



Coleção de Formação Contínua

PLANO DE FORMAÇÃO CONTÍNUA
2013-2014

E-BOOK
SETEMBRO 2015

**REGIME GERAL DAS
CONTRAORDENAÇÕES E AS
CONTRAORDENAÇÕES
ADMINISTRATIVAS E FISCAIS**

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS



O regime geral das contraordenações e as especificidades das contraordenações tributárias, bem assim como as alterações legislativas que visam conferir competência aos Tribunais Administrativos em matéria de contraordenações administrativas, estiveram em análise, em dezembro de 2014, numa ação de formação organizada pelo Centro de Estudos Judiciários, na cidade de Coimbra.

O presente e-book, cumprindo o objetivo de aproveitar e potenciar a divulgação na comunidade jurídica das comunicações apresentadas nas ações de formação do CEJ, reúne os textos que serviram de base às intervenções ocorridas a 05/12/2014, os quais, pela sua qualidade e atualidade justificam mais esta publicação da Coleção Formação Contínua, no caso, concebida pelas docentes da Jurisdição Administrativa e Fiscal.

O dossier com jurisprudência dos Tribunais Superiores completa o e-book, dando mais um contributo para lhe dar utilidade junto de magistrados, advogados e outros profissionais do Direito.

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

Ficha Técnica

Jurisdição Administrativa e Fiscal:

Ana Celeste Carvalho (Juíza Desembargadora, Docente do CEJ e Coordenadora da Jurisdição)

Sofia Mesquita David (Juíza Desembargadora e Docente do CEJ)

Margarida Reis Abreu (Juíza de Direito e Docente do CEJ)

Conceção e organização:

Ana Celeste Carvalho

Margarida Reis Abreu

Nome:

Regime Geral das Contraordenações e as Contraordenações Administrativas e Fiscais

Categoria:

Formação Contínua

Intervenientes:

António Leones Dantas (Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça)

Inês Ferreira Leite (Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa)

Fernanda Paula Oliveira (Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra)

Revisão final:

Edgar Taborda Lopes (Coordenador do Departamento da Formação do CEJ, Juiz Desembargador)

Joana Caldeira (Técnica Superior do Departamento da Formação do CEJ)

Forma de citação de um livro eletrónico (NP405-4):

AUTOR(ES) – **Título** [Em linha]. a ed. Edição. Local de edição: Editor, ano de edição.

[Consult. Data de consulta]. Disponível na internet:<URL>. ISBN.

Exemplo:

Direito Bancário [Em linha]. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2015.

[Consult. 12 mar. 2015].

Disponível na

internet:<URL:<http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/civil/Direito_Bancario.pdf>.

ISBN 978-972-9122-98-9.

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

ÍNDICE

O Despacho Liminar do Recurso de Impugnação no Processo das Contra-Ordenações – <i>António Leones Dantas</i>	9
Texto da intervenção	11
Videogravação da comunicação	25
A autonomização do direito sancionatório administrativo, em especial, o direito contraordenacional – <i>Inês Ferreira Leite</i>	27
Texto da intervenção	29
Videogravação da comunicação	59
Contraordenações urbanísticas: os casos – <i>Fernanda Paula Oliveira</i>	61
Texto da intervenção	63
Videogravação da comunicação	81
Jurisprudência	83
• Tribunal Constitucional.....	85
• Supremo Tribunal Administrativo.....	90
• Tribunal Central Administrativo Sul.....	147
• Tribunal Central Administrativo Norte	156

NOTA:

Pode “clique” nos itens do índice de modo a ser **redirecionado** automaticamente para o tema em questão.

Clicando no símbolo  existente no final de cada página, será **redirecionado** para o índice.

Notas:

Foi respeitada a opção dos autores na utilização ou não do novo Acordo Ortográfico.

Para a visualização correta dos e-books recomenda-se a utilização do programa **Adobe Acrobat Reader**.

Para visionar a videogravação de comunicações deve possuir os seguintes requisitos de software: **Internet Explorer 9 ou posterior; Chrome; Firefox** ou **Safari** e o **Flash Media Player** nas versões mais recentes.

Registo das revisões efetuadas ao *e-book*

Identificação da versão	Data de atualização
Versão inicial – 18/09/2015	



O Despacho Liminar do Recurso de Impugnação no Processo das Contra-
Ordenações

[António Leones Dantas]

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

O Despacho Liminar do Recurso de Impugnação no Processo das Contra-Ordenações

António Leones Dantas¹

1 – Resulta do artigo 63.º do Regime Geral das Contra-ordenações², sob a epígrafe «não aceitação do recurso», que «o juiz rejeitará por meio de despacho, o recurso feito fora do prazo ou sem o respeito pelas exigências de forma» e decorre do n.º 2 deste artigo que «deste despacho há recurso, que sobe imediatamente».

A aparente simplicidade desta norma esconde um dos momentos mais importantes da intervenção judicial no processo das contra-ordenações.

Conforme se verá, está em causa uma intervenção estruturante na dinâmica do processo e caracterizadora da sua especificidade, sobretudo, quando comparado com o processo penal.

O artigo 27.º, n.º 1, alínea c), daquele Regime Geral, prevê que o decurso do prazo de prescrição do procedimento contra-ordenacional se suspende durante o tempo em que o procedimento «estiver pendente a partir da notificação do despacho que procede ao exame preliminar do recurso da decisão da autoridade administrativa que aplica a coima até à decisão final do recurso».

Parece-nos significativa da especificidade do processo das contra-ordenações a denominação dada a este despacho - «que procede ao exame preliminar do recurso» -, para o tomar como tema deste texto. Por simplicidade, chamar-lhe-emos apenas despacho liminar.

Na dinâmica do recurso de impugnação, que - recorde-se - é o meio através do qual o condenado pela autoridade administrativa vai provocar a reapreciação do seu caso perante um tribunal, o despacho liminar marca o início da intervenção judicial no recurso, após a chamada fase intermédia, que aglutina os atos do recurso de impugnação que ocorrem entre o

¹ Na elaboração deste texto tiveram-se presentes duas obras de referência sobre o Direito das Contra-ordenações: *O Comentário do Regime Geral das Contra-ordenações*, de PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, Universidade Católica Editora, 2011, e *O Direito de Mera Ordenação Social - Entre a Ideia de Recorrência e a da Erosão do Direito Penal Clássico*, de ALEXANDRA VILELA, Coimbra Editora, 2013.

² Designado seguidamente apenas por “Regime geral”. Resulta do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, com a redação decorrente do Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de setembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 109/2001, de 24 de dezembro.



momento em que o condenado apresenta à autoridade administrativa o seu recurso, nos termos do artigo 59.º, do Regime Geral e o momento em que este é apresentado ao juiz no tribunal competente, pelo Ministério Público, nos termos do artigo 62.º, do mesmo regime.

Não vamos ponderar no âmbito desta reflexão esses atos, nomeadamente, os que podem ser assumidos pela autoridade administrativa nessa fase do processo e os atos da responsabilidade do Ministério Público.³

O despacho liminar materializa uma intervenção judicial estruturante na dinâmica do recurso de impugnação, caracterizadora da especificidade e autonomia desta forma de processo face ao processo penal e justifica uma nova abordagem que possa potenciar o diálogo crítico sobre a forma como os tribunais têm assumido as competências que lhes são atribuídas nesta sede.

Ao fazer apelo à especificidade do processo das contra-ordenações e à sua autonomia face ao processo penal, reafirma-se o que materializa numa evidência: o processo das contra-ordenações não é uma forma de processo penal, obedece a uma dinâmica própria, que decorre da especificidade do Direito de Mera Ordenação Social e da atribuição às autoridades administrativas dos poderes de impulso processual e sancionatórios típicos deste ilícito.

Por outro lado, o recurso de impugnação materializa-se como uma forma de impugnação de uma decisão administrativa, exequível e realizadora da função sancionatória subjacente ao processo e expressiva da subsidiariedade da intervenção dos tribunais nesta área.

Importa não esquecer que, ao contrário do Direito Penal, a realização dos fins deste sistema sancionatório se realizam, em regra, fora da intervenção dos tribunais e que estes só intervêm no sistema para garantir o direito dos cidadãos a aceder aos tribunais para resolver os litígios, no quadro do direito fundamental decorrente do artigo 20.º, da Constituição da República.

2 – Na busca de lugares paralelos no sistema jurídico para equacionarmos o despacho liminar no recurso de impugnação do processo das contra-ordenações somos, desde logo, encaminhados para o regime dos recursos consagrado no Código de Processo Penal, nomeadamente, os seus artigos 414.º e 417.º.

³ Cfr. LEONES DANTAS, “O Ministério Público no processo das contra-ordenações”, *Questões Laborais*, Ano VIII – 2001, n.º 17, pp. 26 e ss.



Trata-se de dispositivos que contêm a disciplina específica desta forma de processo, mas que nos permitem encontrar alguns pontos de referência e de aproximação na caracterização do despacho sobre o qual nos debruçamos.

Consagram aqueles artigos as primeiras intervenções judiciais no recurso, quer no Tribunal recorrido – artigo 414.º, quer no tribunal competente para o conhecimento do recurso – artigo 417.º, em que, para além do mais, se vai verificar se ocorrem circunstâncias que obstem à admissão e ao conhecimento do recurso, sendo certo que a decisão proferida pelo tribunal recorrido não vincula o tribunal competente para conhecimento do recurso.

Na comparação com o processo das contra-ordenações importa que se tenha presente que não cabe à autoridade administrativa recorrida admitir ou rejeitar o recurso, não tendo esta poderes análogos aos que decorrem do artigo 414.º, do C.P.P., para o juiz recorrido, embora ainda conserve a disponibilidade do processo, materializada no instituto da revogação da decisão, previsto no n.º 2, do artigo 62.º, daquele Regime e incumbindo-lhe enviar o processo ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 1, deste artigo.

Não existe, deste modo, qualquer “divisão de tarefas” entre a autoridade recorrida e o tribunal, relativamente à admissão ou rejeição do recurso, divisão que vamos encontrar no que se refere à intervenção do Tribunal, no processo das contra-ordenações entre o despacho previsto no artigo 63.º que consagra o despacho liminar e o conhecimento do recurso, previsto no artigo 64.º, conforme seguidamente se analisará.

Importa, contudo, neste momento, que se tenha presente que o despacho a que se refere o artigo 63.º, do Regime Geral das contra-ordenações nada tem a ver com o despacho previsto no artigo 411.º, do Código do Processo Penal, despacho este que materializa a 1.ª intervenção do tribunal competente para o julgamento no processo penal.

De facto, conforme refere PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, «no processo das contra-ordenações não há um despacho equivalente ao proferido pelo tribunal nos termos do artigo 411.º do CPP»⁴.

Na verdade, como acima se referiu, no quadro das especificidades do processo das contra-ordenações face ao processo penal, fácil é concluir que, ao contrário do processo penal, não há no processo das contra-ordenações uma divisão entre fases preliminares e fases subsequentes e que o processo, na sua dimensão administrativa, não pode ser tratado como se integrasse as fases preliminares do processo penal.

Como veremos, o despacho previsto no artigo 63.º, do Regime Geral, comporta intervenções processuais que seriam inadmissíveis no processo penal, nomeadamente, aquelas

⁴ *Comentário*, p, 263.



que vão abrir caminho ao conhecimento por despacho, previsto no artigo 64.º, instituto que nada tem a ver com o processo penal e que supera corolários clássicos daquele, como o do princípio do acusatório, bem como as restrições relativamente ao uso em sede de decisão de meios de prova recolhidos fora da audiência.

3 – Decorre do n.º 1, daquele artigo 63.º, do Regime Geral, que o «o juiz rejeitará, por meio de despacho, o recurso feito fora de prazo ou sem respeito pelas exigências de forma».

São enunciados dois motivos que podem conduzir à rejeição liminar do recurso: o desrespeito pelas exigências de forma, no que se refere ao requerimento de interposição do recurso, e o desrespeito pelo prazo.

O respeito pelas exigências de forma apela ao disposto no n.º 3, do artigo 59.º, do mesmo regime, onde se refere que «o recurso é feito por escrito» e «devendo constar de alegações e conclusões».

Na interpretação desta norma e na determinação do seu conteúdo mínimo haverá que ter presente que o recurso tanto pode ser interposto pelo defensor como pelo próprio arguido, sendo que as exigências estabelecidas em termos de forma deverão ter presente esta realidade e o facto de que a habilitação académica e a formação profissionalizante do defensor não existem quando seja o próprio arguido a formular o requerimento.

Trata-se de um terreno onde os tribunais terão que atuar com toda a prudência e equilíbrio, não esquecendo a dimensão constitucional do direito de recurso aos tribunais, como direito fundamental, quando formulem exigências relativamente ao exercício desse direito, não podendo pôr em causa o seu núcleo fundamental.

No fundo, a lei exige que o recurso seja interposto por escrito e que o recorrente diga as razões pelas quais discorda da decisão que o condenou e sintetize, de alguma forma, as razões invocadas, assim cumprindo as exigências em termos de «alegações» e «conclusões».

Desde que o requerimento, na ponderação integrada das alegações e das conclusões, permita entender, com razoabilidade, aquilo que o recorrente pretende e os motivos da sua divergência, pode entender-se que as alegações satisfazem o mínimo exigível.

Na dúvida, o tribunal deverá convidar o recorrente a esclarecer o que pretende com o recurso apresentado.

Trata-se de uma área onde a jurisprudência do Tribunal Constitucional ajudou a perspetivar caminhos para uma melhor realização do Direito⁵.

⁵ Cfr. LOPES DO REGO, “Alguns Problemas constitucionais do direito das contra-ordenações”, *Questões Laborais*, Ano VIII – 2001, n.º 17, pp. 17 e ss.



4 – Uma das razões que pode motivar a rejeição liminar de recurso é o desrespeito pelo prazo para a sua interposição, que se mostra hoje fixado em 20 dias, após a notificação da decisão condenatória ao arguido.

O prazo para a interposição deste recurso motivou uma querela jurisprudencial que veio a exprimir-se no acórdão uniformizador do Supremo Tribunal de Justiça de 10 de março de 1994, em que se decidiu que «não tem natureza judicial o prazo mencionado no n.º 3 do artigo 59.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, com a alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 356/89, de 17 de Outubro»⁶.

Apesar desta decisão e à revelia da orientação jurisprudencialmente fixada, na revisão de 1995⁷, foi introduzida no artigo 60.º, do Regime Geral, disciplina própria sobre a forma como este prazo deve ser contado, solução inspirada no regime de cômputo dos prazos do Código do Procedimento Administrativo.

A fundamentação daquele acórdão deixou traços profundos na prática judiciária induzindo tomadas de posição cuja falta de fundamento é evidente, nomeadamente, na afirmação da natureza administrativa do processo das contra-ordenações, para daí deduzir corolários em termos de disciplina de atos processuais, tendência que se mantém, apesar da revogação do regime jurídico no contexto do qual aquele acórdão uniformizador foi proferido.

Na verdade, sendo o processo das contra-ordenações um todo, que engloba a fase administrativa e a fase do recurso de impugnação, sendo o regime do atos processuais do processo das contra-ordenações o que decorre do processo penal, por força do regime de subsidiariedade, previsto no artigo 41.º, do Regime Geral, criou-se, com a referida jurisprudência e a alteração legislativa subsequente, o absurdo de um processo (uma estrutura processual única) que tem o regime dos atos processuais do Processo Penal como direito subsidiário na fase administrativa e no recurso de impugnação, mas que tem um regime específico de cômputo de prazos no que se refere à interposição do recurso de impugnação.

Acresce que a disciplina do procedimento administrativo, que terá inspirado aquela solução, nada tem a ver com a tramitação do processo das contra-ordenações na sua fase organicamente administrativa.⁸

⁶ In *Diário da República*, 1.ª Série, de 7 de maio de 1994.

⁷ Decorrente do Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de setembro.

⁸ Sobre o sentido do artigo 41.º, do Regime Geral, cfr. LEONES DANTAS, “Os direitos de audição e defesa no processo das contra-ordenações – art. 32.º, n.º 10, da Constituição da República, *Contra-ordenações Laborais*, C.E.J., Novembro de 2013, pp. 41 e ss.



Em síntese, o regime dos atos processuais do processo das contra-ordenações é o que resulta da aplicação subsidiária do processo penal, por força do citado artigo 41.º, do Regime Geral, com exceção do cômputo do prazo para a interposição do recurso de impugnação, que é estabelecida no artigo 60.º, daquele Regime.

5 – As tarefas que o processo das contra-ordenações coloca nas mãos do juiz na fase inicial do recurso de impugnação não se esgotam na apreciação das exigências de forma e de tempestividade do recurso, ou da verificação da competência do tribunal, a levar a cabo em sede de despacho liminar, havendo que conhecer também das demais circunstâncias que possam impedir a prossecução dos termos do recurso, a conhecer nos termos do artigo 64.º, do mesmo Regime Geral.

Deste modo, enquanto a rejeição por desrespeito das exigências de forma, ou do prazo, são conhecidas no despacho a que se refere o artigo 63.º, todas as demais questões que obstem ao conhecimento do recurso, são conhecidas no âmbito do conhecimento por despacho, previsto no referido artigo 64.º.

Cabem neste instituto, não apenas as formas de decisão do recurso ali expressamente consagradas, mas também todas as questões que obstem à normal prossecução do processo e ultrapassem o âmbito do artigo 63.º, daquele Regime Geral.

Tem nesta sede particular importância a questão do conhecimento das nulidades da decisão administrativa e a forma própria de conhecimento das mesmas, que só poderá ocorrer nos termos do artigo 64.º, daquele Regime.

Deste modo, a declaração de nulidade da decisão administrativa recorrida por preterição de exigências a que deva obediência, ou na sequência de omissão de atos processuais que a afetem, nos casos em que o tribunal possa conhecer desses vícios, não pode ser feita no âmbito do artigo 63.º, mas implica conhecimento do recurso, a ter lugar no âmbito do artigo 64.º.

O conhecimento por despacho, previsto no artigo 64.º, envolve os sujeitos processuais e a própria autoridade recorrida, salvaguardando interesses subjacentes a essa intervenção e, sobretudo, a sindicabilidade por via de recurso do decidido.

A sindicabilidade desta decisão é estruturante para o equilíbrio do processo, é um corolário do princípio do processo equitativo, que tem expressão no sentido da defesa, mas que se projeta também na tutela da posição de outros sujeitos processuais, contribuindo para



a salvaguarda dos interesses públicos que estão subjacentes à intervenção das autoridades administrativas e que o Tribunal não pode ignorar⁹.

Embora a intervenção do Tribunal também seja expressão do direito de defesa, este Tribunal terá que assegurar a realização desse valor no quadro da realização dos interesses de natureza pública que estão subjacentes a este sistema sancionatório e que se projetam, igualmente, na intervenção dos tribunais.

Colide com os princípios inerentes ao processo equitativo, que são aplicáveis ao processo das contra-ordenações, permitir que o processo seja devolvido à autoridade administrativa, na sequência da declaração de nulidade da decisão, sem que aquela tenha a possibilidade de se pronunciar sobre as nulidades imputadas à decisão recorrida, e, sobretudo, sem que seja possível sindicá-la, pela via de recurso, nomeadamente, através da intervenção do Ministério Público, o decidido.

Daí que sempre que ocorram circunstâncias que obstem ao conhecimento do mérito do recurso, o juiz deverá encaminhar a decisão dessas questões para o conhecimento por despacho, nos termos do artigo 64.º, respeitando o princípio do contraditório, nos termos em que o mesmo se mostra configurado.

Destaque-se que, à luz do disposto no artigo 70.º, n.º 2, a autoridade administrativa não tem o direito de oposição à decisão por despacho, mas apenas o direito de ser ouvida, quando o juiz entenda que deve arquivar o processo, apenas podendo impedir a decisão, nos termos do referido artigo 64.º, o Ministério Público ou o arguido.

6 – Assente que nada obsta ao conhecimento do recurso, o juiz vai ter que decidir a forma através da qual vai conhecer do mesmo.

São duas as alternativas que a lei coloca, cada uma delas com o seu específico espaço de intervenção: o conhecimento por despacho, nos termos do artigo 64.º, ou o conhecimento em audiência de julgamento, nos termos dos artigos 65.º e ss., do Regime Geral.

A opção entre conhecimento por despacho, ou conhecimento em audiência, depende, em primeira linha, do âmbito do recurso interposto.

Na verdade, o recurso de impugnação pode ter por objeto matéria de facto e matéria de direito, ou só matéria de direito.

⁹ Sobre a vigência do princípio no processo das contra-ordenações, cfr. PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário*, p. 142.



O recurso terá por objeto apenas matéria de direito se o juízo de prova da autoridade administrativa subjacente à decisão recorrida é aceite pelo recorrente e este entende que o quadro factual fixado é bastante para a sua defesa.

Contrariamente, se o recorrente não se conforma com o quadro factual fixado, por discordar do juízo de prova subjacente à decisão recorrida, ou por entender que há outros factos relevantes para a sua defesa a provar, então o recurso terá por objeto matéria de facto.

Sempre que haja necessidade de produzir novos meios de prova, o conhecimento do recurso vai necessariamente fazer-se em audiência de julgamento, mas sempre que essa necessidade não exista, o conhecimento da matéria de facto em sede de recurso pode ocorrer no âmbito do conhecimento por despacho.

Por outro lado, se o recurso tem apenas por objeto matéria de direito, tudo aponta para a decisão do recurso no âmbito do conhecimento por despacho, nos termos do artigo 64.º, deixando de fazer sentido o recurso à audiência.

7 – O conhecimento por despacho, como forma de decisão do recurso de impugnação, é um instituto específico do processo das contra-ordenações, evidenciando a sua autonomia face ao processo penal.

Com efeito, a realização judiciária do Direito Penal tem o seu espaço natural na audiência de julgamento, aberta, pública e subordinada ao contraditório, seguindo-se a esta audiência a decisão.

Por outro lado, como corolário da estrutura acusatória do processo, assenta na prova produzida em audiência e as fases preliminares justificam-se apenas para definir os casos em que há motivos que justifiquem a submissão a julgamento.

O tribunal não pode fundamentar a sua convicção nas provas que não tenham sido submetidas ao contraditório na audiência.

Ao contrário, no processo das contra-ordenações, se não for necessária a produção complementar de meios de prova, o tribunal decide o recurso com base na prova recolhida pela autoridade administrativa que se mostre documentada no processo, fora do espaço judiciário e sem necessidade de a sujeitar a debate contraditório em audiência.

Contudo, o tribunal quando decide, mesmo que tenha havido audiência, não poderá deixar de ponderar a prova produzida na fase administrativa e discutir as razões pelas quais se afasta do juízo de prova feito pela autoridade administrativa.

8 – A opção entre o conhecimento por despacho, ou em audiência, exige uma análise cuidadosa das alegações apresentadas pelo recorrente, sobretudo nos casos em que o recurso



tenha por objeto matéria de facto, em ordem a ponderar se há necessidade ou não de realização da audiência.

Esta, como se referiu, justifica-se quando haja novos meios de prova a produzir, ou quando sejam postos em causa meios de prova já constantes do processo e tomados em consideração na decisão recorrida.

Conforme decorre do n.º 2, do artigo 72.º, do Regime Geral, incumbe ao juiz determinar o âmbito da prova a produzir. Este dispositivo tem implicações profundas com os poderes atribuídos ao juiz em sede de despacho liminar, integrando uma responsabilidade que na prática judiciária normalmente é esquecida.

O conceito de âmbito da prova implica não apenas os factos sobre os quais a atividade probatória incide e que constituem o seu objeto, mas também os meios de prova a produzir e que visam a demonstração desses factos.

Esta realidade invoca a necessidade de ser ponderada a forma como o recurso é interposto, nomeadamente, as discordâncias que são invocadas pelo recorrente relativamente à decisão administrativa, quer na perspetiva da análise dos meios de prova existentes e ponderados no processo, quer dos factos que o recorrente pretende provar em ordem à alteração do quadro factual resultante da decisão recorrida.

Em primeira linha, incumbe ao recorrente indicar os factos que pretende ver provados e os meios de prova através dos quais pretende ver concretizado esse objetivo.

No caso de se tratar de meios de prova que já tenham sido ponderados no processo deve o recorrente concretizar as suas dúvidas sobre a forma como esses meios de prova foram documentados e a forma como foram ponderados na decisão administrativa, precisando, por essa via, a justificação para a submissão desses meios de prova à audiência.

É neste cenário que se identificam os novos meios de prova a produzir, pelo que o recorrente terá de referir, no requerimento de interposição de recurso, quais os factos que pretende provar, não se limitando a indicar testemunhas ou documentos, mas direcionando esses meios de prova para os concretos factos a provar.

Estamos muito longe das tradicionais audiências de julgamento penais, em que os factos a provar são os que integram a acusação, ou na contestação, no caso de meios de prova indicados pela defesa, e, sobretudo, muito longe do modelo de audiência de julgamento das antigas transgressões penais, paradigma subjacente à prática judiciária.

Importa não esquecer que o recurso de impugnação visa a reapreciação da decisão proferida pela autoridade administrativa, no quadro do processo em que foi proferida,



nomeadamente, os meios de prova invocados como fundamento dos factos nela dados como provados.

9 – É óbvio que se não pode entender o recurso de impugnação e as exigências que o rodeiam fora do contexto das especificidades do processo das contra-ordenações, globalmente considerado, e das específicas funções daquela fase do processo.

Ao contrário do processo penal, onde a audiência visa a prova de um conjunto de factos imputados ao arguido, em ordem a saber se os mesmos integram a prática de um crime e a determinar a sanção correspondente e uma decisão em primeira instância do processo, no recurso de impugnação do processo das contra-ordenações já houve um procedimento perante a autoridade administrativa que culminou na aplicação de uma sanção e o processo só chega ao Tribunal porque o condenado pretende pôr em causa a condenação de que foi objeto.

Aquela condenação, se não for impugnada, torna-se definitiva e exequível, com todas as consequências que daí advém em termos de intervenção dos poderes públicos sobre o património do condenado.

Enquanto no processo penal incumbe ao Ministério Público a demonstração perante o Tribunal dos factos imputados ao arguido, no caso do recurso de impugnação é sobre o recorrente que recai o interesse processual em pôr em causa a decisão da autoridade administrativa, pelo que lhe incumbe demonstrar a falta de fundamento da mesma, podendo, nomeadamente, pôr termo ao recurso por si interposto, através da desistência do recurso, nos termos do artigo 71.º, do Regime Geral, com a consequente exequibilidade daquela decisão.

A decisão administrativa objeto do recurso de impugnação é proferida no termo de um processo onde já foram assegurados ao condenado os direitos de audição e de defesa, a um contraditório muito vasto, como forma de intervenção deste na formação da decisão.

Daí que interposição de recurso exija a demonstração de um fundamento objetivo para o mesmo sobre pena de se transformar numa mera forma de bloqueamento da execução da decisão condenatória e da realização do interesse público subjacente ao processo.

10 – É a partir da análise do recurso interposto, nomeadamente, da concretização dos factos que foram dados como provados na decisão recorrida e da posição que o recorrente tome sobre esses factos, que o juiz decidirá se se justifica a realização da audiência de julgamento para produção dos meios de prova que o recorrente pretenda produzir.



Essa decisão retirará da audiência de julgamento todas as diligências inúteis, nomeadamente, a produção de prova pessoal que tenha já sido recolhida na fase administrativa e que não tenha sido objeto de qualquer forma de contestação válida, permitindo uma condução dos trabalhos da audiência mais objetiva.

A realização desse objetivo obriga, por um lado, o recorrente a escolher os meios de prova necessários à realização da sua defesa, ao confronto desses meios de prova com a forma como os mesmos tenham sido produzidos e ponderados na fase administrativa do processo, dando à audiência uma dimensão subsidiária e complementar, que vise não a reprodução da fase administrativa do processo, mas os esclarecimentos que os meios de prova ali produzidos suscitem.

11 – Encontrada a resposta para a questão: decidir por despacho, ou em audiência, o juiz, no caso de colocar a hipótese da decisão por despacho, de acordo com o disposto no artigo 64.º, terá que obter o consentimento dos sujeitos processuais para o efeito.

Na verdade, nos termos do n.º 2, daquele dispositivo, o Ministério Público e o arguido têm o direito de se opor ao conhecimento do recurso por despacho, o que traduz uma manifestação nítida da sua qualidade de sujeitos processuais.

No caso de se perspetivar o arquivamento do processo, ou nomeadamente a devolução do processo para suprimento de qualquer nulidade, o juiz terá de dar conhecimento previamente das razões que motivam esse arquivamento ou essa devolução à autoridade administrativa, embora, no âmbito do Regime Geral, o juiz não esteja vinculado pela posição desta.

O juiz não pode ignorar que por detrás da intervenção da autoridade administrativa estão interesses de natureza pública, cuja realização incumbe àquela e não ao tribunal, sendo a intervenção deste uma mera intervenção de garantia dos direitos dos cidadãos.

Daí que o Tribunal não possa deixar de assumir os poderes cuja realização lhe incumbe, mas sem pôr em causa o respeito devido à função prosseguida pela autoridade administrativa e ao papel que a atividade sancionatória representa no contexto da prossecução do referido interesse público.

12 – O conhecimento por despacho, nos termos do artigo 64.º, do Regime Geral, permite o conhecimento pleno do recurso, seja por questões de forma, seja por questões de fundo.



De acordo com o disposto no n.º 3, deste artigo, «o despacho pode ordenar o arquivamento do processo, absolver o arguido ou manter ou alterar a condenação».

Diríamos, à luz do acima referido, que, para além destas hipóteses, o juiz pode conhecer de eventuais nulidades da decisão recorrida e, conseqüentemente, pode declarar nula a decisão, determinando a remessa da mesma à autoridade administrativa para suprimento das nulidades constatadas.

As diversas alternativas especificadas na norma têm um conteúdo facilmente concretizável, sendo certo que o arquivamento é a solução das situações em que a responsabilidade do condenado esteja extinta por qualquer forma, nomeadamente, prescrição, amnistia, etc.; a absolvição pressupõe o conhecimento de fundo e a conclusão de que os factos imputados ao condenado, ou não se provaram, ou não tem o efeito jurídico que se lhes atribuiu, nomeadamente, por não integrarem ilícito de mera ordenação social.

A terceira hipótese pressupõe a confirmação total ou parcial do decidido pela autoridade administrativa, nomeadamente a manutenção ou alteração da condenação, sendo objeto de uma menção específica no que se refere à respetiva fundamentação no n.º 4 daquele dispositivo.

Conforme decorre do n.º 5, deste artigo 64.º, «em caso de absolvição deverá o juiz indicar porque não considera provados os factos ou porque não constituem uma contra-ordenação».

Trata-se da fundamentação da decisão, aqui motivada no respeito pelos princípios que enquadram o exercício da função judicial, nomeadamente, pelos corolários de um processo justo e equitativo, sempre no quadro do respeito pelos interesses de natureza pública subjacentes ao exercício desta função sancionatória pela autoridade administrativa.

13 – A decisão por despacho, nos termos do artigo 64.º, do Regime Geral, é suscetível de impugnação, nos termos do n.º 1, do artigo 73.º, daquele regime.

A recorribilidade no processo das contra-ordenações coloca particulares exigências na conformação do processo, porque, ao contrário do processo penal, nesta forma de processo só há lugar a recurso nos casos em que essa possibilidade seja expressamente prevista.

A prática de atos processuais alheios ao ritualismo e à sequência que caracteriza o processo das contra-ordenações pode dar origem a situações profundamente lesivas dos direitos das partes e da normalidade da realização das finalidades do processo, sem que exista a possibilidade expressa de impugnação desses atos.



É certo que o regime das contra-ordenações configurou uma solução, no que se refere à admissibilidade de impugnação, no n.º 3, do artigo 73.º, referindo que «poderá a relação aceitar o recurso da sentença, quando tal se afigure manifestamente necessário à melhoria da aplicação do direito ou à promoção da uniformidade da jurisprudência».

Num regime bloqueador do direito ao recurso, esta norma pode funcionar como válvula de escape e permitir a sindicância pela via do recurso de casos onde a lei não o admite de forma direta e expressa, mas em que se justifique a admissão do recurso para a melhor realização do Direito.

Trata-se de uma solução que podia dar resposta a casos de lesão dos direitos das partes decorrente da prática de atos anómalos e alheios à dinâmica do processo, onde não está expressamente prevista a possibilidade de recurso que poderiam ser sindicados por esta via.

Os interesses em causa, numa visão aberta do processo, virada para a realização dos fins do Direito e alheia à busca de soluções meramente formais, poderão justificar a admissão dos recursos com este fundamento.

14 – No caso de optar pelo conhecimento do recurso em audiência, o juiz terá que designar data para a mesma, mas tal designação não o dispensa de, em conformidade com o disposto no n.º 2, do artigo 72.º, acima referido, especificar qual o âmbito da audiência e os meios de prova a produzir.

Especificar o âmbito da audiência pressupõe identificar os factos relevantes para a decisão a proferir e os meios de prova a produzir sobre tais factos.

Ou seja, o envio para a audiência do conhecimento do objeto do recurso não pode ser concebido como uma forma de adiamento do estudo do processo, mas tem de ser fundamentado, com a especificação das questões de facto que estejam em causa e que irão ser ponderadas na audiência.

As partes poderão reagir a esta definição do objeto da audiência, quer pedindo o aditamento de outros factos, quer a ponderação de outros meios de prova, questões que o tribunal terá de decidir e que poderão ser impugnadas no âmbito do recurso que venha a ser interposto da decisão final.

O tribunal terá igualmente que decidir sobre a necessidade da presença do arguido na audiência, em conformidade com o disposto no artigo 77.º, do Regime Geral.

Resulta, com efeito, do n.º 1, desse artigo, que «o arguido não é obrigado a comparecer à audiência, salvo se o juiz considerar a sua presença como necessária ao esclarecimento dos factos», Por sua vez, decorre do n.º 2, do mesmo dispositivo, que «nos



casos em que o juiz não ordenou a presença do arguido este poderá fazer-se representar por advogado com procuração escrita».

Do mesmo modo, resulta do n.º 3, daquele artigo, que «o tribunal pode solicitar a audiência do arguido por outro tribunal, devendo a realização desta diligência ser comunicada ao Ministério Público e ao defensor e sendo o respectivo auto lido na audiência».

A regra que decorre deste artigo, e, ao contrário do regime vigente no processo penal, nomeadamente, dos artigos 332 e ss., do C.P.P., é a da não obrigatoriedade da presença do arguido na audiência, o que se prende com a natureza do recurso e com a específica posição do arguido face à mesma, nomeadamente por dele depender o impulso processual respetivo.

Incumbe, pois, ao juiz, por despacho fundamentado, declarar como necessária a presença do arguido na audiência, especificando as razões dessa obrigatoriedade, à luz do tema da prova a produzir.

A ausência do arguido, quando não compareça, nem se faça representar, tem os efeitos referidos no artigo 68.º, do mesmo regime, podendo justificar o adiamento da audiência, por uma vez, caso o tribunal a considere necessária.

