

Governador Civil do Distrito de Lisboa
Processo:R-1392/95
Número: 87/ A/96
Data:23.10.1996
Área: A1

Assunto:AMBIENTE - ESTABELECIMENTO SIMILAR - REGIME JURÍDICO DE ESTABELECIMENTO HOTELEIROS E SIMILARES - LICENÇA DE UTILIZAÇÃO - MEDIDAS DE POLÍCIA.

Sequência:Sem resposta

I- Exposição de Motivos

1. No âmbito de processo em curso na Provedoria (processo n.º R-1975/92) e na sequência de pedido de esclarecimentos formulado, manifestou o Governo Civil do Distrito de Lisboa entendimento nos termos do qual, as recentes alterações legislativas que os Decretos- Lei n.ºs 316/95, de 28 de Novembro, e 327/95, de 5 de Dezembro, consubstanciam, provocaram a perda de competência do Governador Civil "para determinar o encerramento dos estabelecimentos similares de hoteleiros, que se encontrem abertos ao público sem o necessário licenciamento", que lhe fora atribuída pelos regulamentos policiais.
2. De acordo com a opinião perfilhada, o poder do Governador Civil ordenar o encerramento de estabelecimentos similares subsiste tão só nos casos previstos no art.º 48.º, n.º 1, do Decreto- Lei n.º 316/95, de 28 de Novembro, nos termos do qual pode o Governador Civil aplicar a medida de polícia de encerramento de salas de dança e estabelecimentos de bebidas cujo funcionamento acarrete perigo para a manutenção da ordem, da segurança ou da tranquilidade pública, já que a publicação do Decreto- Lei n.º 316/95 terá determinado a caducidade dos regulamentos de polícia e o Decreto- Lei n.º 327/95 terá revogado o Decreto- Lei n.º 328/86, de 30 de Setembro, tendo cessado, assim, a vigência das disposições constantes dos citados diplomas atributivas da faculdade de decidir o encerramento daqueles estabelecimentos.
3. O Decreto- Lei n.º 316/95 alterou o Estatuto dos Governadores Civis, conferindo nova redacção aos artigos 2.º, 4.º, 7.º e 24.º do Decreto- Lei n.º 252/92, de 19 de Novembro, e aprovou o regime jurídico do licenciamento das actividades contempladas no art.º 1.º.
 - 3.1. Dispunha o art.º 4.º, n.º 3, al. c), do Decreto- Lei n.º 252/92, de 19 de Novembro, que aprovou o Estatuto dos Governadores Civis, competir- lhes, no exercício de funções de polícia, a elaboração de regulamentos distritais, a aprovar pelo Governo, designadamente por despacho do Ministro da Administração Interna, sobre matérias da sua competência policial que não sejam objecto de lei ou regulamento geral.
 - 3.2. Esta norma foi expressamente revogada pelo art.º 2.º do Decreto- Lei n.º 316/95, de 28 de Novembro, correspondendo ao acolhimento de Recomendação formulada pelo Provedor de Justiça, preceituando o actual art.º 4.º, n.º 3, al. d), que:
"Compete ao governador civil, no exercício de funções de polícia, propor ao Ministro da Administração Interna a elaboração dos regulamentos necessários à boa execução das leis que estabelecem o modo de exercício das suas competências".
 - 3.3. Compete igualmente ao Governador Civil, de acordo com a nova redacção conferida ao art.º 4.º, n.º 3, al. c), do Decreto- Lei n.º 252/92, no exercício daquelas funções, assegurar a observância das leis e regulamentos. Esta faculdade foi aditada ao elenco das funções policiais do Governador Civil pelo Decreto- Lei n.º 316/95, de 28 de Novembro.
4. O Decreto- Lei n.º 327/95, de 5 de Dezembro, diploma que iniciou a sua vigência em 1 de Janeiro de 1996, aprovou o regime jurídico da instalação e funcionamento dos empreendimentos turísticos, dispondo, em especial, sobre o regime de cada tipo de estabelecimento turístico, em regulamentos anexos. O Decreto- Lei n.º 328/86, de 30 de Setembro, fora objecto de revogação nos termos estipulados no art.º 16.º, n.º 1, al. g), mantendo- se no entanto a sua aplicação aos projectos de empreendimentos turísticos que integrem as previsões da al. a) e b), do n.º 1, do art.º 2.º do Decreto- Lei n.º 327/95 (projectos reportados a estabelecimentos a instalar em municípios sem plano director municipal eficaz, e projectos em apreciação nas

câmaras municipais ou na Direcção- Geral do Turismo em 1 de Janeiro de 1996).

