A REGULAÇÃO DOS SETORES DA CONSTRUÇÃO, DO IMOBILIÁRIO E DOS CONTRATOS PÚBLICOS

Fernando Oliveira Silva[*] / Fernando Batista[**]

Abstract: *This paper focuses on the status of the entity that in Portugal has regulatory competences in the fields of real estate, construction and public contracts: IMPIC, the Institute of Public Procurement, Real Estate and Construction. Special attention is given to the institution's sanctioning powers and to the courts' jurisdiction to adjudicate challenges to IMPIC's decisions.*

Sumário: 1. O Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. (IMPIC, I.P.). 2. Os organismos que antecederam o IMPIC., I.P. 3. Acesso e permanência na atividade de construção. 4. Acesso e permanência na atividade de mediação imobiliária. 5. A regulação dos contratos públicos. 6. Os poderes contraordenacionais do IMPIC, I.P. e dos organismos que o antecederam. 7. A competência dos tribunais para julgar impugnações de decisões do IMPIC., I.P. em processos de contraordenação.

1. O INSTITUTO DOS MERCADOS PÚBLICOS, DO IMOBILIÁRIO E DA CONSTRUÇÃO, I.P. (IMPIC., I.P.)

O Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P., (IMPIC, I.P.), é um instituto público sob tutela e superintendência do Ministro do Planeamento e das Infraestruturas, integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa, financeira e património próprio, conforme resulta do n.º 1 do artigo 1.º Decreto-Lei n.º 232/2015, de 13 de outubro, que aprovou a respetiva lei orgânica.

---

* Presidente do Conselho Diretivo do IMPIC, I.P.

** Diretor da Direção Jurídica e de Contratação Pública do IMPIC, I.P.

O IMPIC, I.P. surge em 2015, a partir da reestruturação do Instituto da Construção e do Imobiliário, I. P. (InCI, I.P.), tendo como fundamento, por um lado, a necessidade de um organismo moderno e eficaz adaptado aos novos paradigmas da gestão moderna e da regulação de um dos setores fundamentais para a economia nacional (a construção e o imobiliário) e, por outro lado, a necessidade de dar resposta ao modelo de governação dos contratos públicos tal como exigido pelas novas diretivas de contratação pública aprovadas em 2014.

Nos termos do n.º 1 do artigo 3.º da sua Lei orgânica, o "*IMPIC, I.P., tem por missão regular e fiscalizar o setor da construção e do imobiliário, dinamizar, supervisionar e regulamentar as atividades desenvolvidas neste setor, produzir informação estatística e análises setoriais e assegurar a atuação coordenada dos organismos estatais no setor, bem como a regulação dos contratos públicos*" (sublinhado nosso).

Constata-se, portanto, que as atribuições do IMPIC, I.P., são, em geral, as de regulação do setor da construção e do imobiliário e da regulação no domínio da contratação pública.

De entre as atribuições específicas nos domínios da construção e do imobiliário salientamos as de "*qualificar as empresas do setor da construção e do imobiliário para as quais o acesso e exercício da sua atividade seja regulado*" (alínea f) do n.º 2 do artigo 3.º), "*atribuir os títulos habilitantes para o exercício das diversas atividades do setor da construção e do imobiliário, cujo licenciamento, habilitação, qualificação, registo ou inscrição legalmente lhe incumba, bem como verificar as respetivas condições de permanência e avaliar o respetivo desempenho*" (alínea g) do n.º 2 do artigo 3.º); "*reconhecer as habilitações das empresas legalmente estabelecidas noutros Estados membros do espaço económico europeu, para o exercício da atividade em território português*" (alínea h) do n.º 2 do artigo 3.º) *e "promover e fiscalizar o cumprimento da legislação aplicável ao setor da construção e do imobiliário, realizando as necessárias ações de inspeção, fiscalização e auditoria às empresas e empresários que exercem atividade no âmbito do setor, instaurar processos de contraordenação e aplicar as respetivas coimas nos termos legalmente fixados"* (alínea p) do n.º 2 do artigo 3.º).

No domínio da contratação pública destacamos as atribuições de "*assegurar o licenciamento, a monitorização e a fiscalização das plataformas eletrónicas de contratação pública, nos termos da lei*" (alínea d) do n.º 3 do artigo 3.º), "*analisar queixas e denúncias de cidadãos e empresas, assim como participações de entidades públicas sobre a aplicação das regras de adjudicação de contratos públicos no setor da*

construção e do imobiliário" (alínea h) do n.º 3 do artigo 3.º) e ainda instaurar processos de contraordenação por violação do Código dos Contratos Públicos, *"quando o objeto do contrato a celebrar abranja prestações típicas dos contratos de empreitada ou de concessão de obras públicas"* (artigo 461.º, n.º 1, al. a) do Código dos Contratos Públicos).

Como veremos, os diplomas legais que regulam as atividades da construção, da mediação imobiliária e da gestão das plataformas eletrónicas, vêm reforçar as atribuições que já encontramos na lei orgânica do IMPIC, I.P..

2. OS ORGANISMOS QUE ANTECEDERAM O IMPIC, I.P.

O IMPIC, I.P. tem atrás de si uma história de 60 anos de regulação do setor da construção[1], que nasceu com a **Comissão de Inscrição e Classificação dos Empreiteiros de Obras Públicas (CICEOP)**. Com efeito, em 1956, foi publicado o Decreto-Lei n.º 40623/1956, de 30.05, que criou a referida Comissão no seio do Conselho Superior de Obras Públicas (CSOP). No preâmbulo deste diploma ressalta, de forma clara, que a regulação da atividade da construção afigurava-se um imperativo nacional, como se poderá constatar nos seguintes excertos: " *a principal garantia de boa execução das obras é a idoneidade moral e técnica dos empreiteiros que os preceitos vigentes não têm permitido conhecer e avaliar suficientemente quando eles se apresentam a concorrer, a despeito de diversas disposições postas sucessivamente em vigor pelo Ministério das Obras Públicas desde 1935. Por outro lado, a falta de rigor do regime atual, permitindo que todos possam abalançar-se a construir obras públicas, tira aos mais capazes o estímulo para constituírem quadros técnicos fixos, melhorarem os seus equipamentos e desenvolverem a sua atividade segundo uma orientação progressiva. ( ). Para obviar a este estado de coisas e por sugestão da Câmara Corporativa se publica o presente decreto-lei, destinado a disciplinar a admissão aos concursos de obras públicas, constituindo, portanto, um estatuto regulador da capacidade dos que se dedicam a este setor da indústria de construção*."