15 – O despacho liminar assume, deste modo, uma função estruturante do recurso de impugnação no processo das contra-ordenações, demarcando de uma forma clara a autonomia deste processo face ao processo penal e às formas de decisão no mesmo consagradas, ao condicionar os termos subsequentes do processo, ao definir se o julgamento do recurso ocorrerá por despacho, ou em audiência, ao fixar o objeto da audiência de julgamento, caso seja essa a opção, no que se refere à forma de conhecimento do recurso, e, neste caso, por concretizar o âmbito da prova, quer no que se refere ao seu objeto material, quer no que se refere aos meios de prova a produzir.

A especificidade do modelo de processo, tem passado inúmeras vezes ao lado da prática judiciária, moldada a partir do processo das transgressões e contravenções do C.P.P. de 1929 e da *praxis* que o mesmo motivou no dia a dia dos tribunais, desvirtuando as soluções processuais consagradas e as potencialidades que as mesmas encerram.

Este fenómeno agrava-se, agora, com a complexidade dos processos originados na regulação, que não podem objetivamente encontrar uma solução razoável nos quadros daquela velha forma de processo, e, muito menos, no quadro do processo comum consagrado no Código de Processo Penal em vigor, inspirado por princípios que nada têm a ver com o processo das contra-ordenações e com a realidade da sua aplicação, nomeadamente, com a especificidade da intervenção administrativa.



Para aceder à videogravação da comunicação, clique nos ícones



Vídeo 1



Vídeo 2



Vídeo 3

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS



A autonomização do direito sancionatório administrativo, em especial, o direito contraordenacional

[Inês Ferreira Leite]

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

A autonomização do direito sancionatório administrativo, em especial, o direito contraordenacional

Inês Ferreira Leite

1. A autonomização do Direito Administrativo Contraordenacional

1.1. A “fuga” para o Direito Administrativo

Sendo bem conhecido de todos o processo de construção do Ilícito de Mera Ordenação Social (IMOS), apresenta-se mais relevante compreender os fluxos de transição e convergência da intervenção repressiva no Estado, ora no Direito Penal, ora no Direito Administrativo.

O IMOS teve um primeiro impulso na década de 70, em pleno processo de descriminalização, como também é bem conhecido. Porém, e após a estabilização das tendências de descriminalização no Direito Penal – e mesmo em épocas de neocriminalização – o âmbito do IMOS tem vindo a crescer.

Porque o leque das condutas potencialmente puníveis – penal ou administrativamente – não é potencialmente infinito, este fenómeno não se explica somente com recurso às “novas formas de criminalidade” (ou “contraordenacionalidade”), nem mesmo pela referência ao novo Direito da Regulação.

Há um outro fenómeno que concorre para o estado atual de proliferação de infrações e respetivas sanções: o da sobreposição entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador. Ou seja, a mesma conduta – descrita quase ou mesmo exatamente da mesma forma pelo legislador – é punida por normas criminais e por normas contraordenacionais.

O fenómeno é mais recorrente na interceção entre Direito Penal e ilícito contraordenacional, contudo, sendo comum falar-se da subsidiariedade nas relações entre o Direito Penal e o IMOS¹, falta ao legislador um fundamento de princípio para que preveja, para

¹ Neste sentido, entre muitos outros, FARIA COSTA, *Noções fundamentais de Direito Penal. Fragmenta Iuris Poenalis. Introdução - A doutrina geral da infracção*, 2.ª Ed., Coimbra Editora, 2009, p. 69; LEONES DANTAS, “Considerações sobre o processo das contra-ordenações – A fase administrativa”, *Revista do Ministério Público*, 16, 61, 1995, pp. 104; FIGUEIREDO DIAS, “O movimento de descriminalização e o Ilícito de Mera Ordenação Social”, *Direito Penal Económico e Europeu (textos doutrinários)*, I, Coimbra Editora, 1998, p. 317; PEDROSA MACHADO, “Elementos para o estudo da legislação portuguesa sobre contra-ordenações”, *Direito Penal Económico e Europeu (textos doutrinários)*, I, Coimbra Editora, 1998, p. 169; FERNANDA PALMA, “Novas formas de criminalidade: o problema do direito penal do ambiente”, *Estudos Comemorativos do 150º Aniversário do Tribunal da Boa-Hora*, Ministério da Justiça, 1995, p. 205; COSTA PINTO, “O ilícito de mera



o mesmo facto jurídico e tendo em vista a tutela do mesmo interesse jurídico-social, um enquadramento punitivo simultâneo, no âmbito do Direito Penal e do Direito Contraordenacional.

Como explicar, então, estas sobreposições normativas?

À partida, o ilícito contraordenacional deveria cessar onde começasse o ilícito penal; e uma mesma conduta, num caso concreto, apenas poderia ser reconduzida, em alternativa, ao crime ou à contraordenação². E, de facto, era esta a tendência que se verificava no IMOS, até há alguns anos atrás, sendo os tipos contraordenacionais construídos de um modo reflexo invertido ao dos tipos incriminadores, quando estava em causa a tutela do mesmo interesse jurídico³. Esta tendência tem sido suavizada e, por vezes, até com bons fundamentos, pois pode suceder que, por razões de tipicidade⁴ ou outras⁵, a conduta acabe por ficar excluída do

ordenação social e a erosão do princípio da subsidiariedade da intervenção penal”, *Direito Penal Económico e Europeu (textos doutrinários)*, I, Coimbra Editora, 1998, p. 213; GERMANO MARQUES DA SILVA, *Direito Penal Português, Parte geral, I – Introdução e teoria da lei penal*, Verbo, Lisboa, 1997, pp. 75 e ss.; Veja-se, por exemplo, a assunção expressa disto mesmo por parte do legislador ordinário no âmbito do IMOS, no preâmbulo do Decreto-lei n.º 433/82 de 27 de outubro, que cria do Regime Geral das Contraordenações (RGCO): “(...) o direito criminal deve apenas ser utilizado como ultima ratio da política criminal (...)”. Igualmente, o Acórdão do TC n.º 278/2011, de 7 de junho, Ponto 5.

² Defende esta conceção uma parte considerável de doutrina espanhola, tendo a mesma já sido reconhecida pela jurisprudência através do critério da supremacia do poder judicial, por todos, MERCEDES PÉREZ MANZANO, *La prohibición constitucional de incurrir in bis in idem*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 62 e 63.

³ Exemplo deste tipo de construção encontra-se no Regime Jurídico das Infrações Antieconómicas (RJIAE), especialmente nos ilícitos relacionados com a proteção da saúde pública (e do consumidor).

⁴ Como nota, a propósito do RJIAE, AUGUSTO SILVA DIAS, “Entre «comes e bebes»: debate de algumas questões polémicas no âmbito da protecção jurídico-penal do consumidor (a propósito do Acórdão da Relação de Coimbra de 10 de Julho de 1996)”, *Direito Penal Económico e Europeu (textos doutrinários)*, I, Coimbra Editora, 1998, pp. 288 e ss. Ver, do mesmo autor, «*Delicta In Se*» e «*Delicta Mere Prohibita*»: uma análise das discontinuidades do ilícito penal moderno à luz da reconstrução de uma distinção clássica, Lisboa, 2003, pp. 859 e ss.. O mesmo sucede com a relação entre o crime de condução sem carta, previsto no art. 1.º do DL n.º 123/1990, de 14 de abril, e a contraordenação relativa à condução sem habilitação legal prevista no art. 123.º do Código da Estrada. Apesar da óbvia sobreposição normativa, entendia já GERMANO MARQUES DA SILVA que o Código da Estrada não tinha vindo revogar a incriminação e que os conflitos deveriam ser sujeitos às regras de concurso, ainda que se tratasse de uma sobreposição parcial, *Crimes Rodoviários. Pena Acessória e Medida de Segurança*, Universidade Católica Editora, Coimbra, 1996, pp. 65 a 67.

⁵ Por exemplo, por amnistias ou outras formas de extinção da responsabilidade criminal, como acontece com o pagamento do imposto, questão que também foi alvo de análise pelo TC, tendo este concluído que a extinção da responsabilidade criminal não implica necessariamente a extinção da responsabilidade contraordenacional nos Acórdãos n.º 145/2000, de 12 de abril e n.º 383/2001, de 26 de setembro. Referindo esta questão, VÍTOR FAVEIRO, “Reflexões sobre o problema das multas de polícia”, *Boletim do Ministério da*



ilícito penal, tornando-se um dever de cautela legislativa garantir que fique salvaguardada, pelo menos, a responsabilidade administrativa⁶.

Por outro lado, até à reforma do Código Penal de 2007⁷, a responsabilidade contraordenacional correspondia à única forma de sancionar repressivamente a pessoa coletiva, salvo no que respeitava às poucas exceções até então vigentes⁸. Esta era, aliás, uma razão frequentemente invocada para justificar a sujeição da mesma conduta típica aos dois modelos de ilícito⁹. Ora, considerando que, ainda hoje, a responsabilização da pessoa coletiva pela prática de ilícitos penais não corresponde a uma regra geral¹⁰, não se pode dizer que se encontre neutralizada esta necessidade.

Mas, mais do que qualquer uma destas razões, é na versatilidade da sanção acessória administrativa que reside a verdadeira fonte da tentação do legislador para que qualifique a mesma conduta como crime e contraordenação¹¹. Existe, efetivamente, um campo profícuo de diversidade sancionatória funcional, se compararmos a pena criminal principal e as sanções acessórias administrativas¹².

Justiça, 26, 1951, p. 65; e MIGUEL PRATA ROQUE, “Os poderes sancionatórios da ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social”, *Direito Sancionatório das Autoridades Reguladoras*, coordenação de Fernanda Palma, Augusto Silva Dias e Paulo de Sousa Mendes, Coimbra Editora, 2009, p. 438.

⁶ AUGUSTO SILVA DIAS, “Entre «comes e bebes»...”, cit., p. 289.

⁷ Lei n.º 59/2007, de 4 de setembro, na parte em que altera o art. 11.º do CP.

⁸ Referindo esta vantagem do IMOS, COSTA PINTO, “Sentido e limites da protecção penal do Ambiente”, *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, ano 10, 3, 2000, p. 384. Justificando assim a sobreposição normativa dos art.s 66.º e 71.º dos Estatutos da Entidade Reguladora para a Comunicação Social, (ERC), aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, MIGUEL PRATA ROQUE, “Os poderes sancionatórios da ERC...”, cit., pp. 440 e 441.

⁹ Admitindo esta política legislativa e entendendo mesmo despicienda a responsabilidade penal da pessoa coletiva face à discrepância entre os valores da coima e da multa, PEDROSA MACHADO, “Questões legislativas penais”, *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, 35, 2003, pp. 94 e 95.

¹⁰ Neste sentido, TERESA QUINTELA DE BRITO, “Responsabilidade penal de entes colectivos. (Algumas questões em torno da interpretação do artigo 11º do Código Penal)”, *Direito Penal Económico e Financeiro. Conferências do Curso Pós-graduado de Aperfeiçoamento*, coordenação de Maria Fernanda Palma, Augusto Silva Dias e Paulo de Sousa Mendes, Coimbra Editora, 2012, p. 229. Contra, PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Código Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, 2.ª Ed., Universidade Católica Editora, 2010, p. 89; e JORGE DOS REIS BRAVO, *Direito penal de entes colectivos. Ensaio sobre a punibilidade de pessoas colectivas e entidades equiparadas*, Coimbra Editora, 2008, p. 60.

¹¹ Notando as crescentes necessidades de diversificação das penas (sanções), ante a natureza do ilícito em questão, FERNANDA PALMA, *Direito Constitucional Penal*, Almedina, Coimbra, 2011, p. 131.

¹² Assim, por exemplo, reconhecendo que pelos meios sancionatórios que o IMOS oferece, principalmente ao nível das sanções acessórias, quando se comparar com a mera desmotivação do agente através do



Reconhece-se, também, que é precisamente no seio da criminalidade económica, ambiental e financeira – para além das infrações decorrentes do tráfico rodoviário¹³ –, por constituírem uma fonte principal de concorrência potencial entre ilícito penal e administrativo, que poderá sentir-se uma maior necessidade de aplicação de sanções acessórias, dada a tendencial inaplicabilidade de penas de prisão¹⁴ e a relativa irrelevância das penas pecuniárias¹⁵. Por conseguinte, a favor de uma política legislativa que privilegie a sobreposição típica entre ilícito penal e contraordenacional, podem invocar-se várias e válidas razões, se ainda que estas assumam, essencialmente, uma índole pragmática.

Em desfavor de uma tal política legislativa, podem também ser esgrimidos argumentos sólidos. No centro das objeções à previsão simultânea de infrações criminais e administrativas contraordenacionais para a mesma conduta, está o risco de uma dupla punição ou de um duplo julgamento, sempre que falhe a comunicação entre as entidades acusadoras.

Mesmo contando com os mecanismos de litispendência e de caso julgado – que contribuem para evitar a dupla punição final –, o mero iniciar dos dois processos acarreta um conjunto de ónus significativos para o arguido: terá que constituir mandatário, sustentar uma defesa, invocar a exceção de *ne bis in idem*, o que implica dispêndio de tempo e de dinheiro; e poderá mesmo ficar sujeito a medidas administrativas preventivas ou a medidas de coação, eventualmente com duplicação de restrições ou de esforços financeiros¹⁶.

prejuízo pecuniário decorrente da coima, este pode trazer inegáveis vantagens face ao Direito Penal, FERNANDA PALMA, “Novas formas de criminalidade...”, cit., p. 205. No mesmo sentido, COSTA PINTO, “Sentido e limites da protecção penal do Ambiente”, *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, ano 10, 3, 2000, p. 384; ANABELA MIRANDA RODRIGUES, “Direito Penal do Ambiente – Uma aproximação ao novo Direito Português (O crime de poluição)”, *Textos – Ambiente e Consumo*, II, CEJ, 1996, I.

¹³ Já assim notava VITOR FAVEIRO, “O Direito de viação em face de um sistema preventivo-repressivo”, *Boletim do Ministério da Justiça*, 15, 1949, pp. 78 e ss.. Atualmente, GERMANO MARQUES DA SILVA, *Crimes Rodoviários...*, cit., pp. 41 e ss..

¹⁴ Assim, embora em sentido crítico, FIGUEIREDO DIAS, “Breves Considerações sobre o Fundamento, o Sentido e a Aplicação das Penas em Direito Penal Económico”, *Ciclo de Estudos de Direito Penal Económico*, Centro de Estudos Judiciários, Lisboa, 1985, pp. 381 e ss.; LUMBRALES, *Sobre o Conceito Material de Contra-Ordenação*, Universidade Católica, 2006, p. 171.

¹⁵ Chegando mesmo a sustentar que as sanções acessórias sejam previstas como penas principais ou alternativas, VASCO PEREIRA DA SILVA, “Breve nota sobre o direito sancionatório do ambiente”, *Direito Sancionatório das Entidades Reguladoras*, organização de Maria Fernanda Palma/Augusto Silva Dias/Paulo Sousa Mendes, Coimbra Editora, 2009, p. 289.

¹⁶ Representativamente, MERCEDES PÉREZ MANZANO, *La prohibición constitucional de incurrir en bis in idem*, cit., p. 82; VÂNIA COSTA RAMOS, *Ne bis in idem e União Europeia*, Coimbra Editora, 2009, p. 84.



Numa segunda linha, destaca-se a ampla margem de discricionariedade que é concedida às entidades administrativas, em conjugação com uma possível inércia do Ministério Público. Pois se uma mesma conduta pode ser, em teoria, punível como mera infração administrativa ou como crime, fica ampliado o “espaço de informalidade” que permite à Administração a “escolha” da sanção aplicável ao particular¹⁷.

Como efeito perturbador prejudicial, pode ainda referir-se o risco de serem aplicadas sanções administrativas menores, não contestadas pelo particular, como forma de obviar à responsabilidade criminal, a qual ficaria excluída pela eficácia preclusiva da decisão administrativa definitiva, após o cumprimento da sanção¹⁸.

Sistematicamente, têm sido invocados vários (bons) argumentos para a transferência do poder punitivo para o campo administrativo:

- i) necessidade de descongestionamento dos tribunais criminais, libertando-os de “bagatelas penais”;
- ii) prevalência dos princípios da proporcionalidade e subsidiariedade do Direito Penal (reserva da intervenção penal para situações reveladoras de uma maior intensidade da ilicitude intrínseca ao ato);
- iii) aproveitamento dos recursos e das habilitações técnicas da administração pública, com vista ao combate de ilícitos dotados de uma maior tecnicidade; e

¹⁷ Bastante crítico desta possibilidade, alertando para a existência de sistemas punitivos paralelos, FRANCESCO PALAZZO: *“la verdadera garantía del principio del Estado de derecho, que en el campo penal encuentra su máxima expresión en la legalidad de los delitos y de las penas, es de índole política. Ella reside sobre todo en impedir que la pena, o mejor la condena penal, sea utilizada en la contingencia de la lucha política, y según el cambio de las circunstancias, como instrumento de humillación del adversario. (...) De hecho, el monopolio legislativo de la producción normativa penal, quizás el más extremo, sería del todo inútil si fuese acompañado por la existencia de sistemas afflictivos extrapenales, paralelos al sistema penal, o incluso insertos en este último, pero confiados a la gestión de la autoridad del poder ejecutivo”, “Estado constitucional de derecho y derecho penal”, *Revista Penal*, 2, 1998, pp. 49, 51 e 54. Também, GEORGES DELLIS, *Droit Pénal et Droit Administratif - L' Influence des Principes du Droit Pénal sur le Droit Administratif Répressif*, LGDJ, Paris, 1997, pp. 25 e ss.. Entendendo que este risco não é evitável, e que, em qualquer caso, o cidadão não pode sofrer as consequências da má atuação da Administração, ficando exposto a um novo julgamento penal, MUÑOZ LORENTE, *La nueva configuración del principio non bis in idem. Las acciones administrativas como limite a la intervención de la jurisdicción penal. Especial referencia al ámbito medioambiental*, Ecoiuris, 2001, pp. 67 a 69.*

¹⁸ Risco que não se verifica em Portugal, em virtude de se ter criado uma regulamentação adequada das relações entre o processo penal e o processo contraordenacional no Regime Geral das Contraordenações (RGCO).



- iv) celeridade na repressão do facto (simplicidade substantiva e processual).

No entanto, são muitas vezes outros os (talvez, numa lógica dogmática, menos bons) motivos realmente inerentes a este processo de aparente descriminalização:

- i) maior possibilidade de recurso à técnica do perigo abstrato e de criação de ilícitos de mera desobediência (fuga às exigências de imputação objetiva) através do IMOS;
- ii) recurso a padrões de prova do facto mais flexíveis (fuga aos exigentes critérios de *in dubio* do processo penal);
- iii) recurso a novas formas de arrecadação de receita (previsão de coimas cada vez mais elevadas, proliferação das contraordenações negligentes); e
- iv) flexibilidade das sanções acessórias.

Porque o IMOS não pode ser visto como um instrumento de diminuição das garantias do cidadão ante interferências punitivas do poder público de dimensão comparável às do Direito Penal, urge refletir sobre a autonomia e natureza do Direito Administrativo Sancionador e sobre as suas relações com o Direito Penal.

1.2. A diversidade qualitativa entre o Direito Penal e o Ilícito de Mera Ordenação Social

Entende-se que existe uma autonomia material entre o IMOS e o Direito Penal, assente em critérios qualitativos, embora se rejeite a pretensa neutralidade ética das infrações contraordenacionais.

Não se trata de adotar o critério da ressonância ética como critério operativo de distinção em concreto entre crime e contraordenação – como aponta criticamente COSTA ANDRADE¹⁹ – mas antes de eleger a necessidade de uma ressonância ética das condutas a criminalizar como critério orientador da atividade do legislador penal.

¹⁹ “Contributo para o conceito de contra-ordenação. (A experiência alemã)”, *Direito Penal Económico e Europeu (textos doutrinários)*, I, Coimbra Editora, 1998, p. 99.



Do que se trata é de reconhecer na valoração ético-social, como aponta FARIA COSTA, um “*processo judicativo*” tendente à revelação dos elementos caracterizadores desta respetiva censura²⁰.

Assim, por exemplo, dizem JESCHECK/WEIGEND que a contraordenação, por regra, não alcança a fronteira do “*comportamento socialmente insuportável*”²¹. Não se nega, portanto, que subsista uma margem de discricionariedade – e não arbítrio –, para que o legislador decida em que plano de ilicitude proteger interesses, valores ou bens jurídicos, de acordo com critérios de eficiência e política criminal; margem essa que deverá ser dominada pelo princípio da subsidiariedade.

Não se está, contudo, desta forma, a posicionar a diferença entre ilícitos num momento anterior à proibição, como entende, criticando a perspetiva aqui defendida, LOBO MOUTINHO²². Se o IMOS fosse constituído por proibições dirigidas a condutas socialmente neutras facilmente se cairia num arbítrio legislativo.

O que aqui se defende é que o desvalor social, e ético, das condutas proibidas pelo IMOS – por oposição àquelas que têm legítimo cabimento no Direito Penal – e no sentido em que tal desvalor deverá associar-se a interesses e valores jurídicos, não decorre imediatamente da sua mera descrição, sendo necessária uma contextualização organizacional, mediada pelo conjunto compreendido pelas normas impositivas de regulação da atividade e pela proibição da norma sancionatória. Assim, por exemplo, o mero desrespeito das regras de trânsito – por hipótese, a circulação em sentido contrário – pode ser sancionada através do IMOS, recebendo a proibição de circulação pela esquerda um valor de censurabilidade por força do contexto organizacional necessário ao uso responsável e cuidadoso das vias de comunicação²³. Mas, se virmos a proibição da condução perigosa constante do CP, art. 291.º, percebemos a essencial diferença entre o ilícito penal e o IMOS. A censurabilidade das condutas descritas no art. 291.º não depende somente de um contexto organizacional, sendo antes imediatamente perceptível: são proibidas porque, e quando, implicando uma violação de regras injuntivas, colocam em perigo bens jurídicos fundamentais alheios.

²⁰ *O Perigo em Direito Penal (Contributo para a sua Fundamentação e Compreensão Dogmáticas)*, Coimbra Editora, 1992, p. 459.

²¹ *Tratado de Derecho Penal, Parte General*, 5.ª Ed., Duncker u. Humblot, Berlim, 1996, tradução de Miguel Olmedo Cardenete, Editorial Comares, Granada, 2002, p. 64.

²² *Direito das Contra-Ordenações – Ensinar e Investigar*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2008, p. 52.

²³ Referindo este exemplo para demonstrar a censurabilidade intrínseca das condutas proibidas pelo IMOS, LOBO MOUTINHO, *Direito das Contra-Ordenações...*, cit., p. 54.



Nega-se, sim, que a escolha entre ilícito penal e ilícito de mera ordenação social – ou subsequente transferência da proibição de um campo para o outro – possa ser feita exclusivamente ao nível da estatuição, através de uma mera alteração da sanção, como acaba por ter que se admitir, quando se recorre a critérios formais ou meramente quantitativos.

O que se defende é que a «quantidade» que separa o Direito Penal do IMOS é uma «quantidade» que se transforma em «qualidade»²⁴.

A pedra de toque da distinção deverá residir, então, na proximidade de afetação dos bens jurídicos tutelados e na imediatividade da perigosidade ou potencial lesividade do comportamento ilícito, tal como abstratamente descrito pelo legislador. Daqui decorre que a diferença entre a reprovação ética da conduta e a mera censurabilidade social de uma outra conduta resulta, não de uma pré-existente “*moral natural*”, ou de um reduto ético absoluto,

²⁴ Neste sentido, LUMBRALES, *Sobre o Conceito Material de Contra-Ordenação*, cit., p. 221. Ou seja, trata-se daquelas transformações quantitativas que implicam uma variação qualitativa do objeto do conhecimento, como sugeriu HEGEL, em *The Science of Logic*, tradução de George Di Giovanni, Cambridge University Press, 2010, pp. 56 e 152 e ss.; e, posteriormente, também FREDERICK ENGELS, *Dialectics of nature*, tradução de Clemens Dutt, International Publishers, Nova Iorque, 1940, pp. 26 e ss.. Admitindo também que a quantidade, por vezes, se converta em qualidade, FIGUEIREDO DIAS, “O movimento de descriminalização e o Ilícito de Mera Ordenação Social”, *Direito Penal Económico e Europeu (textos doutrinários)*, I, Coimbra Editora, 1998, p. 27. Adotando um critério misto quantitativo-qualitativo e concluindo que em casos extremos a quantidade se converte em qualidade, ROXIN, *Derecho Penal. Parte General*, Civitas, Madrid, 1997, p. 73. Não é bem esta, porém, a ideia que aqui se sustenta. Entende-se que a legitimidade da intervenção penal depende desta conversão prévia da quantidade em qualidade, a qual será deduzida do processo de intercomunicabilidade entre o mundo jurídico e o mundo da vida (porque a relevância ético social, como bem diz FARIA COSTA, não será em si um critério absoluto, mas antes um processo do qual decorrem critérios e valorações, *O Perigo em Direito Penal...*, cit., p. 459). Mais, o critério proposto não permite o recurso ao IMOS para tutelar bens jurídicos nucleares da pessoa, quanto atacados de forma dolosa, ainda que uma lógica bagatelar (como admite ROXIN, op. cit., p. 66), já que a censura ético-pessoal do agente não decorre somente da gravidade objetiva do dano causado (desvalor do resultado), mas também do valor intrínseco do bem jurídico visado e atingido (incluído no desvalor da ação como componente da direção da vontade do agente). Em qualquer caso, visa-se um critério que imponha exigências ao legislador na incriminação de condutas e não na sua descriminalização, pois sendo certo que, também neste processo inverso deverão impor-se limites, parece mais preocupante o primeiro fenómeno. Em sentido próximo, PAULA RIBEIRO DE FARIA, *A adequação social da conduta no Direito Penal. Ou o valor dos sentidos sociais na interpretação da lei penal*, Publicações Universidade Católica, Porto, 2005, pp. 417, 419 e 420. De um modo não muito distante, falando em “salto qualitativo”, TAIPA DE CARVALHO, *Direito Penal. Parte Geral. Questões Fundamentais da Teoria Geral do Crime*, Coimbra Editora, 2008, pp. 128 e 129. Frontalmente contra, ALEXANDRA VILELA, *O Direito de Mera Ordenação Social. Entre a ideia de «recorrência» e a de «erosão» do Direito Penal Clássico*, Coimbra Editora, 2013, pp. 211 e 238.



mas da relação de proximidade perigosa ou lesiva que tais condutas assumam perante os bens jurídicos fundamentais que, mediata ou imediatamente, se pretendem tutelar.

Em suma, não existe neutralidade ética, *per se*, mas o desvalor social e ético das condutas proibidas pelo IMOS – por oposição àquelas que têm legítimo cabimento no Direito Penal – no sentido em que tal desvalor deverá associar-se a interesses e valores jurídicos, não decorre imediatamente e sempre da mera descrição, sendo necessária uma contextualização organizacional, mediada pelo conjunto compreendido pelas normas impositivas de regulação da atividade e pela proibição da norma sancionatória.

A diferença entre a reprovação ética da conduta e a mera censurabilidade social de uma outra conduta resulta, não de uma pré-existente “moral natural”, ou de um reduto ético absoluto, mas da na proximidade de afetação dos bens jurídicos tutelados e na imediatividade da perigosidade ou potencial lesividade do comportamento ilícito (combinação de critérios assentes no grau da danosidade social/intensidade na lesão ou criação de perigo para o bem jurídico/manifestação de personalidade perigosa ou antissocial do agente).

E não se trata de um critério meramente quantitativo, já que a legitimidade da previsão de uma pena – e não de uma mera sanção – tem que assentar num desvalor especial (penalmente relevante) que justifique a censurabilidade ética inerente à condenação penal. Logo, trata-se de uma variação que, a ser quantitativa, implica uma transformação qualitativa do desvalor inerente à conduta, quer porque tal transformação resulta da comunicabilidade social, quer porque lhe é conferida pelo legislador. Claro que após a criação do tipo sancionador a censurabilidade ética da conduta ficará cristalizada na norma, podendo ocorrer desvios no caso concreto; mas, para estes casos, quando a censura fique aquém da sanção, existem os mecanismos de dispensa e atenuação da pena.

Assim se fecha também o círculo, pois a acrescida ressonância ética do Direito Penal face ao IMOS não reside apenas na gravidade das condutas abrangidas pelo primeiro, mas também na própria gravidade intrínseca da sanção penal, que comporta sempre uma elevada censura ética, a qual se encontra praticamente ausente do IMOS. E a compreensibilidade da pena deverá estar, desde logo, presente na configuração do ilícito típico. De outra forma, teria que concluir-se que a mesma e exata conduta, com a mesma e exata descrição e valoração social seria sempre passível de inclusão no âmbito do Direito Penal ou do IMOS, dependendo tal opção apenas de um critério de oportunidade do legislador²⁵. Isso sim, conduzir-nos-ia ao

²⁵ O que se disputa é que, perante uma mesma realidade e percepções sociais, a opção do legislador nesta matéria seja sempre, ou por regra, assente em meros critérios de eficácia ou oportunidade. Pois pode a mesma conduta ser despenalizada, merecendo antes uma tutela contraordenacional, por se terem alterado



arbítrio legislativo. Claro que, no plano *de jure condito*, não só são imprescindíveis critérios formais, como também se admite que nenhum dos critérios materiais atrás referidos, quando tomado isoladamente ou como regra absoluta, parece conseguir suportar uma distinção perfeita entre ilícito penal e IMOS. O que não implica que se abandone qualquer via material de distinção ou que se conclua pela inutilidade destes critérios; quando, aliás, muitos dos critérios elencados são apontados pela doutrina nacional e internacional como relevantes, ainda que de uma forma meramente tendencial. Pelo contrário, os referidos critérios deverão ser encarados como um farol condutor da atividade do legislador, quando opta por um dos ilícitos em causa, assim se evitando quer o arbítrio, quer uma tendência para a fungibilidade entre Direito Penal e Direito Contraordenacional. Fungibilidade esta que não parece aceitável, considerando a diminuição de garantias que o recurso ao IMOS acarreta. Apesar de vários autores referirem como critério orientador da opção entre IMOS ou Direito Penal a maior eficácia na obtenção dos fins de prevenção, opção que é essencialmente motivada pela diversidade e flexibilidade das sanções administrativas²⁶, entende-se que será preferível alargar o âmbito das penas previstas legalmente para a infração criminal e flexibilizar os poderes de determinação da pena.

1.3. A diversidade dos fins prosseguidos pela pena e pela coima

É habitualmente entendido que a coima visa apenas fins preventivos, mas a autonomia entre esta e a pena assenta, não numa singularidade intrínseca ou na originalidade das finalidades prosseguidas, mas antes em critérios formais – tais como a gravidade da sanção administrativa ou a competência para a sua aplicação – ou axiológicos, assentes na inexistência (na coima) de uma censura da atitude interna do agente, como ocorre com a sanção criminal. De facto, à semelhança do que acontece quando se busca um conceito não relacional de pena – ou seja, de uma definição de pena que não apele às suas finalidades ou à relação com outros institutos punitivos –, vários autores acabam por descrever a sanção administrativa pertencente ao ilícito de mera ordenação social como “*um mal infligido pela Administração a um administrado como consequência uma conduta ilegal*”²⁷. Esta definição não se afasta muito

as conceções sociais em torno da sua relevância criminógena ou, por hipótese, ter ocorrido alguma alteração no plano das necessidades de tutela dos valores em causa.

²⁶ Como GEORGES DELLIS, *Droit Pénal et Droit Administratif...*, cit., pp. 103 e 108.

²⁷ GARCIA DE ENTERRÍA, “El Problema Jurídico de las Sanciones Administrativas”, *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, 10, 1976, p. 399; RAOUL ALBERTO FROSALI, *Concorso di norme e concorso di reati*, Giuffrè, Milão, 1971, pp. 46 e 47; MEDINA OSÓRIO, *Direito Administrativo Sancionador*, *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 2000, pp. 79 e 80; PALIERO/TRAVI, *La sanzione amministrativa. Profili sistematici*, Giuffrè, Milão,



do conceito geral de sanção jurídica, a qual, por oposição à mera consequência ou estatuição, impõe um sacrifício dos interesses pessoais ou patrimoniais do visado²⁸.

Olhando para o estado das artes no atual Direito Sancionatório Administrativo – e, em especial, no que respeita ao sistema de mera ordenação social –, conclui-se que a perspetiva tradicional de que ao Direito Administrativo caberia somente uma tutela preventiva, ficando para o Direito Penal o monopólio das reações repressivas²⁹, já não poderá ser plenamente

1988, p. 2; JOSÉ SUAY RINCÓN, *Sanciones Administrativas*, Publicaciones dei Real Colégio de Espana, Bolonha, 1989, p. 55. Comentando, a propósito das sanções administrativas genéricas, que esta definição é comum a todas as “penas”, BELEZA DOS SANTOS, “Ilícito Penal Administrativo e Ilícito Criminal”, *Revista da Ordem dos Advogados*, 5, n.os I/II, 1945, pp. 49 e 50. Concluindo que todas as sanções administrativas, ou mesmo a maioria das medidas administrativas, podem caber nesta definição, ROSENDO DIAS JOSÉ, “Sanções Administrativas”, *Revista de Direito Público*, IV, 9, 1991, p. 39. No Direito francês, é usada a expressão “contrainte”, tanto para a pena, como para a sanção administrativa, por todos, GEORGES DELLIS, *Droit Pénal et Droit Administratif...*, cit., p. 29. Este último autor, a par da jurisprudência francesa, acaba por recorrer a um conceito mais amplo de “mesures graves, prises en considération de la personne”, op. cit., pp. 168 e 187.

²⁸ OLIVEIRA ASCENSÃO, *O Direito. Introdução e Teoria Geral. Uma perspetiva luso-brasileira*, 9.ª Ed., Almedina, Coimbra, 1995, p. 53. Também a propósito da pena se fala na imposição de um “mal”, por todos, GERMANO MARQUES DA SILVA, *Direito Penal Português...*, I, cit., p. 33. Criticando precisamente a vaguidade da definição apontada, que pode ser aplicada de igual forma quer à coima, quer à nulidade de um contrato, MADUREIRA PRATES, *Sanção Administrativa Geral: Anatomia e Autonomia*, Almedina, Coimbra, 2005, pp. 54 e 56 e ss.. De forma semelhante, LOBO MOUTINHO, *Direito das Contra-Ordenações...*, cit., p. 64; TULLIO PADOVANI, “*Lectio brevis sulla sanzione*”, *Le pene private*, Giuffrè Editore, Milão, 1985, pp. 55 e 56.