5. As alterações vindas de citar não prejudicam o exercício das competências que o Decreto- Lei n.º 328/86 e os regulamentos policiais, em desenvolvimento do regime ali previsto, cometeram aos governadores civis .

5.1. Recusada a ratificação do Decreto- Lei n.º 327/95 de 5 de Dezembro, e expressamente repristinado o regime do Decreto- Lei n.º 328/86, não restam dúvidas, a meu ver, acerca da afirmação dos poderes dos governadores civis quanto ao licenciamento da indústria hoteleira e similar.

a) Dispõem os governadores civis de superintendência técnica sobre aquele sector, competindo- lhes proceder à emissão de alvará de licença de abertura quanto aos estabelecimentos hoteleiros e similares dos hoteleiros, nos termos definidos nos regulamentos policiais distritais (na parte em que estes não caducaram), e como poderes instrumentais de tal faculdade, coordenar os respectivos processos licenciatórios, vistoriar os estabelecimentos, recolher pareceres e autorizações das demais entidades que intervêm no procedimento licenciatório.

b) O exercício de tais poderes processa- se nos termos prescritos em regulamento (cfr. art.º 37.º, n.º 1, art.º 38.º, n.º 1, e art.º 83.º do Decreto- Lei n.º 328/86, de 30 de Setembro), constituindo as disposições dos regulamentos de polícia distritais, em matéria de exercício da actividade hoteleira e similar, normas que desenvolvem o regime fixado pelo Decreto- Lei n.º 328/86.

c) Prevêem aqueles regulamentos o poder dos governos civis aprovarem os horários de funcionamento de estabelecimentos hoteleiros e similares, outorgando, a par da licença de abertura, a licença de funcionamento e o poder de determinarem o encerramento dos estabelecimentos similares e hoteleiros, designadamente quando o seu funcionamento não obedeça aos requisitos prescritos por lei ou regulamento, e quando os mesmos mantenham o exercício de actividade não licenciada.

5.2. Especial referência merece a competência prevista no art.º 55.º do Decreto- Lei n.º 328/86, de 30 de Setembro, o qual confere aos governos civis o poder de determinar o encerramento dos estabelecimentos citados ou de partes individualizadas dos mesmos, quando lhes seja dirigida comunicação fundamentada pela Direcção- Geral do Turismo, Câmara Municipal respectiva ou Direcção- Geral dos Espectáculos, nos casos em que o funcionamento do estabelecimento lese interesses públicos que àquelas entidades, cumpra, em especial, acautelar.

5.3. Também a interdição consagrada no art.º 36.º, n.º 1, al. b), do citado Decreto- Lei, quanto aos estabelecimentos cuja actividade aquele diploma se propõe regular, de iniciar exploração sem que a mesma se mostre autorizada, na sequência de vistoria, pelo Governo Civil, habilitará, em minha convicção ordem de encerramento do Órgão do qual V.ª Ex.ª é titular, com fundamento em funcionamento não autorizado, em desrespeito da proibição legal.

5.4. A medida de polícia de encerramento comporta suficiente densificação e conteúdo na letra do preceito enunciado, cuja observância cumpre ao Governador Civil precaver, determinando, a cessação da exploração exercida, de forma a obstar à perduração da situação de infracção.

