



*constituição de “arguido” nos processos de contra-ordenação, pela realização de obras sem licença em prédio ou fracção arrendada”.*

Esta solicitação surge na sequência de que, *“Recentemente a entidade decisora, e com toda a pertinência, levantou a questão da responsabilidade do inquilino, até que ponto tem de ser o inquilino o responsável por obras realizadas num prédio que não é sua propriedade “.*

Segundo consta da informação dos Serviços remetida, *“(…) tem sido entendimento desta Divisão Municipal, na tramitação dos processos de contra-ordenação imputar os factos a quem de facto os praticou, ou seja com base na culpa subjectiva em que se sustenta todo o processo contraordenacional. Assim as obras sem licença ora podem e são imputadas aos proprietários, quando a fiscalização nos identifica tal como sendo o autor das obras, ora o são aos inquilinos/arrendatários, quando são estes os identificados como os autores de tais obras”.*

Consta da informação supra mencionada que *“O Tribunal de Pequena Instancia Criminal pronunciou-se recentemente em processo análogo, absolvendo o proprietário do prédio por não ter sido este quem de facto realizou as obras. Ora tem sido este o entendimento perflhado por esta Divisão”* – sublinhado nosso.

Mais é referido pelos Serviços que, *“É na instrução do processo que se apuram os factos e a responsabilidade dos mesmos, finalizando o processo de contraordenação muitas vezes com uma decisão administrativa que condena o inquilino/arguido no processo ao pagamento de uma coima pela realização de obras sem licença na fracção ou prédio arrendado, pois a essa conclusão nos levou os factos apurados pela fiscalização, a confissão dos factos pelo próprio arguido e a produção da prova nomeadamente pela audição das testemunhas”.*

### **Análise e Enquadramento Jurídico**

Tendo em conta o supra mencionado, vamos, proceder a uma análise, dos diplomas/normas com relevância para a decisão sobre a questão que ora nos é colocada.

O Decreto-Lei 433/82, de 27 de Outubro, alterado pelos diplomas que passamos a enunciar, Lei 4/89, de 3 de Março, Decreto-Lei 356/89, de 17 de Março, Lei 14/95 de 5 de Maio, Decreto-Lei 244/95 de 14 de Setembro e Lei 109/2001 de 24 de Dezembro, institui o ilícito de mera ordenação social e respectivo processo.

É de salientar, desde já que, após a revisão operada pelo Decreto-Lei 244/95, de 14 de Setembro “(...) a identificação entre a base normativa do regime do ilícito geral de mera ordenação social e as soluções da Parte Geral do Código Penal acentuou-se ainda mais, recorrendo agora o legislador na maior parte dos casos à importação pura e simples das soluções do Direito Penal” (1).

Considerando o supra mencionado, e, conforme se verifica no ilícito criminal, a contra – ordenação é constituída por três elementos: facto típico (elemento material), culpabilidade (elemento moral) e punibilidade (elemento sancionatório).

Como é referido por Figueiredo Dias, relativamente ao elemento “culpabilidade”, “(...) não se trata aqui de uma culpa, como a jurídico-penal, baseada numa censura ética, dirigida à pessoa do agente e à sua atitude interna, mas apenas de uma imputação do facto à responsabilidade social do seu autor; dito de outra forma, da adscrição social de uma responsabilidade que se reconhece exercer ainda uma função positiva e adjuvante das finalidades admonitórias da coima” (2).

O artigo 7º nº 1, do Regime Geral das Contra-Ordenações dispõe que, “As coimas podem aplicar-se tanto às pessoas singulares como às pessoas colectivas, (...)”; não obstante termos presente o conceito de “culpa”, cuja matriz radica na consciência e na vontade, características do comportamento humano, “A pessoa colectiva é uma realidade, constituindo o «modo de expressão de uma verdadeira vontade colectiva...capaz de dolo ou culpa visto que é susceptível de ser dirigida para o mal como para uma actividade licita” (3).

Para efeitos de constituição de arguido no processo de contra – ordenação e, tendo em conta os elementos que integram o tipo, sempre teremos que atentar, na prática dos factos.

A imputação da prática/realização de um facto típico a um determinado sujeito, conduz o mesmo à qualidade de arguido. É a prática dos factos que se apura no âmbito da instrução de um processo contra-ordenacional que dita a constituição de arguido de um determinado individuo.

O artigo 8º do diploma que vimos a analisar, dispõe no seu nº 1 que, “Só é punível o facto praticado com dolo ou, nos casos especialmente previstos na lei, com negligência”.