²⁹ Assim, por exemplo, MARCELLO CAETANO referia a diferença no grau de essencialidade dos bens jurídicos, mas concluía que o Direito Administrativo visava prevenir a lesão dos mesmos, sendo sempre preventivo, enquanto ao Direito Penal caberia a repressão das lesões, *Manual de Direito Administrativo*, I, 10.ª Ed., Almedina, Coimbra, 2005, pp. 53 e 54. DIOGO FREITAS DO AMARAL afirmava também, referindo as antigas transgressões previstas do Código da Estrada, que o Direito administrativo seria integralmente preventivo, por oposição ao Direito Penal, *Curso de Direito Administrativo*, I, 2.ª Ed., Almedina, Coimbra, 1996, pp. 175 e 176. Mais recentemente, MARCELO REBELO DE SOUSA opta por apontar uma diferença qualitativa entre o Direito Administrativo e o Direito Penal, assente na essencialidade dos bens para a coletividade, *Lições de Direito Administrativo*, I, Lex, Lisboa, 1999, pp. 62 e 63. Sobre estas conceções, MICHEL DEGOFTE, “L’ambigüité de la sanction administrative”, *AJDA. L’Actualité Juridique. Le Droit Administratif*, número especial, 2001, p. 27; MARIA DA GLÓRIA GARCIA, “Breve reflexão sobre a execução coactiva dos actos administrativos”, *Comemoração do XX Aniversário*, Centro de Estudos Fiscais, Lisboa, 1983, p. 15; ARMANDO MARQUES GUEDES, *Direito Administrativo (Lições)*, AAFDL, Lisboa, 1956, pp. 100 a 102; WINFRIED HASSEMER, “A prevenção do meio-ambiente através do Direito Penal”, *Lusíada*, especial, 1996, p. 324. Também, entendendo que a tutela penal assentaria num “dano” efetivo de bens jurídicos enquanto o Direito Administrativo se concentraria na prevenção e reação a meros “perigos”, HUERGO LORA, *Las sanciones administrativas*, Iustel, 2007, pp. 153 a 156; NIETO GARCÍA, *Derecho Administrativo Sancionador*, 3.ª Ed., Tecnos, Madrid, 2002, pp. 182 a 185; BELEZA DOS SANTOS, *Direito Criminal (Prelecções coligidas por Hernani Marques)*, Coimbra Editora, 1936, pp. 255 e



sustentada³⁰. Afigura-se, antes, mais credível concluir-se que a sanção administrativa, tal como a pena criminal – pelo menos no âmbito do IMOS –, assume um caráter e função punitivos³¹,

256; e GERMANO MARQUES DA SILVA, “Contravenção”, *Polis. Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*, I, 1983, colunas 1281 a 1283.

³⁰ Pois a multiplicidade de poderes de investigação e sancionamento de ilícitos que é atualmente conferida às entidades administrativas desmente tal conclusão, MANUEL FERREIRA ANTUNES, *Reflexões sobre o Direito Contra-Ordenacional*, SPB – Editores, Lisboa, 1997, pp. 39 a 44; MICHEL DEGOFTE, “L’ambigüité de la sanction administrative”, cit., p. 30; ANDREAS FISCHER, “La sanction administrative en droit allemand”, *Troisième Colloque des Conseils d’État et des Tribunaux Administratifs Suprêmes des Pays Membres des Communautés Européennes*, Bruxelas, 1972, pp. 221 e 222; HUERGO LORA, *Las sanciones administrativas*, cit., pp. 138 a 143; NIETO GARCÍA, *Derecho Administrativo Sancionador*, cit., p. 33; GERMANO MARQUES DA SILVA, *Direito Penal Português...*, I, cit., pp. 127 e 128; CARLOS ADÉRITO TEIXEIRA, “Questões processuais da responsabilidade das pessoas colectivas no domínio do Direito Sancionatório da Regulação”, *Direito Sancionatório das Entidades Reguladoras*, organização de Maria Fernanda Palma/Augusto Silva Dias/Paulo Sousa Mendes, Coimbra Editora, 2009, pp. 107 e 108; e DOMÍNGUEZ VILA, *Constitución y Derecho Administrativo Sancionador*, Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 20.

³¹ Dando conta de uma tendência europeia para ver nas sanções administrativas finalidades punitivas, ou, pelo menos, repressivas, FRANK MODERNE, *Sanctions administratives et justice constitutionnelle. Contribution à l’étude du jus puniendi de l’Etat dans les démocraties contemporaines*, Economica, Paris, 1993, pp. 77 e ss.. A favor de uma identidade funcional entre pena e sanção administrativa, F. NAVARRO CARDOSO, *Infracción administrativa y delito: limites a la intervención del Derecho Penal*, Colex, Madrid, 2001, p. 74; JEAN-LOUIS DE CORAIL, “Administration et sanction. Réflexions sur le fondement du pouvoir administratif de répression”, *Mélanges René Chapus. Droit administratif*, Montchrestien, 1992, p. 121; MIREILLE DELMAS-MARTY/CATHERINE TEITGEN-COLLY, *Punir sans juger? De la répression administrative au droit administratif pénal*, Ed. Economica, Paris, 1992, p. 44; LUMBRALES, *Sobre o Conceito Material de Contra-Ordenação*, cit., p. 218; NIETO GARCÍA, *Derecho Administrativo Sancionador*, cit., pp. 21 e ss.; LOBO MOUTINHO, *Direito das Contra-Ordenações...*, cit., p. 37; TULLIO PADOVANI, “Lectio brevis sulla sanzione”, cit., p. 62; PALIERO/TRAVI, *La sanzione amministrativa...*, cit., p. 27; e BELEZA DOS SANTOS, “Ilícito Penal Administrativo e Ilícito Criminal”, cit., pp. 45 e 46. Afirmando que a assunção de uma finalidade repressiva pelas sanções administrativas constitui uma “evidência”, ROSENDO DIAS JOSÉ, “Sanções Administrativas”, cit., p. 59. Entendendo que o IMOS se pode incluir dentro de uma conceção ampla de Direito Penal, ANTÓNIO LEONES DANTAS, “Considerações sobre o processo das contra-ordenações – A fase administrativa”, cit., p. 104; JESCHECK/ WEIGEND, *Tratado de Derecho Penal*, cit., p. 62. Afirmando que pena e sanção administrativa têm em comum serem uma forma de controlo social vinculada à prossecução do interesse geral, com fins preventivos e repressivos, admitindo que aí se insiram também fins retributivos, GEORGES DELLIS, *Droit Pénal et Droit Administratif...*, cit., pp. 38 e 47. Reconhecendo sanções punitivas no Direito Administrativo francês, MICHEL DEGOFTE, “L’ambigüité de la sanction administrative”, cit., p. 27. Claramente contra, qualificando a pena de *repressiva* e dando à sanção da contravenção um caráter meramente preventivo, HENRIQUES DA SILVA, *Contravention et délit (Rapport au VII Congrès de l’Union Internationale de Droit Pénal)*, Imprensa da Universidade, Coimbra, 1897, p. 6. Acentuando também a finalidade preventiva, sem que exclua uma certa natureza punitiva, MUNHOZ DE MELLO, *Princípios*

residindo o cerne da distinção face à pena, *stricto sensu*, na já referida inexistência de uma forte censurabilidade ética³². Assim, a coima é uma sanção punitiva – simboliza o castigo (ou consequência intrínseca) pela prática da infração, contribui para o reforço da validade da norma e serve de prevenção no que respeita à prática de novas infrações³³.

No plano da distinção entre pena e coima, FIGUEIREDO DIAS vai mais longe e entende que a coima tem um efeito de mera reprimenda e que, portanto, nunca poderá exercer fins de prevenção positiva, designadamente no âmbito da ressocialização³⁴. Esta visão deve considerar-se, hoje, desatualizada, visto que a prática frequente de aplicação de sanções acessórias decalcadas do Direito Penal aponta no sentido inverso^{35/36}. De facto, estamos bem

constitucionais de direito administrativo sancionador: as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988, Malheiros, 2007, pp. 149 e 194, entre outras.

³² Contra, NIETO GARCÍA, *Derecho Administrativo Sancionador*, cit., p. 152; ALEXANDRA VILELA, *O Direito de Mera Ordenação Social...*, cit., p. 206. Para um panorama doutrinário sobre o problema da “identidade ontológica” entre pena e sanção administrativa, HUERGO LORA, *Las sanciones administrativas*, cit., pp. 28 e ss..

³³ Assim, veja-se a seguinte passagem do *Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 24 de Março de 2004 (processo n.º 504/04)*: “Como sanção que é a coima 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, justificando-se a partir da necessidade de protecção dos bens jurídicos e de conservação e reforço da norma violada, pelo que a determinação da medida da coima deve ser feita, fundamentalmente, em função de considerações de natureza preventiva geral, sendo que a culpa constituirá o limite inultrapassável da sua medida”.

³⁴ *Direito Penal. Parte Geral*, I, 2.ª Ed., Coimbra Editora, 2007, p. 166; IDEM, “O movimento de descriminalização e o Ilícito de Mera Ordenação Social”, cit., p. 30. Já EDUARDO CORREIA sustentava o mesmo, “Direito Penal e Direito de Mera Ordenação Social”, *Direito Penal Económico e Europeu (textos doutrinários)*, I, Coimbra Editora, 1998, p. 11. Igualmente, GARCIA DE ENTERRÍA/TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, II, 3.ª Ed., Civitas, Madrid, 1991, p. 164; LUMBRALES, *Sobre o Conceito Material de Contra-Ordenação*, cit., p. 127. Contra, excluindo fins de retribuição, mas admitindo funções de prevenção positiva, TAIPA DE CARVALHO, *Direito Penal. Parte Geral...*, cit., p. 131.

³⁵ São cada vez mais comuns sanções acessórias de efeito inibidor, de entre as quais, a inibição de exercício de cargos, de atividades ou de certos direitos, como apontam FERNANDA PALMA/PAULO OTERO, “Revisão do regime legal do ilícito de mera ordenação social. (Parecer e proposta de alteração legislativa)”, *Revista da Faculdade de Direito de Lisboa*, 37, 1996, pp. 576 e ss.; COSTA PINTO, “O ilícito de mera ordenação social...”, cit., p. 255. Notando, criticamente, a proximidade crescente entre sanção acessória e pena acessória, TAIPA DE CARVALHO, *Direito Penal. Parte Geral...*, cit., pp. 118 e 135; LOBO MOUTINHO, *Direito das Contra-Ordenações...*, cit., p. 37. Aliás, FIGUEIREDO DIAS critica algumas das sanções acessórias previstas para os ilícitos contraordenacionais por assumirem natureza penal, imputando ao legislador uma “burla de etiquetas”, *Direito Penal...*, cit., p. 166. A crítica deste autor surgia logo em 1982, no seu “O movimento de descriminalização e o Ilícito de Mera Ordenação Social”, cit., p. 31.



longe do cenário idílico descrito por EDUARDO CORREIA, na década de 1970³⁷ – e levemente refletido no DL n.º 232/79, de 24 de julho³⁸ –, em que ao ilícito de mera ordenação social caberia uma mera função de advertência, podendo apenas ser aplicadas coimas sem gravidade extrema³⁹, bem como meras sanções acessórias tendentes à privação do lucro resultante do ato ilícito, devendo tais sanções ser aplicadas de forma célere pela Administração e fiscalizadas pelos tribunais administrativos⁴⁰.

1.4. Atipicidade e diversidade do moderno Direito Administrativo Sancionador

Tradicionalmente, entende-se que o Direito Administrativo corresponde ao segmento do Direito Público que regula a atividade administrativa do Estado (função executiva/administrativa dos órgãos do Estado).

A função administrativa do Estado é entendida como toda a que esteja relacionada com a satisfação das necessidades coletivas. Assim, o Direito Administrativo é o ramo do Direito Público que regula a organização, a atividade e o controlo da Administração Pública e as relações que esta, no exercício da atividade administrativa, estabelece com outros sujeitos de Direito.

³⁶ Exemplo máximo da vertente ressocializadora do IMOS podemos encontrar no art. 98.º-A do RGCO, na versão dada pelo DL n.º 244/95 de 14 de setembro, quando admite que, por lei, se possa vir a permitir uma substituição da coima por prestação de trabalho a favor da comunidade. Coerentemente criticando esta “burla de etiquetas”, FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal...*, I, cit., p. 166. Criticamente também, TAIPA DE CARVALHO, *Direito Penal. Parte Geral...*, cit., p. 139; e ALEXANDRA VILELA, *O Direito de Mera Ordenação Social...*, cit., p. 373.

³⁷ No mesmo sentido, TAIPA DE CARVALHO, *Direito Penal. Parte Geral...*, cit., p. 135; COSTA PINTO, “O ilícito de mera ordenação social...”, cit., pp. 214 e 271; e ALEXANDRA VILELA, *O Direito de Mera Ordenação Social...*, cit., p. 336.

³⁸ Conceção esta que esteve, como expressamente admitido, na base das conclusões da Comissão Constitucional no Parecer nº 4/81 da, publicado em *Pareceres da Comissão Constitucional*, 14, Ponto 29, sobre a lei em causa. Sobre este Parecer, criticamente, LUMBRALES, *Sobre o Conceito Material de Contra-Ordenação*, cit., pp. 100 e ss.; PEDROSA MACHADO, “Elementos para o estudo da legislação portuguesa sobre contra-ordenações”, cit., p. 155. Veja-se ainda a declaração de voto de vencido de ARMINDO RIBEIRO MENDES.

³⁹ Razão pela qual o autor entendia também são ser aplicável a figura da reincidência ao IMOS, “Direito Penal e Direito de Mera Ordenação Social”, cit., p. 12. Contudo, apesar de não haver qualquer referência expressa à reincidência no RGCO, a figura está prevista na maioria dos diplomas setoriais.

⁴⁰ “Direito Penal e Direito de Mera Ordenação Social”, cit., pp. 13 a 15. Também FIGUEIREDO DIAS entendia, já em 1982, que o processo de contraordenação deveria “*correr em termos simples e rápidos*”, “O movimento de descriminalização e o Ilícito de Mera Ordenação Social”, cit., p. 32. Notando esta “pureza” da conceção do Direito de Mera Ordenação Social proposto por EDUARDO CORREIA, PEDROSA MACHADO, “Contravenção e Contra-ordenação...”, cit., p. 37.



O Direito Administrativo integra as normas relativas às relações entre os órgãos do Estado e entre estes (ou o próprio Estado) e os cidadãos ou particulares. No âmbito da atividade administrativa, e para garantir a satisfação das necessidades coletivas, é necessário, por vezes, recorrer a mecanismos coativos ou sancionatórios.

A autonomia do IMOS face ao Direito Administrativo geral nasce com a distinção entre coação administrativa (medidas de polícia administrativa) e sanção administrativa (consequência desfavorável ou desagradável da prática de um ato ilícito), tendo em conta que esta era assumidamente uma sanção não criminal. Assim foi sendo dada como assente a tripartição entre Direito Penal, Direito Contraordenacional e Direito Disciplinar como únicas categorias do Direito Sancionatório Público.

Perante uma visão mais ampla do Direito Sancionatório Administrativo, constata-se ainda que o problema não se resume à contraposição entre coima e pena, pois este apresenta-se, hoje, como bastante extenso e contém uma ampla variedade de sanções, o que evidencia, igualmente, a diversificação das respetivas natureza e finalidades prosseguidas.

A tradicional circunscrição do poder sancionatório público às áreas dos Direito Penal, ilícito disciplinar e de mera ordenação social tornou-se obsoleta⁴¹, tendo-se verificado uma

⁴¹ Nem todo o Direito Público Sancionatório deverá enquadrar-se formalmente no Direito Penal, Disciplinar, de Mera Ordenação Social, ou então, na categoria residual das medidas de polícia, como entendeu o TC nos Acórdãos n.ºs 489/89, de 13 de Julho, 155/91, de 24 de abril, 160/91, de 24 de abril, e 294/91, de 1 de Julho, todos a propósito da inibição do uso do cheque imposta diretamente pelo Banco de Portugal. As fundamentações do TC não se mantiverem idênticas ao longo desta jurisprudência, tendo sido entendido quer que a medida de inibição do uso do cheque seria uma contraordenação inconstitucional (Acórdão n.º 489/89, Ponto 7), quer que se trataria de uma sanção administrativa atípica, logo inconstitucional em virtude de uma tipicidade constitucional do Direito sancionatório público (Acórdão n.º 155/91, Ponto 7), ou, ainda, que se trataria de uma sanção administrativa atípica, desta feita organicamente inconstitucional (Acórdãos n.º 160/91, Ponto 15, e n.º 294/91, Ponto 13). Já à época existiam vozes discordantes, mesmo no âmbito do TC, sendo de destacar os votos de vencido dos Juízes Conselheiros RAUL MATEUS (Acórdão n.º 489/89), SOUSA E BRITO (Acórdãos n.ºs 155/91 e 160/91) BRAVO SERRA (Acórdão n.º 160/91) e VÍTOR NUNES DE ALMEIDA (Acórdão n.º 294/91). Em fiscalização sucessiva abstrata, no Acórdão n.º 430/91, prevaleceu finalmente a tese da inconstitucionalidade orgânica, tendo sido declarada a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da norma do artigo 10.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 14/84, de 11 de janeiro. Atualmente encontram-se manifestações do Direito sancionatório público atípicas, não reconduzíveis a nenhum destes ramos de Direito de uma forma plena. Isto mesmo foi já reconhecido mais recentemente pelo TC no Acórdão n.º 635/11, de 20 de dezembro, Ponto 6: *“perante a norma constante do artigo 214.º, n.º 1, al. c), da CRP não se vislumbra como se poderá sustentar a tese da recorrente de que a Constituição consagra um princípio da tipicidade dos ilícitos e limita as sanções a três tipos – as de carácter penal, disciplinar e contra-ordenacional. Ora, sendo assim, a norma sancionatória em análise não tem, por imposição constitucional, de se reconduzir*



clara expansão e diversificação dos mecanismos sancionatórios da Administração Pública, o que conduziu à atual necessidade de reconhecer a autonomização de um Direito Sancionatório Administrativo *stricto sensu*⁴².

Sempre que os poderes públicos atuam com vista a impor ónus, encargos ou a exigir a sujeição dos particulares a consequências jurídicas desfavoráveis, decorrentes de comandos normativos públicos, com um intuito de sancionar uma prévia conduta ilícita, passa a poder traçar-se uma linha comum a várias subespécies de sanções. De onde surge a necessidade de crismar esse regime geral como “*Direito Sancionatório Público*” (não penal).

Entre essas várias subespécies, encontram-se:

- i) as “*sanções contraordenacionais*”;
- ii) as “*sanções disciplinares (públicas)*”;
- iii) as “*sanções financeiras*”; e
- iv) as “*sanções administrativas «stricto sensu»*”.

Quando ocorre uma restrição de um “*direito subjetivo*” ou a imposição de um “*ónus*” ou “*encargo*” a um particular, por decisão unilateral da administração pública, com intuito sancionatório – ou seja, predominantemente destinada à imposição de um sacrifício, como consequência de um incumprimento do conteúdo precativo de um comando normativo –, pode ainda justificar-se a aplicação de regras e princípios próprios do “*Direito Sancionatório Administrativo «stricto sensu»*”⁴³.

a nenhuma das três categorias acima referidas, fazendo parte de um tipo autónomo de responsabilidade sancionatória – a financeira (...)”.

⁴² Exemplo de medidas sancionatórias atípicas, no sentido de que não inseríveis numa categoria tradicional do direito sancionatório, no direito português encontramos a responsabilidade financeira sancionatória prevista no art. 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º 2/2012, de 06 de janeiro), norma sobre a qual foi já proferido o Acórdão do TC n.º 635/11, de 20 de dezembro; e a atual sucedânea da “inibição do uso de cheque”, que implica uma rescisão da convenção relativa ao uso de cheques e inclusão do nome do visado numa lista de utilizadores inibidos, nos termos dos arts. 1.º e ss. do Regime Jurídico do Cheque sem Provisão, RJC, aprovado pelo Decreto-lei n.º 454/91, de 28 de dezembro, com a redação dada pela Lei n.º 8/2005, de 29 de Julho).

⁴³ A mero título exemplificativo, refira-se – pela sua impressividade – o regime sancionatório previsto na Lei do Jogo (aprovada pelo Decreto-Lei n.º 422/89, de 02 de dezembro, de acordo com a redação que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro), que, logo no seu artigo 118º, n.º 1, distingue e autonomiza expressamente a “*responsabilidade administrativa*” (prevista nos artigos 119º a 137º daquele diploma), que se aplica apenas às pessoas coletivas privadas que exercem funções de concessionários do jogo, e a “*responsabilidade contraordenacional*” (prevista nos artigos 138º a 150º), que se aplica aos funcionários e frequentadores daqueles estabelecimentos concessionados de jogo. Entre essas “*sanções*”



Pode, hoje, então distinguir-se entre o “*Direito Sancionatório Público*”, em sentido muito amplo, e o “*Direito Sancionatório Administrativo*”, em sentido estrito. Neste último cabem, assim:

- i) a “*revogação-sanção*”⁴⁴;
- ii) a privação (temporária ou permanente) do exercício de direitos submetidos a um regime de condicionamento ou de habilitação administrativa⁴⁵; e
- iii) a imposição de “*sanções pecuniárias compulsórias*”.

Mesmo atendendo à crescente propagação do Direito Contraordenacional, continua a haver espaço para medidas administrativas sancionatórias de caráter geral ou atípicas, quando possa ser dispensado um juízo imediato de censura social, mas se mantenha a necessidade de uma repressão de caráter preventivo, não assente essencialmente numa sanção de índole económica. Isto porque a sanção contraordenacional principal é, atualmente, sempre caracterizada pela sua natureza pecuniária. Não obstante, e sempre que as características da infração e sanção em causa se assemelhem aos pontos nucleares de uma intervenção

administrativas”, podem destacar-se: i) a rescisão ou suspensão da execução dos contratos de concessão (artigos 119º e 120º); ii) a imposição de sanções pecuniárias pelo incumprimento de normas prescritivas de condutas (artigos 121º a 130º). Trata-se, por conseguinte, de verdadeiras “*sanções administrativas «stricto sensu»*”, manifesta e expressamente autonomizadas das “*sanções contraordenacionais*” que, portanto, devem estrita obediência às normas procedimentais administrativas e aos princípios gerais de Direito Administrativo.

⁴⁴ Não raras vezes, a administração pública recorre ao instituto da “*revogação*” de atos administrativos favoráveis ao particular, motivada por intuítos sancionatórios, designadamente quando estão em causa decisões sujeitas a “*reserva de revogação*” ou a uma “*condição resolutive*” do ato favorável; isto é, quando o beneficiário dessa decisão não cumpre determinada imposição que decorria da lei ou da própria decisão administrativa que removeu o obstáculo ou reconheceu o direito subjetivo de exercício de certa atividade privada – conceito de “*revogação-sanção*”. Como tal, esta tipologia de cessação de efeitos de um ato administrativo nem pode ser qualificada como uma “*revogação anulatória*” – justificada pela verificação da ilegalidade da atuação anterior –, nem tão pouco como uma “*revogação retratatória*” – com fundamento na oportunidade ou no mérito da questão. Bem pelo contrário, ela repousa num terceiro motivo: o intuito punitivo de uma conduta ilícita do beneficiário. Um desses exemplos sintomáticos corresponde ao já *supra* referido poder de rescisão de contratos de concessão de jogo, ao abrigo dos artigos 119º e 120º da Lei do Jogo.

⁴⁵ Entre tais “*sanções administrativas*” podem destacar-se: i) a privação do uso de cheque, em caso de emissão de cheques sem provisão, sem natureza de sanção acessória penal; ii) a inibição de direitos de voto, sem decisão jurisdicional inibitória; iii) a cassação ou suspensão de cédulas profissionais; iv) a cassação ou suspensão de títulos de habilitação vários (ex: licenças de condução, licenças de pilotagem aérea, cartas de marear, licenças de caça, etc.).



repressiva/punitiva do poder público, impõe-se o respeito pelos princípios fundamentais do Direito Público Sancionador, que são os seguintes: princípio da legalidade; proibição de retroatividade; princípio da proporcionalidade; princípio da pessoalidade; princípio da jurisdicionalidade; princípio do *ne bis in idem*.

2. Os princípios fundamentais do Direito administrativo Sancionador

2.1. Princípio da legalidade e proibição de retroatividade

O fundamento da obediência ao princípio da legalidade na previsão da infração e da sanção não resulta do art. 29.^º⁴⁶, nem por aplicação analógica, mas diretamente do n.º 2 do art. 18.^º, já que a aplicação de sanções implica sempre a restrição de direitos, liberdades ou garantias⁴⁷.

Igualmente, a proibição de retroatividade, vigente em todo o direito sancionador de carácter punitivo, não decorre do art. 29.^º, n.º 1, mas diretamente do n.º 2 do art. 18.^º da CRP, conjugado com os princípios da legalidade e da segurança jurídica.

⁴⁶ Assim, o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 666/1994: “A regra da tipicidade das infracções, corolário do princípio da legalidade, consagrado no n.º 1 do artigo 29.º da Constituição (*nullum crimen, nulla poena, sine lege*), só vale, qua tale, no domínio do direito penal, pois que, nos demais ramos do direito público sancionatório (*maxime, no domínio do direito disciplinar*), as exigências da tipicidade fazem-se sentir em menor grau: as infracções não têm, aí, que ser inteiramente tipificadas. Simplesmente, num Estado de Direito, nunca os cidadãos (*cidadãos-funcionários incluídos*) podem ficar à mercê de puros actos de poder. (...) No Estado de Direito, as normas punitivas de direito disciplinar que prevejam penas expulsivas, atenta a gravidade destas, têm de cumprir uma função de garantia. Têm, por isso, que ser normas delimitadoras. É que, a segurança dos cidadãos (*e a correspondente confiança deles na ordem jurídica*) é um valor essencial no Estado de Direito, que gira em torno da dignidade da pessoa humana - pessoa que é o princípio e o fim do Poder e das instituições (*cf. artigos 2.º e 266.º, n.ºs 1 e 2, da Constituição*)”.

⁴⁷ Neste sentido, o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 635/2011: “Do exposto não resulta necessariamente que as normas sancionatórias estejam dispensadas de respeitar determinadas regras e princípios constitucionais, de entre os quais se destacam o princípio da segurança jurídica, decorrente da ideia de Estado de Direito (*artigo 2.º da CRP*), bem como as regras relativas às restrições de direitos, liberdades e garantias inseridas no artigo 18.º da CRP. Assim, a previsão normativa da sanção deve ser prévia e certa, na medida em que qualquer norma que envolva a restrição de direitos, liberdades e garantias, como é o caso da norma que impõe a aplicação de determinada sanção (*mesmo de natureza não penal – disciplinar, contra-ordenacional ou outra*) deve ser prévia à conduta do agente e certa quanto ao respectivo conteúdo. Porém, nada na Constituição obriga a que a previsão tenha de obedecer a um modelo assente na previsão expressa da conduta típica.”. Ver também os Acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 201/2014 e n.º 85/2012 (este último, sobre determinabilidade no âmbito contraordenacional).



Maiores dúvidas se aparentam colocar no que respeita à aplicação retroativa das leis sancionatórias públicas. Dúvidas que devem ser claramente afastadas.

O “*direito à aplicação retroativa da norma sancionatória mais favorável*” constitui consequência natural do princípio da proporcionalidade (cfr. artigos 2º e 18º, n.º 2, da CRP), na medida em que qualquer restrição de direitos fundamentais pressupõe a verificação da necessidade da sanção a aplicar⁴⁸. Se o legislador veio a entender que já não se justifica a manutenção da aplicação de uma sanção pública, perdeu a legitimidade na manutenção da censura pela infração e na execução da sua sanção⁴⁹.

A aplicação do princípio da legalidade no âmbito contraordenacional não se faz com sentido mais rigoroso da tipicidade penal. Porém, os princípios da segurança jurídica e da tutela da confiança dos cidadãos exigem que a responsabilidade sancionatória punitiva esteja contida num *tipo* sancionador – ainda que disperso por várias normas – que reúna condições mínimas de determinabilidade⁵⁰. Exige-se, assim, sempre, que a norma de previsão contenha a identificação do bem jurídico (ou uma referência aos interesses tutelados ou à *ratio* da punição) e o essencial no que respeita ao desvalor da ação (razão de censurabilidade da conduta) e desvalor do resultado (dano social que se pretende evitar); e que haja uma norma

⁴⁸ Neste sentido, os Acórdão n.º 227/92 (Messias Bento), n.º 480/93 (Alves Correia), n.º 619 /93 (Ribeiro Mendes) e n.º 621/93 (Vitor Nunes de Almeida), todos do Tribunal Constitucional. Ver também o Acórdão do TC n.º 227/1992.

⁴⁹ Por exemplo, no Acórdão n.º 260/93 do Tribunal Constitucional: “*Com efeito, retomando a fundamentação do Acórdão nº 227/92, o princípio da aplicação retroactiva da lei penal de conteúdo mais favorável apenas se encontra formulado para o domínio penal. No entanto, há-de valer também no domínio do ilícito de mera ordenação social, pelo menos quanto a elementos tão caracterizadores do direito sancionatório como são os que dizem respeito à prescrição e conseqüente extinção do procedimento judicial, isto tendo em atenção a razão de ser daquele princípio.*”

⁵⁰ Veja-se, por exemplo, o Acórdão n.º 41/2004: “*No que diz respeito à primeira dimensão, é certo que a Constituição não requer para o ilícito de mera ordenação social o mesmo grau de exigência que requer para os crimes. Nem o artigo 29º da Constituição se aplica imediatamente ao ilícito de mera ordenação social nem o artigo 165º confere a este ilícito o mesmo grau de controlo parlamentar que atribui aos crimes. Está, porém, consolidado no pensamento constitucional que o direito sancionatório público, enquanto restrição relevante de direitos fundamentais, participa do essencial das garantias consagradas explicitamente para o direito penal, isto é, do núcleo de garantias relativas à segurança, certeza, confiança e previsibilidade dos cidadãos (cf. Acórdãos do Tribunal Constitucional nºs 158/92, de 23 de Abril, 263/94, de 23 de Março, publicados no D.R., II Série, de 2 de Setembro de 1992 e de 19 de Julho de 1994, e nº 269/2003, de 27 de Maio, inédito). E se tal não resulta directamente dos preceitos da chamada Constituição Penal, resultará, certamente, do princípio do Estado de Direito consagrado no artigo 2º da Constituição.*”



sancionatória que indique claramente quais são as sanções aplicáveis a cada conduta proibida⁵¹.

O TC tem aceite a remissão para instrumentos normativos de categoria inferior à lei ou decreto-lei⁵², tendo já admitido também a remissão para meras instruções do Banco de Portugal⁵³.

Por outro lado, é relevante, como elemento a ponderar, se os destinatários se integram em categorias especialmente informadas (ou sujeitas ao dever de se informarem) da sociedade⁵⁴.

2.2. Princípio da Proporcionalidade

A vinculação do legislador ao princípio da proporcionalidade no âmbito sancionatório integra várias exigências:

- i) cumprimento dos critérios de restrição de direitos, liberdades e garantias (proporcionalidade em sentido amplo);
- ii) adequação da gravidade da sanção à gravidade da infração (proporcionalidade em sentido estrito), embora nesta sede, o TC seja geralmente pouco interventivo, reconhecendo um ampla margem de manobra ao legislador ordinário;

⁵¹ Novamente, o Acórdão n.º 41/2004: “Deste modo, o problema das chamadas “normas penais em branco” não pode ser transportado nos mesmos termos do direito penal para o direito de mera ordenação social, já que nada na Constituição impede que, de acordo com o direito ordinário, quaisquer entidades administrativas competentes determinem o conteúdo de tais ilícitos e as respectivas sanções. É, no entanto, necessário ainda distinguir o plano das possíveis fontes normativas deste ilícito do plano da afectação da segurança e previsibilidade que certas técnicas legislativas possam suscitar. É sobretudo a esse nível que tem ainda sentido discutir a constitucionalidade das técnicas de remissão do conteúdo ilícito da lei que prevê a contra-ordenação para outras fontes normativas. (...) Por outras palavras, uma norma remissiva ainda que no domínio do direito sancionatório público não pode ser vazia quanto à previsão de factos e à orientação da conduta dos seus destinatários.”.

⁵² Por exemplo, no Acórdão n.º 466/2012.

⁵³ O já citado Acórdão n.º 41/2004.

⁵⁴ Assim, no Acórdão n.º 635/2011: “No caso da norma ora em apreço, deve ter-se em consideração que os destinatários da norma sancionadora não são todos e quaisquer administrados, considerados de modo indiferenciado, mas apenas os titulares de cargos políticos, de acordo com o regime de responsabilidade instituído (cfr. artigos 2º, 61º e 62º, aplicáveis ex vi artigo 67º, n.º 3, todos da Lei n.º nº 98/97, de 26 de Agosto, tal como republicada pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto). Deste modo, a aferição da determinabilidade da norma sancionatória implica um juízo de prognose que tenha em consideração as concretas características dos referidos destinatários”.



- iii) e, em conjugação com o princípio da legalidade, a previsão de margens de determinação concreta da sanção suficientemente flexíveis para adaptar a sanção à gravidade do caso concreto, mas não tão amplas que não confirmem um mínimo de vinculatividade do julgador à lei. Os principais litígios surgem a propósito da previsão de limites mínimos elevados, especialmente quando dependam de circunstâncias não controláveis pelo infrator ou quando se trate de sanções fixas.

No que respeita à automaticidade da sanção acessória, o nosso TC tem deixado claro que a mera obrigatoriedade de uma sanção acessória não se revela contrária à Constituição, desde que a medida concreta da sanção acessória possa ser adequada à gravidade concreta da infração praticada⁵⁵.

Para que a aplicação da sanção acessória seja conforme à constituição é necessário que a mesma possa ser adequada à censurabilidade do facto e do seu agente, mas também que a sanção seja ainda uma resposta adequada à prática da infração, isto é, que haja um conexão de sentido – de *necessidade* da intervenção punitiva – entre o facto e a sanção⁵⁶. Já no que respeita à proporcionalidade *stricto sensu* – adequação da sanção pecuniária à infração e proibição do excesso – o TC tem sido menos interventivo.

⁵⁵ Por todos, o Acórdão n.º 625/1995, em que se invocou a possibilidade de uma graduação autónoma da inibição de conduzir face à pena de prisão ou multa também aplicada pelo mesmo crime, como fundamento de conformidade constitucional (Ponto 10). No sentido da inconstitucionalidade, face a uma pena acessória obrigatória de interdição pelo período de 5 anos, o Acórdão do TC n.º 202/2000.

⁵⁶ O nosso TC concluiu de igual forma, nos Acórdãos n.ºs 327/1990, 87/2000, e 176/2000, de 22 de março, tendo acabado, neste último, por declarar inconstitucional, com força obrigatória geral, a norma constante do n.º 7 do art. 28.º do DL n.º 123/94, de 18 de maio, na redacção conferida pela Lei n.º 52-C/96, de 27 de dezembro. A norma em causa previa, como consequência automática e obrigatória da prática da contraordenação estatuída no mesmo artigo (utilização de de gasóleo ou querosene marcados, ou coloridos e marcados, por veículos que não estejam legalmente habilitados para tal consumo), a perda dos veículos nos quais tivessem sido utilizados os combustíveis proibidos. O TC entendeu que estava em causa não só o disposto no n.º 4 do art. 30.º da CRP, como o princípio da proporcionalidade, afirmando que a perda não poderia ter lugar *“independentemente da natureza e gravidade da infracção e da responsabilidade do agente”*. Mais concluiu que: *“Efectivamente, a ablação, efectuada de modo automático, da propriedade dos veículos ditada pela norma sub specie (e não estando agora em causa, como parece claro, uma situação de perigosidade especial, nomeadamente quanto ao uso de determinados instrumentos) não respeita, em face desse automatismo, o princípio segundo o qual se deverá ponderar as adequação e proporção dessa reacção criminal incidente sobre o direito civil de propriedade (quer a título de medida análoga às medidas de segurança, quer como efeito necessário do cometimento do crime, quer como efeito da condenação por um determinado ilícito, o que não importará dilucidar) em face das concretas circunstâncias do caso”*.