Importa salientar um aspeto que, quanto a nós, é importante: uma atividade regulatória, nomeadamente quando começa a dar os primeiros passos, só poderá ter êxito se existir um envolvimento de todos os intervenientes do setor. Este princípio foi levado em máxima conta, em 1956, na composição da CICEOP, considerando que a mesma englobava representantes de entidades

1 Data que foi assinalada com a edição do livro *"60 anos de regulação da atividade da construção e do imobiliário em Portugal"*, Fernando Oliveira Silva, IMPIC, I.P., abril 2016.

públicas (o presidente do Conselho Superior de Obras Públicas, que coordenava, o presidente da Junta Autónoma de Estradas – atual Infraestruturas de Portugal, E.P. – os diretores-gerais do Ministério das Obras Públicas – concretamente o diretor-geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais, o diretor-geral dos Serviços Hidráulicos, o diretor-geral dos Serviços de Urbanização e o diretor do Laboratório nacional de Engenharia Civil –, e um ajudante do Procurador-Geral da República), mas também representantes dos profissionais e das empresas do setor (Ordem dos Engenheiros, Sindicato Nacional dos Arquitetos, Sindicato Nacional dos Engenheiros Auxiliares, Agentes Técnicos de Engenharia e Condutores, Sindicato Nacional dos Construtores Civis e Grémios dos Industriais de Construção Civil e Obras Públicas). Esta Comissão era assim constituída por elementos que, em nome do Estado, tinham as valências políticas, técnicas e jurisdicionais, mas também, por elementos das instituições representativas dos operadores do setor.

Em 1970, 14 anos depois da criação da CICEOP, esta é reestruturada através do Decreto-Lei n.º 582/70, de 24 de novembro, passando a designar-se **Comissão de Inscrição e Classificação dos Empreiteiros de Obras Públicas e dos Industriais da Construção Civil (CICEOPICC)**.

O grande objetivo desta reestruturação foi o de alargar o campo de atuação da anterior Comissão às empresas que executam obras particulares, dando-se especial enfase à necessidade de disciplinar e moralizar o exercício da atividade económica e de desburocratizar a atividade do Estado. Tendo por referência a formação inicial de 1956, a composição desta nova Comissão é agora alargada a novos membros, com especial destaque para os representantes da Administração Local.

Em 1988, na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 99/88, de 23 de março, é criado o Conselho de Mercados de Obras Públicas e Particulares (CMOPP), com o argumento, conforme se constata do respetivo preâmbulo, de que " *há muito que se constata a necessidade de revisão e reformulação da legislação respeitante ao acesso e permanência nas atividades de empreiteiro e fornecedor de obras públicas e de industrial da construção civil, o que levou o Governo a publicar as disposições legais adequadas. Em paralelo, é necessário também reorganizar o organismo oficial de que depende a inscrição e classificação dos empreiteiros e fornecedores de obras públicas e industriais de construção civil ( ) Daí a criação do Conselho de Mercados de Obras Públicas e Particulares (CMOPP), que se mostrou a estrutura mais adequada ao enquadramento de organismos que não só integram,*

mas sobretudo se inserem na vivência e desenvolvimento de tão importante setor da economia e da produção nacional".

O CMOPP assume-se, pela primeira vez, como uma entidade com autonomia administrativa própria, e com um leque de atribuições mais vasto que a emissão de alvarás, abrangendo também a função de análise do mercado da construção em Portugal, a que não será alheio o facto da adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1 de janeiro de 1986, e a consequente necessidade de considerar o mercado em termos europeus e não somente na perspetiva estritamente nacional.

Em 1989, por força do Decreto-Lei n.º 308/89, de 14 de setembro, o CMOPP vê reforçadas as suas competências em matéria de fiscalização, passando a deter responsabilidades ao nível da fiscalização da proteção, da organização, da segurança e da sinalização dos estaleiros de obras, bem como da ocupação das vias públicas com entulhos, equipamentos e materiais de construção.

Em 1992, o CMOPP vê reforçada a sua intervenção reguladora, até aqui circunscrita ao mercado da construção civil e obras públicas, sendo alargada ao setor do imobiliário por força da regulação da atividade de mediação imobiliária em Portugal. Entre outras funções, o CMOPP passa a ser a entidade responsável pela emissão das licenças de mediação imobiliária, com a validade de três anos, renováveis, verificando o cumprimento dos requisitos por parte dos operadores económicos que pretendessem laborar nesse mercado.

Em 1999, por força do Decreto-Lei n.º 60/99, de 2 de março, o CMOPP é transformado em Instituto dos Mercados de Obras Públicas e Particulares e do Imobiliário (IMOPPI), assumindo pela primeira vez o estatuto de instituto público, dotado de autonomia administrativa, financeira e património próprio, sujeito à tutela e superintendência do Ministro responsável pelo setor das obras públicas.

Tal reestruturação deveu-se, sobretudo, ao "*acentuado crescimento de agentes económicos nacionais nas atividades de obras públicas, particulares e de mediação imobiliária, setores cujo acompanhamento, a nível da manutenção da atividade, se mostra particularmente necessário*" (conforme preâmbulo).

Da denominação desta nova entidade, resulta de forma clara que as funções regulatórias se estenderam ao setor do imobiliário, já que, pela primeira vez, surge a par das palavras representativas da fileira da construção ("obras públicas e particulares"), a expressão "imobiliário".

Efetivamente, a sua missão essencial era a de "*promover e orientar os mercados de obras públicas, particulares e do imobiliário, fomentar e acompanhar a regulação*

e regulamentação destes setores e assegurar o cumprimento das disposições legais a eles referentes".

Ao contrário do que sucedia com o CMOPP, o IMOPPI passa a ficar sujeito à tutela e superintendência governamental, mas deixa de estar sob o poder de direção de um membro do Governo. A autonomia financeira deste novo Instituto assentava, em grande parte, na sua capacidade de gerar receitas próprias resultantes, fundamentalmente, do produto das taxas cobradas em conformidade com as leis que regulam as atividades dos setores da construção e do imobiliário.

Em 2005, com a entrada em vigor do Regulamento de carreiras, disciplinar e retributivo, o IMOPPI passa a contar, formalmente, com uma carreira de inspeção própria, passo fundamental para a efetiva regulação e supervisão das atividades da construção e da mediação imobiliária. Ainda nesse ano, na sequência do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, o IMOPPI passa a exercer, igualmente, atribuições em matéria de fiscalização e sancionamento relacionados com a obrigatoriedade de disponibilização de livro de reclamações nas atividades de construção civil, promoção imobiliária, administração de condomínios e avaliação imobiliária.