6. O regime introduzido pelo Decreto- Lei n.º 316/95, de 28 de Novembro, não determinou a perda de competências de encerramento dos Governadores Civis, salvo nos casos em que o seu exercício envolva a aplicação de medida de polícia desprovida de suporte legal.

a) A nova redacção do art.º 4.º, n.º 5, do Estatuto dos Governadores Civis, introduzida pelo Decreto- Lei n.º 328/86, comete- lhes poderes para proceder à aplicação das medidas de polícia previstas na lei.

b) As disposições contidas em regulamento policial que atribuam poderes de encerramento e se dirigem à mera prevenção de comportamentos ilícitos, não possuindo natureza sancionatória, e que violem os princípios da legalidade e da tipicidade das medidas de polícia, devem ter- se por revogadas, porquanto pretendeu o legislador circunscrever a competência dos governadores civis conexcionada com a aplicação de medidas de polícia, restritivas dos direitos, liberdades e garantias, aos casos definidos por acto legislativo, em obediência ao princípio da precedência de lei. Foi essa uma das principais preocupações que manifestei ao Governo e à antecessora de V.ª Ex.ª.

7. A revogação do art.º 4.º, n.º 3, al. c), do Decreto- Lei n.º 252/92, de 19 de Novembro, não constitui, a meu ver, motivo de caducidade da totalidade do corpo de normas que compõem os regulamentos policiais.

a) De entre as disposições vertidas nos regulamentos distritais, importará destrinçar, a fim de apurar quanto ao alcance da mencionada revogação, as que versam sobre matérias da competência policial dos governadores civis, não disciplinadas por lei ou regulamento, e as que estão directa e imediatamente ligados a uma determinada lei que se propõem executar.

- b) Com efeito, quanto às disposições complementares de lei ou regulamento, não se escoram os regulamentos policiais em vigor à data da publicação do Decreto- Lei n.º 316/95, no preceito contido no art.º 4.º, n.º 3, al. c), do Decreto- Lei n.º 252/92, ora revogado, o qual concedia aos governadores civis competência para a elaboração de regulamentos distritais independentes, tão só.
- c) Repristinado o Decreto- Lei n.º 328/86, de 30 de Setembro, mantêm os regulamentos policiais plena vigência no que toca às normas que integram o corpo do regulamento e que se propõem executar aquele diploma. São, nesta estrita medida, regulamentos de execução.
- d) Não perdura a aplicabilidade das disposições dos regulamentos policiais que estatuem sobre matéria regulada em anexo ao Decreto- Lei n.º 316/95, as quais, se propõem disciplinar autonomamente determinadas actividades, não revestindo conexão com uma lei específica.
- e) Entende a melhor doutrina que a força vinculante de um regulamento autónomo cessa por motivo da publicação posterior de uma lei sobre a mesma matéria, bem como pela cessação da competência regulamentária da autoridade que o elaborou (Caetano, Marcello, Manual de Direito Administrativo, volume I, p.111).
- f) Nem se compaginarão tais disposições com a disciplina que o Decreto- Lei n.º 316/95 de 28 de Novembro, fixou. Assim sucederá quanto ao licenciamento das actividades de guarda- nocturno, venda ambulante de lotarias, arrumador de automóveis, realização de acampamentos ocasionais, exploração de máquinas automáticas, mecânicas, eléctricas e electrónicas de diversão, realização de espectáculos desportivos e de divertimentos públicos nas vias, jardins e demais lugares ao ar livre, venda de bilhetes para espectáculos ou divertimentos públicos em agências ou postos de venda, realização de fogueiras e queimadas e realização de leilões.
- g) Merece aplicação o princípio da prevalência da lei sobre o regulamento, em virtude do qual os regulamentos existentes ficam revogados pelo aparecimento de uma lei que estatua contrariamente às suas disposições (vd. ob. cit., p. 96).

II- Conclusões

De acordo com a motivação exposta, devo exercer a faculdade que me é conferida no art.º 20, n.º 1, al. a), do Estatuto do Provedor de Justiça, aprovado pela Lei n.º 9/91, de 9 de Abril, e, como tal, RECOMENDO:

a V.^a Ex.^a que determine o encerramento do estabelecimento similar de café sito na Av.^a Castelo Branco, n.º 16, R/ C Dt.º, Buraca, Amadora, por manter funcionamento não licenciado pelo Governo Civil, em infracção ao estatuído no art.º 36.º, n.º 1, al. b), do Decreto- Lei n.º 328/86, de 20 de Setembro.

O PROVIDOR DE JUSTIÇA

José Menéres Pimentel