Recorrentemente, o TC tem entendido que o legislador dispõe de uma ampla margem de conformação no que concerne aos valores mínimos e máximos das coimas, cabendo ao Tribunal apenas um juízo de censura quando estes valores se revelem manifesta e claramente desproporcionais⁵⁷.

Mais, o TC chegou mesmo a considerar não inconstitucional a previsão e aplicação de coimas fixas, desde que as mesmas surjam *“como razoavelmente proporcionada relativamente à gama de comportamentos susceptíveis de recondução ao concreto tipo de ilícito.”*⁵⁸

2.3. Princípio da Responsabilidade Pessoal

Ainda que se sustente uma autonomia material absoluta entre IMOS e Direito Penal – rejeitando-se que se fale de “culpa” ou de princípio da culpa em sede de Direito Administrativo Sancionatório – sempre se deverá aceitar que a “punição” (aplicação de uma sanção, de uma consequência desagradável) pela prática de um facto ilícito terá que depender de critérios de

⁵⁷ Assim, o Acórdão n.º 360/2011: *“o legislador ordinário, na área do direito de mera ordenação social, goza de ampla liberdade de fixação dos montantes das coimas aplicáveis, devendo o Tribunal Constitucional apenas emitir um juízo de censura, relativamente às soluções legislativas que cominem sanções que sejam manifesta e claramente desadequadas à gravidade dos comportamentos sancionados. Se o Tribunal fosse além disso, estaria a julgar a bondade da própria solução legislativa, invadindo indevidamente a esfera do legislador que, neste campo, há-de gozar de uma confortável liberdade de conformação, ainda que ressalvando que tal liberdade de definição de limites cessa em casos de manifesta e flagrante desproporcionalidade.”*. Ver também os Acórdãos n.º 574/1995, n.º 62/2011, e n.º 110/2012.

⁵⁸ A citação completa, do Acórdão n.º 344/2007: *“Reconhece-se que a estruturação dos sistemas punitivos de modo a permitir à entidade decisora – em último termo, ao juiz – a individualização da sanção, mesmo daquela que só tenha expressão pecuniária, de modo a levar em conta as especificidades de cada caso, o grau de ilicitude e de culpa e a situação pessoal do agente, se apresenta como a que realiza de modo mais intenso os princípios da igualdade e da proporcionalidade. Mas as exigências destes princípios são ainda respeitadas quando, pela natureza do ilícito sancionado e pela medida da sanção pecuniária fixa prevista, esta última apareça como razoavelmente proporcionada relativamente à gama de comportamentos susceptíveis de recondução ao concreto tipo de ilícito. Na verdade, não se vê que constitua entorse intolerável dos princípios constitucionais da igualdade e proporcionalidade que o legislador ordinário, colocado perante a possibilidade de verificação de infracções contravencionais (ou contra-ordenacionais) em massa, decorrente da opção legislativa de punir a esse título, com penas meramente pecuniárias sem quaisquer efeitos pessoais, comportamentos violadores de simples regras de conduta ou de observância da ordenação social ou de colaboração com o Estado não possa conferir maior relevo às exigências postuladas pelo princípio da legalidade em detrimento do sentido apontado pelo princípio da culpa e, nesse seu juízo, proceder a uma maior concretização das sanções aplicáveis, afrouxando a necessidade da intervenção do juiz no apuramento efectivo do montante da sanção a aplicar.”*



responsabilização pessoal. A prevalência do princípio da pessoalidade no Direito Sancionatório Público não apresenta relevantes pontos de contenção, tendo sido pacificamente assumida pelo Tribunal Constitucional⁵⁹. Assim, por exemplo, no Acórdão n.º 336/2008, a propósito do IMOS:

“(…) à semelhança do que sucede em direito penal, o direito de mera ordenação social português também repudia a responsabilidade objectiva, pois, segundo o disposto no n.º 1, do artigo 1.º, do regime geral das contra-ordenações, aprovado pelo Decreto-lei n.º 433/82, de 27 de Outubro (RGCO), na redacção do Decreto-lei n.º 244/95, “constitui contra-ordenação todo o facto ilícito e censurável que preencha um tipo legal no qual se comine uma coima” (sublinhado acrescentado). Todavia, não obstante este ponto de contacto, existem, desde sempre, razões de ordem substancial que impõem a distinção entre crimes e contra-ordenações, entre as quais avulta a natureza do ilícito e da sanção (vide FIGUEIREDO DIAS, em “Temas Básicos da Doutrina Penal”, pág. 144-152, da ed. de 2001, da Coimbra Editora). A diferente natureza do ilícito condiciona, desde logo, a eventual incidência dos princípios da culpa, da proporcionalidade e da sociabilidade. Da autonomia do ilícito de mera ordenação social resulta uma autonomia dogmática do direito das contra-ordenações, que se manifesta em matérias como a culpa, a sanção e o próprio concurso de infracções (vide, neste sentido, Figueiredo Dias na ob. cit., pág. 150). 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” (FIGUEIREDO DIAS em “O movimento da descriminalização e o ilícito de mera ordenação social”, in “Jornadas de Direito Criminal: O Novo Código Penal Português e Legislação Complementar”, I, pág. 331, da ed. de 1983, do Centro de Estudos Judiciários).”

O princípio da pessoalidade exige um conjunto diversificado de esferas de vinculação do legislador ordinário:

- a) obrigatoriedade de critérios de responsabilidade pessoal (prática de um facto voluntário, quer na modalidade ativa, quer na modalidade omissiva);
- b) obrigatoriedade de imputação do facto ao agente a título de dolo ou de negligência; e

⁵⁹ Acórdãos n.º 59/1995, n.º 344/2007e n.º 45/2014.



c) obrigatoriedade de previsão de critérios autónomos de imputação do facto à pessoa coletiva⁶⁰.

Os litígios mais relevantes neste âmbito têm surgido a propósito da consagração de modelos de responsabilidade solidária ou subsidiária entre os agentes e a pessoa coletiva. Contudo, porque esta questão tem sido analisada em conjunto com a violação do princípio do *ne bis in idem*, remete-se uma breve referência ao problema para o subponto correspondente.

2.4. Princípio da Jurisdicionalidade

No que respeita à jurisdicionalidade, existe uma diferença substancial entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionatório, pois, neste último, prevalece o princípio da autotutela declarativa e executiva da Administração, enquanto no Direito Penal vale a regra da jurisdicionalidade da sanção⁶¹. Não obstante esta diferença central, também no Direito Administrativo Sancionatório vale a regra do acesso ao Direito e do direito ao recurso, devendo sempre garantir-se, pelo menos, um grau de jurisdição de recurso.

2.5. Princípio do *ne bis in idem*

É hoje consensualmente aceite que o *ne bis in idem* tem legitimidade para intervir em todos os ramos do Direito⁶², pelo menos numa lógica interna, de cumulação de sanções

⁶⁰ A este propósito, destaca-se o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 395/2003: “O resultado interpretativo assim obtido não se mostra, portanto, violador do princípio da tipicidade criminal e, tratando-se de crime cometido por representante, mesmo que apenas “de facto”, do ente colectivo, em cujo nome e interesse actua, não se mostra desrespeitado o princípio do carácter individual da responsabilidade penal. O ente colectivo não será responsabilizado por factos de terceiro, mas sim por factos praticados por um elemento da sua organização, actuando em seu nome e no seu interesse e sem desrespeitar ordens ou instruções de «quem de direito».”.

⁶¹ Reconhecendo isto mesmo, a propósito do ilícito disciplinar, o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 59/1995: “Seja como for, cumpre reconhecer que a Constituição acolhe a distinção entre o direito penal e o direito disciplinar, nomeadamente quanto à diferente configuração do princípio da jurisdicionalidade, uma vez que da Constituição resulta que no direito disciplinar inexistente a concentração de competência jurisdicional, que se verifica em matéria crime nos tribunais comuns (artigo 213.º, n.º 1).”

⁶² Assim, veja-se a seguinte afirmação de CASTRO MENDES a propósito do caso julgado civil: “a regra geral *ne bis in idem* toma aqui o aspecto particular de traduzir não ser possível sobre a mesma questão uma nova acção”, *Limites objectivos do caso julgado em processo civil*, Ática, 1968, p. 44. A favor da vigência geral do *ne bis in idem* no campo sancionador público, Parecer n.º 113/2005 do Conselho Consultivo da PGR, publicado no DR, II Série, n.º 128, de 25.07.2006, pp. 9946 e ss. Ver ainda os Acórdãos do TC n.º 730/95, de 14 de dezembro, Ponto 11 306/2003, de 25 de junho, Ponto 13.



formalmente idênticas⁶³; não restando dúvidas face a uma plena vigência do *ne bis in idem* no âmbito do Direito de Mera Ordenação Social⁶⁴. Também o nosso Tribunal Constitucional tem entendido que o *ne bis in idem* terá vigência no que respeita à cumulação de sanções da mesma natureza⁶⁵. Por exemplo, diz-se no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º n.º 263/94 que: “*mas é evidente que a problemática do princípio de non bis in idem se põe relativamente a cada direito sancionatório, sendo certo que só no plano do direito criminal o princípio tem expressa consagração constitucional. Poder-se-á sustentar, é claro, que o princípio é aplicável também por analogia nos outros direitos sancionatórios públicos, no âmbito interno respectivo*”, Ponto 8⁶⁶.

Retomando a polémico em torno dos modelos de responsabilidade subsidiária/solidária, muito recentemente, o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 171/2014 declarou a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da norma do artigo 8.º, n.º 7, do Regime Geral das Infrações Tributárias, na parte em que se refere à responsabilidade solidária dos

⁶³ Neste sentido, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, “O direito francês e os direitos europeus da mesma família. França”, *O Poder de Execução Coerciva das Decisões Administrativas nos Sistemas de Tipo Francês e Inglês em Portugal*, coordenação de Diogo Freitas do Amaral, Almedina, Coimbra, 2011, p. 55; TERESA BELEZA, *Direito Penal*, I, 2.ª Ed., AAFDL, Lisboa, 1985, p. 105; CANO CAMPOS, “*Non bis in idem*, prevalencia de la vía penal y teoria de los concursos en el Derecho Administrativo sancionador”, *Revista de Administración Pública*, 156, 2001, p. 238; MANZINI, *Tratado de Derecho Procesal Penal*, I, tradução de Santiago Sentis Melendo y Marino Ayerra Medín, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1951, p. 111; MIREILLE DELMAS-MARTY/CATHERINE TEITGEN-COLLY, *Punir sans juger?...*, cit., p. 91; ANA NEVES, *O Direito Disciplinar na Função Pública*, I, Dissertação de Doutoramento, Faculdade de Direito de Lisboa, 2007, p. 68; JOÃO DE CASTRO NEVES, “O novo Estatuto Disciplinar (1984) – Algumas questões”, *Revista do Ministério Público*, 5, 20, 1984, pp. 7 a 39; e 6, 21, 1985, p. 10; JOSÉ ANDRÉ VAZ, “O Poder Disciplinar no Direito Administrativo e no Código do Trabalho - Semelhanças e diferenças”, *Prontuário de Direito do Trabalho*, 76-77-78, CEJ, Coimbra Editora, 2007, p. 216. Por exemplo, no Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade, (CEPMPL), aprovado pela Lei n.º 155/2009, de 12 de outubro, expressamente se prevê a proibição de dupla punição pela mesma infração disciplinar, no art. 98.º, n.º 6.

⁶⁴ Por exemplo, DAMIÃO DA CUNHA, “*Ne bis in idem* e exercício da acção penal”, *Que Futuro para o Direito Processual penal? Simpósio em Homenagem a Jorge de Figueiredo Dias por Ocasião dos 20 anos do Código de Processo Penal*, Coimbra Editora, 2009, p. 573; COSTA PINTO, “O ilícito de mera ordenação social...”, cit., p. 270.

⁶⁵ Assim se afirma no Acórdão n.º 263/94 que “*situação diversa é a da convergência ou concurso real de normas de diferente natureza que sancionam o mesmo facto, dando origem a um concurso real de infracções. Neste caso, não há que falar em princípio de non bis in idem, muito embora o legislador possa dar relevância a tal concurso*”, Ponto 8.

⁶⁶ Ver ainda os Acórdãos do TC n.º 730/95, de 14 de dezembro, Ponto 11 306/2003, de 25 de junho, Ponto 13.

gerentes e administradores de uma sociedade que hajam colaborado dolosamente na prática de infração pelas multas aplicadas à sociedade, por violação do artigo 30º, n.º 3, da Constituição⁶⁷.

Contudo, no plano paralelo do Direito Contraordenacional, o TC tem sido relutante em aceitar a vinculação ao n.º 3 do art. 30.º da CRP⁶⁸. Em alternativa, e apesar de parecer prevalecer a perspetiva de que estes modelos de responsabilidade não têm carácter punitivo – não seriam assim, e em regra, uma verdadeira transferência da responsabilidade pela pena ou coima⁶⁹ – certo é que, sempre que esta forma de “responsabilidade civil” é exigida em cumulação com a responsabilidade sancionatória, o TC reconheceu a violação do *ne bis in idem*⁷⁰.

3. A natureza híbrida do IMOS

⁶⁷ “A responsabilidade solidária do administrador ou gerente pressupõe que, em momento anterior, tenha sido estabelecida a responsabilidade penal da pessoa coletiva, com a aplicação de uma multa. A determinação em concreto da medida da pena, no correspondente processo penal, tem por base fatores exclusivamente atinentes à pessoa coletiva enquanto autora da infração, e à qual são estranhas quaisquer circunstâncias que digam pessoalmente respeito ao responsável solidário, como o grau de culpa ou a sua situação económica. Certo é que constitui condição da responsabilidade solidária, nos termos do n.º 7 do artigo 8º do RGIT, a comparticipação do gerente na prática da infração tributária, mas essa relação de causalidade, podendo originar uma responsabilidade pessoal, não tem qualquer interferência na fixação da multa aplicável à pessoa coletiva. A responsabilidade solidária opera independentemente da responsabilidade pessoal do devedor e quer a este seja ou não imputada, a título individual, a mesma infração. A norma prevê, por conseguinte, não já uma mera responsabilidade ressarcitória de natureza civil, mas uma responsabilidade sancionatória por efeito da extensão ao agente da responsabilidade penal da pessoa coletiva. Poderá dizer-se que a comunicação ao administrador ou gerente da multa aplicada à pessoa coletiva pela prática da infração corresponde a um mecanismo de garantia de pagamento do quantitativo monetário da multa, que não encerra uma censura penal, nem impede o ulterior exercício do direito de regresso contra a sociedade, nem tem para o responsável solidário outras consequências de natureza estritamente penal (cfr., neste sentido, o acórdão de uniformização de jurisprudência do STJ, de 8 de janeiro de 2014). O ponto é que nenhuma destas considerações, a manterem validade, descaracteriza o aspeto central do regime sancionatório instituído pelo n.º 7 do artigo 8º do RGIT. O que importa reter é que a pessoa coletiva exime-se ao cumprimento da pena através da transferência do dever de pagar a multa para o devedor solidário e o Estado exonera-se, por essa via, do exercício do *jus puniendi* de que é titular. O que consubstancia objetivamente uma transmissão de pena e põe em causa a indisponibilidade dos interesses que as reações criminais visam tutelar.”

⁶⁸ Por todos, o Acórdão n.º 129/2009.

⁶⁹ Ver, por todos, o Acórdão n.º 561/2011.

⁷⁰ Por todos, o Acórdão n.º 1/2013.



O IMOS apresenta uma natureza híbrida, quer na ótica substantiva, quer nas suas concretizações processuais. Do ponto de vista substantivo, o IMOS integra um juízo de censura normativo-social do agente pela prática do ilícito, depende de um comportamento culposos (doloso ou negligente, praticado por alguém suscetível de um juízo de culpa), e implica a sujeição a uma sanção punitiva, com fins de prevenção geral e especial. Nesta ótica, existem razões de proximidade que explicam o recurso subsidiário às regras do Direito Penal⁷¹. No entanto, não deixa de integrar também uma componente de desobediência a um determinado modelo de organização ou regulação administrativa, estando também em causa a tutela de valores organizacionais ou funcionais relacionados com o bom funcionamento das instituições do Estado.

No plano processual encontramos a mesma dualidade.

Numa primeira fase, trata-se essencialmente da atividade de entidades públicas, no exercício de poderes administrativos.

O processo contraordenacional é, na sua fase administrativa, ainda um processo tendente à prática de um ato administrativo: a decisão de aplicação da coima e, eventualmente, da sanção acessória⁷².

Contudo, mesmo pensando na fase administrativa, porque se trata de uma sanção punitiva, existem certas garantias fundamentais que vão para lá das garantias do administrado⁷³. Porque se trata de sanções punitivas que podem alcançar uma gravidade considerável – mesmo que não se pense no impacto económico da coima, basta saber que existem sanções acessórias tão ou mais graves do que as penas acessórias previstas no Código Penal – as garantias do processo contraordenacional (na fase administrativa e no tribunal) não podem ser muito distantes das previstas para o processo penal⁷⁴.

⁷¹ Assim explicando a proximidade dos regimes,

⁷² Como se reconhece no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 19/2011: “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”.

⁷³ Por isso, acrescenta-se, no mesmo aresto, 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”. Não se trata de um qualquer ónus, mas de uma verdadeira sanção punitiva, pelo que as garantias do processo contraordenacionais devem ser, também, muito próximas às do processo penal.

⁷⁴ Neste sentido, AUGUSTO SILVA DIAS, “Crimes e contra-ordenações fiscais”, *Direito Penal Económico e Europeu (textos doutrinários)*, II, Coimbra Editora, 1999, p. 442; LUMBRALES, *Sobre o Conceito Material de Contra-Ordenação*, cit., pp. 221 e 222; e, embora exclua deste âmbito o *ne bis in idem*, ALEXANDRA VILELA, *O Direito de Mera Ordenação Social...*, cit., p. 350.



A natureza híbrida do IMOS é algo que o caracteriza, independentemente do regime legal que esteja ocasionalmente em vigor, e que vincula quer o legislador, quer o julgador a ponderarem – em paralelo – as aspetos essenciais do Direito Administrativo e as garantias fundamentais do Direito Punitivo Público, *máxime*, do Direito Penal e Processual Penal.

4. A Reforma de 2014 (competência dos TAF)

Nos termos da proposta de Revisão do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais⁷⁵, (ETAF) estes tribunais passam a ser competentes para decidir sobre as *impugnações judiciais de decisões da Administração Pública que apliquem coimas, no âmbito dos ilícitos de mera ordenação social, por violação de normas de direito administrativo em matéria de ambiente, ordenamento do território, urbanismo, património cultural e bens do Estado* [álínea n) do n.º 1 do art. 4.º]⁷⁶.

Uma tal transferência de competência dos tribunais judiciais para os TAF não será insólita. A proposta original de EDUARDO CORREIA para o Regime Geral do Ilícito de Mera Ordenação Social assentava num modelo de impugnação contenciosa, em que era atribuída competência aos tribunais administrativos. Como o autor explicava, "*admitir um recurso para os tribunais comuns, seria, afinal, criminalizar decisões que, justamente, se quer que não tenham o sentido das sentenças que aplicam penas criminais*"⁷⁷. Sabemos que não foi esta a opção do legislador em 1982, já que a competência para conhecer dos processos contraordenacionais foi genericamente atribuída aos tribunais judiciais pelo primeiro RGCO. Mas, já em 2001, com o Regime das Infrações Tributárias (RGIT) se havia dado um primeiro passo no sentido da transferência para os tribunais administrativos, no âmbito das infrações tributárias.

Neste quadro, a questão da “melhor competência” não é estranha ao debate sobre a natureza do IMOS. De facto, a inconstitucionalidade da competência dos tribunais judiciais já foi, mais do que uma vez, suscitada perante o TC, face ao disposto no .º 3 do art. 212.º da CRP: “*Compete aos tribunais administrativos e fiscais o julgamento das acções e recursos*

⁷⁵ Que pode ser consultada em <http://www.portugal.gov.pt/media/1352316/20140225%20mj%20prop%20lei%20cpta%20etaf.pdf>.

⁷⁶ Com maior profundidade, sobre esta revisão, ANA NEVES, “Âmbito de jurisdição e outras alterações ao ETAF”, *epública, Revista Eletrónica de Direito Público*, 2, 2014. Ver, também, o Parecer do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais sobre o projeto (disponível em http://www.cstaf.pt/Pareceres/CSTAF.Parecer.Revis%C3%A3o%20ETAF_CPTA.pdf).

⁷⁷ “O Direito Penal e o Direito de Mera Ordenação Social”, cit., p. 276.



contenciosos que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais”.

Pacificamente negando qualquer inconstitucionalidade, o Tribunal tem entendido que o n.º 3 do art. 212.º da CRP apenas impõe uma reserva de jurisdição dos tribunais administrativos num núcleo mínimo de competência⁷⁸. Uma vez que a Constituição não impõe que todo e qualquer litígio que tenha uma qualquer dimensão administrativa seja da competência exclusiva dos TAF, ao TC tem bastado que haja fundamentos razoáveis para a atribuição de competência aos tribunais judiciais⁷⁹.

Perante este cenário, parece certo que – em princípio – não haverá obstáculos constitucionais à revisão proposta para o ETAF. Resta saber se esta transferência de competências apresenta mais vantagens do que desvantagens.

Atendendo às matérias referidas no Projeto, pode representar uma melhoria da qualidade do acesso ao Direito, na medida em que os tribunais administrativos disporão de uma melhor habilitação para conhecer das mesmas, bem como das inevitáveis questões

⁷⁸ Entre muitos, o Acórdão n.º 211/2007: *“Desta jurisprudência ressalta o entendimento, várias vezes sublinhado, de que a introdução, pela revisão constitucional de 1989, no então artigo 214.º, n.º 3, da Constituição, da definição do âmbito material da jurisdição administrativa, não visou estabelecer uma reserva absoluta, quer no sentido de exclusiva, quer no sentido de excludente, de atribuição a tal jurisdição da competência para o julgamento dos litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais. O preceito constitucional não impôs que todos estes litígios fossem conhecidos pela jurisdição administrativa (com total exclusão da possibilidade de atribuição de alguns deles à jurisdição “comum”), nem impôs que esta jurisdição apenas pudesse conhecer desses litígios (com absoluta proibição de pontual confiança à jurisdição administrativa do conhecimento de litígios emergentes de relações não administrativas), sendo constitucionalmente admissíveis desvios num sentido ou noutro, desde que materialmente fundados e insusceptíveis de descaracterizar o núcleo essencial de cada uma das jurisdições.”.*

⁷⁹ Assim, o Acórdão n.º 522/2008: *“Para além disso, não pode dizer-se que a atribuição de competência aos tribunais judiciais, no caso das contra-ordenações, seja desprovida de justificação. Na verdade, a opção legislativa, com longa tradição entre nós, de manter o contencioso das contra-ordenações excluído da jurisdição administrativa foi assumida na discussão que antecedeu a recente reforma do contencioso administrativo e a redefinição do respectivo âmbito da jurisdição, de que veio a resultar o actual artigo 4.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro, e alterado, por último, pela Lei n.º 26/2008, de 27 de Junho). Como justificação para esta opção, invocaram-se as insuficiências de que padece a rede de tribunais administrativos (mesmo após a reforma), incapaz de dar a adequada resposta, sem o risco de gerar disfuncionalidades no sistema (cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL/MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Grandes Linhas da Reforma do Contencioso Administrativo*, Coimbra, 2002, 24).”.*



prejudiciais que, nestes casos, se suscitam (designadamente, no que respeita à validade e âmbito de licenças e autorizações administrativas).

Por outro lado, dado peso que estes processos representam no sistema judicial, pode significar uma maior rapidez e eficácia da repressão administrativa ou, consoante a perspetiva, no acesso ao Direito, desde que sejam garantidos meios adequados à nova pendência para os tribunais administrativos.

Contra a revisão, pode invocar-se a escassez do número de tribunais administrativos e a perda da garantia de especialização que oferecem os tribunais judiciais (quando se trate dos tribunais penais), argumentos que são lidos à luz da garantia de tutela jurisdicional efetiva dos administrados (artigo 268º, n.º 4, da CRP).

Também algo preocupante é a perda do mecanismo da conversão do processo contraordenacional, já na fase contenciosa, em processo penal. É que entre as infrações do IMOS e as infrações penais existe um grau de proximidade fortemente gerador de *bis in idem* caso o legislador não adote regras e procedimentos destinados a evitá-lo.

No âmbito processual, impõe-se que haja um só processo pela prática do facto, seja ele qualificado como crime ou contraordenação.

Para evitar, também, o efeito de *ne bis in idem* de absolvições, que depois impediriam o julgamento como crime ou contraordenação, consoante o caso, é fundamental que se garanta a conversão do processo pelo IMOS em processo penal e a competência subsidiária dos tribunais penais para conhecerem das contraordenações decorrentes do mesmo facto. Ou seja, importa garantir a aplicação dos arts. 76.º a 78.º do RGCO (que constituem concretização legal imposta pelo n.º 5 do art. 29.º da CRP). Esta aplicação está garantida pelo art. 3º do RGIT, mas nada se diz no art. 1.º do CPTA (nem no projeto de revisão).

Por outro lado, atribuindo-se a competência aos tribunais administrativos, deixa de ser possível falar em “conversão” do processo contraordenacional em processo penal – por causa do princípio da imediação – sendo obrigatória a remessa dos autos para os tribunais judiciais com repetição de todos os atos de julgamento.



Para aceder à videogravação da comunicação, clique no ícone



C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS



Contraordenações urbanísticas: os casos

[Fernanda Paula Oliveira]

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

Contraordenações urbanísticas: os casos

Fernanda Paula Oliveira

1. O direito do urbanismo e os seus domínios mais relevantes

A atividade de planeamento territorial afirma-se como um dos domínios mais relevantes do direito do urbanismo, apresentando com este uma relação de necessidade, já que não é atualmente pensável uma administração e uma prática urbanísticas ou de ocupação do território realizadas ao acaso: as mesmas deverão ser sempre devidamente enquadradas e orientadas por instrumentos que as programem racionalmente.

Neste ponto, assumimos um conceito amplo de planeamento que abrange não apenas a atividade de *produção de planos* (que termina com a aprovação destes e a sua entrada em vigor) mas antes como *um processo*¹, que, para além da elaboração de planos (planeamento em sentido estrito), engloba ainda a sua *execução*, seja ela material (concretização efetiva das determinações do plano) ou jurídica (concretização das suas disposições destinadas a garantir a perequação de benefícios e encargos deles decorrentes) e a respetiva monitorização e avaliação.

Passa-se, assim, atualmente, de uma visão estreita radicada no *plano* enquanto resultado acabado de um processo de planeamento, para uma conceção mais aberta e *iterativa* deste como um processo contínuo que abrange o momento da sua execução, avaliação e monitorização.

Não obstante isto, e do ponto de vista lógico (e cronológico) é comum distinguir-se, no direito do urbanismo, as temáticas do *planeamento urbanístico* – enquanto atividade jurídica de produção de planos – e as da gestão urbanística – atividade que se prende com a concreta ocupação, uso e transformação dos solos, seja esta realizada diretamente pela Administração Pública ou pelos particulares sob a direção, promoção, coordenação ou controlo daquela.

Todas estas temáticas encontram-se atualmente tratadas num diploma básico – a Lei de Bases das Políticas Públicas de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo,

¹ O conceito de planeamento é polissémico: tanto pode significar o pensar ou determinar previamente uma ação ou série de ações para um fim determinado (carácter probabilístico); como o processo de preparação de um conjunto de decisões para a ação no futuro, direcionada a alcançar objetivos por meio preferenciais; ou como a realização de uma sequência ordenada de ações que levará à realização de um objetivo ou objetivos declarados ou como planeamento público (planeamento como atividade da sociedade organizada).

aprovada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio – e desenvolvidas, cada uma delas, em diplomas específicos. Assim, enquanto o planeamento territorial tem o seu regime fundamental tratado no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) – aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio –, a gestão urbanística detém uma regulamentação legislativa mais dispersa consoante o tipo de instrumento de gestão em causa: tratando-se de uma gestão programada pela câmara municipal vocacionada para a nova urbanização e/ou edificação – designada de gestão ou de execução sistemática (programada) de planos –, a mesma encontra-se regulada também no RJIGT; tratando-se de uma gestão urbanística não sistemática (isto é, não programada pela Administração, mas pelos interessados, promotores das várias operações de ocupação do território) também vocacionada para a nova urbanização e/ou edificação é o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE) que se aplica (regime aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro e cuja última alteração consta do Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro); tratando-se, por fim, de uma gestão urbanística orientada para a intervenção no existente, isto é, uma gestão assente na reabilitação/regeneração urbanas, aplica-se o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro (e alterada pela Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto e pelo Decreto-Lei n.º 136/2014).

Qualquer destes regimes contém, no seu âmbito de aplicação, normas específicas relativas ao chamado ilícito de mera ordenação social: vale, assim, no caso do RJRU o artigo 77.º-C; no caso do RJIGT, o seu artigo 131.º, que remete agora para diploma próprio a regulação e desenvolvimento das contraordenações resultantes da violação de disposições de planos intermunicipais ou municipais bem como de medidas cautelares, e no caso do RJUE, o artigo 98.º

Sendo este último o regime que maior relevo assume no âmbito do direito do urbanismo – por ser aquele que maior aplicação tem, fruto de a gestão urbanística municipal raramente ser uma gestão programada e de a aposta na reabilitação ser ainda recente –, é às contraordenações no seu domínio que nos referiremos no presente texto.

Antes porém de entrarmos concretamente nesta questão, convém ter presente, desde logo, o âmbito de aplicação do RJUE – isto é, as operações a que o mesmo se aplica e os tipos de procedimentos de controlo administrativo a que elas estão sujeitas – bem como os vários intervenientes no processo de urbanização e edificação e os deveres e ónus que têm de cumprir, pois apenas deste modo poderemos identificar cabalmente (e entender) o regime contraordenacional nele estabelecido.



2. O Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE)

2.1. As operações urbanísticas

O RJUE regula a realização de *operações urbanísticas*, isto é, das várias intervenções nos solos para fins não naturais (isto é, artificiais). São, efetivamente consideradas operações urbanísticas todas as operações materiais de urbanização, de 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], englobando por isso as *obras de urbanização* [obras de criação e remodelação de infraestruturas destinadas a servir diretamente os espaços urbanos ou as edificações, designadamente arruamentos viários e pedonais, redes de esgotos e de abastecimento de água, eletricidade, gás e telecomunicações, e ainda espaços verdes e outros espaços de utilização coletiva – alínea h) do artigo 2.º], as *operações de loteamento urbano* [ações que têm por objeto ou por efeito a constituição de um ou mais lotes destinados, imediata ou subsequentemente, à edificação urbana e que resulte da divisão de um ou vários prédios ou do seu reparcelamento – alínea i) do artigo 2.º], os *trabalhos de remodelação de terrenos* [operações que impliquem a destruição do revestimento vegetal, a alteração do relevo natural e das camadas de solo arável ou o derrube de árvores de alto porte ou em maciço para fins não exclusivamente agrícolas, pecuários, florestais ou mineiros – alínea m) do artigo 2.º] e as obras de *edificação*, sejam elas de *nova construção* [isto é, de novas edificações – alínea b) do artigo 2.º], sejam de *intervenção em edifícios existentes*, podendo, neste caso, traduzir-se em *obras de conservação* [destinadas a manter uma edificação nas condições existentes à data da sua construção, reconstrução, ampliação ou alteração, designadamente as obras de restauro, reparação ou limpeza – alínea f) do artigo 2.º], de *reconstrução* [obras de construção subsequentes à demolição, total ou parcial, de uma edificação existente, das quais resulte a reconstituição da estrutura das fachadas – alínea c) do artigo 2.º]², de *alteração* [obras de modificação das características físicas de uma edificação existente, ou sua fração, designadamente a respetiva estrutura resistente, o número de fogos ou divisões interiores, ou a natureza e cor dos materiais de revestimento exterior, sem aumento da área total de construção, da área de implantação ou da altura da fachada – alínea d) do artigo 2.º], de *ampliação* [obras de que resulte o aumento da área de implantação, da área total de construção, da altura da fachada ou do volume de uma edificação existente] ou, no limite, de

² Sobre as dificuldades de determinação do que sejam obras de reconstrução em face da definição legal cfr. o nosso *Mais uma Alteração ao Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*, Coimbra, Almedina, 2014. p. 7 e ss.

demolição [obras de destruição, total ou parcial, de uma edificação existente – alínea g) do artigo 2.º].

Porque estas operações podem contender com importantes interesses públicos (como o correto ordenamento do território, o património cultural, o ambiente, etc.), as mesmas encontram-se condicionadas por normas legais e regulamentares (incluindo as de planeamento do território) e estão, por isso, sujeitas, em regra, a controlos preventivos, normalmente da responsabilidade dos órgãos municipais, procedimentos esses que se destinam a aferir se a concreta operação urbanística que o promotor pretende levar a cabo cumpre as referidas condicionantes legais e regulamentares e, cumprindo-as, permitir a concretização de tais operações. Estes procedimentos encontram-se também identificados e regulados no RJUE, não estando porém a eles sujeitas todas as operações urbanísticas, já que o legislador isenta (ou permite isentar) destes controlos as operações que, nos termos da lei ou de regulamentos municipais, sejam consideradas de *escassa relevância urbanística* ou *sem impacto no território* (isenções objetivas previstas nos artigos 6.º e 6.º -A do RJUE) bem como aquelas que não tendo estas características sejam promovidas por certas entidades, em regra públicas (isenções subjetivas constantes do artigo 7.º do RJUE), ainda que, neste último caso, tais operações estejam sujeitas a outro tipo de controlos.

2.2. Os procedimentos urbanísticos regulados no RJUE e a sua evolução

i) Incidindo agora a nossa atenção sobre os tipos de procedimentos de controlo administrativo previstos no RJUE, podemos afirmar, desde logo, que esta é uma das temáticas que maior evolução tem tido nos últimos anos.