Em 2007, no âmbito do Programa de Restruturação da Administração Central do Estado (PRACE), é criado o **Instituto da Construção e do Imobiliário (InCI)**, por força do Decreto-Lei n.º 144/2007, de 27 de abril, com um quadro de atribuições e competências mais vasto relativamente ao IMOPPI. Conforme se pode ler no preâmbulo do diploma supra referido, com a criação deste novo Instituto visa-se "*a melhoria da competitividade e sustentabilidade das empresas do setor, e tendo em vista a defesa do consumidor, que se pauta por uma gestão por objetivos devidamente quantificados e por uma avaliação periódica em função dos resultados, pela eficiência na utilização dos recursos disponíveis, pela observância dos princípios gerais da atividade administrativa e pela transparência e prestação pública de contas da sua atividade*".

Assim, em matéria de atribuições, o InCI assume a sua vocação regulatória a par de uma missão de dinamização do setor da construção e do imobiliário, tendo em vista torná-lo mais competitivo e sustentável. Para além destas atribuições que herdou do IMOPPI, a partir de 2008 o InCI começou a assumir um papel importante na contratação pública, participando ativamente em reuniões de peritos junto das instâncias comunitárias, acompanhando tecnicamente os trabalhos de elaboração do Código dos Contratos Públicos e preparando a constituição do portal oficial dos contratos públicos, portal

que viria a denominar-se "Portal BASE", e cuja gestão hoje também lhe está cometida.

Ainda em 2008, com a publicação da Lei 25/2008, de 5 de junho (Lei que estabelece regime jurídico de prevenção e combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo), o InCI passou a deter novas atribuições, enquanto entidade fiscalizadora no que respeita ao acompanhamento do cumprimento dos deveres das entidades que exerçam atividades de mediação imobiliária e de compra e revenda de imóveis, bem como de promotores imobiliários e de entidades construtoras que procedam à venda direta de imóveis).

3. ACESSO E PERMANÊNCIA NA ATIVIDADE DE CONSTRUÇÃO

O setor da construção tem uma importância extraordinariamente significativa na economia nacional, não só pelos elevados montantes envolvidos como também pelo número de operadores económicos e trabalhadores que nele participam. De certa forma pode-se dizer que é um setor barómetro dos ciclos económicos, sendo o primeiro a ser afetado nas fases de crise, mas também o que serve de alavancagem de outros setores nas fases de maior desenvolvimento económico.

Atento o impacto do setor da construção na economia, cedo se percebeu que este setor deveria ser alvo de uma regulação pública, o que motivou a já citada criação, em 1956, da Comissão de Inscrição e Classificação dos Empreiteiros de Obras Públicas (CICEOP). Recuando a essa data, identificamos como primeiro regime legal de acesso à atividade o Decreto-Lei n.º 40623, de 30 de maio de 1956[2], que veio elevar o nível das qualificações exigidas aos empreiteiros para a realização de empreitadas de obras públicas, tal como se pode constatar no seu preâmbulo: "*A legislação em vigor reguladora das empreitadas de obras públicas versa, com muita minúcia, os trâmites dos processos de concurso, dispondo sobre os meios de o Estado acautelar os interesse públicos, uma vez feitas as adjudicações e empreendidas as obras. Mas é notavelmente escassa a respeito de condições de apresentação dos empreiteiros aos concursos. Este facto é inconveniente, porque a principal garantia de boa execução das obras é a idoneidade moral e técnica dos empreiteiros que os preceitos vigentes não têm permitido conhecer e avaliar suficientemente quando eles se apresentam a concorrer, a despeito de diversas disposições postas sucessivamente em vigor pelo Ministério das Obras Públicas desde 1935. Por*

2 Alterado pelo Decreto-Lei n.º 42200, de abril de 1959, pelo Decreto-Lei n.º 43563, de 27 de março de 1961 e pelo Decreto-Lei n.º 45041, de 23 de maio de 1963.

outro lado a falta de rigor do regime atual, permitindo que todos possam abalançar-se a construir obras públicas, tira aos mais capazes o estímulo para constituírem quadros técnicos fixos, melhorarem os seus equipamentos e desenvolverem a sua atividade segundo uma orientação progressiva."[3] Este diploma foi regulamentado pela Portaria n.º 18475, de 16 de maio de 1961, segundo a qual, para a obtenção da licença para exercer a atividade de construção civil, isto é, para a obtenção do alvará, a empresa tinha que comprovar a sua existência legal, a sua inscrição num *grémio* (correspondente às atuais associações do setor), bem como capacidade técnica (demonstrada quer com meios humanos – quadro de pessoal qualificado – quer com meios técnicos – instrumentos, equipamentos, máquinas, aqui designados por "apetrechamentos técnicos") e experiência comprovada (relação de obras executadas e em curso). Embora não fosse exigido qualquer registo criminal, estipulava o artigo 7.º que o alvará não seria concedido a empresas que não tivessem "idoneidade moral". A forma de divulgar os alvarás concedidos, modificados, suspensos ou cassados, era através da publicação, mensal, da respetiva lista no Diário do Governo.

Mais tarde, através do Decreto-Lei n.º 582/70, de 24 de novembro, e da Portaria n.º 351/71, de 30 de junho, que o veio regulamentar, passa a adotar-se uma correlação própria entre classes de alvará de empreiteiro de obras públicas e de industrial de construção civil (os primeiros dedicados à execução de obras públicas e os segundos às obras particulares). Com este novo regime legal, também as obras de construção civil, quer novas, quer de reconstrução, ampliação, alteração, reparação ou demolição de edificações, a executar por conta de entidades particulares, de valor superior a 250 contos, só poderiam ser executadas por industriais de construção civil devidamente inscritos e classificados pela CICEOPICC ou por quem possuísse o correspondente alvará de empreiteiro de obras públicas. É interessante constatar que em matéria de comprovação da idoneidade, passou a ser exigida a apresentação de certificado de registo criminal dos requerentes (no caso de empresa individual) e dos membros dos corpos gerentes (no caso de pessoas coletivas).

