

A competência dos tribunais administrativos e contraordenações em matéria de direito do urbanismo

João Evangelista Fonseca ¹

SUMÁRIO

O presente texto centra-se na interpretação do alcance da norma prevista na alínea I), n.º 1, do artigo 4.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, com vista a uma solução para a execução das decisões dos Tribunais Administrativos e Fiscais, em sede de aplicação de coimas em processos de contraordenação em matéria urbanística. As soluções propostas visam a unicidade do sistema jurídico e a aplicação do direito na perspetiva de um bloco de legalidade, de forma a evitar que, no âmbito de uma questão para a qual, em sede de contencioso administrativo, sejam convocados os tribunais da ordem administrativa e para o correspondente processo contraordenacional que seja levantado, sejam convocados tribunais comuns e especificamente os tribunais da ordem criminal.

I. CARACTERIZAÇÃO

O poder jurisdicional, é sabido, encontra-se repartido por diversas categorias de tribunais, segundo a natureza das matérias das causas que perante eles se suscitam — cfr. arts. 209.º e seguintes da Constituição da República Portuguesa (CRP).

Nos termos do disposto no art. 211.º, n.º 1 da CRP, os tribunais judiciais são os tribunais comuns em matéria civil e criminal e exercem jurisdição em todas as áreas não atribuídas a outras ordens jurisprudenciais.

Por sua vez, art. 212.º, n.º 3 da CRP estabelece que, *“competem aos tribunais administrativos e fiscais o julgamento das acções e recursos contenciosos que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais”*.

E o art. 4.º, n.º 1, al. I) do ETAF, na redação do DL 214-G/2015 de 02/10, em vigor desde 01.09.2016, dispõe que compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham por objeto questões relativas a *“impugnações judiciais de decisões da Administração Pública que aplique, coimas no âmbito do ilícito de*

¹ Juiz de Direito — TAF.

mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo”.

Quanto ao momento relevante para efeitos de determinação da competência do tribunal para conhecer da impugnação judicial, decidiu-se no acórdão proferido no Conflito n.º 26/17, o seguinte:

«Nos termos do art. 38.º, da Lei de Organização do Sistema Judiciário (Lei n.º 62/2013), a competência fixa-se no momento em que a ação se propõe, sendo irrelevantes as modificações de facto que ocorram posteriormente, salvo os casos especialmente previstos na lei, sendo também irrelevantes as modificações de direito, exceto se for suprimido o órgão a que a causa estava afeta ou se lhe for atribuída competência de que inicialmente carecia para o conhecimento da causa. Por sua vez o art. 5.º, n.º 1, do ETAF, estabeleceu que “a competência dos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal fixa-se no momento da propositura da causa, sendo irrelevantes as modificações de facto e de direito que ocorram posteriormente”. Na ausência de qualquer regulamentação expressa no RGCO e no C.P. Penal, terá de se atender, com as necessárias adaptações resultantes da natureza do processo em causa, ao que dispõem os citados arts.. 38.º e 5.º, n.º 1 e considerar que o tribunal competente é o que teria competência no momento da propositura da causa.

A impugnação judicial da decisão administrativa que aplica uma coima é dirigida ao juiz que a irá conhecer, mas é apresentada à autoridade administrativa que proferiu essa decisão (art. 59.º, n.ºs 1 e 3, do RGCO).

Mesmo depois da apresentação da impugnação judicial, o processo continua sob a alçada da entidade administrativa, da qual pode nem sequer sair, pois esta tem a faculdade de revogar a decisão que aplicou a coima até ao momento do envio dos autos ao MP (art. 62.º, n.º 2, do RGCO).

Após o envio dos autos pela autoridade administrativa, não ao tribunal competente, mas ao MP, cabe a este decidir se os faz presentes ao juiz, caso em que a decisão que aplicou a coima se converte em acusação (art. 62.º, n.º 1, do RGCO) e se inicia a fase judicial do processo de contra-ordenação.

O legislador do RGCO distinguiu, assim, duas fases distintas do processo: a administrativa e a judicial. A primeira, inicia-se com a participação das autoridades policiais ou fiscalizadoras ou mediante denúncia particular, enquanto a segunda só se inicia com a apresentação, pelo MP, dos autos ao juiz, ato que tem o valor de acusação.

Nestes termos, a interposição do recurso de impugnação judicial não é um ato praticado em juízo, pois sendo apresentado perante a autoridade administrativa e aí permanecendo até que seja enviado ao MP, insere-se na fase administrativa do processo de contra-ordenação.

Por isso, tal como se entendeu no recente Ac. deste Tribunal de 1/6/2017 — Conflito n.º 05/17, é a introdução em juízo do feito a julgar, que corresponde à data em que os

autos são apresentados no tribunal, que marca o momento em que a competência se fixa.”

De resto esta posição é unânime como resulta dos Acórdãos do Tribunal de Conflitos de 09/11/2017, Processo n.º 033/17; de 20/12/2017, Processo n.º 028/17; de 12/04/2018, processo n.º 071/17; de 27/09/2018, Processo n.º 022/18, de 27/09/2018 (à contrário), in

Sobre a delimitação da competência, partimos do exemplo prático de uma decisão de um Juízo Criminal que gerou um conflito negativo de competência em que aquele tribunal se declarou incompetente e o Tribunal Administrativo declinou também essa competência, suscitando o conflito.

Foi com base na transcrita alínea l), n.º 1, do artigo 4.º do ETAF, que o Tribunal Criminal se declarou incompetente.

A contraordenação em causa naqueles autos resulta da violação do artigo 69.º, do Decreto Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto, que estabelece o regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos.

O mencionado artigo 69.º do Decreto Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto, estabelece no seu n.º 1, que:

“1. Todos os edifícios, existentes ou a construir, com acesso ao serviço de abastecimento público de água ou de saneamento de águas residuais devem dispor de sistemas prediais de distribuição de água e de drenagem de águas residuais devidamente licenciados, de acordo com as normas de conceção e dimensionamento em vigor, e estar ligados aos respetivos sistemas públicos.”

O artigo 72.º, n.º 2, alínea a), do mesmo diploma, determina que constitui contraordenação o incumprimento da obrigação prevista no artigo 69.º

O Acórdão em apreciação, fundamenta a posição adotada, a de declarar competente para o litígio em causa o Juízo Criminal, por considerar que a norma violada resulta da concretização da Lei de Bases do Ambiente.

Considera, também, que a norma em causa assenta num cariz eminentemente ambiental, que está excluída do âmbito de atuação da alínea l), n.º 1, do artigo 4.º do ETAF e, por conseguinte, afastada do âmbito das normas de direito administrativo em matéria de urbanismo, assim decidindo, porque:

“Ora, como o direito do urbanismo é constituído pelo conjunto de normas e institutos jurídicos que, no quadro das diretivas e orientações definidas pelo direito do ordenamento do território, se destinam a promover o desenvolvimento e a conservação cultural da urbe (figurando portanto como um desenvolvimento ou prolongamento do desenvolvimento do ordenamento do território) facilmente se constata que a norma

que esteve na origem da aplicação da coima não tem qualquer ponto de contacto com esta matéria."

Extrai-se desse Acórdão que o Tribunal Administrativo e Fiscal afastando a aplicação ao caso da alínea I), do n.º 1, do artigo 4.º do ETAF, declinou igualmente a sua competência material para conhecer da questão, com fundamento em que "... para a competência dos tribunais administrativos é necessário que o bem jurídico protegido seja o urbanismo. No caso em apreço, o bem jurídico protegido é a higiene, saúde e salubridade públicas".

