Março de 2015.

É frequente serem levantados autos de notícia, invocando-se, para tanto, a violação do disposto no art. 98.º, n.º 1, alínea *d*), referindo-se que determinada construção ou fração não tem licença de utilização, quando na verdade está licenciada para loja e ali se exerce uma atividade de serviços, sem que para o efeito tenha sido necessário realizar quaisquer obras de adaptação para esse exercício.

Estamos perante um exemplo típico de confusão entre o licenciamento urbanístico de determinado uso e o licenciamento de determinada atividade económica que está sujeita a determinadas exigências legais.

Porem, há casos em que, não obstante a construção ou fração deterem licença de utilização para comércio ou serviços, foi necessário realizar obras para cumprimento das regras legais para o exercício de determinada atividade económica. Após a sua conclusão deverá ser efetuada a respetiva vistoria com vista a verificar a conformidade entre a obra executada e a obra licenciada ou comunicada, devendo ser emitida nova licença de utilização.

Neste caso, a omissão do pedido de licenciamento ou comunicação prévia para a realização de tais operações urbanísticas, bem como a não obtenção da respetiva autorização de utilização, são passíveis de integrar as infrações p. no art. 98.º, n.º 1, alíneas *a*), *d*) ou *r*), do RJUE.

A este propósito, chamamos a atenção para o disposto no art. 3.º do DL n.º 10/2015, que dispõe:

Artigo 3.º

Liberdade de acesso e exercício de atividades de comércio, serviços e restauração

1 – O acesso e exercício às atividades de comércio, serviços e restauração abrangidas pelo presente decreto-lei, bem como o exercício dessas atividades em regime de livre prestação, não estão sujeitos a qualquer permissão administrativa que vise especificamente a atividade em causa, salvo em situações excecionais expressamente previstas.

2 – Para efeitos do disposto no presente decreto-lei, não se consideram específicos para o acesso e exercício de determinada atividade de comércio, serviços e restauração os controlos e requisitos que não regulamentem especificamente a atividade em causa, mas que sejam legalmente exigidos para o exercício da atividade, tais como:

a) Os controlos prévios de urbanização e edificação nos termos do regime jurídico da urbanização e edificação (RJUE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro;

(...)"

Caso contrário, poderemos estar perante outra contraordenação prevista em legislação especial, mas não é urbanística.

Note-se a este propósito que existem outras contraordenações sobre o exercício das atividades económicas que são da competência dos municípios, nos termos do estatuído no art. 146.º do DL n.º 10/2015.

Artigo 146.º

Fiscalização, instrução e decisão dos processos

1 – Sem prejuízo das competências de fiscalização atribuídas por lei a outras autoridades administrativas e policiais, bem como das competências atribuídas por diplomas específicos à ASAE, a fiscalização e a instrução dos processos de contraordenação instaurados no âmbito

do RJACSR compete à ASAE e às câmaras municipais, nos casos em que estas sejam autoridades competentes para o controlo da atividade em causa.

2 – Cabe ao inspetor-geral da ASAE e ao presidente da câmara municipal, conforme o caso aplicável, a aplicação das respetivas coimas e sanções acessórias.

3 – A ASAE pode solicitar a colaboração de quaisquer outras entidades sempre que o julgue necessário ao exercício das suas funções.

4 – As pessoas singulares e coletivas objeto de ações de fiscalização no âmbito do RJACSR encontram-se vinculadas aos deveres de informação e cooperação, designadamente fornecendo os elementos necessários ao desenvolvimento da atividade das autoridades fiscalizadoras, nos moldes, suportes e com a periodicidade e urgência requeridos.

5 – A não prestação ou prestação de informações inexatas ou incompletas, em resposta a pedido das autoridades fiscalizadoras, constitui contraordenação grave.

Estas contraordenações não são urbanísticas e embora a aplicação das coimas possa ser da competência do presidente da câmara municipal, por poder ser a entidade competente para o controlo da atividade em causa, o seu conhecimento não compete aos tribunais administrativos, por ser materialmente incompetente.

Na análise destas situações relacionadas com o uso é preciso ter em conta que as referidas licenças de utilização ou, como antes se chamavam, de *ocupação*, ao longo dos tempos tiveram diversas denominações, tais como loja ou habitação (nestas últimas incluindo-se os estabelecimentos hoteleiros), posteriormente comércio ou habitação, ou ainda, mais tarde, habitação, comércio, serviços e indústria. E, se assim é, cabe ao intérprete aquilatar da abrangência que essas licenças tinham à data da sua emissão, e qual a correspondência que atualmente têm na vida económica.