Por outro lado, o incumprimento das regras técnicas de projeto e construção começa a ser fortemente sancionado, inclusive com pena de prisão, o que é

3 Atente-se que este Decreto-Lei de 1956 veio revogar o Decreto-Lei n.º 23.226, de 15 de novembro de 1933, em que a única exigência feita em matéria de adjudicação de empreitadas de obras públicas dizia respeito à idoneidade dos empreiteiros no sentido de estes não poderem ter pendentes nos tribunais quaisquer ações emergentes de outros contratos de empreitada, de tarefas e de fornecimento de obras públicas, ou não poderem ter sido condenados em ações da mesma natureza julgadas há menos de cinco anos.

relevante para a importância que era dada à atividade ora em análise, designadamente por se tratar de uma atividade sujeita a elevados riscos em matéria de segurança de pessoas e bens. Caso o comportamento culposo resultasse em acidente com "cortamento, privação, aleijão ou inabilitação de algum membro ou órgão essencial do corpo" ou se o ofendido ficasse "privado da razão ou impossibilitado por toda a vida de trabalhar", a pena de prisão teria uma moldura de dois a oito anos, a qual seria ainda agravada em caso de morte do sinistrado.

Entre 1970 e 1988 a produção legislativa no que ao setor da construção diz respeito centrou-se, sobretudo, nas alterações dos limites das classes de alvarás.

Em 1988, com a publicação do Decreto-Lei n.º 100/88, de 23 de março, operou-se uma profunda revisão do regime regulatório do exercício da atividade da construção destacando-se, (i) a regulamentação do acesso à atividade por parte de agrupamentos complementares de empresas e de consórcios; (ii) a regulamentação do acesso à atividade por parte de empresas sediadas noutros Estados membros da CEE; (iii) a revalidação anual dos alvarás; (iv) a criação da figura de empreiteiro geral; (v) a eliminação da isenção de alvará (para obras de pequeno montante); (vi) a criação do alvará regional; (vii) a criação do alvará de fornecedor de obras públicas; e (viii) a exigência de capacidade financeira às empresas de construção.

Em 1999, com o Decreto-Lei n.º 60/99, de 2 de março, efetuou-se uma importante alteração ao quadro legal regulatório da atividade de construção, introduzindo-se inovações, nomeadamente ao nível do sistema de qualificação das empresas do setor da construção, destacando-se as seguintes: (i) uma maior exigência na avaliação da capacidade financeira dos agentes, consagrando-se a possibilidade de recorrer a auditorias externas nas classes mais elevadas; (ii) o reforço da capacidade técnica das empresas, designadamente no que respeita à exigência de um quadro técnico mínimo com vista à garantia de uma boa execução das obras e dos planos de segurança (iii) introdução de sistemas de acompanhamento e fiscalização das condições de ingresso e permanência na atividade, podendo conduzir à manutenção, reclassificação ou cancelamento das autorizações; (iv) a alteração do regime sancionatório por forma a conferir uma maior eficácia no combate às práticas ilícitas; (v) o documento habilitante para o exercício da atividade da construção deixa de se chamar alvará para passar a chamar-se "certificado de classificação"; e (vi) os até então "alvarás" de industrial da construção civil passam a ter um âmbito único, nacional. Uma outra importante novidade em termos de títulos habilitantes dizia respeito à criação do "título de registo", válido por 5 anos, que habilitava as empresas para

a execução de pequenas obras, isto é, obras de valor inferior a 10% do valor limite da classe 1 (ou seja, na altura, 2.500 contos).

Em 2004, este quadro legal regulatório operado pelo Decreto-Lei n.º 60/99, de 2 de março foi significativamente alterado com a publicação do Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de janeiro, salientando-se as seguintes alterações: (i) a criação de um título habilitante único, reunindo os certificados de empreiteiro de obras públicas (EOP) e de industrial de construção civil (ICC); (ii) o documento habilitante para o exercício da atividade da construção volta a ser formalmente designado por alvará, por respeito com a tradição e com a própria história; (iii) redução do número muito alargado de tipos de trabalhos em que as empresas se podem qualificar; e, (iv) o estabelecimento de um regime probatório para as novas empresas entradas no sistema de qualificação, como forma de ajustar as habilitações inicialmente concedidas ao desempenho entretanto demonstrado.

Em 2011, foi publicado o Decreto-Lei n.º 69/2011, de 15 de junho, alterando o já mencionado Decreto-Lei n.º 12/2004, por forma a compatibilizar o regime português de acesso à atividade da construção civil com o regime de acesso e exercício de atividades de serviços na União Europeia constante da Diretiva 2006/123/CE (denominada Diretiva "Serviços").

O ano de 2015 afigurou-se como um ano particularmente importante na regulação do setor da construção, com a publicação de dois diplomas da Assembleia da República: a Lei n.º 40/2015, de 1 de junho, que estabelece a qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição de projetos, coordenação de projetos, direção de obra pública ou particular, condução da execução dos trabalhos das diferentes especialidades nas obras particulares de classe 6 ou superior e de direção de fiscalização de obras públicas ou particulares, procedendo à primeira alteração à Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, e a Lei n.º 41/2015, de 3 de junho, que estabelece o regime jurídico aplicável ao exercício da atividade da construção, e revoga o Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de janeiro.

Estas duas leis visaram adequar a legislação reguladora da atividade do setor da construção ao direito europeu, nomeadamente à Diretiva "Serviços", por imposição da União Europeia constante do Memorando de Entendimento celebrado entre o Governo Português e a *Troika*[4].

---

4 Reza assim o referido Memorando "*5.28. Adotar as restantes alterações necessárias à legislação específica do setor de forma a transpor integralmente a Diretiva dos Serviços, flexibilizando os requisitos relativos ao direito de estabelecimento e reduzindo o número de requisitos a que estão sujeitos os fornecedores na prestação de serviços transfronteiriços. As alterações serão apresentadas à Assembleia da República*

De todas as alterações operadas, sobretudo pela Lei 41/2015, salienta-se a divisão dos títulos habilitantes para a execução de obras públicas e de obras particulares, passando a existir alvarás de empreiteiro de obras públicas e alvarás de empreiteiro de obras particulares. Por outro lado, o documento habilitante até aqui designado "título de registo" – que permitia a execução de obras de valor inferior a 10% da classe 1 (16.600€) – é redenominado "Certificado de empreiteiro" (de obras públicas ou particulares) – sendo o limite aumentado para 20% da classe 1 –, para não se confundir com o registo no instituto de empresas estrangeiras que pretendam operar em Portugal.