II. SOLUÇÃO INTERPRETATIVA DO ÂMBITO DA NORMA

Em 2008, a propósito do X Seminário do CEJUR (Centro de Estudos Jurídicos do Minho) sobre justiça administrativa, VÍTOR GOMES ² pronunciou-se sobre as vozes que clamavam pela transferência da competência de impugnações de matéria contraordenacional para os tribunais administrativos, a par da que existia já em matéria tributária. Na sua opinião, não pondo em causa a natureza administrativa das relações jurídicas geradas nos processos de contraordenação, haveria razões que desaconselhariam a deslocação em bloco desta competência para a jurisdição administrativa: em primeiro lugar, a existência de dezenas de milhares de processos de contraordenação que dão entrada nos tribunais judiciais.

A sua transferência integral para os tribunais administrativos, teria resultados catastróficos, na inevitável prescrição em massa de processos; por outro lado, na sua grande maioria, os recursos de contraordenação respeitam a infrações de deveres estranhos à competência dos tribunais administrativos, pois são em grande parte emergentes de contraordenações rodoviárias ou de matérias próximas ou conexas com ilícitos criminais, sendo que aqui a ideia de especialização milita contra a atribuição de competência à jurisdição administrativa. Apontava então, a solução de manter a regra existente (de atribuição do conhecimento das contraordenações à jurisdição comum), mas operando uma atribuição especial de competência aos tribunais administrativos para o conhecimento das decisões proferidas em processos de contraordenação que "*respeitem àqueles sectores ou domínios da actividade administrativa de que emerge a maioria dos ilícitos incluídos na sua competência (urbanismo, ordenamento do território e ambiente, contratação pública). Aí, a solução tira vantagem da especialização no domínio material a que a infração respeita, à semelhança do que sucede mediante a atribuição aos tribunais tributários da competência para conhecer da impugnação das decisões administrativas relativas às contra-ordenações fiscais*"

² VÍTOR GOMES, "As sanções administrativas na fronteira das jurisdições". Aspectos jurisprudenciais, in Cader-nos de Justiça Administrativa, n.º 71, setembro/outubro, 2008.

Por referência ao direito contraordenacional ambiental, mas de raciocínio aplicável aos restantes domínios, CARLA AMADO GOMES defende o alargamento da jurisdição administrativa à impugnação de sanções contraordenacionais, sendo particularmente pertinente no que respeita às sanções acessórias, na medida em que as mesmas “visam pôr cobro ao incumprimento de prestações jusadministrativas (...) pautadas por ponderações que envolvem critérios de adequação aos quais os tribunais comuns não estão — nem teriam a obrigação de estar — preparados para aplicar”³.

Entende esta autora que a jurisdição sobre o ato administrativo mais agressivo do catálogo — as contraordenações — não deveria continuar confiada à jurisdição comum, em face do alargamento do número de tribunais administrativos após a reforma de 2002/2004. Acresce que a disciplina do CPTA é mais favorável para o arguido do que a do RGCO, do CPP ou dos regimes especiais, na medida em que nestes sistemas está ausente a figura da suspensão provisória da eficácia do ato, prevista no CPTA. Ou seja, se impugnasse no contencioso administrativo, o autor/condenado administrativamente, ao pedir a suspensão da eficácia, gozaria desde logo dessa vantagem: junto dos tribunais comuns, não⁴.

Nuno Brandão⁵ entende fazer sentido que, em domínios materialmente administrativos, como o tributário, tal competência seja deferida aos tribunais administrativos e fiscais; e seria até desejável que essa competência fosse alargada a outras áreas contraordenacionais com uma forte vocação administrativa, como as do urbanismo, do ordenamento do território, da contratação pública ou até do ambiente. Mas apenas na lógica que vem sendo seguida pelo legislador nacional de especializar o conhecimento das impugnações judiciais em processos de contraordenação em função da especialização dos próprios tribunais.

Na verdade, não só a especialização dos tribunais na jurisdição administrativa, mas também o reforço de meios, permitirá o reforço da jurisdição administrativa em matéria contraordenacional e, por essa via, assegurar a plenitude da jurisdição em matéria contraordenacional no âmbito do urbanismo e matérias conexas.

E o Acórdão do Tribunal de Conflitos n.ºs 37/18, leva-nos a concluir por um âmbito bem mais extenso do que simples conexão da matéria ambiental com a matéria do urbanismo que estaria subjacente à questão tratada neste mesmo Acórdão.

Recorda-se que, no caso deste Acórdão, discute-se a competência jurisdicional para dirimir litígio emergente da impugnação de decisão administrativa que aplicou coima por falta de ligação de sistema predial de águas e saneamento aos coletores públicos.

³ CARLA AMADO GOMES, “As contra-ordenações ambientais no quadro da Lei 50/2006, de 29 de agosto: Considerações gerais e observações tópicas”, in Estudos em Homenagem a Miguel Galvão Teles, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2012, p. 459.

⁴ SOFIA MASCARENHAS, O alargamento... cit, p. 47

⁵ NUNO BRANDÃO, Crimes e Contraordenações: da cisão à convergência material, Coimbra Editora, Coimbra, 2016 — pp. 867-869

Se bem que a ligação dos sistemas prediais aos sistemas públicos possa ter uma conexão central, a da matéria ambiental e preservação de saúde pública, a verdade é que as circunstâncias em que essa obrigação pode ocorrer poderá derivar, desde logo, das obrigações de licenciamento de uma obra, nomeadamente do que resulta do projeto de especialidade das redes prediais, no qual se define, de entre o mais, o modo do tratamento dos respetivos efluentes, ou o destino a dar-lhe.

Daí que esta interseção entre o direito do urbanismo e o direito ambiental poderá constituir uma acrescida dificuldade no estabelecimento de uma fronteira bem definida, concretamente com vista à determinação da competência dos tribunais para dirimir litígios relacionados com a impugnação de contraordenações aplicadas por entidades administrativas, como no caso, por um município.

Importa, pois, trazer à colação a posição de Fernando Alves Correia, quanto às diferenças entre direito do urbanismo e direito ambiental.

Segundo este Ilustre Professor, ⁶

“A distinção e, ao mesmo tempo, a estrita conexão entre direito do urbanismo e o direito do ambiente constituem, hoje, um importante princípio do direito constitucional do urbanismo.

Com efeito, depois de estabelecer um apertado laço de união entre o direito do ambiente e o direito do ordenamento do território, ao definir na alínea b) do n.º 2 do artigo 66.º, como incumbência do Estado, para assegurar o direito ao ambiente, ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correta localização das actividades, um equilibrado desenvolvimento sócio-económico e a valorização da paisagem”, consagrou a nossa Constituição, na alínea e) do n.º 2 do mesmo artigo, um vínculo muito forte entre o direito do urbanismo e o direito do ambiente ao preceituar que, para assegurar o direito ao ambiente, incumbe ao Estado “promover, em colaboração com as autarquias locais a qualidade ambiental das povoações e da vida urbana, designadamente no plano arquitetónico e da proteção das zonas históricas”.

Interessa-nos sobretudo realçar, neste preceito, a receção que nele se faz da íntima convivência entre o direito do urbanismo e o direito do ambiente, através da constitucionalização do conceito de “direito do ambiente urbano”, que combina a utilização de um “direito do urbanismo ecológico” e de um “direito do ambiente urbanístico”, tendo como finalidade precípua a promoção da “qualidade ambiental das povoações e da vida urbana.

Esclarecidos, segundo supomos, os estreitos pontos de contacto entre o direito do urbanismo e o direito do ambiente, é ocasião de afirmar que, embora os princípios ambientais

⁶ FERNANDO ALVES CORREIA in Manual de Direito do Urbanismo, vol. I, 2.ª Edição, Almedina, outubro de 2004, págs. 89 a 95.

influenciem intensamente o direito do urbanismo, tanto na fase da elaboração e aprovação dos planos territoriais, como na do licenciamento da realização de projetos públicos e privados suscetíveis de produzirem efeitos significativos no ambiente, o direito do urbanismo e o direito do ambiente conservam entre si um espaço de relativa autonomia.