Com efeito, de há muito que estas operações se encontram sujeitas a controlo por parte da Administração municipal, controlo esse que se traduzia tradicionalmente num *licenciamento*, ainda que a sua tramitação variasse em função, designadamente, do grau de densidade do instrumento urbanístico em vigor na respetiva área.

ii) Com a versão inicial do RJUE passou a diferenciar-se o procedimento de *licenciamento* do de *autorização*, assentando tal diferença na distinta *densidade de planeamento* vigente na área, a que se juntava o critério do *tipo de operação a realizar*. Assim, o *procedimento simplificado de autorização* utilizar-se-ia quando os parâmetros da decisão estivessem definidos com precisão num plano dotado de precisão ou num prévio ato da Administração ou quando a operação a realizar tivesse escassa ou pouca relevância urbanística. O *procedimento de licenciamento* teria lugar nas restantes situações. Ou seja, a *autorização* era o ato de controlo preventivo exigido para aquelas situações em que as regras e parâmetros de

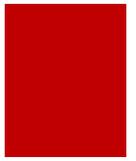


apreciação dos projetos se encontravam já definidos com bastante precisão, podendo dizer-se que, desde que o projeto apresentado não contrariasse essas normas, o requerente teria *direito à autorização*, sendo, numa situação destas, o poder de apreciação da Administração municipal vinculado. Por sua vez, a *licença* seria o ato de controlo preventivo necessário nas situações em que, por tais regras e critérios não se encontrarem ainda definidos ou não estarem definidos com precisão, a lei deixaria uma margem maior de discricionariedade à Administração na apreciação dos concretos projetos, pelo que não se poderia dizer que o particular tivesse automaticamente um direito à licença, na medida em que a questão de saber se o projeto apresentado estava ou não conforme ao ordenamento urbanístico necessitava da intervenção de um juízo intermediador (entre a lei e a situação concreta) da Administração.

Em suma, e de acordo com a versão inicial do RJUE, os procedimentos de licenciamento e de autorização distinguiam-se-iam pela *diferente densidade de controlo preventivo* e pelo *diferente grau de concretização da posição subjetiva do particular*: na autorização a posição subjetiva deste estaria mais concretizada (por se encontrar pré definida em prévio ato administrativo ou instrumento de planeamento concreto) e, por isso, haveria uma menor intensidade de controlo preventivo por parte dos órgãos municipais competentes, diminuição do controlo que se traduziria concomitantemente, num aumento da responsabilidade dos particulares e dos autores do projeto e num maior controlo preventivo *a posteriori* em matéria de vistoria e de fiscalização. No licenciamento, a posição do particular estaria menos concretizada dependendo, deste modo, de um juízo discricionário da Administração.

iii) Com o Decreto-Lei n.º 177/2001, esta diferenciação de base acabou por ser posta em causa, já que se veio, por um lado, reduzir substancialmente as situações sujeitas ao procedimento de autorização e, por outro, reformatar o tipo de controlo que era efetuado no seu âmbito, que passou a ser idêntico, em termos de poder de conformação, ao previsto para o licenciamento, não se podendo já afirmar que o interessado tinha uma posição mais consolidada na medida em que também ficava dependente de uma avaliação discricionária da Administração.

iv) A Lei n.º 60/2007 veio redelimitar o âmbito de aplicação dos procedimentos de controlo preventivo das operações urbanísticas, visando, por um lado, objetivos de simplificação procedimental e, por outro lado, de *eliminação de controlo* nas situações em que, na ótica do legislador, este manifestamente se não justificava. A concretização deste desígnio traduziu-se na quase *extinção do procedimento de autorização* — que passa a aplicar-se apenas à utilização dos edifícios ou suas frações autónomas, bem como às alterações de utilização dos mesmos (n.º 4 do artigo 4.º em conjugação com o artigo 62.º) — e a sua substituição,



praticamente na íntegra, pelo procedimento de *comunicação prévia*, tendo-se, no entanto, mantido, na distinção genérica entre as operações que devem ficar sujeitas a licença e a comunicação prévia, os critérios que permitiam diferenciar e distinguir os procedimentos de licença dos de autorização: estariam sujeitas a comunicação prévia as operações que ocorressem em áreas para as quais os parâmetros aplicáveis se encontrassem previamente definidos com algum grau de precisão quer em instrumento de gestão territorial (plano de pormenor com determinadas características) quer em ato administrativo (que tenha aprovado uma operação de loteamento ou uma informação prévia muito precisa,) quer na situação fáctica existente (zona urbana consolidada). A licenciamento ficariam sujeitas as operações urbanísticas nas restantes situações.

A substituição da figura da autorização pela da comunicação prévia tinha como objetivo concretizar a tendência para a simplificação dos controlos administrativos prévios ao exercício de atividades privadas, simplificação que, segundo se entendia, podia mesmo, para atividades de menor risco, consubstanciar-se na substituição de controlos prévios por controlos posteriores ao início da atividade.

A comunicação prévia então prevista no RJUE não correspondia, porém, a este tipo de simplificação máxima, na medida em que se apresentava, ainda, como um procedimento autorizativo já que, mesmo exigindo-se que o interessado entregasse a totalidade do projeto (no caso das obras de edificação, não apenas o projeto de arquitetura ou, mesmo, os projetos das especialidades, mas também, e ainda, todos os elementos e documentos que num procedimento de licenciamento apenas seriam exigíveis após a licença e para efeitos da emissão do respetivo alvará), ainda assim era dado um prazo à Administração para verificar a sua conformidade com as normas em vigor e, caso esta não se verificasse, impedir que a operação se concretizasse por via de um ato administrativo de *rejeição da comunicação prévia*. A falta de rejeição dentro desse prazo é que corresponderia a uma permissão (ficcional) para a concretização da pretensão (que a lei designava de admissão da comunicação prévia e conferia a natureza de ato administrativo para todos os efeitos).

Tratava-se, assim, de uma *comunicação prévia com prazo*, em que a lei determinava que a comunicação prévia do interessado só produzia os efeitos visados (de poder iniciar a operação) se o órgão competente não se pronunciasse em sentido contrário dentro de determinado prazo.

Note-se que quer o procedimento de licenciamento, quer o de autorização quer o de comunicação prévia com a configuração acabada de referir se apresentavam como procedimentos de controlo preventivo das operações urbanísticas, já que o particular, para



levar a cabo a operação urbanística pretendida (e que se encontra condicionada pelas normas em vigor), tinha de se dirigir à Administração apresentando-lhe a sua pretensão (isto é, todos os elementos que permitissem a esta verificar se estavam cumpridas as exigências legais aplicáveis), apenas podendo levá-la a cabo (concretizá-la) depois de uma decisão da administração (ainda que ficcionada) que confirmasse que a mesma cumpria todas as exigências de interesse público que lhe eram impostas (ou, pelo menos, não infirmasse tal conformidade).

Assim, no caso do *procedimento de licenciamento*, o particular tinha (e tem) de aguardar por uma decisão expressa da Administração, decisão que tanto pode ser deferimento (neste caso a operação pode ser levada a cabo já que a decisão remove um limite legal ou regulamentar àquela atividade ou ao seu exercício) como de indeferimento (no caso de não se cumprirem as exigências legais e regulamentares que condicionam a atividade). Por sua vez, no caso da *autorização* o particular tinha (e tem) de aguardar pela apreciação da Administração e pela sua decisão, apenas podendo levar a cabo a utilização do edifício depois de tal decisão ser tomada (ainda que, se a Administração *não cumprir o seu dever de decisão*, a lei ficcione uma decisão favorável: deferimento tácito). No caso da *comunicação prévia* com a configuração referida supra (a configuração que lhe foi dada pela Lei n.º 60/2007), o particular também tinha de aguardar pela (dar um prazo para) a apreciação da Administração, ainda que esta, neste caso, apenas tivesse um dever de decidir expressamente se a pretensão (os projetos a ela relativos) estivesse(m) em desconformidade com as normas aplicáveis (rejeição); na falta de rejeição dentro do prazo, tal equivalia a uma admissão da comunicação prévia, que permitia ao interessado realizar a operação pretendida.

v) Com o Decreto-Lei n.º 136/2014 o legislador mantém os tipos de procedimentos de controlo preventivo previstos na versão anterior (licenciamento, autorização e comunicação prévia), mas altera a configuração desta última, que deixa de ser uma comunicação prévia com prazo para passar a ser uma *mera comunicação prévia* isto é, “*uma declaração que, desde que corretamente instruída, permite ao interessado proceder imediatamente à realização de determinadas operações urbanísticas após o pagamento das taxas devidas, dispensando a prática de quaisquer atos permissivos.*” (n.º 2 do artigo 34.º do RJUE)

Deixamos, de estar, assim, perante um procedimento de controlo preventivo no sentido anteriormente apontado, isto é, no sentido de que o particular, para levar a cabo a sua atividade, necessita de aguardar por uma *apreciação* da Administração sobre os projetos apresentados e por uma *decisão* sobre os mesmos (ainda que ficcionada).

Isto não significa, porém, ao contrário do que se possa pensar, que a operação deixa de



ser objeto de controlo municipal nem, muito menos, que deixa de haver um dever de o órgão competente impedir que seja levada a cabo a operação que não cumpra as normas legais ou regulamentares em vigor. Com efeito, não só aquele dever de apreciação existe (caso contrário não tem o órgão como saber se a pretensão cumpre ou não as normas aplicáveis), como existe ainda um dever acrescido (sob pena de responsabilidade por omissão), de impedir (inviabilizar) que a operação ilegal se execute. A única coisa que muda é, assim, o facto de o particular não ter agora de esperar por aquela apreciação (e decisão) para executar a operação, isto é, não necessitar para o efeito de “quaisquer atos permissivos”.

A comunicação prévia corresponde, deste modo, a uma *isenção de controlo preventivo* (cfr. n.º 3 do artigo 58.º da Lei de Bases), integrando, por isso — por não ser exigida a prática de qualquer ato permissivo para que o interessado execute a sua pretensão —, os designados procedimentos de *controlo sucessivo*.

Assim, se a pretensão não cumprir as normas aplicáveis, a Administração deixa de poder, como antes, *rejeitar* a pretensão para impedir que a operação se inicie, tendo antes de *reagir* à mesma, se ela começar a ser executada. O que implica que a Administração deve atuar, nestes casos, preventivamente e o mais antecipadamente possível, apreciando a pretensão de imediato assim que a comunicação lhe for feita (para o que tem de vir instruída com todos os elementos que permitam conhecer a operação), de forma a verificar se ela cumpre todas as normas aplicáveis e, caso tal não aconteça, de forma a *obstar* à sua execução, adotando o mais antecipadamente possível as medidas adequadas para o efeito. Nos casos em que, da apreciação feita, a Administração conclui que a pretensão apresenta desconformidades com as normas legais ou regulamentares aplicáveis — caso em que, segundo o n.º 8 do artigo 35.º, deve impedir a execução daquelas pretensões —, não sendo agora possível *rejeitar a pretensão* e, assim, impedir que ela se inicie (apenas poderá reagir, se ela se iniciar efetivamente), consideramos que não está impedida (está até obrigada por força dos princípios da cooperação e da boa-fé procedimental previstos no artigo 60.º do Código do Procedimento Administrativo) a informar de imediato os interessados dessas desconformidades e de que, caso as mesmas não sejam entretanto corrigidas, serão desencadeadas as medidas previstas no artigo n.º 8 do artigo 35.º (a mais adequada a impedir que a obra seja levada a cabo é o seu embargo imediato).³

Tendo em conta o que referimos, não se pode dizer que um interessado que está a

³ Sobre a nova configuração da comunicação prévia e dos problemas que dela resultam cfr. *Mais uma Alteração ao Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*, cit., p. 18 e ss e “O artigo 35.º do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação”, in *Questões Atuais de Direito Local*, N.º 5, janeiro/março de 2015, pp. 131-142.

executar uma operação que foi objeto de comunicação prévia — e que é obrigado a executá-la de acordo com os projetos apresentados na medida em que a sua execução em desconformidade com a comunicação corresponde a uma situação de ilegalidade [alínea e) do n.º 1 do artigo 102.º] e, como veremos, a uma contraordenação punível com coima [alínea b) do n.º 1 do artigo 98.º] — está a executá-la por sua conta e risco. Pelo contrário, o interessado que comunicou á Administração a sua pretensão (entregando-lhe todos os elementos que lhe permitam avaliar da legalidade da mesma), não pode senão presumir, caso a Administração não tenha *reagido* ao abrigo do n.º 8 do artigo 35.º, impedindo-o de a executar, que os projetos que está a executar estão conformes com as exigências legais e regulamentares que se lhe impõem. O que significa que se essa reação surgir tardiamente, num momento em que a obra já se encontra concluída, e daí decorrerem prejuízos para o interessado (por ter, por exemplo, de introduzir alterações ao edifício com encargos acrescidos ou, no limite, ter de a demolir), haverá responsabilidade do município nos termos do artigo 70.º do RJUE.

vi) Em suma, e tendo em consideração a versão do RJUE atualmente em vigor, o procedimento de licenciamento corresponde ao procedimento de controlo preventivo regra para a realização das operações urbanísticas (n.º 2 do artigo 4.º), sendo titulado por alvará; a autorização é também um procedimento de controlo preventivo, mas limitada à utilização dos edifícios (nova ou alteração) — n.º 5 do artigo 4.º —, sendo igualmente titulada por alvará; as comunicações prévias, pelo contrário, já não são um procedimento administrativo de controlo prévio, correspondendo, antes a uma tramitação que tem de ser desencadeada pelo interessado previamente à realização da operação urbanística, sendo esta objeto de controlo administrativo sucessivo [cfr, o n.º 4 do artigo 4.º], e titulada pelos comprovativos da entrega da comunicação, do pagamento das taxas e da prestação da caução e celebração do instrumento notarial a que se refere o n.º 3 do artigo 44.º (ou declaração da câmara quanto à sua inexigibilidade).

2.3. Os intervenientes nos processos urbanísticos passíveis de contraordenação

O urbanismo, designadamente no âmbito de aplicação do RJUE, convoca múltiplos atores e interesses de vária índole, impondo ou pressupondo um conjunto amplo de ónus e obrigações cujo incumprimento por aqueles corresponde a um ilícito urbanístico. Uma vez que este ilícito pode revestir a natureza de ilícito de mera ordenação social, necessário se torna identificar aqueles atores ou intervenientes, pelo menos daqueles que assumem maior relevo.

Temos, assim, antes de mais, o *promotor* (que é, por regra, o requerente da operação urbanística e também o dono de obra). O promotor é a pessoa jurídica, pública ou privada, em



regra proprietária dos terrenos nos quais se pretende realizar a operação urbanística, e que é responsável pela sua execução ou desenvolvimento.

Temos depois, os *técnicos* envolvidos no processo, devidamente identificados na Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, sejam técnicos com responsabilidade na *elaboração dos projetos* [técnicos que elaboram e subscrevem, com autonomia, o *projeto de arquitetura*, cada um dos *projetos de engenharia*⁴ ou o *projeto de paisagismo* (e que devem trabalhar em equipa – equipa de projeto), e ainda o *coordenador de projeto*⁵] quer com responsabilidade na *sua execução*: diretor da obra — técnico representante do empreiteiro na execução da obra que se responsabiliza pela sua execução de acordo com as normas aplicáveis e os projetos aprovados ou admitidos (cfr., artigo 14º da Lei n.º 31/2009), assegurando uma função de direção — ou diretor de fiscalização — técnico representante do dono da obra na execução da mesma (cfr., a alínea f) do n.º 1 do artigo 16.º da Lei n.º 31/2009 e o artigo 334º, n.º 2 do Código dos Contratos Públicos), cabendo-lhe verificar se a obra é executada de acordo com o projecto aprovado e com as normas aplicáveis, assegurando uma função de fiscalização [cfr., alínea d) do artigo 3.º e n.º 4 do artigo 21.º da Lei n.º 31/2009].

Em terceiro lugar, temos o *empreiteiro*, isto é, a pessoa jurídica, pública ou privada, que exerce a atividade de execução das obras de edificação e urbanização e se encontre devidamente habilitada pelo Instituto da Construção e do Imobiliário (InCI, I. P.).

2.4. O regime sancionatório no RJUE

i) Para cada um destes intervenientes os RJUE estabelece um conjunto de *deveres* (obrigações a cujo incumprimento corresponde a aplicação de sanções) e de *ónus* (obrigações cujo incumprimento tem como consequências o não desencadeamento de efeitos favoráveis para os interessados).

O RJUE estabelece um regime sancionatório em função do tipo de obrigações incumpridas e das consequências daí decorrentes, na medida em que esse incumprimento de

⁴ São projetos de especialidades os projetos referentes à escavação e contenção periférica; à alimentação e distribuição de energia elétrica e de instalação de gás, quando exigível, nos termos da lei; o projeto de redes prediais de água e esgotos; de águas pluviais; de arranjos exteriores; de instalações telefónicas e de telecomunicações; de comportamento térmico; de instalações eletromecânicas, incluindo as de transporte de pessoas e ou mercadorias; de segurança contra incêndios em edifícios; e o projeto acústico.

⁵ Que será sempre o autor de um dos projetos ou o técnico que integra a equipa de projeto com a qualificação profissional exigida a um dos autores, a quem compete garantir a adequada articulação da equipa de projeto em função das características da obra, assegurando a participação dos técnicos autores, a compatibilidade entre os diversos projetos e as condições necessárias para o cumprimento das disposições legais e regulamentares aplicáveis a cada especialidade e a respeitar por cada autor de projeto.



apresenta como um ilícito de natureza jurídica.

ii) Existem, assim, desde logo, situações de ilícito (responsabilidade) criminal identificando o artigo 100.º a punição de dois crimes públicos: o crime de desobediência e o crime de falsificação de documentos, previstos, respetivamente, nos artigos 348.º e 256.º do Código Penal. O primeiro destes tais crimes refere-se à violação de quaisquer medidas de tutela da legalidade urbanística (designadamente a ordem de embargo e a de demolição), sendo compreensível esta punição na medida em que está em causa a reposição do interesse público urbanístico, ponto axial de toda a regulamentação do RJUE e a garantia da autoridade das entidades públicas. Porém, a previsão legal do RJUE não é completa já que não define se se trata, no caso, de um crime de desobediência simples ou qualificada, determinação relevante para se aferir da moldura penal. Em face dos princípios que animam o direito penal não podemos senão entender que, na ausência de previsão expressa, se trata de um crime de desobediência simples.

O crime de falsificação de documentos enquadra, por seu turno, as situações em que tanto os autores dos projetos, como os diretores de obra ou diretor de fiscalização subscreva termos de responsabilidade ou inscreva registos no livro de obra que sejam falsos. De acordo com o mencionado artigo 256.º, este crime é punido com pena de prisão até três anos ou com pena de multa.

Note-se que não são apenas estes tipos-ilícitos que têm enquadramento penal, já que outras normas incriminatórias há, quer previstas em lei especial, quer previstas em lei geral, que tipificam outras condutas ético-juridicamente desvaliosas e preveem a sua criminalização.

É o caso do artigo 2.º da Lei n.º 4/2010, de 3 de Setembro, que introduz alterações à Lei n.º 34/87, de 16 de Junho, alteradas pela Lei n.º 4/2011, de 16 de Fevereiro, relativa a crimes da responsabilidade de titulares de cargos políticos, que veio aditar o artigo 18.º-A que sob a epígrafe “Violação de regras urbanísticas”, dispõe:

“1- O titular de cargo político que informe ou decida favoravelmente processo de licenciamento ou de autorização ou preste neste informação falsa sobre leis ou regulamentos aplicáveis, consciente da desconformidade da sua conduta com as normas urbanísticas, é punido com pena de prisão até 3 anos ou multa.

2- Se o objecto da licença ou autorização incidir sobre via pública, terreno da Reserva Ecológica Nacional, Reserva Agrícola Nacional, bem do domínio público ou terreno especialmente protegido por disposição legal, o agente é punido com pena de prisão de 1 a 5 anos ou multa”.

Do mesmo modo, o artigo 382.º-A do Código Penal aditado pela Lei n.º 32/2010, de 2



de Setembro, veio, sob a epígrafe “Violação de regras urbanísticas por funcionário”, determinar que:

“1 — O funcionário que informe ou decida favoravelmente processo de licenciamento ou de autorização ou preste neste informação falsa sobre as leis ou regulamentos aplicáveis, consciente da desconformidade da sua conduta com as normas urbanísticas, é punido com pena de prisão até três anos ou multa. 2 — Se o objecto da licença ou autorização incidir sobre via pública, terreno da Reserva Ecológica Nacional, Reserva Agrícola Nacional, bem do domínio público ou terreno especialmente protegido por disposição legal, o agente é punido com pena de prisão até cinco anos ou multa.”.

Neste conjunto de disposições cruzam-se dois interesses: um de matriz supra-individual – salvaguarda de um correto ordenamento do território – e outros de natureza mais político-administrativa como a luta contra a corrupção, contra o abuso de funções, e a garantia da boa administração pública.

Compreende-se a intenção do legislador, que foi a de assumir a existência de um dever, por parte dos trabalhadores da Administração, de garante de um correto ordenamento do território, que é comprometido quando conscientemente informam um processo contra as disposições legais e regulamentares aplicáveis. No entanto, já se duvida que esta responsabilidade possa ser equiparada, em todos os termos, à responsabilidade que detém os titulares de cargos políticos, como parece resultar das disposições mencionadas.

Por último, e ainda em matéria de ilícito penal, também os promotores de operações urbanísticas violadoras de disposições legais relativas ao ordenamento do território estão sujeitos a sanções criminais. Neste sentido cfr. o novo artigo 278.º-A do Código Penal, segundo o qual

“1 — Quem proceder a obra de construção, reconstrução ou ampliação de imóvel que incida sobre via pública, terreno da Reserva Ecológica Nacional, Reserva Agrícola Nacional, bem do domínio público ou terreno especialmente protegido por disposição legal, consciente da desconformidade da sua conduta com as normas urbanísticas aplicáveis, é punido com pena de prisão até três anos ou multa;

2 — Não são puníveis as obras de escassa relevância urbanística, assim classificadas por lei;

3 — As pessoas colectivas e entidades equiparadas são responsáveis, nos termos gerais, pelo crime previsto no n.º 1 do presente artigo;

4 — Pode o tribunal ordenar, na decisão de condenação, a demolição da obra ou a restituição do solo ao estado anterior, à custa do autor do facto.”



Em complemento desta disposição, o artigo 278.º-B estabelece casos de dispensa ou atenuação da pena (se o agente demolir a obra ou restituir o solo ao estado anterior à obra), pelo que tanto estas hipóteses como a sanção acessória prevista no artigo anterior têm como função promover a adesão e promoção das medidas de tutela da legalidade aplicáveis no caso. Em qualquer caso, para que possa haver crime, é exigível a consciência da ilicitude do agente, que não existe se houver um ato autorizativo para cuja ilicitude não concorreu.

iii) Prevê-se, ainda, no artigo 101.º situações de ilícito (responsabilidade) disciplinar (artigo 101.º). Deste artigo resulta a obrigação de todos os trabalhadores da Administração pública (e não apenas dos que exerçam especificamente funções de fiscalização) de participarem infrações às entidades fiscalizadoras e a proibição de prestarem informações falsas ou erradas sobre as infrações à lei e aos regulamentos de que tenham conhecimento no exercício das suas funções. A cominação para a infração, ainda que com mera culpa, de tais deveres, que decorrem da função que os mesmos exercem, resultará na aplicação de uma sanção disciplinar.

Esta responsabilidade não é, assim, apenas dos serviços de fiscalização do município, mas de todos os funcionários e agentes de qualquer órgão administrativo que, no exercício das suas funções, tomem conhecimento de uma infração urbanística.

A pena disciplinar aplicável vai, de acordo com o presente artigo, da suspensão à demissão tendo sido intenção do legislador considerar as infrações disciplinares no plano urbanístico como infrações muito sérias, pelo facto de se excluir da panóplia de sanções mobilizáveis as consideradas menos graves como a repreensão escrita e a multa.

iv) O RJUE prevê também situações de ilícito (responsabilidade) civil (artigo 100.º-A) determinando expressamente que as pessoas jurídicas que violem, com dolo ou negligência, por ação ou omissão, os deveres inerentes ao exercício da atividade a que estejam obrigados por contrato ou por norma legal ou regulamentar aplicável são responsáveis pelo ressarcimento dos danos causados a terceiros e pelos custos e encargos das medidas específicas de reconstituição da situação que existiria caso a ordem jurídica urbanística não tivesse sido violada.

Por sua vez, relativamente a operações urbanísticas sujeitas a controlo prévio que tenham sido desenvolvidas em violação das condições previstas na licença, comunicação prévia ou autorização, o artigo considera solidariamente responsáveis os empreiteiros, os diretores da obra e os responsáveis pela fiscalização, sem prejuízo da responsabilidade dos promotores e dos donos da obra, nos termos gerais.

Relativamente a operações urbanísticas sujeitas a controlo prévio que tenham sido



realizadas sem tal controlo ou estejam em desconformidade com os seus pressupostos ou com qualquer das condições previstas na lei para a isenção de controlo prévio, consideram-se solidariamente responsáveis os promotores e donos da obra, os responsáveis pelos usos e utilizações existentes, bem como os empreiteiros e os diretores da obra.

No caso de operações urbanísticas incompatíveis com os instrumentos de gestão territorial aplicáveis são solidariamente responsáveis os autores e coordenadores dos projetos e dos demais documentos técnicos, os diretores da obra e os responsáveis pela fiscalização. Este artigo não refere, mas no caso de a operação ter sido levada a cabo com base num ato autorizativo (licença ou autorização), é também responsável, nos termos do disposto no artigo 70.º a própria Administração.

Ainda segundo este artigo (n.º 8) na impossibilidade de determinar o autor do dano ou, havendo concorrência de culpas, não sendo possível precisar o grau de intervenção de cada interveniente no dano produzido, há responsabilidade solidária de todos os intervenientes na realização de operações urbanísticas.

v) Refira-se, por fim, as situações de ilícito (responsabilidade) contraordenacional. É sobre estas que incidiremos mais desenvolvidamente a nossa atenção, com vista a proceder a uma sua sistematização em função dos respetivos agentes e do tipo de situação (caso) que lhe está na base. Vejamos pois.

2.5. As contraordenações no RJUE (os casos)

i) Refira-se, antes de mais, que estamos aqui perante sanções administrativas que se distinguem, por isso, das medidas de reposição da legalidade (artigo 102.º e ss), como claramente decorre da divisão destas questões no âmbito do RJUE, uma vez que a finalidade destas é a reintegração da ordem administrativa violada, e não a repressão de uma infração de cariz administrativo, mediante a imposição de uma sanção administrativa.

Esta diferenciação concretiza-se, desde logo, na necessidade de tipificação das sanções administrativas (como resulta do disposto no artigo 98.º do RJUE) bem como na aferição do momento relevante para a definição de quais as medidas a aplicar que, no caso das sanções administrativas se referirá ao momento em que ocorreu o facto ilícito e, no caso das medidas de reposição da legalidade será o momento em que se adota o ato administrativo em questão (mesmo que o ilícito já exista previamente). Por isso, os destinatários das medidas de reposição da legalidade urbanística e das sanções administrativas podem diferir: no primeiro caso será o atual titular do imóvel a sofrer as consequências decorrentes da existência de uma obra ilegal; no segundo será o infrator, isto é, quem, efetivamente, construiu tal obra.



Ainda assim, semelhanças subsistem entre estas medidas, designadamente a sua vinculação a princípios jurídicos fundamentais como os da proporcionalidade e participação.

ii) Tendo em consideração tudo o que referimos antes, é possível ordenar as várias contraordenações previstas no RJUE em 4 categorias: contraordenações relacionadas com os procedimentos urbanísticos (1.); contraordenações relacionadas com os técnicos (2.); contraordenações relacionadas com os requerentes/ promotores/ empreiteiros (3.); e outras contraordenações.

Identifiquemo-las, pois.

2.5.1. Contraordenações relacionadas com os procedimentos urbanísticos (de controlo preventivo ou de outra natureza)

No que concerne aos procedimentos urbanísticos (sejam eles ou não de controlo preventivo), os mesmos são, em regra, da responsabilidade do requerente (em regra o promotor e dono de obra).

São os seguintes, as situações consideradas contraordenação punível com coima:

(A) Operações sem os procedimentos de controlo preventivo (ou outras exigências procedimentais a que estejam sujeitos):

- (a) A realização de quaisquer operações urbanísticas sujeitas a prévio licenciamento sem o respetivo alvará de licenciamento [alínea a)]
 - i) exceto no caso previsto no artigo 81.º (trabalhos de demolição, escavação e contenção periférica até à profundidade do piso de menor cota, que pode ocorrer logo após a aprovação do projeto de arquitetura ou, caso o pedido tenha sido antecedido de informação prévia favorável vinculativa para a câmara, logo após a fase de saneamento, não sendo por isso exigido o alvará que apenas é emitido no final do procedimento;
 - ii) e exceto no caso previsto no artigo 113.º; (deferimento tácito).
- (b) A ocupação de edifícios ou suas frações autónomas sem autorização de utilização [alínea d)];
- (c) A realização de operações urbanísticas sujeitas a comunicação prévia sem que esta tenha ocorrido [alínea r)]. Neste caso, ainda que não esteja em causa um procedimento de controlo preventivo, a comunicação da operação e a entrega de todos os projetos e documentos que a instruem é uma exigência que tem de ser cumprida pelo interessado antes de ser iniciada a operação;

(B) Operações em desconformidade com os atos de controlo preventivo ou projetos:

- (a) A realização de operações urbanísticas em desconformidade com o respetivo projeto ou com as condições do licenciamento ou da comunicação prévia (no caso destas, as condições são as apresentadas pelo interessado na comunicação e que devem estar em conformidade com os regulamentos municipais em vigor que as podem estabelecer em abstrato) – [alínea b)];
- (b) Utilização dos edifícios ou frações autónomas em desacordo com o uso fixado no respetivo alvará, salvo se estes não tiverem sido emitidos no prazo legal por razões exclusivamente imputáveis à câmara municipal — [alínea d)]

2.5.2. Contraordenações relacionadas com os técnicos intervenientes nos processos

São as seguintes, as situações de contraordenação reconduzíveis a este grupo:

- (a) As falsas declarações dos autores e coordenador de projetos no termo de responsabilidade relativamente à observância das normas técnicas gerais e específicas de construção, bem como das disposições legais e regulamentares aplicáveis ao projeto — [alínea e)];⁶
- (b) As falsas declarações no termo de responsabilidade do diretor de obra e do diretor de fiscalização de obra ou de outros técnicos relativamente [alínea f)]⁷:
 - i) À conformidade da execução da obra com o projeto aprovado e com as condições da licença ou da comunicação prévia apresentada;
 - ii) À conformidade das alterações efetuadas ao projeto com as normas legais e regulamentares aplicáveis (ver artigo 83.º);
- (c) A subscrição de projeto da autoria de quem, por razões de ordem técnica, legal ou disciplinar, se encontre inibido de o elaborar [alínea g)];

⁶ A lei admite que possam ser feitos termos de responsabilidade em que o respetivo técnico identifique as normas que não estão a ser cumpridos: no caso das intervenções em edifícios legalmente existentes por força do princípio da garantia do existente quer no âmbito do RJUE (artigo 60.º), quer no âmbito da reabilitação urbana. Admite-se também o não cumprimento de normas em vigor nos casos de legalizações. Sobre esta situação vide o nosso *Mais uma Alteração ao Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*, cit., p. 54 e ss.

⁷ As falsas declarações dos autores e coordenador de projetos no termo de responsabilidade e as falsas declarações no termo de responsabilidade do diretor de fiscalização da obra são objeto de dupla valoração, quer como ilícitos contraordenacionais quer como ilícitos penais, o que não se revela consentâneo com uma diferenciação material entre estas duas categorias de ilícito. No entanto, como ninguém pode ser julgado duas vezes pelo mesmo facto, o infrator deve ser punido a título de crime.



- (d) A falta do livro de obra no local onde se realizam as obras [alínea l)];⁸
- (e) A falta dos registos do estado de execução das obras no livro de obra [alínea m)];

2.5.3 Contraordenações relacionadas com os requerentes/promotores/empregadores (violação dos seus deveres)

Cabem neste grupo, as seguintes situações:

- (a) A execução de trabalhos em violação do disposto no n.º 2 do artigo 80.º-A, que manda informar o início dos trabalhos com a antecedência de até 5 dias [alínea c)];
- (b) O prosseguimento de obras cujo embargo tenha sido legitimamente ordenado [alínea h)];
- (c) A não afixação ou a afixação de forma não visível do exterior do prédio, durante o decurso do procedimento de licenciamento ou autorização, do aviso que publicita o pedido de licenciamento ou autorização; [alínea i)]
- (d) A não manutenção de forma visível do exterior do prédio, até à conclusão da obra, do aviso que publicita o alvará ou a comunicação prévia [alínea j)];
- (e) A não remoção dos entulhos e demais detritos resultantes da obra nos termos do artigo 86.º [alínea n)];
- (f) A ausência de requerimento a solicitar à câmara municipal o averbamento de substituição do requerente, do autor de projeto, de diretor de obra ou diretor de fiscalização de obra, do titular do alvará de construção ou do título de registo emitido pelo InCI, I. P., bem como do titular de alvará de licença ou apresentante da comunicação prévia [alínea o)];
- (g) A não conclusão das operações urbanísticas referidas nos n.os 2 e 3 do artigo 89.º

⁸ Neste caso, pode questionar-se a quem é imputável o incumprimento desta obrigação e, por isso, quem pode ser sujeito ao pagamento da coima: o dono da obra ou o diretor de fiscalização? Tendo em conta a finalidade prosseguida pela existência de um livro de obra — proceder ao registo de todos os factos relevantes relativos à execução de obras licenciadas ou objeto de comunicação prévia bem como das respetivas datas de início e conclusão, e ainda todos os factos que impliquem a sua paragem ou suspensão, bem como todas as alterações feitas ao projeto licenciado ou comunicado — registos esses que devem ser feitos pelo diretor de obra, julgamos ser este quem deve garantir a existência do livro de obra e, por isso, quem deve ser sancionado com coima na presente situação.



nos prazos fixados para o efeito [alínea s)];⁹

2.5.4. Outras contraordenações

Resta referir, por um lado, as contraordenações que visam punir o incumprimento de um dever instituído para a garantia da proteção de terceiros:

- (a) a ausência do número de alvará de loteamento ou da comunicação prévia nos anúncios ou em quaisquer outras formas de publicidade à alienação dos lotes de terreno, de edifícios ou frações autónomas nele construídos [alínea p)] e
- (b) a não comunicação à câmara municipal dos negócios jurídicos de que resulte o fracionamento ou a divisão de prédios rústicos no prazo de 20 dias a contar da data de celebração- [alínea q)].

E refira-se, por outro lado, a contraordenação pela deterioração dolosa da edificação pelo proprietário ou por terceiro ou a violação grave do dever de conservação [alínea t)]. Está aqui em causa um novo ilícito que visa pôr cobro ao estado generalizado de degradação dos imóveis, sobretudo nos centros históricos das cidades. No entanto, é particularmente difícil definir o que se entende por “deterioração dolosa” e controlar tal facto, sobretudo quando em causa está a imputação de uma contraordenação na qual o juízo de censura não é iminentemente pessoal, mas de carácter técnico-administrativo.

Notas conclusivas

Fica assim feito o registo do elenco das contraordenações urbanísticas no âmbito do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, com a nota de que se trata de uma pequena parte das contraordenações urbanísticas mas, também, com a consciência de que são estas as que maior relevo assumem e que ocorrerão na maior parte das vezes.