Para aferir da existência da conduta ilícita é igualmente necessário que o auto de notícia refira claramente se a construção ou fração tem licença de utilização, a data em que a mesma foi emitida, e para que efeito. Deverá igualmente esclarecer se o uso que é dado se insere ou não na licença de utilização previamente emitida ou, pelo contrário, se

é desconforme, explicitando em concreto qual a desconformidade (por exemplo, passou de habitação para comércio).

Deverá o auto indicar, igualmente, se posteriormente à emissão da licença de utilização foram ou não efetuadas obras de adaptação necessárias à realização de determinada atividade económica, descrevendo-as (por exemplo, lavandarias, consultórios dentários, restaurantes, etc.), ainda que a atividade económica exercida seja compatível com o uso inicial constante da licença de utilização anteriormente emitida.

3. Obras de conservação – art. 98.º, n.º 1, alínea s), com referência ao disposto no art. 89.º, n.º 2, do RJUE

Também nestas situações são deficientemente identificadas pelos serviços camarários as obras necessárias à correção das más condições de segurança ou salubridade ou melhoria do arranjo estético, detetadas nos autos de vistoria.

Assim sendo, e tendo sido efetuadas obras, é por vezes aplicada uma coima por não terem sido realizadas as obras necessárias, sendo certo que no auto de vistoria e na notificação para a realização das referidas obras, estas não são identificadas com o rigor necessário, de modo a serem facilmente perceptíveis pelo destinatário.

Neste particular, cabe ao tribunal aquilatar a culpa e as respetivas causas de exclusão, resultantes da deficiente ordem emanada do ato administrativo.

Por outro lado, e tratando-se de edifícios em propriedade horizontal, os prazos concedidos para o início das obras é de tal modo exíguo que não permite que em tempo útil a administração do condomínio convoque uma reunião extraordinária com vista a apresentar os diversos orçamentos, votar os mesmos e reunir as verbas necessárias à sua realização.

Acresce que os montantes das coimas são bastante elevados e não têm em conta as capacidades económicas dos próprios inquilinos, que, embora proprietários, vivem em prédios erigidos nos anos 60, 70 e 80 cuja qualidade construtiva era de fraca qualidade.

Afigura-se-nos que estas situações deveriam ser tratadas em sede de reabilitação urbana, criando os municípios condições para recuperação do edificado de determinadas zonas.

Muito haveria ainda a dizer sobre as restantes contraordenações p. no art. 98.º do RJUE e o seu correto enquadramento factual e jurídico.

4. Das contraordenações urbanísticas previstas nos regulamentos municipais

Quanto a este aspeto, queremos chamar a atenção que, para além das contraordenações urbanísticas previstas no RJUE, podem existir outras previstas em regulamentos municipais.

Em sede de impugnação contenciosa da aplicação de uma coima pelo presidente da Câmara Municipal de Cascais, o tribunal de 1.ª instância recusou a aplicação dos arts. 37.º e 77.º, n.º 1, alínea j), e n.º 2, do Regulamento de Urbanização e Edificação do Município de Cascais – Regulamento n.º 78/2013, por os ter julgado organicamente inconstitucionais por violação do disposto no art. 165.º, n.º 1, alínea d), com referência ao art. 32.º, n.º 10, da Constituição da República Portuguesa (CRP).

O Ministério Público interpôs recurso obrigatório para o Tribunal Constitucional que deu origem ao proc. n.º 1427/17, tendo sido proferido em 9/1/2019 o Acórdão n.º 19/2019.

O referido Acórdão do Tribunal Constitucional não julgou organicamente inconstitucional as citadas disposições regulamentares do Regulamento de Urbanização e Edificação do Município de Cascais – Regulamento n.º 78/2013.

5. A imputação dos factos ao agente

Começaremos por referir que a autoria de um ato ilícito contraordenacional normalmente não se presume, mas casos há em que tal presunção é legalmente admitida, embora seja ilidível; é o caso do proprietário de um veículo, que, notificado para indicar o infrator, não o faz.

E, se suscitamos esta questão, é porque frequentemente nos deparamos com esta realidade nas decisões administrativas que aplicam as coimas, sem

que para o efeito, em sede de instrução, tenham feito quaisquer diligências para apurar a autoria, a coautoria ou a cumplicidade do ato ilícito.

Afigura-se-nos que no caso das contraordenações urbanísticas estamos perante as denominadas contraordenações específicas próprias em que a ilicitude depende da verificação de certas qualidades ou relações especiais do agente. Ou seja, o agente tem de algum modo uma posição de garante/ingerência, e por essa mesma razão sobre si impende um dever legal de agir ou de omitir consoante o tipo de contraordenação (cfr. art. 5.º do RGCO).