São três as manifestações mais importantes da referida autonomia.

Primo, essa autonomia tem expressão a nível dos fins. O direito do urbanismo não tem com fim direto e imediato a proteção do ambiente, mas a fixação de regras jurídicas de uso, ocupação e transformação do território. O que significa que o móbil ambiental embora presente, não constitui a ideia condutora da regra jurídica urbanística. Ao contrário, as normas jurídico-ambientais são intrinsecamente preordenadas aos fins de tutela do ambiente.

Secundo, no que concerne à substância, há matérias que constituem o núcleo central do direito do ambiente e que, de modo algum se podem confundir com as do direito do urbanismo, assim sucede com a proteção da fauna e da flora; a prevenção e repressão da poluição, nas suas diferentes modalidades, da água, do solo e o ar; a matéria da responsabilidade civil por danos ambientais; o direito constitucional do ambiente; a matéria do ilícito ambiental, quer de índole penal, quer de índole contraordenacional; o direito processual do ambiente; e as matérias do direito internacional público do ambiente (v. g., responsabilidade civil inter-Estados por danos ambientais) e do direito internacional privado do ambiente (por exemplo questões de responsabilidade civil por danos ambientais entre pessoas jurídico-privadas que suscitem conflitos de competência entre ordens jurídicas diferentes.

Tertio o direito do ambiente também se situa em boa parte no âmbito do direito administrativo, devido à importância das normas de polícia e ao papel de relevo desempenhado pelo Estado e outros entes públicos na defesa do ambiente. Todavia, o direito do ambiente apresenta uma natureza interdisciplinar, já que as normas jurídicas de direito civil (sobretudo no domínio de responsabilidade civil), de direito constitucional, de direito fiscal, de direito internacional público de direito internacional privado e mesmo de direito penal ocupam naquela disciplina jurídica um lugar de destaque.”

A Ilustre Professora Fernanda Paula Oliveira ⁷, quanto à conceção de Direito do Urbanismo, evidenciando a dificuldade da distinção entre direito do urbanismo e direito do planeamento urbanístico, numa abordagem mais ampla, refere:

“Para uma segunda conceção, que podemos designar de intermédia, o direito do urbanismo deve ser entendido como o direito que integra o conjunto de normas e princípios jurídicos que disciplinam a atuação da Administração e dos particulares com vista

⁷ FERNANDA PAULA OLIVEIRA in *Direito do Urbanismo — 2014-2017 — Contraordenações urbanísticas: âmbito e fase administrativa do processo*, Centro de Estudos Judiciários, Coleção de Formação Contínua, julho de 2018, págs. 119. e ss.e FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*, 3.ª edição revista e ampliada, Braga, AEDREL — Associação de Estudos de Direito Regional e Local, 2018

ao correto ordenamento da ocupação, utilização e transformação dos solos para fins urbanísticos, isto é, para fins que excedam um aproveitamento agrícola, florestal, pecuário, mineiro ou cinegético dos solos, ou como o conjunto "... das regras sobre edificação dos solos e sobre a sua infraestruturação, condicionadas a montante, (...) por um variado e heterogêneo conjunto de regimes que devem obter uma expressão unitária, e operativa, no chamado direito do ordenamento do território.

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

De acordo com uma última conceção de direito do urbanismo, que podemos designar de ampla, ele é entendido como a disciplina jurídica que abrange "o conjunto das normas e institutos que disciplinam não apenas a expansão e renovação dos aglomerados populacionais mas também o complexo das intervenções no solo e das formas de utilização do mesmo que dizem respeito às edificações, valorização e proteção das belezas paisagísticas e dos parques naturais, à recuperação de centros históricos, etc.

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

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

Se bem que do Acórdão do Tribunal de Conflitos n.ºs 37/18 não ocorra a concorrência de contraordenações, entendemos que a posição da Ilustre Professora Fernanda Paula Oliveira, abre caminho para que aos tribunais administrativos e fiscais seja conferida competência quando em causa esteja a impugnação de decisões administrativas que apliquem

coimas especificamente no domínio do regime jurídico de urbanização e edificação e em matéria ambiental.

Veja-se, a título de exemplo, a condenação em coima pela falta de licença de utilização de estabelecimento industrial de classe C, em que ocorre também condenação em coima por falta de comunicação prévia.

Estamos perante dois ilícitos de mera ordenação social, puníveis como contraordenação, nos termos da alínea d), n.º 1, do artigo 98.º do Decreto Lei n.º 555/99, de 16/12 e nos termos dos artigos 75.º, do Decreto Lei n.º 169/2012, de 01/08.

O Decreto Lei n.º 169/2012, de 01/08, cria o Sistema da Indústria Responsável, que regula o exercício da atividade industrial, a instalação e exploração de zonas empresariais responsáveis, bem como o processo de acreditação de entidades no âmbito deste Sistema.

Este diploma, emerge de uma preocupação eminentemente ambiental no domínio do exercício de atividade industrial, consagrando no que ao objeto desta apreciação importa, o seguinte:

O artigo 12.º, sob a epígrafe *“Regimes procedimentais para instalação e exploração de estabelecimento industrial”*, estabelece que:

“A instalação e a exploração de estabelecimento industrial ficam sujeitas aos seguintes procedimentos:

- a) Procedimento com vistoria prévia, para os estabelecimentos industriais incluídos no tipo 1;*
- b) Procedimento sem vistoria prévia, para os estabelecimentos industriais incluídos no tipo 2;*
- c) Mera comunicação prévia, para os estabelecimentos industriais incluídos no tipo 3.*

O seu artigo 14.º, identifica as entidades públicas a consultar no domínio da instalação e exploração dos estabelecimentos industriais, entre as quais as autarquias locais.

Na articulação do diploma em causa com outros regimes conexos, estabelece o seu artigo 17.º as condições de articulação com o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação e, especificamente, no que respeita aos estabelecimentos industriais de tipo 3, determina o seu n.º 5 que *“Tratando-se de estabelecimento industrial de tipo 3 cuja instalação, ampliação ou alteração envolva a realização de operação urbanística sujeita a controlo prévio, deve ser obtida autorização de utilização ou certidão comprovativa do respetivo deferimento tácito antes de ser apresentada a mera comunicação prévia ao abrigo do SIR.”*

Ainda o mesmo diploma, no seu artigo 18.º, sob a epígrafe *“Equilíbrio urbano e ambiental”*, consagra o seguinte:

“1. O início da exploração do estabelecimento industrial de tipo 1, 2 ou 3 que envolva a realização de uma operação urbanística sujeita a controlo prévio, depende da prévia

emissão pela câmara municipal territorialmente competente de título de autorização de utilização ou de certidão comprovativa do respetivo deferimento tácito.

2. Não pode ser emitido o alvará de licença ou apresentada a comunicação prévia, de operação urbanística que preveja o uso industrial, sem que seja emitido o título digital de instalação ou de instalação e exploração, consoante for aplicável.

3. Quando verifique a inexistência de impacte relevante no equilíbrio urbano e ambiental, pode a câmara municipal territorialmente competente declarar compatível com uso industrial o alvará de autorização de utilização de edifício ou sua fração autónoma destinado:

- a) Ao uso de comércio, serviços ou armazenagem, no caso de se tratar de estabelecimento industrial a que se refere a parte 2-B do anexo i ao SIR;*
- b) Ao uso de habitação, no caso de se tratar de estabelecimento abrangido pela parte 2-A do anexo i ao SIR.*

4. O procedimento para a obtenção da declaração de compatibilidade referida no número anterior rege-se, com as necessárias adaptações, pelo regime procedimental aplicável à autorização de utilização de edifícios as suas frações constante do RJUE, sendo tal declaração, quando favorável, inscrita, por simples averbamento, no título de autorização de utilização já existente.”