4. ACESSO E PERMANÊNCIA NA ATIVIDADE DE MEDIAÇÃO IMOBILIÁRIA

Os primórdios da regulação desta atividade podem ser situados em 1961, com a publicação do Decreto-Lei n.º 43767, de 30 de junho de 1961, segundo o qual competia ao Ministro das Finanças autorizar o exercício da atividade comercial de mediador na compra e venda de bens imobiliários e da realização de empréstimos com garantia hipotecária, mobiliária ou imobiliária. Era uma regulamentação insípida que se manteve em vigor durante 31 anos, até à publicação do Decreto-Lei n.º 285/92, de 19 de dezembro, que veio estabelecer, verdadeiramente, o primeiro regime jurídico da atividade de mediação imobiliária.

É interessante atentar no seu preâmbulo, concretamente no seguinte excerto: "*O incremento significativo que se tem verificado na atividade de mediação imobiliária e o desajustamento da sua atual regulamentação tornam indispensável a reformulação do respetivo enquadramento legislativo. O número crescente de utilizadores dos serviços das entidades mediadoras imobiliárias justifica, por si só, a adoção de um regime que imponha àquelas entidades a verificação de determinados requisitos de organização e de idoneidade*, tendo como principais objetivos *assegurar a transparência da sua atuação e garantir a qualidade dos serviços prestados. Neste sentido, o presente regime é especialmente inovador em, entre outros, dois aspetos da atividade de mediação imobiliária que se consideram essenciais: publicidade e*

---

até ao T3-2011 e adotadas até ao T4-2011. 5.29. No caso de persistirem restrições injustificadas após a notificação à Comissão Europeia das alterações específicas do setor adotadas recentemente nas atividades de construção e imobiliário, as mesmas devem ser revistas e modificadas em conformidade. Isto inclui tornar menos complexos os requisitos para os prestadores transfronteiriços de atividades no ramo da construção e do imobiliário, e rever os obstáculos para o estabelecimento de prestadores de serviços, tais como restrições à subcontratação (para a construção) e em matéria de obrigações de liquidez excessivas e estabelecimento físico (para o imobiliário). [T4-2011]"

informação. Procura-se desta forma, sem prejuízo do livre acesso ao mercado e do respeito pelo princípio da liberdade contratual entre utilizadores e prestadores de serviço, garantir mecanismos de atuação e exercício da atividade que permitam, a par do correto desenvolvimento desta, uma eficaz atuação das entidades fiscalizadoras e dos próprios utilizadores em defesa dos seus legítimos interesses". Por força deste diploma legal, as autorizações ministeriais são substituídas por licenças de mediação imobiliária, com a validade de três anos, renováveis, publicitadas na 2.ª Série do Diário da República. Os requisitos gerais para obter a licença passam a ser: (i) dispor de instalações exclusivamente destinadas ao exercício da atividade de mediação imobiliária; (ii) possuir seguro de responsabilidade civil, e (iii) ter a situação regularizada perante a administração fiscal e a segurança social. As empresas de mediação imobiliária são ainda obrigadas a usar a denominação "mediador imobiliário" ou "sociedade de mediação imobiliária" e a dispor de livro de reclamações em cada local de atendimento ao público.

Em 1999 este quadro legal regulatório da atividade de mediação imobiliária foi revisto pelo Decreto-Lei n.º 77/99, de 16 de março, com o fundamento e os objetivos plasmados de forma clara no seu preâmbulo: " *O reforço da capacidade empresarial das entidades mediadoras ao permitir-lhes o exercício de outras atividades comerciais, estabelecendo-se, contudo, a individualização da atividade de mediação imobiliária, a fim de possibilitar a sua eficaz fiscalização; Pretende-se que todas as entidades adotem a forma societária, principalmente após a criação da sociedade unipessoal, instituto jurídico que se tem revelado particularmente adequado ao são desenvolvimento das pequenas empresas, de acordo, aliás, com a tendência que se tem vindo a verificar neste setor, a fim de possibilitar, também, a sua fiscalização; Consagra-se maior exigência de requisitos para o ingresso na atividade, agora baseados na idoneidade e capacidade profissional dos seus responsáveis, bem como na capacidade financeira da empresa, demonstrada pela exigência de capitais próprios positivos; Estabelece-se a forma de identificação das empresas, dos seus representantes e dos seus prestadores de serviços; Clarifica-se o momento e estabelecem-se as condições em que é devida a remuneração pela atividade de mediação imobiliária, questões que no domínio da anterior legislação motivaram inúmeras reclamações por parte dos consumidores; Reforça-se o sistema das garantias, estabelecendo-se, para além do seguro de responsabilidade civil já existente, uma caução para reembolso de quantias indevidamente recebidas; Cria-se uma comissão arbitral com representação dos diversos interesses em presença, como meio mais expedito para reembolso de quantias indevidamente recebidas; Estabelecem-se novos deveres das empresas, quer para com os interessados, quer para com o organismo licenciador, tornando-se,*

em consequência, mais abrangente o regime contraordenacional; Instituem-se novas sanções acessórias, incluindo o alargamento a novas situações de interdição do exercício da atividade e o encerramento dos estabelecimentos, quando a gravidade da situação o justifique".

Cinco anos volvidos, este regime foi substituído pelo do Decreto-Lei n.º 211/2004, de 20 de agosto, introduzindo-se as seguintes novidades: (i) a eliminação da prestação de caução; (ii) a extinção da comissão arbitral; (iii) a previsão de uma nova atividade: a angariação imobiliária; (iv) o regresso do exercício em exclusividade da atividade de mediação imobiliária; (v) a obrigatoriedade de identificar a intervenção do mediador imobiliário no momento da formalização do negócio perante o notário.

Em 2013, o quadro regulatório da atividade de mediação imobiliária é alterado por força da publicação da Lei n.º 15/2013, de 8 de fevereiro, tendo em vista – há semelhança do que sucedeu com a atividade de construção – a plena conformação da legislação nacional com a Diretiva "Serviços". Com este diploma, é desregulada a atividade de "angariador imobiliário" e simplificado o acesso à atividade de mediação imobiliária.

5. A REGULAÇÃO DOS CONTRATOS PÚBLICOS[5]

Os contratos públicos representam uma parcela importante do PIB português (cerca de 15%) e são um importante instrumento de potenciação de políticas horizontais, tais como as políticas sociais, ambientais e de inovação.