⁹ O legislador voltou a reintroduzir no elenco das contraordenações a situação em que as obras não são concluídas no prazo estipulado para o efeito, a denotar que em causa está um dever do promotor e a confirmar que a declaração de caducidade que venha a ser proferida nestes casos deve ser vista como uma caducidade sanção e não uma caducidade prescritiva.



Para aceder à videogravação da comunicação, clique no ícone

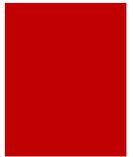


CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

Jurisprudência¹

¹Seleção e recolha a cargo da Dr.ª Margarida Reis Abreu.

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS



Tribunal Constitucional

1. *Acórdão n.º 265/01, do Plenário do TC, proferido em 19-06-2001, no proc. n.º 213/2001 (relator Bravo Serra)*

Sumário:

“Declara com força obrigatória geral a inconstitucionalidade, por violação do n.º 10, do art. 32.º, em conjugação com o n.º 2, do art. 18.º, um e outro da CRP, da norma que resulta das disposições conjugadas constantes do n.º 3, do art. 59.º e do n.º 1, do art. 63.º, ambos do DL 433/82, de 27/10, na dimensão interpretativa segundo a qual a falta de formulação de conclusões na motivação de recurso, por via do qual se intenta impugnar a decisão da autoridade administrativa que aplicou uma coima, implica a rejeição do recurso, sem que o recorrente seja previamente convidado a efectuar tal formulação”.

Texto integral

<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20010265.html>

2. *Acórdão n.º 150/2009, da 3.ª secção do TC, proferido em 25/3/2009, no proc. n.º 878/08 (relator Vítor Gomes)*

Sumário:

“Não julga inconstitucional a norma do artigo 7.º-A, do Regime Jurídico das Infrações Fiscais não Aduaneiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 20-A/90, de 15 de Janeiro, na parte em que se refere à responsabilidade civil subsidiária dos administradores e gerentes pelos montantes correspondentes às coimas aplicadas a pessoas colectivas em processo de contraordenação fiscal”.

Texto integral

<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20090150.html>

3. *Acórdão n.º 234/2009, da 3.ª secção do TC, proferido em 12-05-2009, no proc. n.º 36/09 (relator Carlos Fernandes Cadilha)*

Sumário:

“Não julga inconstitucional a norma do artigo 7.º-A, do Regime Jurídico das Infrações

Fiscais Não Aduaneiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 20-A/90, de 15 de Janeiro, na parte em que se refere à responsabilidade civil subsidiária dos administradores e gerentes pelos montantes correspondentes às coimas aplicadas a pessoas colectivas em processo de contraordenação fiscal”.

Texto integral

<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20090234.html>

4. Acórdão n.º 481/2010, da 2.ª secção do TC, proferido em 09-12-2010, no proc. n.º 506/09 (relator Joaquim de Sousa Ribeiro)

Sumário:

“Julga inconstitucional, por violação dos princípios constitucionais da culpa, da igualdade e da proporcionalidade, a norma do artigo 7.º-A, do Regime Jurídico das Infrações Fiscais Não Aduaneiras (RJIFNA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 20-A/90, de 15 de Janeiro, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 394/93, de 24 de Novembro) na parte em que se refere à responsabilidade subsidiária dos administradores e gerentes pelos montantes correspondentes às coimas aplicadas a pessoas colectivas em processo de contraordenação fiscal”.

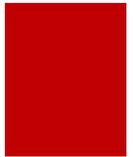
Texto integral

<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20100481.html>

5. Acórdão n.º 24/2011, da 2.ª secção do TC, proferido em 24/2011, no proc. n.º 551/10 (relator João Cura Mariano)

Sumário:

“Julga inconstitucional, por violação dos princípios constitucionais da culpa, da igualdade e da proporcionalidade, a norma do artigo 8.º, do Regime Geral das Infrações Tributárias aprovado pela Lei 15/2001, de 5 de Junho, interpretado com o sentido de que aí se consagra uma responsabilização subsidiária pelas coimas que se efectiva através do mecanismo da reversão da execução fiscal contra os gerentes e administradores da sociedade devedora”.



Texto integral

<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20110024.html>

6. Acórdão n.º 26/2011, da 2.ª secção do TC, proferido em 12-01-2011, no proc. n.º 207/10
(relator Joaquim de Sousa Ribeiro)

Sumário:

“Julga inconstitucional, por violação dos princípios constitucionais da culpa, da igualdade e da proporcionalidade, a norma do artigo 8.º, do Regime Geral das Infrações Tributárias (aprovado pela Lei n.º 15/2001, de 05 de Junho, com as alterações posteriores), na parte em que se refere à responsabilidade subsidiária dos administradores e gerentes pelos montantes correspondentes às coimas aplicadas a pessoas colectivas em processo de contraordenação fiscal, efectivada através do mecanismo da reversão da execução fiscal”.

Texto integral

<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20110026.html>

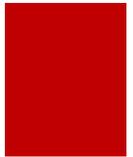
7. Acórdão n.º 437/2011, do Plenário do TC, proferido em 03-10-2011, no proc. n.º 206/10
(relator José Borges Soeiro)

Sumário:

“Mantém a decisão recorrida no sentido de não julgar inconstitucional o artigo 8.º, n.º 1, alíneas a) e b), do RGIT, quando interpretado no sentido de que consagra uma responsabilidade pelas coimas que se efectiva pelo mecanismo da reversão da execução fiscal, contra gerentes ou administradores da sociedade devedora”.

Texto integral

<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20110437.html>



8. Acórdão n.º 561/2011, do Plenário do TC, proferido em 22-11-2011, no proc. n.º 506/09 (relator Carlos Pamplona de Oliveira)

Sumário:

“Não julga inconstitucional a norma do artigo 7.º-A, do Regime Jurídico das Infrações Fiscais Não Aduaneiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 20-A/90 de 15 de Janeiro, na parte em que se refere à responsabilidade civil subsidiária dos administradores e gerentes pelos montantes correspondentes às coimas aplicadas a pessoas colectivas em processo de contraordenação fiscal”.

Texto integral

<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20110561.html>

9. Acórdão n.º 627/2011, da 1.ª secção do TC, proferido em 19-12-2011, no proc. n.º 256/09 (relator Carlos Pamplona de Oliveira)

Sumário:

“Atendendo a que Acórdão n.º 437/11 e no Acórdão n.º 561/11 se filia o entendimento de que a responsabilidade subsidiária dos administradores ou gerentes, efectivada pelo mecanismo da reversão da execução fiscal, não está constitucionalmente proibida, não pode manter-se o julgamento de inconstitucionalidade proferido nos presentes autos”.

Texto integral

<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20110627.html>

10. Acórdão n.º 657/2011, da 2.ª secção do TC, proferido em 03-03-2010, no proc. n.º 89/10 (relator Catarina Sarmento e Castro)

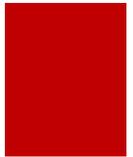
Sumário:

“Julga não inconstitucional a norma do artigo 8.º, n.º 1, do RGIT, no segmento relativo à responsabilidade civil subsidiária dos administradores e gerentes, em relação ao pagamento de coimas aplicadas a pessoas colectivas em processo de contraordenação”.



Texto integral

<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20110657.html>



Supremo Tribunal Administrativo

1. Acórdão do STA, proferido em 20-01-1993, no proc. n.º 014557 (relator Rodrigues Pardal)

Sumário:

“O prazo de 8 dias, referido no art. 59.º, n.º 3, do DL 433/82, de 27.10, para interposição do recurso da decisão de coima aplicada pela autoridade aduaneira, não é um prazo judicial pelo que não se lhe aplica o art. 144.º, n.º 3, do CPC, mas sim o art. 279.º, do CPC”.

Texto integral (Acórdãos Doutrinais)

Sumário e referências

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/e88fb138b2a07903802568fc00395baa?OpenDocument>

2. Acórdão do STA, proferido em 22-02-1996, no proc. n.º 010551 (relator Benjamim Rodrigues)

Sumário:

“Sendo vários os arguidos que sejam condenados numa coima, a pagar solidariamente por eles, o prazo de recurso a que se alude no art. 59.º, n.º 3, só começa a correr depois de efectuada a notificação do último, de acordo com o disposto no n.º 4, do art. 47.º, ambos do Decreto-Lei n. 433/82, de 27 de Outubro”.

Texto integral (Acórdãos Doutrinais)

Sumário e referências

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/4a88d866a08f95f2802568fc0039ddae?OpenDocument>

3. Acórdão do STA, proferido em 21-04-1999, no proc. n.º 023468 (relator Jorge Lopes de Sousa)

Sumário:

“Terminando em férias judiciais o prazo de recurso judicial de decisão de aplicação de

coima, em processo de contraordenações fiscais aduaneiras, o termo do mesmo transfere-se para o primeiro dia útil seguinte, por força do preceituado no art. 279.º, alínea e), do Código Civil”.

Texto integral (Acórdãos Doutriniais)

Sumário e referências

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/4981b2183150e99c802568fc0039db9f?OpenDocument>

4. *Acórdão do STA proferido em 18-06-2003, no proc. n.º 0503/03 (relator Brandão de Pinho)*

Sumário:

- I- “O disposto no art.º 73.º, n.º 2, do RGCO, é aplicável subsidiariamente ao Regime Geral das Infrações Tributárias.
- II- Aquele n.º 2, compreende as decisões concretizadas tanto por sentença, como ali expressamente se refere, como pelo despacho referido no seu art.º 64.º.
- III- A expressão, "melhoria da aplicação do direito", dali constante, não deve restringir-se, ao contrário do que parece resultar da sua letra, a casos em que estejam em causa questões de interpretação ou aplicação da regra jurídica, propriamente ditas.
- IV- Mas, antes, servindo de válvula de segurança do sistema, deve compreender também casos de erros claros na decisão judicial, nomeadamente de manifesto lapso na contagem ou cálculo do prazo de prescrição do procedimento contraordenacional”.

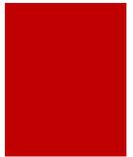
Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/396bbbf3dc1e9c4680256d50003bd38c?OpenDocument>

5. *Acórdão do STA, proferido em 03-12-2003, no proc. n.º 01326/03 (relator Almeida Lopes)*

Sumário:

“É nula a sentença do tribunal tributário que, na parte decisória, não condena em coima, mas se limita a mandar reduzir a coima aplicada pela autoridade administrativa em conformidade com a regra do cúmulo jurídico das coimas”.



Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/ffeca3e45ab1d1b180256e00003a2cb1?OpenDocument>

6. *Acórdão do STA, proferido em 30-11-2004, no proc. n.º 01092/04 (relator Lúcio Barbosa)*

Sumário:

“Em processo de contraordenação fiscal, a decisão do Juiz ordenando a remessa dos autos ao Ministério Público com vista à instauração de procedimento criminal, por entender que está indiciado um crime de abuso de confiança fiscal, p. p. pelo art. 105.º, do RGIT, não é susceptível de recurso, nos termos do n.º 1, do art. 73.º, do RGCO”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/e3c10876464308db80256f730056486e?OpenDocument>

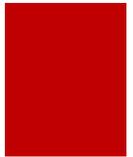
7. *Acórdão do STA, proferido em 30-11-2004, no proc. n.º 0707/04 (relator Pimenta do Vale)*

Sumário:

- I- “No recurso de aplicação de coima, o juiz só pode decidir por despacho depois de notificados o arguido e o Ministério Público, anunciando essa sua intenção, conforme o disposto no art.º 64.º, n.º 2, do RGCO.
- II- A indicação pelo arguido nas suas alegações de testemunhas, tal conduta traduz a sua vontade de que as mesmas sejam ouvidas em audiência de julgamento, reveladora de uma oposição inequívoca do arguido a essa forma de apreciação da causa.
- III- Com a omissão de tal formalidade, o despacho enferma da nulidade insanável prevista no art.º 119.º, al. c) e da nulidade prevista no art.º 120.º, n.º 2, al. d), pelo que é, assim, inválido, nos termos do disposto no art.º 122.º, n.º 1, todos do CPP, aqui aplicável *ex vi* do disposto no art.º 3.º, al b), do RGIT”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/3989b56603d6d7bc80256f77005893f1?OpenDocument>



8. Acórdão do STA, proferido em 30-11-2004, no proc. n.º 01017/04 (relator Jorge Lopes de Sousa)

Sumário:

“Em matéria de direito sancionatório, vale o princípio constitucional da aplicação do regime globalmente mais favorável ao infractor que, embora apenas previsto expressamente para as infracções criminais (art. 29.º, n.º 4, da C.R.P.), é de aplicar analogicamente aos outros direitos sancionatórios. Por isso, para além de nunca poder ser aplicável uma lei sobre prescrição mais gravosa para o arguido do que a vigente no momento da prática da infracção, será mesmo aplicável retroactivamente o regime que, globalmente, mais favoreça o infrator”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/9c301cfc5dd1794e80256f77004cf5f1?OpenDocument>

9. Acórdão do STA, proferido em 12-01-2005, no proc. n.º 01569/03 (relator Brandão de Pinho)

Sumário:

“A dissolução, por declaração de falência, nos termos dos arts. 141.º a 146.º, do CSC, de sociedade arguida em processo contraordenacional, acarreta a extinção do respectivo procedimento por dever considerar-se, para o efeito, equivalente à morte de pessoa física – arts. 193.º, do CPT e 61.º, do RGIT”.

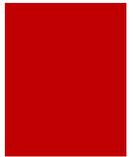
Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/e8dbb0018812ff3380256f8d003b5258?OpenDocument>

10. Acórdão do STA, proferido em 06-10-2005, no proc. n.º 0715/05 (relator Vítor Meira)

Sumário:

“A declaração de falência de uma sociedade, nos termos dos artigos 141.º a 146.º, do Código das Sociedades Comerciais (CSC), determina a extinção do procedimento contraordenacional, por tal dissolução equivaler à morte do infractor nos termos dos artigos 61.º e 62.º, do RGIT, 193.º e 194.º, do CPT e 176.º, n.º 2, do CPPT”.



Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/e3e1c529a2b6385180257098003d4d52?OpenDocument>

11. *Acórdão do STA, proferido em 16-11-2005, no proc. n.º 0524/05 (relator Pimenta do Vale)*

Sumário:

“É admissível recurso da decisão que aplicou coima de valor inferior à alçada do tribunal de 1ª instância, quando o mesmo se torne necessário à promoção da uniformidade de jurisprudência, pelo que é, assim, aqui aplicável, subsidiariamente, o disposto no art.º 73.º, n.º 2, do Regime Geral das Contraordenações. A dissolução, por declaração de falência, nos termos dos art.ºs 141.º a 146.º, do CSC e 147.º e seguintes, do CPREF, de sociedade arguida em processo contraordenacional, acarreta a extinção do respectivo procedimento, por dever considerar-se, para o efeito, equivalente à morte de pessoa física - art.ºs 61.º e 62.º, do RGIT, 193.º e 194.º, do CPT, 260.º, n.º 2, al. a), do CPT e 176.º, n.º 2, al. a), do CPPT”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/6516372085d10671802570c2003de02e?OpenDocument>

12. *Acórdão do STA, proferido em 30-11-2005, no proc. n.º 0833/05 (relator Jorge Lopes de Sousa)*

Sumário:

- I- “O direito à defesa em processo contraordenacional, reconhecido no n.º 10, do art. 32.º, da C.R.P., tem de ser assegurado proporcionando ao arguido um conhecimento efectivo dos elementos necessários para a sua defesa.
- II- É corolário desse direito que da decisão de aplicação de coima constem todos os elementos que serviram de base à condenação.
- III- Assim, não pode considerar-se como satisfazendo o requisito de que na decisão de aplicação de coima sejam indicados os elementos que contribuíram para a sua fixação, exigido pela alínea c), do n.º 1, do art. 79.º, do R.G.I.T., uma remissão para uma informação que consta do processo contraordenacional.

- IV- Em processo de contraordenação tributária, a não indicação na decisão de aplicação de coima dos elementos que contribuíram para a sua fixação, constitui nulidade insuprível, por força do disposto no art. 63.º, n.º 1, alínea d), do R.G.I.T”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/ce00e661d088db80802570d6004f0bad?OpenDocument>

13. Acórdão do STA, proferido em 22-02-2006, no proc. n.º 0834/05 (relator Pimenta do Vale)

Sumário:

- I- “Em processo de contraordenação fiscal, constitui nulidade insuprível, por força do disposto no art.º 63.º, n.º 1, al. d), do RGIT, a falta de indicação, na decisão de aplicação de coima, dos elementos que contribuíram para a sua fixação.
- II- Assim, não satisfaz aquele requisito, exigido pelo art.º 79.º, n.º 1, al. c), do RGIT, a remissão para uma informação que consta do processo de contraordenação”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/3510d210de946fe08025712b00560134?OpenDocument>

14. Acórdão do STA, proferido em 29-03-2006, no proc. n.º 0143/06 (relator Jorge Lopes de Sousa)

Sumário:

“O que exige aquela alínea b), do n.º 1, do art. 79.º, interpretada à luz das garantias do direito de defesa, constitucionalmente assegurado (art. 32.º, n.º 10, da CRP) é que a descrição factual que consta da decisão de aplicação de coima seja suficiente para permitir ao arguido aperceber-se dos factos que lhe são imputados e poder, com base nessa percepção, defender-se adequadamente.

Satisfaz o requisito da descrição sumária, exigido pelo referido art. 79.º, n.º 1, alínea b), a indicação de que o arguido não entregou simultaneamente com uma declaração periódica (que se identifica), apresentada em certa data (que se indica) uma determinada prestação tributária (cujo valor se refere)”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/8b0799f2a3d2436f802571460036caf0?OpenDocument&ExpandS>

15. Acórdão do STA, proferido em 02-11-2006, no proc. n.º 0435/06 (relator Costa Reis)

Sumário:

“A não especificação dos factos que se julgaram provados e a não indicação dos elementos objectivos e subjectivos que contribuíram para a penalidade concretamente aplicada constitui nulidade. Todavia, quando a decisão administrativa se traduz na aplicação na coima mínima não existe necessidade da sua fundamentação ser tão desenvolvida quanto a exigida quando a coima aplicada se situa para além daquele montante. E isto porque, julgando-se provados os factos de que o arguido vem acusado, a consequência daí decorrente é a sua condenação numa coima, pelo menos, de montante mínimo”.

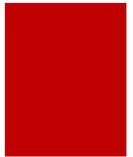
Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/05a600057e43b867802572200052c012?OpenDocument>

16. Acórdão do STA, proferido em 12-12-2006, no proc. n.º 01045/06 (relator Brandão de Pinho)

Sumário:

“As exigências daquele artigo 79.º deverão considerar-se satisfeitas quando as indicações contidas na decisão sejam suficientes para permitir ao arguido o exercício efectivo dos seus direitos de defesa. Pela mesma ordem de razões, se a coima for fixada no limite mínimo abstratamente aplicável ou num valor muito próximo deste limite, de tal modo que não assumam relevo jurídico autónomo, a exigência da alínea c) do mesmo artigo 79.º, n.º 1, - indicação dos elementos que contribuíram para a fixação da coima – perde o seu significado essencial: o arguido não tem necessidade de conhecer os elementos que contribuíram para a fixação da coima pois não pode diminuir o seu valor, já que este constitui o limite mínimo abstratamente aplicável, não estando, por isso, prejudicado o exercício efectivo dos seus direitos de defesa. Nestes casos, a omissão da indicação de tais elementos não constitui nulidade insuprível no processo de contraordenação tributário”.



Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/645a53890508e81b80257261004e2de0?OpenDocument>

17. Acórdão do STA, proferido em 20-12-2006, no proc. n.º 0992/06 (relator Baeta de Queiroz)

Sumário:

“O prazo para recorrer da decisão administrativa que aplica coima por uma infracção contraordenacional fiscal é de 20 dias a contar da sua notificação, suspendendo-se aos sábados, domingos e feriados”.

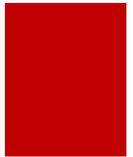
Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/625dae9690946b958025725d003abe71?OpenDocument>

18. Acórdão do STA, proferido em 20-12-2006, no proc. n.º 01115/06 (relator António Calhau)

Sumário:

- I- “O disposto no n.º 2, do artigo 73.º, do RGCO, é aplicável subsidiariamente ao Regime Geral das Infrações Tributárias.
- II- Aquele n.º 2, abrange tanto as decisões concretizadas por sentença como as por despacho a que se refere o seu artigo 64.º.
- III- O recurso aí previsto visa não só a uniformidade da jurisprudência mas também a melhoria da aplicação do direito, não devendo restringir-se apenas aos casos em que estejam em causa questões de interpretação ou aplicação da regra jurídica, propriamente ditas, mas compreender também casos de erros claros na decisão judicial ou seja comprovadamente duvidosa a solução jurídica.
- IV- Decretada, em processo judicial de contraordenação tributária, a nulidade insuprível resultante da ausência de fundamentação da decisão administrativa que aplica a coima, não há lugar à absolvição da instância mas, antes, à baixa dos autos à AT, para eventual sanção da mesma e renovação do acto sancionatório”.



Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/fe9ccfb9535ab4a4802572660037b0e1?OpenDocument>

19. Acórdão do STA, proferido em 17-01-2007, no proc. n.º 01124/06 (relator Jorge Lino)

Sumário:

- I- “Em processo judicial de contraordenação tributária, é admissível recurso jurisdicional, a requerimento do arguido ou do Ministério Público, “quando tal se afigure manifestamente necessário à melhoria da aplicação do direito ou à promoção da uniformidade da jurisprudência” – nos termos do n.º 2, do artigo 73.º, da Lei Quadro das Contraordenações, e por força da alínea b), do artigo 3.º, do Regime Geral das Infracções Tributárias.
- II- Em processo judicial de contraordenação tributária, a declaração de nulidade insuprível consequente da falta de descrição sumária dos factos respectivos não desencadeia a absolvição da instância, mas, diferentemente, implica a remessa do processo à Administração Fiscal, para possível sanção daquela irregularidade e casual renovação do pertinente acto sancionatório”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/4bede282b4e9f7978025726e003fef6a?OpenDocument>

20. Acórdão do STA, proferido em 17-01-2007, no proc. n.º 01116/06 (relator Jorge Lopes de Sousa)

Sumário:

- I- “É aplicável subsidiariamente ao processo contraordenacional tributário, regulado pelo RGIT, a norma do art. 73.º, n.º 2, do RGCO, em que se permite aos tribunais superiores aceitar recursos da sentença quando tal se afigure manifestamente necessário à melhoria da aplicação do direito ou à promoção da uniformidade da jurisprudência, mesmo em casos em que o valor da coima é inferior à alçada do tribunal tributário.
- II- Decretada a nulidade da decisão de aplicação de coima por contraordenação tributária, mesmo na fase judicial, não há lugar à absolvição da instância mas, antes, à baixa dos

autos à autoridade administrativa que aplicou a coima, para eventual sanção da nulidade e renovação do acto sancionatório”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/d70e24eba82e81228025726e003fc9f6?OpenDocument>

21. Acórdão do STA, proferido em 26-04-2007, no proc. n.º 01168/06 (relator Jorge Lino)

Sumário:

- I- “A culpa é, por força da lei, um elemento constitutivo da contraordenação, diferenciado da tipicidade e da ilicitude.
- II- A culpa analisa-se na possibilidade de um juízo de censura ou de reprovação da conduta do agente, por, em face das circunstâncias, poder e dever agir de outro modo.
- III- Em processo de contraordenação fiscal – e nos termos da alínea a), do n.º 1, do artigo 379.º, e n.º 2, do artigo 374.º, ambos do Código de Processo Penal [aplicáveis ao processo contraordenacional fiscal, por força da alínea b), do artigo 3.º, do Regime Geral das Infracções Tributárias, e artigo 41.º, do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro (Lei Quadro das Contraordenações)] –, é nula a sentença que labora em omissão de pronúncia quanto à questão de que «Resulta de tudo o acima exposto que a ilicitude, culpa e gravidade da conduta da Arguida foram nulas ou, pelo menos, de baixa intensidade»”.

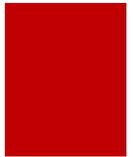
Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/7b27c217fdfa6c13802572dd0050e10e?OpenDocument>

22. Acórdão do STA, proferido em 07-11-2007, no proc. n.º 0814/07 (relator António Calhau)

Sumário:

- I- “Nos termos do artigo 79.º, n.º 1, alíneas b) e c), do RGIT, a decisão que aplica a coima deve conter não só a descrição sumária dos factos e a indicação das normas violadas e punitivas mas também a coima e sanções acessórias, com indicação dos elementos que contribuíram para a sua fixação.



- II- Tal imposição tem como finalidade dotar o arguido das informações indispensáveis à preparação da sua defesa.
- III- Assim, as exigências do citado artigo devem considerar-se satisfeitas quando as indicações contidas na decisão forem suficientes para permitir ao arguido o exercício efectivo dos seus direitos de defesa. (...)”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/45542f983745e1958025739400550ab9?OpenDocument>

23. Acórdão do STA, proferido em 27-02-2008, no proc. n.º 01057/07 (relator Miranda de Pacheco)

Sumário:

- I- “A declaração de falência (artigos 141.º, 146.º, do CSC e 147.º e seguintes, do CPEREF, equivale à morte do infractor, tanto o disposto nos artigos 61.º e 62.º, do RGIT, 193.º, 194.º e 260.º, n.º 2.º, alínea a), do CPT e 176.º, n.º 2, alínea a), do CPPT, daí decorrendo a extinção do procedimento contraordenacional, da obrigação do pagamento das coimas e da execução fiscal tendente à sua cobrança coerciva.
- II- Por violação dos princípios da intransmissibilidade das penas (artigo 30.º, n.º 3, da CRP) e da presunção de inocência (artigo 32.º, n.º 2, da CRP), enferma de inconstitucionalidade material a previsão normativa constante do artigo 8.º, do RGTI, relativa à responsabilidade subsidiária pelo pagamento de coimas dos administradores, gerentes ou outras pessoas que tenham exercido a administração das pessoas colectivas extintas”.

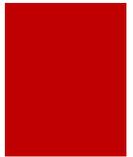
Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/3a614987ae26fa9d80257401005952fa?OpenDocument>

24. Acórdão do STA, proferido em 06-03-2008, no proc. n.º 01056/07 (relator Jorge Lino)

Sumário:

“Em processo de contraordenação fiscal, o gerente executado por reversão não tem legitimidade para, por si, interpor recurso judicial da decisão de aplicação de coima à



sociedade executada originária”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/967e42668ab4538c8025740b004cd73b?OpenDocument>

25. Acórdão do STA proferido em 04-06-2008, no proc. n.º 04-06-2008 (relator Jorge Lino)*

Sumário:

“Em processo de recurso judicial por aplicação de coima fiscal não há lugar ao pagamento de taxa de justiça inicial. [***Nota: esta jurisprudência é anterior ao Regime do RCP, pelo que após a respetiva entrada em vigor há que levar em conta o disposto no art. 8.º, redacção da Lei n.º 7/2012, de 13/02]**”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/1ac05d8032ef5c448025746b003cf98b?OpenDocument&ExpandS>

26. Acórdão do STA proferido em 16-04-2008, no proc. n.º 044/08 (relator Miranda de Pacheco)

Sumário:

- I- “A exigência cumulativa feita na alínea a), n.º 1 do artigo 32.º do RGIT de que a prática da contraordenação fiscal não ocasione prejuízo efectivo à receita tributária reporta-se a situações em que não chegou a produzir-se prejuízo antes de ocorrer a regularização da falta.
- II- Tal não será o caso da declaração periódica do IVA ser entregue sem que seja acompanhada do respectivo meio de pagamento”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/0/a1e5b7091262137b80257432003d643a?OpenDocument>



27. Acórdão do STA proferido em 16-04-2008, no proc. n.º 0994/07 (relator Miranda de Pacheco)

Sumário:

“O gerente executado por reversão não tem legitimidade para interpor, por si, no processo de contraordenação fiscal recurso jurisdicional de decisão de aplicação de coima à sociedade originária executada”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/e48c8bf96d0e8d398025743300460bd3?OpenDocument>

28. Acórdão do STA proferido em 02-07-2008, no proc. n.º 0331/08 (relator Miranda de Pacheco)

Sumário:

“De harmonia com o disposto no n.º 2 do artigo 32.º do RGIT a atenuação especial da coima exige a verificação cumulativa de dois pressupostos, a saber: o reconhecimento da sua responsabilidade por parte do infractor e a regularização da situação tributária até à decisão do processo”.

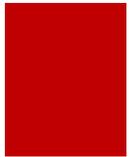
Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/19918ad426edf87980257480005355c4?OpenDocument>

29. Acórdão do STA proferido em 18-09-2008, no proc. n.º 0483/08 (relator António Calhau)

Sumário:

“O artigo 114.º, n.º 1, do RGIT, que pune como contraordenação fiscal a falta de entrega da prestação tributária, não abrange na sua previsão situações em que o imposto que deve ser entregue não está em poder do sujeito passivo, por este não o ter recebido ou retido”.



Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/f26d9654d6bb7d06802574cf004b1cc0?OpenDocument>

30. Acórdão do STA proferido em 19-11-2008, no proc. n.º 0833/08 (relator António Calhau)

Sumário:

- I- “O regime dos recursos jurisdicionais em processo contraordenacional tributário é o que resulta do artigo 83.º do RGIT e dos artigos 74.º e 75.º do RGCO, com aplicação subsidiária do regime do processo penal, por força do que dispõem a alínea b) do artigo 3.º do RGIT e o artigo 41.º do RGCO.
- II- Na falta de motivação, o recurso é rejeitado (artigos 411.º, n.º 3 e 414.º, n.º 2 do CPP).
- III- A decisão que em 1.ª instância admitiu o recurso não vincula o tribunal superior (artigo 414.º, n.º 3 do CPP)”.

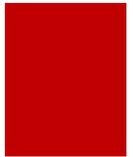
Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/8619be5f8ec227e18025750d003a80a4?OpenDocument>

31. Acórdão do STA proferido em 03-06-2009, no proc. n.º 0349/09 (relatora Isabel Marques da Silva)

Sumário:

- I- “Para além dos casos previstos no artigo 83.º do RGIT, é admissível em casos justificados o recurso em processo de contraordenação tributário com base em fundamentos previstos no artigo 73.º Lei-Quadro das Contraordenações, aplicável *ex vi* da alínea b) do artigo 3.º do RGIT, sendo um dos casos em que tal manifestamente se justifica - pois que em causa está a garantia constitucional de tutela jurisdicional efectiva (artigos 20.º, n.º 1 e 268.º n.º 4 da Constituição da República) e a vertente judicial do direito de defesa do arguido no processo de contraordenação (artigo 32.º, n.º 10 da Constituição da República) - aquele em que a impugnação judicial da decisão administrativa de aplicação da coima foi rejeitada;
- II- Nos termos do artigo 63.º daquela lei, também subsidiariamente aplicável *ex vi* da alínea b) do artigo 3.º do RGIT, do despacho do juiz que rejeite o recurso por extemporâneo há



recurso, independentemente do valor da coima aplicada;

- III- Se em face de uma notificação pouco clara se suscitam dúvidas quanto ao termo inicial do prazo indicado para a interposição do recurso, tem o mandatário judicial do arguido o ónus de as procurar esclarecer, tanto mais que para tal bastaria consultar o preceito legal expressamente indicado na notificação e do qual resulta de modo inequívoco tanto o prazo como o termo inicial da sua contagem, não lhe sendo lícito pretender, com fundamento na pretensa obscuridade da notificação, ter direito a mais prazo para recorrer do que aquele que a lei confere a todos;
- IV- É de 20 dias contados da notificação o prazo de que o arguido dispõe para interpor recurso da decisão administrativa de aplicação da coima (artigo 80.º n.º 1 do RGIT), havendo que contar este prazo nos termos do artigo 60.º da Lei Quadro das Contraordenações (*ex vi* da alínea b) do artigo 3.º do RGIT), donde resulta que o prazo se suspende aos sábados, domingos e feriados”.

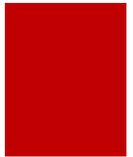
Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/7d43758640840d3a802575cf004ded5e?OpenDocument>

32. Acórdão do STA proferido em 15-04-2009, no proc. n.º 0105/09 (relator Miranda de Pacheco)

Sumário:

- I- “Ainda que a coima aplicada seja de valor inferior à alçada dos tribunais tributários, nos processos judiciais por contraordenação tributária o recurso é admissível sempre que se mostre manifestamente necessário à melhoria da aplicação do direito, por aplicação subsidiária do artigo 73.º, n.º 2 do Regime Geral das Contraordenações.
- II- A permissão desse recurso visa evitar erros jurisprudencialmente inadmissíveis, que estejam à margem de qualquer corrente jurisprudencial.
- III- Não se está perante uma situação de manifesta necessidade de admissão do recurso para melhoria de aplicação do direito quando a decisão recorrida aderiu a uma corrente jurisprudencial mais exigente sobre a densidade do conceito “descrição sumária dos factos” que deve constar da decisão de aplicação da coima, por força do artigo 79.º, n.º 1, alínea b), do RGIT”.



Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/b7290d027a67e3a58025759f004f547d?OpenDocument>

33. Acórdão do STA proferido em 01-07-2009, no proc. n.º 0479/09 (relator António Calhau)

Sumário:

“O prazo de interposição de recurso judicial de decisão administrativa de aplicação de coima é de 20 (vinte) dias a contar da respectiva notificação, suspendendo-se tal contagem aos Sábados, Domingos e feriados (artigos 80.º, n.º 1, e 3.º, alínea b), do RGIT e 60.º do RGCO)”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/27865ef4570a943a802575ee00521d18?OpenDocument>

34. Acórdão do STA proferido em 07-10-2009, no proc. n.º 0723/09 (relator António Calhau)

Sumário:

- I- “Nos termos do artigo 45.º do RGIT, sendo arquivado o inquérito ou não deduzida a acusação, a decisão é comunicada à administração tributária ou da segurança social para efeitos de procedimento por contraordenação, se for caso disso.».
- II- O princípio “ne bis in idem”, com assento no artigo 29.º, n.º 5 da CRP, que dispõe que “Ninguém pode ser julgado mais do que uma vez pela prática do mesmo crime” é aplicável a todos os procedimentos de natureza sancionatória.
- III- A dispensa de pena, implicando uma prévia apreciação e verificação da culpa do arguido, não é equiparável à não acusação ou falta de punição deste, tratando-se, antes, de uma sanção especial do direito penal, cuja peculiaridade consiste na condenação do arguido pelo delito cometido, sem que se lhe imponha uma pena, embora se verificando todos os pressupostos da punibilidade.
- IV- Arquivado o processo crime de abuso de confiança fiscal, com dispensa de pena do arguido, não pode a AT prosseguir o procedimento por contraordenação contra este, ao abrigo do disposto no artigo 45.º do RGIT, sob pena de violação do princípio *ne bis in idem*, constitucionalmente consagrado no n.º 5 do artigo 29.º da CRP”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/b3c0cc7e4af3bb748025764e0049453e?OpenDocument>

35. Acórdão do STA proferido em 10-02-2010, no proc. n.º 0993/09 (relator Miranda de Pacheco)

Sumário:

“No caso de resultar dos termos da notificação feita ao arguido a concessão de um prazo mais dilatado do que aquele que se encontra previsto no artigo 80.º n.º 1 do RGIT, a dissonância assim constatada não pode ser superada em termos que lhe sejam desfavoráveis, sob pena de intoleravelmente se violentar o direito à tutela jurisdicional efectiva que lhe assiste a concretizar numa impugnação na via contenciosa de uma decisão punitiva da administração fiscal e, por essa forma, impossibilitar o exercício dos seus meios de defesa num processo de natureza contraordenacional (artigo 32.º n.º 10 da CRP)”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/ba86c55c8d3a3f4e802576cb003778da?OpenDocument>

36. Acórdão do STA proferido em 10-02-2010, no proc. n.º 01204/09 (relator Valente Torrão)

Sumário:

- I- “Relativamente à “falta de entrega da prestação tributária”, a que se refere o artigo 114.º, n.º 1, do Regime Geral das Infrações Tributárias, tem a jurisprudência uniforme do STA entendido que não abrange os casos de não recebimento do imposto pelo sujeito passivo.
- II- No caso dos autos, estando em causa a entrega de declaração de IVA desacompanhada de meio de pagamento, relativa ao 1.º trimestre de 2001, teria de aplicar-se o direito vigente nessa data, a saber, o art.º 95.º do mesmo Código que estabelecia que “falta de entrega ou a entrega fora dos prazos estabelecidos de todo ou parte do imposto devido será punida ...”.
- III- Porém, o facto de esta norma ter sido expressamente revogada pela alínea c) do artigo

2.º da Lei n.º 5/2001, de 5 de Junho, implica a descriminalização do facto aí tipificado (na medida em que não subsumível na contraordenação homónima prevista no RJIFNA e no RGIT), mesmo que temporalmente praticado no domínio de aplicação da lei antiga, "ex vi" do artigo 29.º n.º 4 (parte final) da Constituição da República (e artigo 2.º, n.º 2 do Código Penal, este aplicável por remissão do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 433/82, "ex vi" do artigo 3.º, alínea b) do RGIT".