O artigo 30.º e seguintes do mesmo diploma definem o regime da comunicação previa com prazo, cabendo salientar o que resulta do artigo 33.º, n.º 1, *“A exploração de estabelecimento industrial de tipo 3 está sujeita ao regime de mera comunicação prévia, sem prejuízo de o interessado poder optar pela sujeição ao procedimento aplicável aos estabelecimentos de tipo 2, com vista à obtenção, de forma integrada, dos títulos necessários à exploração do estabelecimento industrial.”*

Em matéria sancionatória, por violação de normas do Decreto Lei n.º 169/12, de 01/08, regula no seu artigo 75.º, e a competência sancionatória encontra-se regulada no artigo 77.º, nos seguintes termos:

“1. Compete à ASAE a instrução dos processos de contraordenação por infração ao disposto no SIR e ao seu inspetor geral a aplicação das respetivas coimas e sanções acessórias.

2. Compete às câmaras municipais territorialmente competentes, quando as mesmas sejam entidade coordenadora, a instrução dos processos de contraordenação por infração ao disposto no SIR e aos seus presidentes a aplicação das respetivas coimas e sanções acessórias.”

Outro exemplo que servirá para a aferição dos limites da competência dos Tribunais Administrativos e Fiscais em matéria de impugnação de decisões administrativas que

apliquem coimas em contraordenações em matéria de urbanismo, é a que resulta da aplicação de coimas por violação do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional, aprovado pelo Decreto Lei n.º 166/2008, de 22/08, com a Retificação n.º 63-B/2008, de 21/10.

Mais especificamente, a edificação das designadas construções amovíveis de apoio, em área territorial inserida em Reserva Ecológica Nacional.

O Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional prevê no seu artigo 2.º, n.º 3, que:

“A REN visa contribuir para a ocupação e o uso sustentáveis do território e tem por objectivos:

- a) Proteger os recursos naturais água e solo, bem como salvaguardar sistemas e processos biofísicos associados ao litoral e ao ciclo hidrológico terrestre, que assegurem bens e serviços ambientais indispensáveis ao desenvolvimento das actividades humanas;*
- b) Prevenir e reduzir os efeitos da degradação da recarga de aquíferos, dos riscos de inundações marítimas, de cheias, de erosão hídrica do solo e de movimentos de massa em vertentes, contribuindo para a adaptação aos efeitos das alterações climáticas e acautelando a sustentabilidade ambiental e a segurança de pessoas e bens;*
- c) Contribuir para a conectividade e a coerência ecológica da Rede Fundamental de Conservação da Natureza;*
- d) Contribuir para a concretização, a nível nacional, das prioridades da Agenda Territorial da União Europeia nos domínios ecológico e da gestão transeuropeia de riscos naturais.”*

Ou seja, o objetivo deste regime visa, essencial ou primordialmente, a proteção ambiental.

O Regime da REN, no seu artigo 36.º, estabelece as entidades competentes para a verificação das suas normas, prevendo no artigo 37.º o regime sancionatório e quanto à instrução e decisão dos respetivos processos contraordenacionais regula o artigo 38.º, estabelecendo que *“A instrução e a decisão dos processos contra-ordenacionais competem à comissão de coordenação e desenvolvimento regional ou à administração de região hidrográfica, territorialmente competente, quando as entidades que tenham procedido ao levantamento do auto de notícia se integrem na administração do Estado e às câmaras municipais.”*

O embargo e demolição de construções em contravenção com este Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional está previsto no seu artigo 39.º, estabelecendo no seu n.º 1, que:

“1 Compete à Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, às comissões de coordenação e desenvolvimento regional, à Agência Portuguesa do Ambiente, I. P., aos municípios e às demais entidades competentes

em razão da matéria ou área de jurisdição embargar e demolir as obras, bem como fazer cessar outros usos e acções, realizadas em violação ao disposto no presente decreto-lei, nomeadamente os interditos nos termos do artigo 20.º e os que careçam de autorização nos termos dos artigos 20.º e 23.º sem que a mesma tenha sido emitida.”

Por conseguinte, anota-se desde já a ampla distribuição pelas entidades que consagram competências no domínio da gestão e administração do território, para a fiscalização do cumprimento quer do Regime Jurídico que estabelece o Sistema de Indústria Responsável, quer do Regime da Reserva Ecológica Nacional.

Anota-se, ainda, que tal solução perpassa outros regimes como a Reserva Agrícola Nacional (RAN), porquanto em causa estão matérias que têm conexão e integram um regime de planeamento e sustentabilidade do território, também numa perspetiva de defesa e gestão de recursos.

Outra nota que se impõe deixar é de que todas estas matérias, desde logo pela via do controlo do uso dos espaços territoriais que regulam, nomeadamente no domínio construtivo, tem conexão com o domínio do urbanismo, mesmo considerando uma perspetiva mais restritiva do âmbito do urbanismo, em sede da alínea I), n.º 1 do artigo 4.º do ETAF, (*competência dos tribunais administrativos em sede de impugnações de decisões que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo*), segundo a qual, no conceito de matéria de urbanismo apenas cabem as decisões que apliquem coimas por violação de normas previstas no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação aprovado pelo Decreto Lei n.º 555/99, de 16/12, na redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 28/2010, de 02/09, porquanto, subjacente têm sempre, ou quase sempre, uma atividade construtiva, que convoca a aplicação do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação.

Bem se entende que, o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, o Regime Jurídico que estabelece o Sistema de Indústria Responsável, quer do Regime da Reserva Ecológica Nacional, são constituídos por normas sancionatórias em matéria contraordenacional próprias.

Mas também vimos que a competência para a fiscalização do cumprimento de tais regimes perpassa por entidades diversas, como resulta, aliás, do disposto no artigo 101.º-A do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE), segundo o qual, *“Qualquer pessoa tem legitimidade para comunicar à câmara municipal, ao Ministério Público, às ordens ou associações profissionais, ao InCI, I. P., ou a outras entidades competentes a violação das normas do presente diploma.”*

E o RJUE, no seu artigo 98.º, n.º 10, estabelece que *“A competência para determinar a instauração dos processos de contraordenação, para designar o instrutor e para aplicar as coimas pertence ao presidente da câmara municipal, podendo ser delegada em qualquer dos seus membros.”*

De todo o modo, não caberá no espírito do legislador que consagrou a norma da alínea I), n.º 1 do artigo 4.º do ETAF, e que atribui competência aos Tribunais

Administrativos para dirimir litígios emergentes de decisões administrativas que apliquem coimas por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo, afastar dessa competência a apreciação de litígios resultantes de decisões que apliquem coima por violação daqueles regimes, que não especificamente no domínio do RJUE, porquanto, todas essas entidades, que determinem a aplicação de coimas no âmbito destes regimes jurídicos, o fazem:

Primeiro, ao abrigo de normas de direito administrativo;

Segundo, em matéria de direito do urbanismo, porquanto, subjacente têm uma atividade construtiva ou o uso de construções existentes.

Terceiro, porque tais construções, houveram ou terão que ter subjacente uma concreta convocação do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, por via da conformação dos licenciamentos, comunicações prévias, etc.

Ou, então, pela via da ausência de tais ações de controlo administrativo que sempre estão subjacentes a qualquer intenção de uso do solo, independentemente da sua programação em sede de planos de ordenamento territorial, ou em espaços sobre os quais impendem restrições de utilidade pública que condicionam o seu uso, como é o caso da Reserva Ecológica Nacional, da Reserva Agrícola Nacional, entre outras.

De resto, considerar isoladamente, para efeito de atribuição de competência dos Tribunais Administrativos para dirimir litígios emergentes de impugnações de decisões administrativas que apliquem coimas por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo, cada um desses regimes, constituirá, por certo, a interpretação do conceito de matéria de urbanismo que o legislador não quis empregar na formação da norma contida na alínea I), n.º 1 do artigo 4.º do ETAF, sob pena de, em muitos dos casos, se entrar num paradoxo.