Esta posição de garante ou resulta diretamente da lei (proprietário do terreno ou dono da obra) ou de contrato [nomeadamente nas contraordenações previstas no art. 98.º, n.º 1, alíneas e), f) e m), do RJUE].

Mas existem situações que são de fronteira, nomeadamente aquelas em que, havendo um contrato de arrendamento, consta do mesmo que cabe ao inquilino diligenciar pelo licenciamento ou comunicação prévia de obras para o exercício de certa atividade e, não obstante, este realiza as obras, abs-tendo-se de as licenciar ou comunicar.

A questão que aqui se levanta é a de saber se o proprietário é coautor, cúmplice ou pura e simplesmente, não lhe sendo imputável a conduta, poderá ser punido (cfr. art. 16.º, n.º 1, do RGCO). Afigura-se-nos que neste caso o que pode existir é uma causa de exclusão da culpa, se se demonstrar o total desconhecimento do proprietário do imóvel, ou cumplicidade se o mesmo tendo tido conhecimento nada fez para obstar à conduta ilícita do inquilino.

Mas como a vida real é mais rica do que as previsões legais e o labor doutrinário, iremos expor outra situação com a qual o Tribunal já foi confrontado.

Imaginemos a situação de alguém que, ocupando ilicitamente um terreno, com o desconhecimento do proprietário, nele erige, sem que este se aperceba, uma construção clandestina. Ao proprietário não lhe é imputável qualquer ilícito. Mas o terceiro, que no caso concreto não tem qualquer situação de ingerência legal ou contratual com o terreno onde foi erigida a construção clandestina, poderá ou não ser condenado pela prática da referida contraordenação?

Afigura-se-nos que nestes casos a tutela urbanística impõe a sanção destas condutas, independentemente de haver uma situação de garante.

Porém, fica aqui a pergunta.

6. A responsabilidade das pessoas coletivas prevista no art. 7.º do RGCO é também ela deficientemente tratada nos procedimentos contraordenacionais, normalmente por falta de instrução adequada.

Embora se esteja perante uma imputação funcional (resultante da eventual falta de organização da pessoa coletiva ou equiparada), raramente é apurado se o ato ilícito foi ou não praticado em proveito do ente coletivo.

Mas as situações mais graves resultam do levantamento de diversos processos contraordenacionais autónomos pela prática da mesma infração, sendo condenados em coima cada um dos supostos autores dessas infrações, sem que seja possível aquilatar se estamos perante uma situação de coautoria ou cumplicidade, obstaculizando que a coima aplicada a cada um deles seja graduada em função da culpa.

Não raras vezes, viemos a detetar que nestas situações uns impugnam judicialmente a decisão administrativa e outros não impugnam judicialmente a decisão administrativa (só nos apercebemos mais tarde através dos pedidos de execução das coimas não impugnadas).

Também é frequente esta separação de processos por autor, em processos autónomos por uma mesma contraordenação e uma vez impugnadas as respetivas decisões administrativas originam diversas decisões, que terminam, todas elas, em absolvição dos respetivos coautores, por estes, em sede de impugnação judicial, invocarem causas de exclusão da culpa, que analisadas *a posteriori* e comparativamente são incompatíveis entre si.

Tal prática é incorreta, devendo a autoridade administrativa instaurar um único processo onde se apure a responsabilidade de cada um dos arguidos.

Outra prática incorreta, que temos vindo a observar nos procedimentos administrativos contraordenacionais, prende-se com o levantamento de diversos autos contra o mesmo agente quando existe concurso de contraordenações, impossibilitando

assim a aplicação de uma única coima e uma correta dosimetria da mesma (cfr. art. 19.º do RGCO).

Destes vários exemplos poderemos concluir que a grande litigiosidade e o número crescente de impugnações judiciais resultam não só de uma deficiente instrução dos procedimentos administrativos, mas também de um incorreto enquadramento jurídico, do elevado montante da moldura penal das coimas aplicadas face ao ilícito praticado, problemas estes que, situando-se a montante da via jurisdicional, poderiam ser resolvidos quer através de formação adequada da Administração Pública, quer com um ajustamento adequado das molduras contraordenacionais, evitando assim uma crescente pendência de processos nos tribunais.

Conclusão

Terminamos aqui a nossa intervenção, conscientes que abordamos apenas uma pequena parte das questões que se suscitam sobre a especialização no direito contraordenacional urbanístico visando maior eficácia e qualidade das sentenças, mas esperamos ter suscitado questões que possam merecer a atenção da academia.

Muito obrigada!

HELENA DE LIMA CLUNY