Recuando à década de 50, verificamos que as despesas com obras e aquisição de bens e serviços para o Estado eram reguladas pelo Decreto-Lei n.º 41375, de 19 de novembro de 1957. Relativamente aos procedimentos pré-contratuais, dizia-se que "*as despesas com obras ou com aquisição de material podem ser realizadas mediante concurso ou independentemente dele (ajuste direito) e com ou sem contrato escrito*", podendo o concurso "*ser público ou limitado. É público quando possam concorrer todos aqueles que se encontrem nas condições gerais estabelecidas na lei; é limitado quando o concurso se realize apenas entre determinado número de entidades, o qual, em princípio, deverá ser superior a três*". Acrescenta-se que "*sempre que possível, deverá o ajuste direto ser precedido de consulta a três entidades, pelo menos*" (artigo 6.ª). Quando as obras e a aquisição de material fossem

5 Sobre o tema deste capítulo, vide a obra de um dos autores deste artigo: *"A Regulação dos Contratos Públicos: Modelo para uma Autoridade Reguladora"*, Fernando Oliveira Silva, Almedina, Coimbra, 2016.

superiores a 20.000$00 teria de ser realizado um concurso, o qual deveria ser, necessariamente, público, quando a despesa excedesse 100.000$00.

Em 1968 este diploma veio a ser alterado pelo Decreto-Lei n.º 48234, de 31 de janeiro de 1968, o qual elevou para o dobro os limites acima referidos. Entretanto, em 1979 foi publicado o Decreto-Lei n.º 211/79, de 12 de julho, aplicável somente às aquisições de bens e serviços, mas que manteve, na essência, o disposto nos diplomas anteriores. Este diploma viria a ser alterado pelo Decreto-Lei 227/85, de 4 de julho. Mais tarde, o Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de agosto, estabeleceu um regime específico de empreitadas de obras públicas, dividindo as empreitadas, tendo em conta a retribuição a pagar ao empreiteiro, em (i) por preço global; (ii) por série de preços; e (iii) por percentagem. Neste diploma o legislador também regulou igualmente a execução contratual. Desde então, e até ao atual Código dos Contratos Públicos, o regime das empreitadas de obras públicas e o regime das aquisições de bens e serviços tiveram sempre uma regulamentação autónoma. Para dar cumprimento às exigências da Comunidade Económica Europeia, concretamente à transposição de diretivas europeias, em 1992, o Decreto-Lei n.º 211/79, de 12 de julho, veio a ser revogado pelo Decreto-Lei n.º 24/92, de 25 de fevereiro, destacando-se as seguintes alterações, conforme consta do seu preâmbulo: "*A reformulação do conceito de concurso limitado para os contratos sujeitos ao regime comunitário, eliminando a discricionariedade da escolha dos concorrentes e tornando-a consequência de um processo de seleção através de uma fase de candidatura onde são analisadas, à luz de indicadores previamente definidos, as qualificações de todos os interessados; A introdução da figura da negociação no processo de ajuste diretos, de modo a permitir, em situações especiais, dialogar no sentido da obtenção dos resultados economicamente mais vantajosos*; *A garantia de acesso dos interessados à documentação que fundamentou as decisões, no sentido de tornar transparentes os pressupostos das opções tomadas e permitir em tempo útil o direito à sua contestação*". Também o regime das empreitadas de obras públicas veio a ser alterado em 1993, com a publicação do Decreto-Lei n.º 405/93, de 10 de dezembro, com o seguinte objetivo: (i) uma redefinição dos diferentes tipos de concurso, atentas as disposições comunitárias em vigor; (ii) clarificação do conceito e do regime dos trabalhos a mais; (iii) atribuição de uma disciplina mais rigorosa e clara quanto à fixação de novos preços; (iv) autonomização das fases que integram o concurso público; (v) consagração da obrigatoriedade de celebração de contrato de seguro, em condições a definir por portaria, nos casos em que os concorrentes apresentem projeto base; (vi) O prazo de garantia de boa

execução da empreitada é alargado para cinco anos; (vii) regulamentação da restituição dos depósitos, de garantia e quantias retidas durante a execução da empreitada, bem como o regime de extinção da caução.

Em 1995 foi publicado o Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de março, dedicado ao regime das aquisições de bens e serviços, para dar corpo a dois factos importantes conforme consta do seu preâmbulo: "*O reforço da garantia dos direitos dos administrados e uma maior participação destes na atividade administrativa, com reflexo direto na necessidade de tornar absolutamente transparentes as normas sobre a realização dos concursos e contratos relativos às empreitadas de obras públicas e aquisição de serviços e bens; A necessidade de, simultaneamente, esses procedimentos serem mais eficazes, simples e desburocratizados, até porque têm sido introduzidas no funcionamento dos serviços e organismos da Administração Pública novas tecnologias que permitem a utilização de procedimentos inovadores e mais eficazes de decisão e de controlo*". Este diploma vigorou por pouquíssimo tempo, já que em 1999 surgiu o Decreto-Lei n.º 197/99, de 08 de junho, por força da necessidade de transposição para a ordem jurídica interna da Diretiva n.º 97/52/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de outubro. Do seu vasto preâmbulo destacamos o seguinte excerto por nos parecer de manifesto relevo: "*A simplificação dos diversos procedimentos partiu, em todos os casos, de uma ponderação entre os benefícios decorrentes para a regularidade dos contratos públicos da observância de determinadas formalidades e os eventuais prejuízos que as mesmas pudessem acarretar quer para o interesse público quer para os interesses dos potenciais contratantes. Em consequência, eliminaram-se todas as formalidades que se julgaram desadequadas, desnecessárias ou demasiado onerosas para os interesses envolvidos*".

Em resultado do exercício ponderado que transcrevemos supra, foram introduzidas as seguintes alterações: (i) A comprovação negativa por parte dos concorrentes de que não se encontram em qualquer situação de impedimento para concorrer foi substituída por uma declaração sob compromisso de honra; (ii) aumenta-se o valor até ao qual não é exigida a celebração de contrato escrito; (iii)) clarifica-se quais as situações em que a entrega imediata dos bens ou serviços torna inexigível a celebração de contrato escrito; (iv) pela primeira vez neste tipo de contratos, estabelece-se uma disposição que regulamenta a cessão da posição contratual; (v) estabelece-se a possibilidade de se proceder a pagamentos adiantados por conta de bens a entregar ou serviços a prestar e fixa-se o respetivo regime; (vi) são definidos novos conceitos de proposta base e proposta com variantes, desaparecendo o de proposta condicionada.