Centremo-nos, a título de exemplo, num caso específico.

A construção em espaço territorial sujeito às restrições do Regime da Reserva Ecológica Nacional, de uma construção “em madeira”, sem fixação ao solo através de sapatas e pilares, mas sim, através de sistema de fixação por parafusos próprios. E que essa construção foi submetida a licenciamento ou a comunicação prévia, com rejeição liminar por:

Primeiro, requerida a autorização junto da CCDRC — Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional competente, foi indeferida;

Segundo, a pretensão em causa se situar em regime da REN, que não permite a intervenção requerida, e por se haver, desde logo, detetado que o sistema de fixação ao solo através de parafusos implica, como não podia deixar de ser, a construção de maciços de betão, onde os parafusos amarrarão, com o conseqüentemente movimento de terras;

Terceiro, porque a construção em causa se localizaria em zona de leito de cheia.

Apesar de tais circunstâncias o interessado avançou com a construção, cuja demolição foi ordenada.

É levantado auto de contraordenação por violação das normas subjacentes ao regime jurídico da Reserva Ecológica Nacional.

O Município a quem foi dirigida a comunicação prévia, em face da sua rejeição limitar que decidiu, ordenou a demolição.

O interessado impugna a decisão do Município, na parte que ordenou a demolição da construção, por entender que a construção em causa não está sujeita a licenciamento ou comunicação prévia, impugnação essa que foi decidida improcedente pelo Tribunal Administrativo e Fiscal, por entender que, em face da concreta pretensão construtiva do interessado, a mesma carecia, primeiro, de autorização da CCDR competente que foi indeferida, e ao contrário do que afirma o interessado, a mesma estaria sujeita a controlo prévio pelo Município competente.

E assim decidiu o Tribunal, por força da abrangência do conceito de operação urbanística consagrado no artigo 2.º do RJUE, por se perfilhar o entendimento de que “...o RJUE tem um âmbito de aplicação mais alargado do que o que resultava dos anteriores regimes constantes dos Decretos-Leis n.ºs 445/91 e 448/91. Com efeito, o mesmo aplica-se não apenas as obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, conservação e demolição de edifícios destinados a utilização humana ou de qualquer outra construção que se incorpore no solo com carácter de permanência, bem como aos trabalhos de remodelação de terrenos (operações anteriormente reguladas no Decreto-Lei n.º 445/91), e, ainda, a obras de urbanização e operações de loteamento (matérias abrangidas, em princípio, pelo Decreto-Lei n.º 448/91), mas a todas as restantes operações urbanísticas, isto é, todas as operações materiais de urbanização, edificação, de utilização dos edifícios ou do solo desde que, neste último caso, para fins não exclusivamente agrícolas, pecuários, florestais, mineiros ou de abastecimento público de água [alínea j) do artigo 2.º]. Exemplo de operações que podem enquadrar-se neste conceito e o da utilização de um terreno sem necessidade de qualquer construção para instalação de um stand de vendas de automóveis ou para a instalação de parques de exposições da mais variada natureza.

Trata-se, efetivamente, neste caso, de uma utilização dos solos para fins não agrícolas, florestais, mineiros ou de abastecimento público de água, pelo que se enquadra, claramente, no âmbito das operações urbanísticas reguladas no RJUE. Neste mesmo sentido, ainda que com especificidades, cfr. já o disposto no Decreto-Lei n.º 343/75, de 3 de julho, que define o regime das construções amovíveis no solo, alterado pela última vez pela Lei n.º 30/2006, de 11 de julho.”⁸

Por outro lado, a decisão administrativa que aplica a coima por violação das normas constantes do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional, foi impugnada junto do

⁸ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES e DULCE LOPES In Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado, 2016, 4.ª Edição, Almedina, págs. 57.

Tribunal de Comarca, Juízo de Instância Criminal, que decidiu absolver o interessado da prática da contraordenação, por considerar, no essencial, que *“Essa instalação situa-se na..., a qual constitui uma habitação destinada a turismo..., tendo sido construída uma piscina e criada uma instalação de apoio social e técnico, os quais são equipamentos indissociáveis quer na utilização, quer no funcionamento, onde se insere o sistema de apoio de águas.*

A instalação referida consiste numa estrutura de madeira, em que uma parte está assente sobre a piscina, e outra sob a superfície do solo, pelo que não houve necessidade de criar qualquer aterro para elevação da plataforma, nem exigiu a execução de fundações e lajes de betão, não possuindo ligação permanente ao solo.

A estrutura em causa é amovível, podendo ser desmontada e montada, por estar fixada à piscina e a uma estrutura que se encontra presa por parafusos e porcas.

Assim, com base no enquadramento jurídico realizado, e atendendo à factualidade dada como provada, afigura-se que não se encontram preenchidos os elementos objetivos do ilícito contra-ordenacional em causa na medida em que a obra em causa não encontra guarida nos arts. 4.º, n.º 2, al.s b) e c) e 2.º, n.ºs 1 e 2 do DL n.º 555/99, de 16/12, pelo que não carecia de licenciamento prévio.”

Contudo, a pretensão em causa tem subjacente a construção de uma piscina, a cuja estrutura foi agregado o edifício de apoio, não levando em consideração que *“A instalação que se refere em 1) situa-se na..., a qual constitui uma habitação destinada a..., tendo sido construída uma piscina e criada uma instalação de apoio social e técnico, os quais são equipamentos indissociáveis quer na utilização, quer no funcionamento, onde se insere o sistema de apoio de águas.”*

Ou seja, a disparidade entre ambas decisões é de tal modo desvirtuadora da unidade do sistema jurídico, que permitiu ao interessado obter duas decisões absolutamente antagónicas sobre a questão essencial, que se prende com a necessidade ou não de licenciamento ou comunicação prévia da pretensão construtiva, acrescida da omissão da sua integração em Reserva Ecológica Nacional.

Para além de se haver desvirtuado o sistema jurídico como um todo, assente num bloco de legalidade cuja aplicação se impunha e que por força da interpretação, segundo a qual a competência dos tribunais administrativos para os litígios emergentes de impugnações de decisões administrativas que apliquem coimas por violação de direito administrativo em matéria de urbanismo, não admite que tal competência verse sobre decisões que não se detenham na aplicação de coimas por violação do RJUE, será desajustada ao espírito do legislador.

Na verdade, também não se entende que a um Tribunal de competência especializada em matéria de aplicação de normas de direito administrativo, como seja, a de impugnação de decisões que, por violação, por exemplo, de norma do Regime da REN, ordenam a demolição de construção, se não reconheça, por força daquela interpretação, competência para os litígios resultantes da impugnação de decisões administrativas que apliquem coimas por violação da mesma norma do regime da REN.

E assim se interpretando, assim se decidindo em sede de conflitos negativos de competência, corre-se o risco de se cindir a unidade do sistema jurídico e do bloco de legalidade cuja aplicação se impõe, para além de se contribuir para a destruição de um princípio basilar do sistema constitucional que é o da proteção da segurança jurídica e da proteção da confiança dos cidadãos, na perspectiva de que a cada pessoa seja garantida e assegurada a continuidade das relações em que intervém e dos efeitos jurídicos dos atos que pratica, assistindo às pessoas o direito de poderem confiar que as decisões sobre os seus direitos ou relações/posições jurídicas tenham os efeitos previstos nas normas que os regulam e disciplinam.

Por conseguinte, num critério interpretativo da norma contida na alínea I), n.º 1, do artigo 4.º do ETAF, entende-se que, no conceito de “*normas de direito administrativo em matéria de urbanismo*”, se devem integrar todas as decisões que tenham subjacentes uma atividade construtiva ou o uso de solos que destinem a utilização diferentes dos fins que os respetivos regimes estabeleçam.