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/1413a3f0d2dd46c6802576cd00559f18?OpenDocument>

37.Acórdão do STA proferido em 18-02-2010, no proc. n.º 0983/09 (relatora Dulce Neto)

Sumário:

- I- “Por força do artigo 113.º da Lei n.º 64-A/2008 de 31 de Dezembro [Orçamento do Estado para 2009], que deu nova redacção do artigo 25.º do RGIT, a regra do cúmulo material das contraordenações tributárias em concurso foi substituída pela regra do cúmulo jurídico.
- II- E porque esse regime se apresenta abstractamente mais favorável ao arguido, deve ser aplicado sempre que as coimas aplicadas a cada uma das contraordenações ainda não tenham sido cumpridas”.

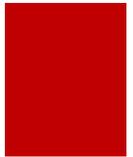
Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/82d8d46838cc735c802576d300579b44?OpenDocument>

38.Acórdão do STA proferido em 18-02-2010, no proc. n.º 01181/09 (relatora Dulce Neto)

Sumário:

“O prazo de 20 dias para a interposição de recurso judicial da decisão administrativa de aplicação de coima, previsto no artigo 80.º do RGIT, conta-se a partir da data de notificação dessa decisão, e não a contar do termo do prazo para pagamento voluntário da coima”.



Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/9fbc20c0f99035a3802576d30056c7ad?OpenDocument>

39. Acórdão do STA proferido em 19-05-2010, no proc. n.º 0889/09 (relator Pimenta do Vale)

Sumário:

- I- “O pagamento voluntário de coima, quando legalmente admitido, determina a extinção do procedimento de contraordenação decorrente da completa realização do seu objecto, com a consequente extinção da responsabilidade contraordenacional do arguido.
- II- Uma vez extinto esse procedimento por contraordenação, o arguido, por falta de interesse em agir, não detém legitimidade para interpor recurso da decisão administrativa que aplicou a coima”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/dae872c4066b18658025772d004a502e?OpenDocument>

40. Acórdão do STA proferido em 30-06-2010, no proc. n.º 0164/10 (relator Pimenta do Vale)

Sumário:

- I- “Para além dos casos previstos no artigo 83.º do RGIT, é admissível em casos justificados o recurso em processo de contraordenação tributário com base em fundamentos previstos no artigo 73.º Lei-Quadro das Contraordenações, aplicável *ex vi* da alínea b) do artigo 3.º do RGIT, sendo um dos casos em que tal manifestamente se justifica - pois que em causa está a garantia constitucional de tutela jurisdicional efectiva (artigos 20.º, n.º 1 e 268.º n.º 4 da Constituição da República) e a vertente judicial do direito de defesa do arguido no processo de contraordenação (artigo 32.º, n.º 10 da Constituição da República) - aquele em que a impugnação judicial da decisão administrativa de aplicação da coima foi rejeitada.
- II- Nos termos do artigo 63.º daquela lei, também subsidiariamente aplicável *ex vi* da alínea b) do artigo 3.º do RGIT, do despacho do juiz que rejeite o recurso por extemporâneo há recurso, independentemente do valor da coima aplicada.

- III- Se em face de uma notificação pouco clara se suscitam dúvidas quanto ao termo inicial do prazo indicado para a interposição do recurso, tem o mandatário judicial do arguido o ónus de as procurar esclarecer, tanto mais que para tal bastaria consultar o preceito legal expressamente indicado na notificação e do qual resulta de modo inequívoco tanto o prazo como o termo inicial da sua contagem, não lhe sendo lícito pretender, com fundamento na pretensa obscuridade da notificação, ter direito a mais prazo para recorrer do que aquele que a lei confere a todos.
- IV- É de 20 dias contados da notificação o prazo de que o arguido dispõe para interpor recurso da decisão administrativa de aplicação da coima (artigo 80.º n.º 1 do RGIT), havendo que contar este prazo nos termos do artigo 60.º da Lei Quadro das Contraordenações (*ex vi* da alínea b) do artigo 3.º do RGIT), donde resulta que o prazo se suspende aos sábados, domingos e feriados”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/3f32f097196a3998802577570039caa9?OpenDocument>

41. Acórdão do STA proferido em 07-07-2010, no proc. n.º 0356/10 (relator Jorge Lopes de Sousa)

Sumário:

- I- “À face do preceituado no art. 63.º, n.º 1, do Regime Geral das Infrações Tributárias, não constitui nulidade insuprível da decisão administrativa de aplicação de coima por contraordenação tributária a não consideração de elementos invocados na defesa pelo arguido.
- II- Designadamente, no que concerne à fundamentação, apenas se exige que a decisão de aplicação de coima contenha a descrição sumária dos factos e indicação das normas violadas e punitivas e a indicação dos elementos que contribuíram para a fixação das coimas e sanções acessórias, não se impondo, assim, que sejam indicadas as razões por que se não atendeu aos elementos apresentados na defesa.
- III- A falta de consideração dos elementos invocados na defesa apenas poderá ter relevância como vício da decisão de aplicação de coima se essa falta afetar a correcção da decisão, designadamente se se verificar uma situação em que, se esses elementos tivessem sido considerados, deveria ter sido aplicada uma coima diferente da que foi

aplicada ou deveria ter sido decidida a sua dispensa. IV – No que concerne à possibilidade de dispensa de coima, ao abrigo do disposto nos arts. 32.º e 33.º do RGIT, a exigência cumulativa de que esteja regularizada a falta cometida e que a prática da infracção não ocasione prejuízo efectivo à receita tributária conduz à conclusão de que, para ocorrer dispensa, não basta a regularização da falta, sendo necessário que se esteja perante uma situação em que não chegou a produzir-se prejuízo, antes de ocorrer a regularização.

- IV- Em processo de contraordenação tributária, o Tribunal de recurso pode alterar a decisão do tribunal recorrido sem qualquer vinculação aos seus termos e ao seu sentido (art. 75.º do Regime Geral das Contraordenações, subsidiariamente aplicável, podendo, inclusivamente, apreciar oficiosamente se ocorrem nulidades da sentença recorrida”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/6978d1ce321a631e802577600047de47?OpenDocument>

42. Acórdão do STA proferido em 13-10-2010, no proc. n.º 0670/10 (relatora Isabel Marques da Silva)

Sumário:

- I- “Não contendo o RGIT qualquer norma sobre os termos da atenuação especial da coima, será em princípio aplicável aos termos da atenuação o disposto no n.º 3 do artigo 18.º do RGCO, subsidiariamente aplicável no que respeita às contraordenações tributárias *ex vi* do disposto na alínea b) do artigo 3.º do RGIT.
- II- Quando a reduzida gravidade da infracção e da culpa do agente o justifique, como no caso dos autos, o Tribunal pode decidir proferir uma admoestação, *ex vi* do disposto no artigo 51.º do RGCO (subsidiariamente aplicável às contraordenações tributárias por força da alínea b) do artigo 3.º do RGIT).
- III- Mantendo-se a imputação da infracção feita pela Administração fiscal, há que condenar em custas a recorrida na medida em que decaiu, e bem assim nas devidas na fase administrativa do processo de contraordenação, *ex vi* do disposto no artigo 513.º do Código de Processo Penal, aplicável subsidiariamente por força dos artigos 2.º, alínea b) do RGIT e 41.º n.º 1 do RGCO”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/f8f18cd0b02a5e9f802577c300380da6?OpenDocument>

43. Acórdão do STA proferido em 17-11-2010, no proc. n.º 0556/10 (relator Pimenta do Vale)

Sumário:

- I- “Em processo de contraordenação, a dedução da acusação pelo Ministério Público não impede que este Magistrado promova e o juiz decida a declaração da nulidade da decisão administrativa.
- II- Tratando-se de nulidades insupríveis, sendo estas de conhecimento oficioso e podendo ser arguidas até a decisão se tornar definitiva (cf. art.º 63.º, n.ºs 1 e 5 do RGCO), sempre se lhe impunha arguir tal nulidade, na defesa do princípio da legalidade.
- III- O facto do Ministério Público não retirar a acusação isso não significa que, ao defender a nulidade dos termos subsequentes do processo à decisão administrativa, se está perante a nulidade de falta de promoção por não ter sustentado a acusação até ao julgamento.
- IV- Com efeito, a falta de promoção do processo significará inexistência de acusação ou falta de impulso do processo, mas, aqui, ela existe e impulso do processo também existe, uma vez que o Ministério Público está a promover o seu andamento nos termos legais.
- V- A ser nula a acusação por esse facto, a decisão administrativa continuaria a figurar na ordem jurídica, com a consequente condenação do arguido, sem que tivesse sido exercida a acção penal, o que é, manifestamente, ilegal”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/4b77e7289fe3df56802577e4004f0d1a?OpenDocument>

44. Acórdão do STA proferido em 09-02-2011, no proc. n.º 0617/10 (relatora Dulce Neto)

Sumário:

- I- “A declaração de insolvência constitui um dos fundamentos da dissolução das sociedades e essa dissolução equivale à morte do infractor, de harmonia com o disposto

nos artigos 61.º e 62.º do RGIT e artigo 176.º, n.º 2, alínea a) do CPPT, daí decorrendo a extinção da obrigação do pagamento de coimas e da execução fiscal instaurada tendente à sua cobrança coerciva”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/478991baa56b1ff78025783a003f0ebb?OpenDocument>

45. Acórdão do STA proferido em 13-04-2011, no proc. n.º 087/11 (relatora Isabel Marques da Silva)

Sumário:

- I- “O meio processual adequado para sindicar a decisão administrativa de aplicação de coimas é o recurso dessa decisão (artigo 80.º do RGIT e alínea c) do artigo 101.º da Lei Geral Tributária).
- II- Não sendo o responsável subsidiário a entidade condenada no pagamento das coimas não tem legitimidade para interpor recurso das mesmas (artigo 59.º n.º 2 do Regime Geral das Contraordenações), nem a lei lhes assegura nesse processo, como aos responsáveis civis pelo pagamento de multas, legitimidade para intervir e utilizar os direitos de defesa dos arguidos compatíveis com a defesa dos respetivos interesses (cf. o artigo 49.º do RGIT, a contrario).
- III- Não se lhes podendo negar terem interesse na impugnação da decisão e que o pagamento que lhe é exigida, após reversão do processo de execução fiscal, constitui um acto potencialmente lesivo, terá de admitir-se, sob pena de violação do princípio da tutela jurisdicional efectiva (artigo 268.º n.º 4 da Constituição da República; artigo 95.º n.º 1 da Lei Geral Tributária), poderem na oposição à execução fiscal deduzida verem apreciada a legalidade da decisão sancionatória, mas não assim na impugnação judicial, que tem em regra por objecto actos de liquidação (cf. o n.º 1 do artigo 97.º do CPPT) e prazo de interposição muito mais alargado (cf. o n.º 1 do artigo 102.º do CPPT) do que o legalmente previsto para o recurso da decisão de aplicação da coima (cf. o n.º 1 do artigo 80.º do RGIT)”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/7d2623f91cd3fb9380257872004b2bf3?OpenDocument>

46. Acórdão do STA proferido em 11-05-2011, no proc. n.º 0209/11 (relator Casimiro Gonçalves)

Sumário:

- I- “O requisito da decisão administrativa de aplicação da coima “descrição sumária dos factos”, constante da primeira parte da al. b) do n.º 1 do art. 79.º do RGIT deve interpretar-se em correlação necessária com o tipo legal de infracção no qual se prevê e pune a contraordenação que for imputada ao agente.
- II- O facto previsto como contraordenação no n.º 2 do art. 114.º do RGIT reporta-se à tipificação constante do seu n.º 1, mas cometido de forma negligente, sendo seu pressuposto essencial a prévia dedução da prestação tributária não entregue.
- III- A falta de entrega da prestação tributária de IVA não preenche o referido tipo legal de contraordenação, pois que no IVA a prestação a entregar não é a prestação tributária deduzida, mas sim a diferença positiva entre o imposto suportado pelo sujeito passivo e o imposto a cuja dedução tem direito”.

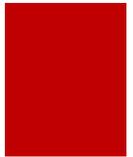
Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/3c96ff5591cea88880257893003c0491?OpenDocument>

47. Acórdão do STA proferido em 01-06-2011, no proc. n.º 0312/11 (relator António Calhau)

Sumário:

- I- “Para além dos casos previstos no artigo 83.º do RGIT, é admissível em casos justificados o recurso em processo de contraordenação tributário com base em fundamentos previstos no artigo 73.º Lei-Quadro das Contraordenações, aplicável *ex vi* da alínea b) do artigo 3.º do RGIT, sendo um dos casos em que tal manifestamente se justifica - pois que em causa está a garantia constitucional de tutela jurisdicional efectiva (artigos 20.º, n.º 1 e 268.º n.º 4 da Constituição da República) e a vertente judicial do direito de defesa do arguido no processo de contraordenação (artigo 32.º, n.º 10 da Constituição da República) - aquele em que a impugnação judicial da decisão administrativa de aplicação



da coima foi rejeitada.

- II- Assim, nos termos do artigo 63.º daquela lei, também subsidiariamente aplicável *ex vi* da alínea b) do artigo 3.º do RGIT, do despacho do juiz que rejeite o recurso por extemporâneo há recurso, independentemente do valor da coima aplicada.
- III- Se em face de uma notificação pouco clara se suscitam dúvidas quanto ao termo inicial do prazo indicado para a interposição do recurso, tem o mandatário judicial do arguido o ónus de as procurar esclarecer, tanto mais que para tal bastaria consultar o preceito legal expressamente indicado na notificação e do qual resulta de modo inequívoco tanto o prazo como o termo inicial da sua contagem, não lhe sendo lícito pretender, com fundamento na pretensa obscuridade da notificação, ter direito a mais prazo para recorrer do que aquele que a lei confere a todos.
- IV- Não é nula a notificação efectuada, por erro na indicação do prazo de defesa, quando este dela consta expressamente, por referência ao artigo 80.º, n.º 1 do RGIT.
- V- É de 20 dias contados da notificação o prazo de que o arguido dispõe para interpor recurso da decisão administrativa de aplicação da coima (artigo 80.º n.º 1 do RGIT), havendo que contar este prazo nos termos do artigo 60.º da Lei Quadro das Contraordenações (*ex vi* da alínea b) do artigo 3.º do RGIT), donde resulta que o prazo se suspende aos sábados, domingos e feriados”.

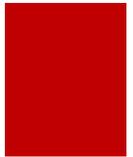
Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/6ba0529e17c0b2d5802578a80033d1d1?OpenDocument>

48.Acórdão do STA proferido em 13-07-2011, no proc. n.º 0314/11 (relatora Dulce Neto)

Sumário:

- I- “O disposto nos artigos 63.º e 73.º, n.º 2, ambos do Regime Geral das Contraordenações, aplicável subsidiariamente ao RGIT por força da alínea b) do seu artigo 3.º, permite o recurso jurisdicional da decisão de rejeição da impugnação judicial da decisão administrativa de aplicação da coima proferida pelo tribunal tributário de 1.ª instância, independentemente do valor da coima aplicada.
- II- É de 20 dias, contados da notificação, o prazo de que o arguido dispõe para interpor recurso da decisão administrativa de aplicação da coima - artigo 80.º n.º 1 do RGIT - contado nos termos do artigo 60.º do Regime Geral das Contraordenações, aplicável *ex*



vi da alínea b) do artigo 3.º do RGIT.

- III- Se em face de uma notificação pouco clara se suscitam dúvidas quanto ao termo inicial do prazo indicado para a interposição do recurso, tem o mandatário judicial do arguido o ónus de as procurar esclarecer se para tal basta consultar o preceito legal expressamente indicado nessa notificação e do qual resulta, de modo inequívoco, o prazo e o termo inicial da sua contagem, não lhe sendo lícito pretender, com fundamento numa pretensa obscuridade da notificação, ter direito a mais prazo para recorrer do que aquele que a lei confere a todos.
- IV- Não é nula a notificação efectuada, por erro na indicação do prazo de defesa, quando este consta da notificação através de expressa referência ao artigo 80.º, n.º 1 do RGIT”.

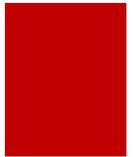
Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/95ea8f37164cf9c4802578da002f8a8f?OpenDocument>

49.Acórdão do STA proferido em 07-09-2011, no proc. n.º 0541/11 (relator Valente Torrão)

Sumário:

- I- “O prazo de prescrição do procedimento contraordenacional nos casos em que a determinação da sanção aplicável depende da prévia determinação do valor da prestação tributária é idêntico ao prazo de caducidade do direito à liquidação daquela prestação, ou seja, de quatro anos contados a partir do termo em que se verificou o facto tributário (art.º 45.º, n.º 4 da LGT).
- II- Verificada causa interruptiva o prazo máximo da prescrição é aquele prazo (4 anos) acrescido de metade (2 anos), ou seja de seis anos, por aplicação do disposto nos art.ºs 28.º, n.º 3 e 27.º-A do RGCO e do art.º 33.º do RGIT, havendo ainda que considerar a existência de algum facto suspensivo previsto no n.º 1 do art.º 27.º-A do RGCO.
- III- Verificando-se, em face da aplicação das normas citadas, que a prescrição não ocorreu na data referida na decisão recorrida, mas tendo ela ocorrido já na pendência do recurso, cabe a este Tribunal declarar verificada a prescrição”.



Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/e7fe9a6f437e86478025791200314b01?OpenDocument>

50. Acórdão do STA proferido em 21-09-2011, no proc. n.º 0610/11 (relator Ascensão Lopes)

Sumário:

- I- “Tendo o contribuinte praticado várias contraordenações fiscais, deve ser punido com uma coima única, nos termos do artigo 25.º do Regime Geral das Infrações Tributárias [segundo a redacção do artigo 113.º da Lei n.º 64-A/2008 de 31 de Dezembro - Orçamento do Estado para 2009)].
- II- A aplicação da pena única em cúmulo jurídico não dispensa, antes exige, a aplicação de penas parcelares a cada uma das infracções praticadas”.

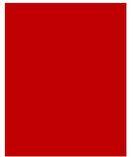
Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/c3bf6eebbe0e47f0802579190055d576?OpenDocument>

51. Acórdão do STA proferido em 23-11-2011, no proc. n.º 0855/11 (relator Pedro Delgado)

Sumário:

- I- “O requisito da decisão administrativa de aplicação de coima “descrição sumária dos factos” (artigo 79.º, n.º 1, alínea b), primeira parte, do RGIT) deve interpretar-se tendo presente o tipo legal de infracção no qual se prevê e pune a contraordenação imputada ao arguido, pois que os factos que importa descrever, embora sumariamente, na decisão de aplicação da coima serão precisamente os factos tipicamente ilícitos declarados puníveis pela norma fiscal punitiva aplicada.
- II- O facto tipificado como contraordenação no n.º 2 do artigo 114.º do RGIT reporta-se à tipificação constante do n.º 1 do mesmo preceito legal, mas cometido de forma negligente, sendo seu pressuposto essencial a prévia dedução da prestação tributária não entregue.
- III- Neste sentido, a falta de entrega da prestação tributária de IVA, não preenche o tipo legal de contraordenação acima referido, uma vez que no IVA a prestação a entregar não é a prestação tributária deduzida, mas sim a diferença positiva entre o imposto



suportado pelo sujeito passivo e o imposto a cuja dedução tem direito”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/2a8c1f9cccaa65a88025795e00427903?OpenDocument>

52. Acórdão do STA proferido em 30-11-2011, no proc. n.º 0904/11 (relator Francisco Rothes)

Sumário:

- I- “Tendo o arguido constituído mandatário judicial na fase administrativa do processo de contraordenação, é a este que deve ser notificada a decisão aí proferida (cf. art. 47.º, n.º 2, do RGCO, aplicável subsidiariamente nos termos do art. 3.º, alínea b), do RGIT) e, por isso, é desta notificação que se começa a contar o prazo para interpor recurso judicial dessa decisão.
- II- Ao prazo de vinte dias após a notificação da decisão administrativa de aplicação da coima, de que o arguido dispõe para interpor recurso (art. 80.º, n.º, 1 do RGIT) - cuja contagem se faz nos termos do artigo 60.º do RGCO (*ex vi* da alínea b) do art. 3.º do RGIT) -, porque não respeita a acto a praticar num processo judicial, antes constituindo um prazo de caducidade de natureza substantiva, não lhe é aplicável o regime dos prazos processuais, designadamente a possibilidade prevista no art. 145.º, n.º 5, do CPC, de praticar o acto num dos três dias úteis seguintes ao termo do prazo.
- III- A dilação que o art. 252.º-A, n.º 1, alínea a), do CPC, estipula para os casos em que a citação por via postal é efectuada em terceira pessoa, não é aplicável nas situações de notificação do mandatário judicial”.

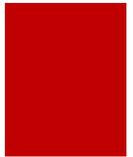
Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/7738051af36978b28025795f004b5e95?OpenDocument>

53. Acórdão do STA proferido em 18-01-2012, no proc. n.º 0801/11 (relator Ascensão Lopes)

Sumário:

- I- “O requisito da decisão administrativa de aplicação de coima “descrição sumária dos factos” (artigo 79.º, n.º 1, alínea b), primeira parte, do RGIT) deve interpretar-se tendo presente o tipo legal de infracção no qual se prevê e pune a contraordenação imputada



ao arguido, pois que os factos que importa descrever, embora sumariamente, na decisão de aplicação da coima serão precisamente os factos tipicamente ilícitos declarados puníveis pela norma fiscal punitiva aplicada.

- II- O facto tipificado como contraordenação no n.º 2 do artigo 114.º do RGIT reporta-se à tipificação constante do n.º 1 do mesmo preceito legal, mas cometido de forma negligente, sendo seu pressuposto essencial a prévia dedução da prestação tributária não entregue.
- III- Neste sentido, a falta de entrega da prestação tributária de IVA, não preenche o tipo legal de contraordenação acima referido, uma vez que no IVA a prestação a entregar não é a prestação tributária deduzida, mas sim a diferença positiva entre o imposto suportado pelo sujeito passivo e o imposto a cuja dedução tem direito”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/7295c801eb749f59802579910051a1df?OpenDocument>

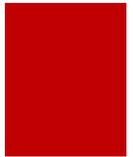
54. Acórdão do STA proferido em 23-02-2012, no proc. n.º 0938/11 (relator Lino Ribeiro)

Sumário:

- I- “O legislador condicionou, no artigo 449.º do CPP, a revisão de sentença de aplicação de coimas à verificação de certos fundamentos, que taxativamente indica, sendo um deles a inconciliabilidade entre os factos que fundamentaram a condenação e os dados como provados noutra sentença, de forma a suscitar graves dúvidas sobre a justiça da condenação.
- II- Não ocorre inconciliabilidade entre os factos provados na sentença revidada que condenou a arguida em coima e os factos dados como provados nas sentenças invocadas no recurso de revisão se, naquela, a arguida se limita a pedir a isenção da coima, admitindo a prática da contraordenação, e nestas não se provam os elementos constitutivos da infracção”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/7d5b624f0238d5df802579bc00567eae?OpenDocument>



55. Acórdão do STA proferido em 09-05-2012, no proc. n.º 0243/12 (relator Valente Torrão)

Sumário:

- I- “Não obstante o disposto no art.º 83.º, n.º 1 do RGIT segundo o qual o arguido e o Ministério Público podem recorrer da decisão do tribunal tributário de 1ª instância, excepto se o valor da coima aplicada não ultrapassar um quarto da alçada fixada para os tribunais judiciais de 1ª instância e não for aplicada sanção acessória, este Supremo Tribunal vem entendendo, de forma pacífica e reiterada, que é aplicável subsidiariamente às contraordenações de natureza tributária o disposto no art.º 73.º, n.º 2 do RGCO (art.º 3.º, alínea b) do RGIT).
- II- Deste modo, ainda que o valor da coima aplicada não ultrapasse um quarto da alçada fixada para os tribunais judiciais de 1ª instância, será admissível recurso da decisão do tribunal tributário quando tal se afigure manifestamente necessário à melhoria da aplicação do direito ou à promoção da uniformidade da jurisprudência.
- III- Este recurso só será, por isso, admissível quando na decisão recorrida o erro avultar de forma categórica e, pela dignidade da questão, pelos importantes reflexos materiais que a solução desta comporte para os por ela visados e generalidade que importe na aplicação do direito, seja inexoravelmente preciso corrigir aquele, e não quando e apenas, outra solução jurídica, fosse possível seguir”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/4a1d1e6bccda437680257a000049d10e?OpenDocument>

56. Acórdão do STA proferido em 16-05-2012, no proc. n.º 0160/12 (relator Fernanda Maçãs)

Sumário:

- I- “A nova redacção dada ao art. 114.º, n.º 5, alínea a), do RGIT, pela 64-A/2008, de 31 de Dezembro, ao fazer equivaler à falta de entrega da prestação tributária a falta de entrega total ou parcial do imposto devido que tenha sido liquidado ou que devesse ter sido liquidado em factura ou documento equivalente, teve como objectivo alargar a previsão legal de molde a abarcar todas as condutas omissivas da obrigação tributária, independentemente do recebimento do imposto por parte do adquirente dos bens ou serviços.

- II- O art. 79.º, n.º 1, do RGIT exige que a decisão de aplicação da coima há-de conter ou observar determinados requisitos, entre os quais, a descrição sumária dos factos e a indicação das normas violadas e punitivas, com vista a assegurar aos arguidos a possibilidade do exercício efectivo dos seus direitos de defesa, o que só poderá ser alcançado se o mesmo tiver conhecimento efectivo dos factos que lhe são imputados e das normas legais que em que se enquadram.
- III- A decisão administrativa de aplicação da coima que se limita a indicar como normas violadas as constantes dos arts. 114.º, n.º 2, do RGIT, e 26.º, n.º4, do CIVA, omitindo qualquer referência ao art. 114.º, n.º 5, alínea a), do RGIT, não dá cumprimento às exigências do art. 79.º, n.º 1, alínea b), do RGIT, pondo em causa os direitos de defesa do arguido, pelo que enferma de nulidade insuprível, nos termos do disposto no art. 63.º, n.º 1, alínea d), do RGIT”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/83786ddc81f5f81c80257a0600490fa6?OpenDocument>

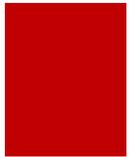
57. Acórdão do STA proferido em 23-05-2012, no proc. n.º 0240/12 (relatora Isabel Marques da Silva)

Sumário:

- I- “O direito à redução das coimas depende, em regra, de um pedido de pagamento da coima com redução formulado pelo infrator, nos termos previstos no n.º 1 do artigo 29.º do RGIT.
- II- Pode-se ainda ficcionar tal pedido, de acordo com o n.º 4 do artigo 30.º do RGIT, nas situações previstas nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 29.º do mesmo RGIT, quando não houver tributo a liquidar e se mostre regularizada a situação tributária.
- III- Considera-se haver tributo a liquidar pelos serviços quando há lugar a juros compensatórios a liquidar pelos serviços, pois estes juros integram-se na dívida de imposto (artigo 35.º, n.º 8 da LGT)”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/3667967349baa88a80257a0e0052f14c?OpenDocument>



58. Acórdão do STA proferido em 30-05-2012, no proc. n.º 0326/12 (relator Valente Torrão)

Sumário:

- I- “Dependendo a aplicação da coima, de liquidação de imposto, o prazo de prescrição é o de quatro anos previsto no art.º 45.º, n.º 1 da LGT.
- II- Atento o disposto no art.º 28.º, n.º 3 do RGCO (aplicável subsidiariamente às contraordenações fiscais) a prescrição do procedimento tem sempre lugar quando, desde o seu início e ressalvado o tempo de suspensão, tiver decorrido o prazo de prescrição acrescido de metade.
- III- Deste modo, considerando o prazo máximo de suspensão previsto no art.º 27.º-A, n.ºs 1, alínea c) e 2 - seis meses -, o prazo de prescrição e metade deste, o prazo total de prescrição foi de seis anos e seis meses contados da verificação da infracção – 31.12.2004, pelo que o procedimento contraordenacional se encontra prescrito nos presentes autos”.

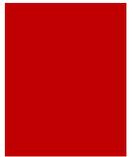
Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/8ca8404836182f1380257a170038b62b?OpenDocument>

59. Acórdão do STA proferido em 20-06-2012, no proc. n.º 0513/12 (relatora Isabel Marques da Silva)

Sumário:

- I- “Para além dos casos previstos no artigo 83.º do RGIT, é admissível em casos justificados o recurso em processo de contraordenação tributário com base em fundamentos previstos no artigo 73.º Lei-Quadro das Contraordenações, aplicável *ex vi* da alínea b) do artigo 3.º do RGIT, designadamente “quando tal se afigure manifestamente necessário à melhoria da aplicação do direito ou à promoção da uniformidade da jurisprudência” (cf. o n.º 2 do artigo 73.º);
- II- Não se afigura “manifestamente necessário à melhoria da aplicação do direito ou à promoção da uniformidade da jurisprudência” o recurso de decisão de condenação da Fazenda Pública em custas em processo de contraordenação no qual foi proferida decisão declarando a nulidade da decisão administrativa por falta de requisitos essenciais”.



Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/39d2992a71f59abb80257a2c0030a7c9?OpenDocument>

60. Acórdão do STA proferido em 27-06-2012, no proc. n.º 0623/12 (relator Lino Ribeiro)

Sumário:

- I- “Não é inconstitucional a norma do artigo 8.º, n.º 1, do RGIT, quando interpretado no sentido de que consagra uma responsabilidade pelas coimas, que se efetiva pelo mecanismo da reversão da execução fiscal, contra gerentes ou administradores da sociedade devedora.
- II- O recurso, ainda que implícito, ao sistema de reversão das execuções, não constitui um factor de censura constitucional, desde que, em cada caso concreto, seja acautelada a existência de um processo equitativo.
- III- O pensamento legislativo subjacente à alínea c) do artigo 148.º do CPPT, introduzida pela Lei n.º 3-B/2010 de 18 de Abril, é o de incluir na execução fiscal a responsabilidade civil do gestor pelo não pagamento das coimas em que a empresa foi condenada, pelo que se deve proceder a uma interpretação correctiva dessa alínea, de modo a que seja possível alcançar tal finalidade.
- IV- As reversões determinadas antes da data da entrada em vigor da norma da alínea c) do artigo 148.º do CPPT só são válidas se o potencial revertido efectivamente exerceu o contraditório e a defesa relativamente à coima aplicada à devedora originária”.

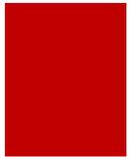
Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/96224977d30140cf80257a37002deedf?OpenDocument>

61. Acórdão do STA proferido em 19-09-2012, no proc. n.º 0703/12 (relator Pedro Delgado)

Sumário:

- I- “Para além dos casos previstos no artigo 83.º do RGIT, é admissível em casos justificados o recurso em processo de contraordenação tributário com base em fundamentos previstos no artigo 73.º Lei-Quadro das Contraordenações, aplicável *ex vi* da alínea b) do artigo 3.º do RGIT, designadamente “quando tal se afigure manifestamente necessário à melhoria da aplicação do direito ou à promoção da uniformidade da jurisprudência” (cf.



o n.º 2 do artigo 73.º);

- II- Não se afigura “manifestamente necessário à melhoria da aplicação do direito ou à promoção da uniformidade da jurisprudência” o recurso de decisão de condenação da Fazenda Pública em custas em processo de contraordenação no qual foi proferida decisão declarando a nulidade da decisão administrativa por falta de requisitos essenciais”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/3eb1700f3891298580257a85003f3d13?OpenDocument>

62. Acórdão do STA proferido em 26-09-2012, no proc. n.º 0312/12 (relator Casimiro Gonçalves)

Sumário:

“Admitindo-se que o legislador, ao aditar (pela Lei n.º 3-B/2010, de 28/4) a al. c) do n.º 1 do art. 148.º do CPPT, interveio para, inovatoriamente, resolver questão de direito cuja solução era controversa no domínio do CPPT é de concluir que, após tal aditamento, o processo de execução fiscal é meio processual idóneo para cobrança das dívidas emergentes de responsabilidade civil do gestor pelo não pagamento das coimas em que a respectiva empresa foi condenada, sendo a oposição à execução fiscal o meio processual adequado para o responsável subsidiário apresentar a sua defesa e devendo ser aplicadas nesse processo as soluções processuais que visam a protecção dos direitos dos arguidos, designadamente a possibilidade de conhecer oficiosamente de todas as questões relevantes, sem qualquer limitação pelo pedido e causa de pedir invocados”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/6aab79190425d56680257a92004de7c2?OpenDocument>

63. Acórdão do STA proferido em 26-09-2012, no proc. n.º 0729/12 (relator Fernanda Maçãs)

Sumário:

- I- “O facto tipificado como contraordenação no n.º 2 do art. 114.º do RGIT é o tipificado no n.º1 do mesmo preceito legal, mas cometido de forma negligente, constituindo seu

pressuposto essencial a prévia dedução da prestação tributária não entregue.