Também em 1999 foi redefinido o regime das empreitadas de obras públicas com a publicação do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março, destacando-se neste os seguintes aspetos: (i) Criam-se duas comissões, uma responsável pela qualificação dos concorrentes e a outra responsável pela análise das propostas; (ii) prevê-se a possibilidade de o concorrente apresentar proposta com preço firme, renunciando assim à revisão de preços; (iii) prevê-se que a caução possa ser substituída pela retenção de 10% dos pagamentos a efetuar no caso de obras de valor inferior a 5000 contos, que possa igualmente ser substituída por um seguro adequado à execução da obra pelo preço total do respetivo contrato e que se mantenha por um período de cinco anos, correspondente ao prazo de garantia; (iv) regula-se a subcontratação em obra pública e interdita-se a possibilidade de subempreitar trabalhos ou partes da obra de valor superior a 75% do valor da obra; (v) consagram-se normas reguladoras específicas para o contrato de concessão de obras públicas; (vi) inclui-se uma disposição sobre higiene, saúde e segurança no trabalho – matérias reguladas em legislação especial –, cujo não cumprimento dá ao dono da obra o direito de rescindir o contrato; (vii) passa a existir a presunção de existência de idoneidade, capacidade técnica e capacidade económica e financeira pela posse do certificado de classificação de empreiteiro de obras públicas adequado para a obra posta a concurso; e (viii) prevê-se um regime relativo ao «controlo de custos de obras públicas», restringindo-se a possibilidade de execução de trabalhos a mais e erros ou omissões do projeto. Estes dois diplomas (Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho e Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março) vieram a ser revogados em 2008 com a publicação do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, que aprovou o Código dos Contratos Públicos, atualmente em vigor, diploma que procedeu à unificação dos regimes jurídicos que versam sobre contratos públicos de aquisição e locação de bens, de aquisição de serviços, de execução de empreitadas de obras públicas e de concessão de serviços e obras públicas.

Ainda relacionado com a contratação pública é fundamental destacar a Lei das plataformas eletrónicas (Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto), que veio regular a disponibilização e a utilização das plataformas eletrónicas de contratação pública, estabelecendo os requisitos e as condições a que as mesmas devem obedecer e a obrigação de interoperabilidade com o Portal dos Contratos Públicos e com outros sistemas de entidades públicas. Esta novel regulamentação veio criar um conjunto de obrigações para as entidades gestoras de plataformas, sobretudo respeitantes a requisitos funcionais, técnicos e de segurança. Neste

diploma estabelece-se que o IMPIC, I.P. é a entidade licenciadora, de monitorização e fiscalizadora das plataformas e do cumprimento desta lei. Para além destas atribuições, o IMPIC, I.P. tem também a competência para instruir os processos de contraordenação e aplicar as respetivas coimas.

6. OS PODERES CONTRAORDENACIONAIS DO IMPIC, I.P. E DOS ORGANISMOS QUE O ANTECEDERAM

Como sabemos, uma das facetas importantes da atividade regulatória é a do sancionamento, isto é, os poderes contraordenacionais detidos pelo organismo público com funções de regulação e supervisão.

Cabe ao IMPIC, I.P., por força da alínea p) do n.º 2 do artigo 3.º da sua Lei orgânica, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 232/2015, de 13 de outubro, no domínio da regulação do setor da construção e do imobiliário, instaurar processos de contraordenação e aplicar as respetivas coimas nos termos legalmente fixados. Estes poderes contraordenacionais são, de resto, reforçados pela legislação atualmente aplicável aos setores em causa.

De facto, no domínio do setor da construção, dispõe o artigo 42.º da Lei 41/2015, de 03 de junho, que cabe ao IMPIC, I.P. a instrução dos processos de contraordenação e ao Presidente do Instituto a aplicação das coimas, das sanções acessórias e das medidas cautelares previstas na lei em causa.

Da mesma forma, no domínio do setor da mediação imobiliária, a Lei n.º 15/2013, de 8 de fevereiro, determina no seu 33.º n.º 1 que cabe ao IMPIC, I.P. (na altura com a denominação de InCI) instruir os processos de contraordenação, e ao Presidente do Instituto proferir as respetivas decisões e aplicar as medidas cautelares, as coimas e as sanções acessórias previstas na referida lei.

Apesar de tal não constar expressamente na sua Lei orgânica, o IMPIC, I.P. detém ainda poderes contraordenacionais em matéria dos contratos públicos, não só por incumprimento das obrigações na fase da formação dos contratos, como também na matéria relacionada com as plataformas eletrónicas. Efetivamente, estabelece a alínea a) do n.º 1 do artigo 461.º do Código dos Contratos Públicos que cabe ao IMPIC, IP a instauração e arquivamento dos processos de contraordenação por infrações ao próprio Código, quando o objeto do contrato a celebrar abranja prestações típicas dos contratos de empreitada ou de concessão de obras públicas. Igualmente a Lei das Plataformas eletrónicas (Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto) vem atribuir, no seu artigo 89.º, que é ao IMPIC, I.P. que compete instruir os processos de contraordenação e aplicar as coimas e a sanção acessória.

E se, como vimos, hoje o IMPIC, I.P. tem poderes contraordenacionais em matéria de construção, mediação imobiliária, contratação pública e plataformas eletrónicas, não é menos verdade que os organismos que o antecederam também detinham esses poderes, inicialmente com contornos mais reduzidos que se foram estendendo até aos tempos hodiernos. Fazendo um breve excurso pelos diplomas legais enformadores das atividades em causa, e bem assim pelos que instituíram alguns dos organismos que precederam o IMPIC, I.P., encontramos igualmente estes poderes contraordenacionais desde o Conselho de Mercados de Obras Públicas e Particulares (CMOPP). Efetivamente, no âmbito da mediação imobiliária, o Decreto-Lei n.º 285/92, de 19 de dezembro, veio estabelecer nos seus n.ºs 5 e 6 do artigo 18.º que cabia ao CMOPP a instauração de processos de contraordenação nesta matéria e ao seu secretário-geral a competência para aplicar coimas e sanções acessórias.

Mais tarde, os estatutos do Instituto de Mercados de Obras Públicas e Particulares e do Imobiliário (IMOPPI), aprovados pelo Decreto-Lei n.º 60/99, de 2 de março, determinam que cabe a este Instituto *"Exercer a competência sancionatória nos termos da legislação aplicável"* (alínea j) do n.º 2 do artigo 4.º). A legislação aplicável veio a ser o Decreto-Lei n.º 77/99, de 16 de março, igualmente regulador da atividade da mediação imobiliária, cujo artigo 34.º dispunha que os processos de contraordenação eram da competência dos serviços do IMOPPI, competindo ao presidente do conselho de administração a aplicação das coimas e sanções acessórias previstas no diploma.

Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de janeiro (regime regulatório das empreitadas de obras) e o Decreto-Lei n.º 211/2004, de 20 de agosto (regime regulatório das atividades de mediação imobiliária e de angariação imobiliária) estabeleceram que cabia ao InCI a instrução dos processos de contraordenação, e ao presidente do conselho diretivo a aplicação de coimas e de sanções acessórias, respetivamente nos artigos 44.º e 46.º.