Assim, quer no âmbito do caso do Acórdão do Tribunal de Conflitos n.ºs 37/18, quer no caso em que haja concorrência de contraordenações previstas e punidas pelo RJUE ou por qualquer outro regime jurídico que implique uma atividade construtiva ou uso do espaço territorial regulado por um regime jurídico específico, quer não exista essa concorrência, mas tais sanções derivem do uso do solo ou das construções em contravenção com os regimes jurídicos aplicáveis, suscetíveis de contraordenação, devem considerar-se competentes para os litígios daí advenientes os Tribunais Administrativos.

Por conseguinte, quer a distinção entre direito do urbanismo e direito do ambiente formulada pelo Ilustre Professor Fernando Alves Correia, quer ainda a ampla conceção de direito do urbanismo formulada pela Ilustre Professora Fernanda Paula Oliveira, não resolvem o problema suscitado em toda a sua extensão ou amplitude, porquanto, a apreciação ou enquadramento quer da questão da ligação das redes prediais de um prédio às redes públicas, quer ainda qualquer outra, haverá de ser enquadrada na concreta circunstância em que surge.

E no caso específico do Acórdão em apreciação (Tribunal de Conflitos n.ºs 37/18), haverá de se atentar se da obrigação resultante do licenciamento da construção, operada pela conformidade com os projetos de especialidades integrantes desse licenciamento e, assim, emanadas de uma aprovação assente em normas de direito do urbanismo, ou se, por outro lado, da imposição, por exemplo, a uma construção existente e em relação à qual foi ordenada a ligação das respetivas redes à rede pública, aqui sim, numa concreta atuação com vista ao cumprimento de um comando normativo de defesa do ambiente e também de repercussões na saúde pública, sem a preocupação da conformação desse comando com o que possa resultar dos condicionalismo da aprovação do licenciamento da construção.

Mas, ainda assim, porque estão em causa as condições de utilização de uma edificação, também a competência para os litígios emergentes da aplicação de coimas, deveria ser conferida aos Tribunais Administrativos.

É, pois, sempre, nesta linha de fronteira, muitas vezes de difícil distinção, que haverá de definir-se o âmbito das ações de que possam resultar e impor uma concreta atuação.

Daí que, a delimitação da competência material para dirimir os litígios consubstanciados na aplicação de sanções em sede contraordenacional, haverá de resultar da avaliação concreta das circunstâncias que fizeram emergir o ilícito correspondente, e não por uma avaliação de enquadramento legal em termos gerais, que, por certo, conduzirá a uma dogmática que não desce à situação vivida.

Ou seja, necessário será avaliar se a falta de cumprimento, no caso, da ligação às redes públicas, resulta na violação dos termos da licença emitida.

De resto, tal consideração resulta da posição da Ilustre Professora Fernanda Paula Oliveira ⁹, ao afirmar, *“admite-se, porém, que a impugnação judicial de uma coima por contraordenação de ordenamento do território seja da competência dos tribunais administrativos sempre que simultaneamente ocorra uma contraordenação prevista no RJUE.*

É isso que decorre do artigo 75.ºA, ao determinar que “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.

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

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

⁹ FERNANDA PAULA OLIVEIRA, in *Direito do Urbanismo — 2014-2017 — Contraordenações urbanísticas: âmbito e fase administrativa do processo*, Centro de Estudos Judiciários, citada, págs. 123 e ss.

não há qualquer conduta censurável que justifique aplicar a sanção administrativa aqui em referência.

Em abono desta posição podemos ainda colher a opção do legislador que vem adotando medidas legislativas tendentes à afirmação dessa natureza, como resulta da recente alteração ao Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, pela qual é proposta a criação de juízos de competência especializada, nomeada e concretamente juízos de urbanismo, ambiente e ordenamento do território, aos quais incumbirá conhecer de todos os processos relativos a litígios em matéria de urbanismo, ambiente e ordenamento do território sujeitos à competência dos tribunais administrativos, e das demais matérias que lhe sejam deferidas por lei ¹⁰.

E é nesta perspetiva de uma jurisdição de tutela plena, que não se acolhe uma interpretação restritiva ao âmbito da norma contida na alínea l), n.º 1, do artigo 4.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), segundo a qual, estes tribunais apenas terão competência para dirimir os litígios emergentes de impugnações de decisões administrativas que apliquem coimas apenas no âmbito do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação.

Acompanhamos, pois, também, VASCO PEREIRA DA SILVA ¹¹, que já em 1997 havia alertado para o problema e proposto a especialização em função da matéria no âmbito da jurisdição administrativa, designadamente nos domínios do direito da função pública, do urbanismo, do ambiente e do ordenamento do território. A progressiva criação destes tribunais administrativos em função da matéria seria, na sua opinião, um bom instrumento para a melhoria do funcionamento do contencioso administrativo, potenciando a celeridade e a qualidade da justiça administrativa.

Entendendo-se que a Jurisdição Administrativa carece, ainda hoje, de reforço significativo de meios para comportar a atribuição de competência para as amplas matérias das quais possam emergir litígios derivados de decisões administrativas que apliquem coimas e sanções acessórias, mas tal não justifica que se enquadre na norma do ETAF matérias que, pela sua natureza imponham a defesa da unicidade do sistema jurídico, segundo um bloco de legalidade e a proteção da confiança dos cidadãos em geral quanto à defesa da legalidade.

III. A EXECUÇÃO DAS DECISÕES NÃO IMPUGNADAS

A par da delimitação da competência da jurisdição administrativa e fiscal, coloca-se ainda a questão da competência para a execução das decisões que apliquem coimas em matéria de urbanismo, mas não impugnadas.

¹⁰ Artigo 9.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, na redação dada pela Lei n.º 114/2019, de 12/09.

¹¹ VASCO PEREIRA DA SILVA, Breve nota sobre o direito sancionatório do ambiente, in Direito Sancionatório das Entidades Reguladoras, Coimbra, Coimbra Editora, 2009, págs. 271 a 298

Recentemente o Tribunal Constitucional decidiu pelo seu Acórdão de 11 de dezembro de 2019, processo n.º 494/18 *“Não julgar inconstitucional a interpretação normativa do artigo 4.º, n.º 1, alínea l), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, na redação que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, segundo a qual os tribunais administrativos de círculo são competentes para conhecer e tramitar execuções de coimas aplicadas por decisões não impugnadas nos tribunais administrativos, no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo;”*

Todavia, do mesmo Acórdão no ponto 7, resulta:

Pela mesma ordem de razões, não pode merecer censura, à luz do princípio do juiz natural, a opção legislativa de atribuir à jurisdição administrativa a competência para apreciação dos recursos que visem as decisões administrativas adotadas neste âmbito — quer visem a aplicação de coimas, quer visem a execução de coimas não impugnadas.

Não se vê, na verdade, qualquer motivo para sustentar que ofende o princípio do juiz natural a interpretação da alínea l) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF no sentido de atribuir competência aos tribunais administrativos a competência para conhecer não apenas 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, como também das decisões que visem a execução dessas mesmas coimas, ainda que não tenham sido impugnadas diante dos tribunais administrativos.

Ora, se bem se entende, parece haver alguma diferença entre o segmento decisório daquele Acórdão e o que resulta da sua fundamentação, seu ponto 7, porquanto aqui, refere-se a decisões que visem a execução dessas mesmas coimas e no segmento decisório, refere-se a “conhecer e tramitar as decisões de coimas aplicadas por decisões não impugnadas”.