A “*Comparticipação*”, prevista no artigo 16º, prevê um amplo conceito de autoria, segundo o qual, a cada um dos participantes imputa-se o ilícito contra-ordenacional e não apenas a parte correspondente à sua “*actuação*”; “*(...) o que se exige para imputar uma contra-ordenação a um agente é, que esse agente tenha um contributo causal ou co-causal para o facto, que pode inclusivamente consistir numa acção ou omissão*” (4).

Não obstante, estipula o nº 2 deste dispositivo que, “*Cada participante é punido segundo a sua culpa, independentemente da punição ou do grau de culpa dos outros participantes*”.

Ainda quanto à “culpa”, como refere Figueiredo Dias, ressalva-se que a coima, funciona como especial advertência – “*como sanção, ela só é explicável enquanto resposta a um facto censurável, violador da ordem jurídica, cuja imputação se dirige à responsabilidade social do seu autor por não haver respeitado o dever que decorre das imposições legais (...)*” (1).

Aproveita-se para transcrever o seguinte excerto que reforça todo o entendimento perfilhado: “*Grau de violação dos deveres impostos ao agente, fins ou motivos que o determinaram, modo de execução da contra-ordenação, gravidade das suas consequências e do grau de conhecimento e da intensidade da vontade nas contra-ordenações dolosas, bem como o grau de negligência nas contra-ordenações culposas, serão factores que o julgador deverá ter em conta na formulação do juízo de culpa, tendo presente que a culpa constitui um limite inultrapassável da medida da coima*” (1).

Considerando o supra referido, partilhamos do entendimento perfilhado pelos Serviços, no sentido de que, nos processos de contra-ordenação, dever-se-á “(...) imputar os factos a quem de facto os praticou, ou seja com base na culpa subjectiva em que se sustenta todo o processo contra-ordenacional” – sublinhado nosso.

Relativamente à questão levantada pela entidade decisora quanto à responsabilidade do inquilino, “*(...) até que ponto tem de ser o inquilino o responsável por obras realizadas num prédio que não é sua propriedade*” e, não tendo sido apresentadas quaisquer razões de direito, não conseguimos vislumbrar fundamentos que conduzam a um entendimento diferente daquele que se encontra plasmado na informação junta e que tem vindo a ser defendido pelos Serviços.

Aliás e, conforme consta, também, da informação junta, toda a Jurisprudência analisada, é no sentido de que a contra-ordenação é imputada a quem a praticou, ou seja, com base na culpa subjectiva, sob pena de os elementos que constituem a contra-ordenação não se encontrarem preenchidos (culpabilidade).

### **Conclusões**

Partilhamos, na íntegra, o entendimento perfilhado pelos Serviços, relativamente à tramitação dos processos de contra-ordenação, no sentido de que, a realização de obras sem licença, deverá ser imputada ao sujeito que as praticou, ou seja, sempre com base na culpa subjectiva.

A constituição de “arguido” depende sempre da prova que venha a ser produzida na instrução dos processos de contra-ordenação – interessa apurar quem praticou os factos. No caso em apreço será o proprietário da fracção quando for este o responsável pela execução das obras sem licença; quando as obras em causa, tiverem sido executadas pelo arrendatário será este que deverá ser constituído como arguido.

Sempre poderá vir a apurar-se, em sede de instrução do processo de contra-ordenação que, estamos perante um caso de comparticipação; cada um dos participantes é considerado autor do facto, pelo que, a imputação da contra-ordenação aos vários agentes envolvidos.

Assim, nos processos de contra-ordenação, pela realização de obras sem licença em prédio ou fracção arrendada, deverão os Serviços, salvo melhor opinião, considerando a legislação em vigor já referida, bem como a jurisprudência, manter o procedimento que tem vindo a ser seguido por estes, no sentido de que, a constituição de arguido, no mesmo, depende da prova apurada na instrução do processo de contra-ordenação, relativamente a quem executou/praticou/ promoveu as obras sem a respectiva licença.

Á consideração superior,

**Departamento Municipal Jurídico e de Contencioso**  
**Divisão Municipal de Estudos e Assessoria Jurídica**

---

**A Técnica Superior**  
**Consultora Jurídica Principal**

*(Telma Xavier)*

- 
- (1) António de Oliveira Mendes e José dos Santos Cabral, "Notas ao Regime Geral das Contra-Ordenações e Coimas";  
(2) "O movimento da descriminalização e o ilícito de mera ordenação social";  
(3) André Vitu, citado por Lopes Rocha "A responsabilidade Penal das Pessoas Colectivas";  
(4) Frederico de Lacerda Costa Pinto "O ilícito de mera ordenação social e a erosão do princípio da subsidiariedade";