Para além das áreas referidas (construção, mediação imobiliária, contratos públicos e plataformas eletrónicas), o IMPIC, I.P., detém ainda competências sancionatórias ao abrigo da Lei de Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo (Lei n.º 25/2008, de 5 de junho), enquanto entidade supervisora para as atividades imobiliárias e ao abrigo da legislação que regula a existência de livro de reclamações nas atividades relacionadas com a construção e o imobiliário (Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 371/2007, de 6 de novembro).

7. A COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS PARA JULGAR IMPUGNAÇÕES DE DECISÕES DO IMPIC, I.P. EM PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO

Tradicionalmente, a competência para julgar impugnações de decisões do IMPIC, I.P. (e dos organismos que o antecederam) em processos de contraordenação pertencia aos Tribunais Comuns, tendo estes julgado 69 ações relativas ao IMPIC, I.P. Porém, com a criação, em 2011, pela Lei n.º 46/2011, de 24 de junho, de um tribunal especializado – *Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (TCRS)* – assistiu-se, recentemente, a um conflito negativo de competências entre os Tribunais Comuns e o TCRS para conhecimento das impugnações judiciais das decisões do IMPIC, I.P. tomadas em processos de contraordenação.

A questão é, então, a seguinte: *Qual ou quais deve(m) ser considerado(s) competente(s) para conhecer das impugnações judiciais das decisões do IMPIC, I.P. tomadas em processos de contraordenação: os Tribunais Comuns ou o novo TCRS?*

Como nota prévia convém recordar que o TCRS é, nos termos do artigo 89.º-B da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais (aditado pela Lei n.º 46/2011, de 24 de junho), competente para *"conhecer das questões relativas a recurso, revisão e execução das decisões, despachos e demais medidas em processo de contraordenação legalmente suscetíveis de impugnação"* de um conjunto de entidades expressamente mencionadas nesse normativo (a saber: Autoridade da Concorrência, ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicações, Banco de Portugal, Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, Entidade Reguladora para a Comunicação Social, Instituto de Seguros de Portugal) e ainda "*Das demais entidades administrativas independentes com funções de regulação e supervisão*".

Conforme resulta deste artigo, dúvidas não subsistem de que o IMPIC, I.P. é um organismo público "*com funções de regulação e supervisão*", concretamente das atividades económicas da construção e da mediação imobiliária, mas também das plataformas eletrónicas e da contratação pública. Tal resulta claramente do artigo 3.º da sua Lei orgânica (Decreto-Lei n.º 232/2015, de 13 de outubro), reforçado pela Lei n.º 15/2013, de 8 de fevereiro (quadro regulatório da mediação imobiliária), pela Lei n.º 41/2015, de 3 de junho (regime jurídico aplicável ao exercício da atividade da construção), pela Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto (lei das plataformas eletrónicas) e pelo Código dos Contratos Públicos (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro).

A dúvida, pois, só se pode colocar no plano de saber se o IMPIC, I.P. pode ser considerado uma "*entidade administrativa independente*", nomeadamente das

que desempenham funções de regulação e supervisão, mencionadas no artigo 3.º da Lei-quadro das Entidades Reguladoras (Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto)?

O n.º 2 do artigo 3.º da citada Lei-quadro das Entidades Reguladoras determina que, "*por forma a prosseguirem as suas atribuições com independência, as entidades reguladoras devem observar os requisitos seguintes:*

a) Dispor de autonomia administrativa e financeira;
b) Dispor de autonomia de gestão;
c) Possuir independência orgânica, funcional e técnica;
d) Possuir órgãos, serviços, pessoal e património próprio;
e) Ter poderes de regulação, de regulamentação, de supervisão, de fiscalização e de sanção de infrações;
f) Garantir a proteção dos direitos e interesses dos consumidores."

Como vimos, o IMPIC, I.P. é instituto público integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa, financeira e património próprio, prosseguindo atribuições do Ministério do Planeamento e das Infraestruturas, sob superintendência e tutela do respetivo ministro. Discorridas as várias alíneas do n.º 2 do artigo 3.º da Lei-quadro das Entidades Reguladoras, constata-se que o IMPIC, I.P. cumpre todas elas com exceção da alínea c), uma vez que não possui "*independência orgânica, funcional e técnica*", estando, pelo contrário, sujeito à superintendência e tutela do membro do Governo que tutela a área das obras públicas, no caso o Ministro do Planeamento e das Infraestruturas.

A dúvida parece, porém, persistir, nalguns setores do sistema judicial, dado que segundo despacho do Presidente da 3.ª Secção do Supremo Tribunal de Justiça (STJ), de 9 de junho de 2015, que analisa concretamente a situação do InCI, I.P. (atual IMPIC, I.P.), esta superintendência e tutela "*não constitui critério que afaste a sua natureza de entidade administrativa independente*". Acrescenta, transcrevendo a posição do Procurador-Geral Adjunto naquele Tribunal, que «*os poderes de tutela do Governo, bem como o facto de se tratar de um Instituto Público (com regime especial), não constituem obstáculo a que o InCI tenha a natureza e, por isso, se insira (para efeitos da alínea g) do n.º 1 do artigo 112, da Lei n.º 62/2013), nas entidades administrativas independentes com funções de regulação e supervisão, ou seja, nas pessoas coletivas de direito público que, na concreta prossecução da atividade de regulação ou supervisão de um certo tipo de serviços, gozam de autonomia funcional, dispondo de uma certa individualidade*

organizatória e autonomia administrativa e ou financeira, podendo como tal praticar atos administrativos, e a quem incumbe uma tarefa de "regulação económica" de um determinado setor da economia ou produtivo .».

Com base nestas asserções, considerou o STJ que a competência para apreciar as impugnações sobre as decisões do IMPIC, I.P. em matérias da construção e do imobiliário é do TCRS. Porém, contrariando este entendimento, o próprio TCRS, através do despacho de 25 de maio de 2017 (portanto, posterior ao Despacho do STJ), considerou-se incompetente para se pronunciar sobre estas impugnações, por entender faltar ao IMPIC, I.P. a supracitada independência orgânica e funcional, não podendo, como tal, ser considerado como entidade administrativa independente, e assim não se enquadrar no âmbito da sua competência, tal qual se encontra prevista no n.º 1 do artigo 112.º da Organização do Sistema Judiciário, aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto. Este é, pelas razões aduzidas, também o nosso entendimento.