Está firmado na jurisprudência que *“O carácter definitivo da decisão da autoridade administrativa ou o trânsito em julgado da decisão judicial que aprecie o facto como contraordenação ou como crime precludem a possibilidade de reapreciação de tal facto como contraordenação e a decisão administrativa definitiva é equiparada a uma sentença, como título executivo, pelo que, deduzidos embargos de executado, a este apenas é possível invocar, como fundamentos de oposição à execução, os previstos para a sentença judicial no art. 729.º do CPC”* — cfr. Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães de 10/11/2016¹²

Com efeito, discussão parece não oferecer que uma decisão judicial de condenação em coima por contraordenação em matéria de urbanismo, constitui um título executivo à luz do disposto na alínea a), n.º 1 do artigo 703.º do CPC.

¹² In www.dgsi.pt/jtrg.nsf/86c25a698e4e7cb7802579ec004d3832/83c9801a6542bcdd8025807a005a6c10?OpenDocument

E uma decisão administrativa que aplique coima por contraordenação em matéria de urbanismo, que não seja impugnada, faz precluir a possibilidade de reapreciação de tal facto como contraordenação e a decisão administrativa definitiva é equiparada a uma sentença, como título executivo.

Tendo em vista uma mais célere cobrança da receita Estadual, procedeu-se a importante alteração ao artigo 148.º do Código do Processo nos Tribunais Administrativos e Fiscais, pela Lei n.º 27/2019, de 28/03, introduzindo a alínea c) ao seu n.º 2, passando a integrar o âmbito da execução fiscal a cobrança coerciva de *“Custas, multas não penais e outras sanções pecuniárias fixadas em processo judicial.”*

Então, o artigo 148.º do CPPT, passou a ter a seguinte redação:

“1. O processo de execução fiscal abrange a cobrança coerciva das seguintes dívidas:

- a) Tributos, incluindo impostos aduaneiros, especiais e extrafiscais, taxas, demais contribuições financeiras a favor do Estado, adicionais cumulativamente cobrados, juros e outros encargos legais;*
- b) Coimas e outras sanções pecuniárias fixadas em decisões, sentenças ou acórdãos relativos a contraordenações tributárias, salvo quando aplicadas pelos tribunais comuns.*
- c) Coimas e outras sanções pecuniárias decorrentes da responsabilidade civil determinada nos termos do Regime Geral das Infracções Tributárias.*

2. Poderão ser igualmente cobradas mediante processo de execução fiscal, nos casos e termos expressamente previstos na lei:

- a) Outras dívidas ao Estado e a outras pessoas colectivas de direito público que devam ser pagas por força de acto administrativo;*
- b) Reembolsos ou reposições.*
- c) Custas, multas não penais e outras sanções pecuniárias fixadas em processo judicial.”*

Efetivamente, a redação a alínea a) do n.º 2, do artigo 148.º do CPPT, consagra um variadíssimo leque de situações subsumíveis, entre as quais, naturalmente, as que resultem de coimas aplicadas por via de decisão administrativa, já que as que sejam resultantes de sentenças condenatórias têm acolhimento na alínea b) do seu n.º 1.

Quanto à previsão contida na alínea b), n.º 2, do artigo 148.º, Jorge Lopes de Sousa¹³ refere que *“A cobrança de créditos de natureza não tributária através do processo de*

¹³ JORGE LOPES DE SOUSA, Código do Procedimento e Processo Tributário, 6.ª Edição, 2011, Anotado e Comentado, vol. III, Áreas Editora, pág. 31.

execução fiscal depende sempre da existência de lei expressa que preveja tal forma de cobrança, como resulta do corpo do n.º 2 deste artigo.

Relativamente às dívidas que devam ser pagas por força de acto administrativo, existe uma norma de carácter geral que autoriza a utilização do processo de execução fiscal, que é o artigo 155.º, n.º 1 do CPA (atual artigo 179.º, n.º 1)."

Os n.ºs 1 e 2 do artigo 179.º, do Código do Procedimento Administrativo (CPA), consagram:

"1. Quando, por força de um ato administrativo, devam ser pagas prestações pecuniárias a uma pessoa coletiva pública, ou por ordem desta, segue-se, na falta de pagamento voluntário no prazo fixado, o processo de execução fiscal, tal como regulado na legislação do processo tributário.

2. Para efeitos do disposto no número anterior, o órgão competente emite, nos termos legais, uma certidão com valor de título executivo, que remete ao competente serviço da Administração tributária, juntamente com o processo administrativo."

E tal solução valerá indistintamente para o Estado, naturalmente, e para todas as pessoas coletivas de direito público, incluindo as autarquias locais, enquanto pessoas coletivas de direito público, assim consagradas no artigo 235.º da Constituição da República Portuguesa, embora dotadas de autonomia administrativa e financeira. FREITAS DO AMARAL¹⁴ define-as como "pessoas coletivas públicas" e como "pessoas coletivas de população e território", resultando desta definição que a autarquia local é pessoa coletiva pública ou de direito público, criada por ato do poder público para a prossecução de interesses públicos, exercendo em nome próprio poderes de autoridade.

E essa autonomia financeira das autarquias locais, implica seja disponibilizado um conjunto vasto de recursos financeiros, quer de origem heterónoma — do Estado — como de origem própria — taxas, preços, etc. — contudo, e a própria Constituição di-lo, o Estado é unitário (artigo 6.º n.º 2 da Constituição), assim sendo as autarquias não constituem realidades economicamente autossuficientes, fazem parte de uma realidade maior que é o Estado. Isso torna-se mais evidente quando se trata de questões orçamentais. Com efeito, os déficits e os superávits dos orçamentos autárquicos condicionam o Orçamento Geral do Estado¹⁵.

E essa autonomia financeira e o inerente exercício dos poderes tributários que a lei lhe confira encontra-se consagrado no artigo 6.º, da Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro, nos seguintes termos:

"1. As autarquias locais têm património e finanças próprios, cuja gestão compete aos respetivos órgãos.

¹⁴ FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, vol. I, 3.º edição, Almedina, Coimbra, 2006, p. 480).

¹⁵ ANTÓNIO PEDRO MONTEIRO DELGADO, in Dissertação para a obtenção do Grau de Mestre em Ciências Jurídico-Políticas, A Configuração do Poder Local na Constituição Portuguesa de 1976: A Autonomia do Poder Local e o Poder Regulamentar Municipal, Universidade Autónoma de Lisboa, 2013, pp. 51 e segs.

2. *A autonomia financeira das autarquias locais assenta, nomeadamente, nos seguintes poderes dos seus órgãos:*

- a) *Elaborar, aprovar e modificar as opções do plano, orçamentos e outros documentos previsionais, bem como elaborar e aprovar os correspondentes documentos de prestação de contas;*
- b) *Gerir o seu património, bem como aquele que lhes seja afeto;*
- c) *Exercer os poderes tributários que legalmente lhes estejam atribuídos;*
- d) *Liquidar, arrecadar, cobrar e dispor das receitas que por lei lhes sejam destinadas;*
- e) *Ordenar e processar as despesas legalmente autorizadas;*
- f) *Aceder ao crédito, nas situações previstas na lei.”*

O processo de execução fiscal ¹⁶ é constituído por uma série encadeada de atos tendo em vista fundamentalmente obter a cobrança da dívida tributária e o seu pagamento ao credor tributário, em que, atento o previsto no n.º 1, do art. 103.º, da LGT, os atos de natureza não jurisdicional são executados pela administração fiscal, apesar de a lei atribuir ao processo de execução fiscal natureza judicial.

Com efeito, de acordo com o estatuído no supra referido art. 103.º, n.º 1, da LGT, “o processo de execução fiscal tem natureza judicial, sem prejuízo da participação dos órgãos da administração tributária nos actos que não tenham natureza jurisdicional”. Este preceito legal revela, assim, uma opção clara do legislador pela natureza do processo de execução fiscal, como processo que decorre debaixo de um apertado controlo de legalidade do tribunal e em que a intervenção da administração tributária está conformada como de simples participação na realização do seu escopo judicial.

Como tal, o sentido da norma do art. 103.º, n.º 1, da LGT é o de que a execução fiscal atua através da forma de processo, entendido como um conceito moldado a partir do modelo que fornece o processo judicial, e não através da forma de procedimento administrativo, entendido como modo de realização do direito administrativo.

Todavia, o processo de execução fiscal só passará para a fase jurisdicional se, e na medida em que tenha sido suscitada no mesmo alguma das situações elencadas no art. 151.º, n.º 1, do CPPT, sendo que, se tal não suceder, “este tramitará exclusivamente no órgão de execução fiscal, onde será proferida a declaração de extinção da execução”.

Deste modo, pode mesmo acontecer, e até é a situação mais comum, que o processo de execução fiscal se inicie e decorra por inteiro no âmbito da administração tributária (ou

¹⁶ MARIA ISABEL DA COSTA RODRIGUES, “O processo de execução fiscal nas autarquias locais”, dissertação na área de especialização em Ciências Jurídico-Políticas/Menção em Direito Fiscal, Coimbra, setembro de 2014, pág 23 /25

na autarquia) esgotando-se com a intervenção do" órgão de execução fiscal "e sem que haja qualquer ato praticado por um juiz, sem intervenção do tribunal, por não se ter suscitado a prática de um ato jurisdicional. Não obstante, o processo de execução fiscal não deixa de ser um processo judicial com todas as consequências que daí decorrem no plano das garantias dos contribuintes.

O processo de execução fiscal nas autarquias locais tem natureza judicial, sendo competente para o mesmo os serviços da autarquia a que pertencem os tributos em dívida, salvo quando ocorram incidentes, embargos, oposição, incluindo a que incida sobre os pressupostos da responsabilidade subsidiária, e reclamação dos atos praticados pelos órgãos da execução fiscal, casos em que já será competente para decidir os tribunais tributários de 1.ª instância da área da autarquia local em causa ¹⁷. Só não será assim "quando a execução fiscal deva correr nos tribunais comuns, caso em que cabe a estes tribunais o integral conhecimento" de tais questões, conforme prevê o n.º 2, do já aludido art. 151.º, do CPPT ¹⁸.

Tal como decorre do artigo 15.º, alínea f), da Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro, que aprova o regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais, na redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 71/2018, de 31/12, "Os municípios dispõem de poderes tributários relativamente a impostos e outros tributos a cuja receita tenham direito, nomeadamente ...Outros poderes previstos em legislação tributária", o que nos reconduz para as previsões normativas contidas nas alíneas a), n.º 2 e alínea b), n.º 1 do artigo 148.º do CPPT, segundo as quais, no âmbito da execução fiscal poderão os municípios executar dívida resultante de coima aplicada por decisão que haja proferido, ou, ainda, dívida de coima fixada por sentença, sempre em matéria de urbanismo e que comporte exclusivamente quantia pecuniária.

De resto, com tal solução, mantém-se a garantia constitucional da Tutela Jurisdicional Efetiva, através da sindicância judicial, se necessária, da execução fiscal, agora sob a competência dos Tribunais Tributários, à luz do que dispõem o artigo 203.º e ss. do CPPT e do artigo 49.º do ETAF.

O Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 19/2011, considera que a decisão administrativa de aplicação de coimas como um ato (materialmente) administrativo, porquanto ali decidiu que "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".

¹⁷ Cf. art. 151.º, n.º 1, do CPPT.

¹⁸ Idem, pág. 27.

E a alínea n), n.º 1, do artigo 4.º, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais consagra que “*Compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham por objeto 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;*

A Lei confere às Autarquias Locais poderes em matéria de execução das suas decisões, nomeadamente a que imponham o pagamento de quantias.

Por fim, recordar-se-á que vigora em processo tributário o princípio da tipicidade dos fundamentos de oposição, como decorre do advérbio «só» utilizado no artigo 204.º do CPPT.

a) seguindo um critério de separação de matérias de regimes jurídicos, caberá referir que, mesmo em tais circunstâncias, os tribunais criminais devem ser considerados competentes para apreciar impugnações de decisões administrativas nessa matéria e mesmo existindo uma conexão com o uso de edificações, desde que envolvam questões de ordem criminal ou o ilícito em causa possa ser também subsumível à prática de ilícito criminal.

Ou seja, os tribunais da ordem criminal devem ser considerados competentes para a apreciação de decisões que apliquem coimas por violação de regras ambientais ou outras, que se apresentem isoladas de um contexto de edificações ou uso de espaços territoriais que tenham em vista a sua edificabilidade, desde que essa contraordenação esteja associada a prática de ilícito criminal.

Exatamente no pressuposto da especialidade de cada jurisdição, em face da matéria subjacente, na defesa da aplicação do bloco de legalidade que a situação concreta exija.

IV. CONCLUSÃO

E, assim, permitimo-nos chegar também à conclusão de que o preenchimento do conceito *normas de direito administrativo em matéria de urbanismo* que emerge da norma contida na alínea l), n.º 1, do artigo 4.º, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), deve ocorrer segundo a interpretação de que, quer no caso em que haja concorrência de contraordenações previstas e punidas pelo RJUE ou por qualquer outro regime jurídico que implique uma atividade construtiva ou uso do espaço territorial regulado por um regime jurídico específico, quer não exista essa concorrência, mas tais sanções derivem do uso do solo ou das construções em contravenção com os regimes jurídicos aplicável, suscetíveis de contraordenação, devem considerar-se competentes para os litígios daí advenientes os Tribunais Administrativos, convocando-se, em abono desta posição, a definição ampla de Direito do Urbanismo, segundo a Ilustre Professora Fernanda Paula Oliveira

De resto, recorrendo a um critério de comparabilidade entre norma prevista na alínea *l*), n.º 1, do artigo 4.º do ETAF, de que vimos tratando, com a que resulta da alínea *b*), n.º 1 do artigo 49.º, do mesmo ETAF, segundo a qual compete aos tribunais tributários conhecer da impugnação de decisões de aplicação de coimas e sanções acessórias em matéria fiscal, não resultando desta última qualquer restrição de competência dos tribunais tributários em matéria de impugnação de decisões que apliquem coimas em matéria fiscal, não se afigura como possível entender que o espírito do legislador que lavrou a redação de ambas as normas não seja outro, senão o de pretender atribuir competência aos tribunais administrativos para apreciação dos litígios emergentes de contraordenações, quer nos casos em que haja concorrência de contraordenações previstas e punidas pelo RJUE e por qualquer outro regime jurídico que implique uma atividade construtiva ou uso do espaço territorial regulado por um regime jurídico específico, quer não exista essa concorrência, mas tais sanções derivem do uso do solo ou das construções em contravenção com os regimes jurídicos aplicáveis, suscetíveis de contraordenação, desde que não tenham subjacente a prática de ilícito criminal.

E quanto à execução, quer das decisões dos Tribunais Administrativos que apliquem coimas e sanções acessórias em matéria de urbanismo, quer quanto às decisões administrativas que apliquem coimas e sanções acessórias em matéria de urbanismo, que não hajam sido impugnadas, são competentes os Tribunais Administrativos.

Como medida que visa a racionalização de recursos quer nos Tribunais Administrativos, quer na Administração Pública e quando esteja em causa a execução quer de decisões judiciais, quer de decisões administrativas que apliquem coima resulta de contraordenação em matéria administrativa, por estar em causa apenas a dívida de uma quantia, sem ter associada a sanção acessória, as mesmas devem ser executadas no âmbito da execução fiscal prevista no artigo 148.º do CPPT e no artigo 15.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais, consoante se trate de valores devidos a autarquias locais ou não.

Palavras chave: contraordenações; competência; administrativo; penal; urbanismo; jurisdição; execução fiscal.