- II- Não preenche o tipo legal de contraordenação previsto e punido nos números 1 e 2 do art. 114.º do RGIT a falta de entrega da prestação tributária de IVA, pois no IVA a prestação a entregar é, não a prestação tributária deduzida, mas a diferença positiva entre o imposto suportado pelo sujeito passivo e o imposto a cuja dedução tem direito”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/b3f8f438bc084a0680257a930038b5ee?OpenDocument>

64.Acórdão do STA proferido em 16-01-2013, no proc. n.º 01064/12 (relator Lino Ribeiro)

Sumário:

- I- “O art. 79.º, n.º 1, do RGIT exige que a decisão de aplicação da coima há-de conter ou observar determinados requisitos, entre os quais, a descrição sumária dos factos e a indicação das normas violadas e punitivas, com vista a assegurar aos arguidos a possibilidade do exercício efectivo dos seus direitos de defesa, o que só poderá ser alcançado se o mesmo tiver conhecimento efectivo dos factos que lhe são imputados e das normas legais que em que se enquadram.
- II- A decisão administrativa de aplicação da coima que se limita a indicar como normas violadas as constantes dos arts. 114.º, n.º 2, do RGIT, e 26.º, n.º4, do CIVA, omitindo qualquer referência ao art. 114.º, n.º 5, alínea a), do RGIT, não dá cumprimento às exigências do art. 79.º, n.º 1, alínea b), do RGIT, pondo em causa os direitos de defesa do arguido, pelo que enferma de nulidade insuprível, nos termos do disposto no art. 63.º, n.º 1, alínea d), do RGIT”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/87f369c0a4a8b9ca80257afb004fa214?OpenDocument>

65.Acórdão do STA proferido em 16-01-2013, no proc. n.º 01064/12 (relator Lino Ribeiro)

Sumário:

- I- “O art. 79.º, n.º 1, do RGIT exige que a decisão de aplicação da coima há-de conter ou

observar determinados requisitos, entre os quais, a descrição sumária dos factos e a indicação das normas violadas e punitivas, com vista a assegurar aos arguidos a possibilidade do exercício efectivo dos seus direitos de defesa, o que só poderá ser alcançado se o mesmo tiver conhecimento efectivo dos factos que lhe são imputados e das normas legais em que se enquadram.

- II- A decisão administrativa de aplicação da coima que se limita a indicar como normas violadas as constantes dos arts. 114.º, n.º 2, do RGIT, e 26.º, n.º 4, do CIVA, omitindo qualquer referência ao art. 114.º, n.º 5, alínea a), do RGIT, não dá cumprimento às exigências do art. 79.º, n.º 1, alínea b), do RGIT, pondo em causa os direitos de defesa do arguido, pelo que enferma de nulidade insuprível, nos termos do disposto no art. 63.º, n.º 1, alínea d), do RGIT”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/87f369c0a4a8b9ca80257afb004fa214?OpenDocument>

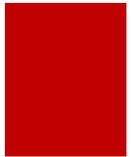
66. Acórdão do STA proferido em 06-02-2013, no proc. n.º 0988/12 (relator Fernanda Maçãs)

Sumário:

- I- “Estando em causa a aplicação de uma contraordenação por infracção a normas do Código do IRC e do IVA, o regime aplicável ao prazo de prescrição não é o das dívidas tributárias, mas sim o das contraordenações, constante do RGIT.
- II- Embora o regime do RGIT não estivesse em vigor à data da prática das infracções, em matéria de direito sancionatório, vale o princípio constitucional da aplicação do regime globalmente mais favorável ao infrator que, embora apenas previsto expressamente para as infracções criminais (art. 29.º, n.º 4, da CRP), é de aplicar analogicamente aos demais direitos sancionatórios”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/5b4440e11b8ff2b480257b210050f76c?OpenDocument>



67. Acórdão do STA proferido em 06-03-2013, no proc. n.º 01080/12 (relatora Isabel Marques da Silva)

Sumário:

- I- “Sendo o recurso de revisão da decisão de aplicação da coima um recurso extraordinário, apenas tem legitimidade para requerer a revisão o arguido, a autoridade administrativa e o Ministério Público (cf. o n.º 2 do artigo 81.º do RGCO, aplicável “ex vi” do disposto na alínea b) do artigo 3.º do RGIT), sendo que, no caso do arguido, não poderá existir legitimidade para interposição do recurso de revisão quando ela não existia para interposição de recurso ordinário.
- II- Assim, apenas no caso em que em oposição à execução os responsáveis subsidiários pelo pagamento de coimas tenham sindicado a legalidade destas se deve admitir a sua legitimidade para interponer recurso extraordinário de revisão”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/5a20cde72c8b45b580257b3a004e77c7?OpenDocument>

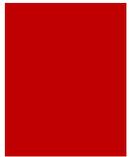
68. Acórdão do STA proferido em 13-03-2013, no proc. n.º 01451/12 (relator Fernanda Maçãs)

Sumário:

- I- “O facto tipificado como contraordenação no n.º 2 do art. 114.º do RGIT é o tipificado no n.º1 do mesmo preceito legal, mas cometido de forma negligente, constituindo seu pressuposto essencial a prévia dedução da prestação tributária não entregue.
- II- Não preenche o tipo legal de contraordenação previsto e punido nos números 1 e 2 do art. 114.º do RGIT a falta de entrega da prestação tributária de IVA, pois no IVA a prestação a entregar é, não a prestação tributária deduzida, mas a diferença positiva entre o imposto suportado pelo sujeito passivo e o imposto a cuja dedução tem direito”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/9410f90aafdfb58980257b4300353015?OpenDocument>



69. Acórdão do STA proferido em 03-04-2013, no proc. n.º 05/13 (relator Valente Torrão)

Sumário:

- I- “Não contendo o RGIT qualquer norma sobre os termos da atenuação especial da coima, será em princípio aplicável aos termos da atenuação o disposto no n.º 3 do artigo 18.º do RGCO, subsidiariamente aplicável no que respeita às contraordenações tributárias *ex vi* do disposto na alínea b) do artigo 3.º do RGIT.
- II- Quando a reduzida gravidade da infracção e da culpa do agente o justifique, como no caso dos autos, o Tribunal pode decidir proferir uma admoestação, *ex vi* do disposto no artigo 51.º do RGCO (subsidiariamente aplicável às contraordenações tributárias por força da alínea b) do artigo 3.º do RGIT).
- III- Mantendo-se a imputação da infracção feita pela Administração fiscal, há que condenar em custas a recorrida na medida em que decaiu, e bem assim nas devidas na fase administrativa do processo de contraordenação, *ex vi* do disposto no artigo 513.º do Código de Processo Penal, aplicável subsidiariamente por força dos artigos 2.º, alínea b) do RGIT e 41.º n.º 1 do RGCO”.

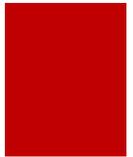
Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/0543caf4c817aeda80257b4b003e06cc?OpenDocument>

70. Acórdão do STA proferido em 23-04-2013, no proc. n.º 0271/13 (relator Fernanda Maçãs)

Sumário:

- I- “Nos termos do disposto no art. 3.º, alínea b), do RGIT, quanto às contraordenações e respetivo processamento é subsidiariamente aplicável o regime geral do ilícito de mera ordenação social.
- II- Os motivos de rejeição previstos no art. 63.º do regime geral das contraordenações (RGCO) são apenas a intempestividade e a falta de observância de requisitos de forma, pelo que em todos os outros casos, mesmo que existam excepções dilatórias ou peremptórias, o recurso não poderá ser rejeitado, tendo a questão de ser apreciada em despacho a proferir nos termos do art. 64.º do RGCO ou por sentença.
- III- Encontrando-se resposta para a questão por aplicação subsidiária do regime geral das contraordenações, nos termos do disposto no art. 3.º, alínea b), do RGIT, não havia que chamar à colação o regime do CPP (rejeitando a acusação) porque este constitui direito



subsidiário, apenas quanto aos crimes e o seu processamento, nos termos da alínea a), do mesmo preceito”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/5170d169675609f180257b650047ff7c?OpenDocument>

71. *Acórdão do STA proferido em 30-04-2013, no proc. n.º 01418/12 (relator Casimiro Gonçalves)*

Sumário:

- I- “Da conjugação do disposto nos arts. 59.º n.º 3 e 63.º do RGCO e no art. 80.º n.º 2 do RGIT resulta que os motivos de rejeição são apenas a intempestividade e a falta de observância dos requisitos de forma: recurso apresentado sob a forma escrita, contendo alegações e conclusões. Nos outros casos o recurso não poderá ser rejeitado, tendo a questão de ser apreciada em despacho a proferir nos termos do art. 64.º do RGCO ou por sentença.
- II- Sendo decretada em processo judicial de contraordenação a nulidade da decisão administrativa de aplicação de coima, há lugar à baixa dos autos à AT que aplicou tal coima, para eventual renovação do acto sancionatório”.

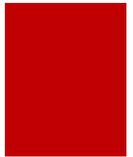
Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/750b352680b9441380257b7900493c45?OpenDocument>

72. *Acórdão do STA proferido em 30-04-2013, no proc. n.º 0175/13 (relator Fernanda Mações)*

Sumário:

- I- “Após o aditamento da alínea c) do n.º 1 do art. 148.º do CPPT, pela Lei n.º 3-B/2010, de 28/4, o processo de execução fiscal é meio processual idóneo para cobrança das dívidas emergentes de responsabilidade civil do gestor pelo não pagamento das coimas em que a respectiva empresa foi condenada, sendo a oposição à execução fiscal o meio processual adequado para o responsável subsidiário apresentar a sua defesa e devendo ser aplicadas nesse processo as soluções processuais que visam a protecção dos direitos



dos arguidos, designadamente a possibilidade de conhecer officiosamente de todas as questões relevantes, sem qualquer limitação pelo pedido e causa de pedir invocados.

- II- O artigo 8.º do RGIT não consagra qualquer presunção de culpa e, por isso, recai sobre a Administração Tributária a demonstração da culpa pela insuficiência do património social (cf. art. 324.º, n.º1, do CC), cuja omissão de alegação e prova determina a ilegalidade do despacho de reversão e tem como consequência a extinção da execução dirigida contra o revertido”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/85e059fc12d1d97880257b7200495a82?OpenDocument>

73.Acórdão do STA proferido em 08-05-2013, no proc. n.º 0655/13 (relator Francisco Rothes)

Sumário:

- I- “É aplicável subsidiariamente ao processo contraordenacional tributário, regulado pelo RGIT, a norma do art. 73.º, n.º 2, do RGCO, em que se permite aos tribunais superiores aceitar recursos da sentença, ou do despacho referido no art. 64.º do mesmo RGCO, quando tal se afigure manifestamente necessário à melhoria da aplicação do direito ou à promoção da uniformidade da jurisprudência, mesmo em casos em que o valor da coima é inferior à alçada do tribunal tributário.
- II- A expressão melhoria da aplicação do direito não deve restringir-se, ao contrário do que parece resultar da sua letra, a casos em que estejam em causa questões de interpretação ou aplicação da regra jurídica, propriamente ditas, mas deve compreender também casos de erros claros na decisão judicial.
- III- Afigura-se manifestamente necessário à melhoria da aplicação do direito ou à promoção da uniformidade da jurisprudência o recurso da decisão judicial que, tendo considerado verificada a nulidade da decisão administrativa de aplicação de coima por falta de requisitos essenciais, rejeitou a acusação ao abrigo do art. 311.º do CPP, que considerou subsidiariamente aplicável, tanto mais que, em face dessa rejeição, a AT ficaria impedida de, sanando aquela nulidade, renovar o acto sancionatório e que essa decisão contraria a jurisprudência uniforme relativa às consequências dessa nulidade.
- IV- Verificada, em processo judicial de contraordenação tributária, a nulidade decorrente da falta de descrição dos factos [cf. arts. 79.º, n.º 1, alínea b), e 63.º, n.º 1, alínea d), do

RGIT], não há lugar à rejeição da acusação (apenas permitida nos casos de intempestividade e de falta de observância dos requisitos de forma), mas à anulação da decisão administrativa e remessa dos autos à entidade administrativa”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/99032c79a520287680257b7f004c965b?OpenDocument>

74. *Acórdão do STA proferido em 22-05-2013, no proc. n.º 0278/13 (relator Francisco Rothes)*

Sumário:

“Verificada, em processo judicial de contraordenação tributária, a nulidade decorrente da falta de descrição dos factos [cf. arts. 79.º, n.º 1, alínea b), e 63.º, n.º 1, alínea d), do RGIT], não há lugar à rejeição da acusação (apenas permitida nos casos de intempestividade e de falta de observância dos requisitos de forma), mas, ao invés de anulação da decisão administrativa e remessa dos autos à entidade administrativa (para, querendo, sanar a nulidade e renovar o acto sancionatório)”.

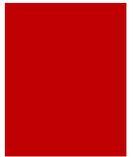
Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/50788e89cff11b4980257b8200458c48?OpenDocument>

75. *Acórdão do STA proferido em 18-06-2013, no proc. n.º 0595/13 (relator Fernanda Maçãs)*

Sumário:

“As notificações das decisões cominatórias de coimas não se inserem no âmbito do estatuído no n.º 1 do art. 38.º do CPPT, razão por que não carecem de ser realizadas por via postal sob AR, no entanto, constitui jurisprudência deste Supremo Tribunal que a presunção do n.º 2 do art. 39.º do CPPT não se aplica caso a notificação tenha sido devolvida, quer na situação de carta registada quer na situação de carta registada com aviso de recepção. É que não contendo o artigo 39.º do CPPT uma resposta directa à questão dos efeitos decorrentes da devolução da carta registada simples, numa interpretação da norma em conformidade com a garantia constitucional da notificação (cf. art. 268.º, n.º 3, da CRP), defende-se, que se deve aplicar o regime que está previsto para a forma de notificação com aviso de recepção, de que resulta a imposição de uma segunda



carta registada, nos termos do estatuído no art. 39.º, n.ºs 5 e 6, do CPPT”.

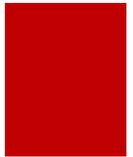
Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/9a1a92633ecbde5880257ba900510e68?OpenDocument>

76.Acórdão do STA proferido em 19-02-2014, no proc. n.º 01921/13 (relator Francisco Rothes)

Sumário:

- I- “Apesar de a lei (art. 97.º, n.º 3, da LGT e art. 98.º, n.º 4, CPPT) impor a sanção da nulidade por erro na forma do processo, o juiz deve-se abster de convolar para a forma processual tida por adequada ao pedido formulado se a petição inicial se mostrar extemporânea relativamente a este último, uma vez que, em obediência ao princípio da economia processual, estão genericamente proibidos os actos inúteis – cf. art. 130.º do CPC novo.
- II- Se os elementos de que o juiz dispunha à data não lhe permitiam concluir pela intempestividade da petição inicial para a forma processual adequada, impunha-se-lhe essa convolação, sem prejuízo de, ulteriormente, declarar a caducidade do direito de deduzir o meio processual próprio se, em face de novos elementos, verificar que esta ocorre.
- III- Transitada em julgado a decisão que julgou verificado o erro na forma do processo e ordenou a convolação para a forma processual adequada, não pode voltar a discutir-se a questão da propriedade do meio processual utilizado.
- IV- O art. 63.º do RGIT enumera nulidades do processo de contraordenação tributário na fase administrativa, as quais, apesar de poderem ser arguidas até decisão final de todo o processo, incluindo as fases de recursos judicial e jurisdicional, em virtude de serem insupríveis, se reportam a vícios de natureza procedimental/processual, isto é, conexions com a violação de ditames legais de natureza adjectiva e, sobretudo, de índole formal, cuja gravidade jamais se aproxima da que se detecta nos exemplos de actos nulos que o legislador registou nas diversas alíneas do n.º 2 do art. 133.º do CPA.
- V- Se o legislador tivesse querido viabilizar a possibilidade de recurso judicial a todo o tempo, por certo não teria deixado de prever essa excepcional possibilidade no art. 80.º, n.º 1, do RGIT, à semelhança do que fez, no processo administrativo, com o art. 58.º, n.º 1, do CPTA”.



Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/ba6132159c59a31880257c8b005d0938?OpenDocument>

77. Acórdão do STA proferido em 02-04-2014, no proc. n.º 01057/13 (relator Ascensão Lopes)

Sumário:

- I- “Considerando o conteúdo justificativo da decisão de aplicação da coima a que se referem os autos entende-se que apesar de sintético não foi violado o disposto no art.º 79.º n.º 1 al. b) do RGIT.
- II- Mas, ainda que o fosse como o considerou a decisão de 1ª instância, sempre o facto de ter sido aplicada uma coima única em cúmulo jurídico pelo valor mínimo determina que não ocorra nulidade insuprível (vide ac. do STA de 16/04/1997 proferido no recurso n.º 21221 citado na sentença recorrida), pelo que falece por completo a pretensão da recorrente”.

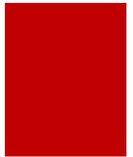
Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/fe749c572a8a07f780257cb6003a4933?OpenDocument>

78. Acórdão do STA proferido em 09-04-2014, no proc. n.º 0341/13 (relatora Dulce Neto)

Sumário:

- I- “Tendo em conta que o acórdão do Plenário do Tribunal Constitucional n.º 437/2011, prolatado no proc. n.º 206/10, julgou não ser inconstitucional a norma do artigo 8.º n.º 1 do RGIT, e tendo em conta que, na sequência dessa jurisprudência mais qualificada em termos de controlo da constitucionalidade das normas, a jurisprudência do STA sofreu uma alteração, passando também a acolher essa posição, deve decidir-se pela não inconstitucionalidade da norma, em conformidade com ao disposto no artigo 8.º n.º 3 do Código Civil.
- II- Todavia, o art. 8.º do RGIT não consagra qualquer presunção de culpa e, por isso, recai sobre o autor do despacho de reversão o ónus de alegar a culpa do gerente pela insuficiência do património social, e sempre que essa alegação seja contestada em sede de oposição recai sobre a Fazenda Pública o ónus de a provar, em conformidade com o disposto no art.º 74.º n.º 1 da LGT, sob pena de ilegitimidade do oponente para a



execução.

- III- Por outro lado, nem o art. 8.º do RGIT nem o artigo 24.º da LGT estendem a responsabilidade subsidiária dos gerentes às dívidas de custas e encargos dos processos de contraordenação fiscal, pelo que também se verifica a invocada ilegitimidade do oponente para a execução fiscal no que toca a esses encargos da responsabilidade da sociedade arguida”.

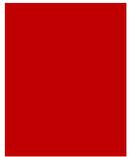
Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/1e1e624d4ef19cf680257cc10038ac79?OpenDocument>

79.Acórdão do STA proferido em 23-04-2014, no proc. n.º 0194/14 (relatora Isabel Marques da Silva)

Sumário:

- I- “O n.º 2 do artigo 114.º do RGIT, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 64.º-A/2011, de 30 de Dezembro - nos termos da qual o limite mínimo da contraordenação negligente por “falta de entrega da prestação tributária” foi elevado de 10% para 15% do valor do imposto em falta -, é aplicável aos factos praticados após a data da entrada em vigor daquela lei.
- II- Julgando-se preenchidos os pressupostos legais de atenuação especial da coima, previstos no artigo 32.º, n.º 2 do RGIT, haverá que atender a que, nos termos do disposto no artigo 18.º do Regime Geral das Contraordenações, os limites mínimos e máximos das coimas abstractamente aplicáveis se reduzem para metade, sendo dentro destes novos limites que terão de ser fixadas as coimas concretamente aplicadas a cada uma das contraordenações fiscais em concurso.
- III- As coimas individualmente fixadas para as contraordenações em concurso praticadas após a entrada em vigor da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro - que deu nova redacção ao artigo 25.º do RGIT, reintroduzindo-lhe a sua redacção originária (que havia sido alterada pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro) - são objecto de cúmulo material, e não de cúmulo jurídico”.



Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/0b3c48b588665e9280257cc8004e55cf?OpenDocument>

80. Acórdão do STA proferido em 21-05-2014, no proc. n.º 0197/14 (relator Ascensão Lopes)

Sumário:

- I- “Para além dos casos previstos no artigo 83.º do RGIT, é admissível em casos justificados o recurso em processo de contraordenação tributário com base em fundamentos previstos no artigo 73.º Lei-Quadro das Contraordenações, aplicável *ex vi* da alínea b) do artigo 3.º do RGIT, designadamente “quando tal se afigure manifestamente necessário à melhoria da aplicação do direito ou à promoção da uniformidade da jurisprudência” (cf. o n.º 2 do artigo 73.º);
- II- Não se afigura “manifestamente necessário à melhoria da aplicação do direito ou à promoção da uniformidade da jurisprudência” o recurso de decisão de condenação da Fazenda Pública em custas em processo de contraordenação no qual foi proferida decisão declarando a nulidade da decisão administrativa por falta de requisitos essenciais”.

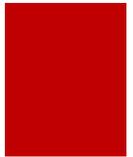
Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/408889e84866b94780257d10004de2b3?OpenDocument>

81. Acórdão do STA proferido em 21-05-2014, no proc. n.º 0306/14 (relator Casimiro Gonçalves)

Sumário:

- I- “Nos termos do disposto no n.º 2 do art. 114.º do RGIT (na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 64.º-A/2011, de 30/12) o limite mínimo da contraordenação negligente por “falta de entrega da prestação tributária” é o de 15% do valor do imposto em falta.
- II- Julgando-se preenchidos os pressupostos legais de atenuação especial da coima, previstos no art. 32.º, n.º 2 do RGIT, haverá que atender a que, nos termos do disposto no art. 18.º do RGCO, os limites mínimos e máximos das coimas abstractamente aplicáveis se reduzem para metade, sendo dentro destes novos limites que terão de ser fixadas as coimas concretamente aplicadas a cada uma das contraordenações fiscais em concurso.



- III- As coimas individualmente fixadas para as contraordenações em concurso praticadas após a entrada em vigor da Lei n.º 55-A/2010, de 31/12 - que deu nova redacção ao art. 25.º do RGIT, reintroduzindo-lhe a sua redacção originária (que havia sido alterada pela Lei n.º 64-A/2008, de 31/12) - são objecto de cúmulo material, e não de cúmulo jurídico”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/0ecb3db7829b7b4880257ce700339e88?OpenDocument>

82.Acórdão do STA proferido em 21-05-2014, no proc. n.º 0457/14 (relator Ana Paula Lobo)

Sumário:

“A declaração de insolvência de uma sociedade é fundamento de extinção do procedimento contraordenacional e da execução fiscal em que se proceda à cobrança coerciva da coima aplicada”.

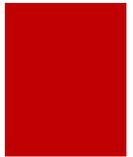
Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/3384c98a83f5740a80257ce40044052b?OpenDocument>

83.Acórdão do STA proferido em 28-05-2014, no proc. n.º 0311/14 (relator Aragão Seia)

Sumário:

- I- “A contagem do prazo de vinte dias após a notificação da decisão administrativa de aplicação da coima, de que o arguido dispõe para interpor recurso (art. 80.º, n.º, 1 do RGIT), faz-se nos termos do artigo 60.º do RGCO (ex vi da alínea b) do art. 3.º do RGIT), donde resulta que o prazo se suspende aos sábados, domingos e feriados.
- II- Terminando esse prazo em férias judiciais, transfere-se para o primeiro dia útil seguinte, por força do preceituado no art. 279.º, alínea e), do CC”.



Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/b081babf617a3adc80257cec004cc751?OpenDocument>

84. Acórdão do STA proferido em 28-05-2014, no proc. n.º 0937/13 (relator Ana Paula Lobo)

Sumário:

- I- “Para se definir que uma decisão é nula, é absolutamente imprescindível conhecer o seu conteúdo que se não basta com o que consta da notificação dessa decisão ao arguido, em documento normalizado, processado em computador onde se insere uma súmula da decisão.
- II- Não existindo nos autos a decisão que aplicou a coima, impossível se torna saber se ela contém ou não os requisitos constantes do art.º 79.º do RGIT.
- III- O Tribunal recorrido ao tomar conhecimento da decisão apenas pelo texto da notificação que a refere sumariamente, praticou um acto não permitido por lei, que constitui irregularidade processual que teve influência decisiva no processo, a partir de uma omissão do procedimento previsto no art.º 81.º do RGIT.
- IV- Tal implica, nos termos do disposto no art.º 123.º do CPP, aqui subsidiariamente aplicável, a invalidade da sentença proferida e actos subsequentes”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/d7792e6fd559178380257cec003496a9?OpenDocument>

85. Acórdão do STA proferido em 02-07-2014, no proc. n.º 0460/14 (relator Ana Paula Lobo)

Sumário:

- I- “De 2001 e 2009 e após 2011, o artigo 25.º do RGIT manda sancionar o concurso de contraordenações através do sistema do cúmulo material, tendo este sistema sido o do cúmulo jurídico em 2009 e 2010.
- II- Formulado o pedido de apensação dos diversos processos de contraordenação e realização de cúmulo de coimas, perante o Chefe do Serviço de Finanças que o indeferiu e estando pendente de recurso tal decisão de indeferimento, que será inviabilizada, total ou parcialmente pelo cumprimento da decisão que aplicou a coima sem realização

de cúmulo, apresenta-se a decisão do referido recurso como questão prejudicial no processo de oposição à execução, a determinar a suspensão dos seus termos até que seja ali proferida decisão, com trânsito em julgado, ao abrigo do disposto no art.º 279.º, n.º 1 do Código de Processo Civil ex vi do art.º 2.º do Código de Procedimento e Processo Tributário”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/81d9e3f735a7d13a80257d0f003c317c?OpenDocument>

86.Acórdão do STA proferido em 10-09-2014, no proc. n.º 0521/14 (relator Francisco Rothes)

Sumário:

- I- “A menção feita na decisão administrativa de aplicação da coima, de que «o agente retirou um benefício económico com a prática da contra ordenação correspondente ao Imposto que a mercadoria em apreço, pagaria, caso, nas condições gerais, de venda ao público, procedesse à sua comercialização», sendo que era ao arguido que competia liquidar e pagar o IEC em causa, é bastante para lhe permitir saber qual o benefício económico que a autoridade administrativa considerou para efeitos de fixação da coima.
- II- A falta da quantificação do montante do imposto devido, na medida em que não restringe de modo algum o direito de defesa da Arguida, não constitui vício de fundamentação algum e, muito menos, pode constituir nulidade insuprível, a determinar a anulação judicial da decisão administrativa de aplicação da coima ao abrigo do disposto nos arts. 79.º, n.º 1, alínea c), e 63.º, n.º 1, alínea d), do RGIT”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/77a0d6bd3d02891180257d51004ced43?OpenDocument>

87.Acórdão do STA proferido em 10-09-2014, no proc. n.º 0521/14 (relator Francisco Rothes)

Sumário:

- I- “A menção feita na decisão administrativa de aplicação da coima, de que «o agente retirou um benefício económico com a prática da contra ordenação correspondente ao

Imposto que a mercadoria em apreço, pagaria, caso, nas condições gerais, de venda ao público, procedesse à sua comercialização», sendo que era ao arguido que competia liquidar e pagar o IEC em causa, é bastante para lhe permitir saber qual o benefício económico que a autoridade administrativa considerou para efeitos de fixação da coima.

- II- A falta da quantificação do montante do imposto devido, na medida em que não restringe de modo algum o direito de defesa da Arguida, não constitui vício de fundamentação algum e, muito menos, pode constituir nulidade insuprível, a determinar a anulação judicial da decisão administrativa de aplicação da coima ao abrigo do disposto nos arts. 79.º, n.º 1, alínea c), e 63.º, n.º 1, alínea d), do RGIT”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/77a0d6bd3d02891180257d51004ced43?OpenDocument>

88.Acórdão do STA proferido em 01-10-2014, no proc. n.º 01665/13 (relator Pedro Delgado)

Sumário:

- I- “O requisito da decisão administrativa de aplicação da coima constante da primeira parte da alínea b) do n.º 1 do artigo 79.º do RGIT - descrição sumária dos factos - deve interpretar-se tendo presente o tipo legal de infracção no qual se prevê e pune a contraordenação imputada ao arguido, pois que os factos que importa descrever, embora sumariamente, na decisão de aplicação da coima serão os factos constitutivos como tal tipificados na norma que pune como contraordenação fiscal a conduta do agente.
- II- Para que se verifique a possibilidade de dispensa da coima o art.º 32.º do Regime Geral das Infracções Tributárias impõe que se verifiquem, cumulativamente, os seguintes requisitos: que a prática da infracção não ocasione prejuízo efectivo à receita tributária (al. a); que esteja regularizada a falta cometida (al. b); que a falta revele um diminuto grau de culpa.
- III- A exigência cumulativa de que esteja regularizada a falta cometida e que a prática da infracção não ocasione prejuízo efectivo à receita tributária conduz à conclusão de que, para ocorrer dispensa, não basta a regularização da falta, sendo necessário que se esteja perante uma situação em que não chegou a produzir-se prejuízo, antes de ocorrer a regularização. Assim, é condição da dispensa de coima que não tenha sido ocasionado

prejuízo, não sendo relevante para preenchimento dessa condição o eventual ressarcimento do prejuízo provocado pela conduta que constitui contraordenação.

- IV- Por força da Lei n.º 53-A/2006, 29 Dezembro, aplicável ao caso sub judice, o art.º 26.º, n.º 3 do Regime Geral das Infrações Tributárias passou a ter a seguinte redacção: “o montante mínimo da coima é de € 30, exceto em caso de redução da coima em que é de €15”. A eliminação da expressão “se o contrário não resultar da lei”, constante da anterior redacção, revela a opção clara do legislador em estabelecer também um regime vinculativo relativamente ao limite mínimo da coima que é assim abstractamente fixado em 30 €”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/15b1542368f0435280257d69004a9d85?OpenDocument>

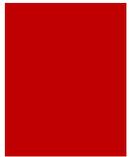
89.Acórdão do STA proferido em 29-10-2014, no proc. n.º 01024/14 (relator Casimiro Gonçalves)

Sumário:

- I- “No recurso de aplicação de coima o juiz só pode decidir por despacho depois de notificados o arguido e o Ministério Público, anunciando essa sua intenção, conforme o disposto no n.º 2 do art. 64.º do RGCO.
- II- Tendo sido omitida tal formalidade, a respetiva decisão enferma da nulidade insanável prevista na al. c) do art. 119.º, bem como da nulidade prevista na al. d) do n.º 2 do art. 120.º, ambos do CPPenal, pelo que é, assim, inválida, nos termos do disposto no n.º 1 do art. 122.º também do mesmo compêndio, aplicável ex vi al. b) do art. 3.º do RGIT e art. 41.º do RGCO”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/79fbcf726f3d46b880257d8c0051045a?OpenDocument>



Acórdão do STA proferido em 19-11-2014 no proc. n.º 01291/14 (relator Francisco Rothes)

Sumário:

- I- “Verifica-se a nulidade insanável prevista na alínea c) do art. 119.º, bem como a nulidade prevista na alínea d) do n.º 2 do art. 120.º, ambos do CPP, se o despacho por que o juiz decidiu o recurso da decisão administrativa de aplicação de coima não foi antecedido da notificação ao arguido e o Ministério Público para os efeitos previstos na segunda parte do n.º 2 do art. 64.º do RGCO, o que determina a invalidade dessa decisão, nos termos do disposto no n.º 1 do art. 122.º do mesmo CPP, sempre aplicável *ex vi* da alínea b) do art. 3.º do RGIT e do art. 41.º do RGCO.
- II- Porque essa decisão conheceu o recurso judicial sem a prévia concordância do arguido e do Ministério Público, o recurso jurisdicional dela interposto com esse fundamento deve ser provido, declarando-se nula a decisão e remetendo-se os autos ao tribunal *a quo*, a fim de assegurar a audição prévia do arguido e do Ministério Público”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/f2b0b0c44e39c63c80257d9b0057d67e?OpenDocument>

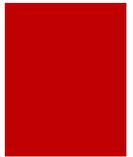
90.Acórdão do STA proferido em 14-01-2015, no proc. n.º 0573/14 (relatora Isabel Marques da Silva)

Sumário:

“Em matéria contraordenacional tributária não há lugar a recurso de revista excepcional, pois que as disposições do CPTA lhes são, em razão da matéria, legalmente inaplicáveis e a lei aplicável não prevê esta espécie de recurso, pelo que este é legalmente inadmissível, impondo-se a respectiva rejeição”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/30a0fad3b2a2a3180257dcf00403295?OpenDocument>



91. Acórdão do STA proferido em 28-01-2015, no proc. n.º 0335/14 (relator Pedro Delgado)

Sumário:

- I- “O limite mínimo das coimas previsto no n.º 3 do art. 26.º do RGIT é aplicável aos casos previstos no art. 114.º daquele diploma legal, em que o mínimo das coimas é igual ao valor da prestação em falta, no caso de contraordenação dolosa, e é de 15% desse valor se a contraordenação for por negligência.
- II- As coimas fixadas para as contraordenações em concurso praticadas após a entrada em vigor da Lei n.º 55-A/2010 de 31.12, que deu nova redacção ao art.º 25.º do RGIT, são objecto de cúmulo material e não de cúmulo jurídico”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/9756f1234bf63acb80257ddd00415707?OpenDocument>

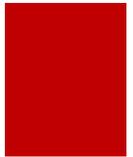
92. Acórdão do STA proferido em 04-03-2015, no proc. n.º 01396/14 (relator Aragão Seia)

Sumário:

- I- “Assiste legitimidade à Fazenda Pública para interpor recurso do despacho judicial que determinou a apensação de diversos processos de impugnação de decisões proferidas em autos de contraordenação por a identidade do infractor ser a mesma em todas elas;
- II- No momento em que a impugnação da decisão administrativa que aplicou uma sanção relativa a uma infracção como a dos autos dá entrada em Tribunal, conjuntamente com outras respeitantes ao mesmo infractor, ou quando relativamente a esse infractor já se encontrem pendentes nesse Tribunal processos por infracções idênticas, o juiz deve ordenar a apensação de processos, assim cumprindo a regra estabelecida no artigo 25.º do Código de Processo Penal;
- III- Na fase judicial a apensação deve ser ordenada no despacho liminar ou em qualquer momento antes de ser designada data para o julgamento ou antes da prolação da decisão por mero despacho, cf. artigo 64.º do RGIMOS e 82.º do RGIT”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/126e971243d3c65280257e04003b5dcf?OpenDocument>



93. Acórdão do STA proferido em 11-03-2015, no proc. n.º 074/15 (relator Aragão Seia)

Sumário:

- I- “Assiste legitimidade à Fazenda Pública para interpor recurso do despacho judicial que determinou a apensação de diversos processos de impugnação de decisões proferidas em autos de contraordenação por a identidade do infractor ser a mesma em todas elas;
- II- No momento em que a impugnação da decisão administrativa que aplicou uma sanção relativa a uma infracção como a dos autos, dá entrada em Tribunal, conjuntamente com outras respeitantes ao mesmo infractor, ou quando relativamente a esse infractor já se encontrem pendentes nesse Tribunal processos por infracções idênticas, o juiz deve ordenar a apensação de processos, assim cumprindo a regra estabelecida no artigo 25.º do Código de Processo Penal;
- III- Na fase judicial a apensação deve ser ordenada no despacho liminar ou em qualquer momento antes de ser designada data para o julgamento ou antes da prolação da decisão por mero despacho, cf. artigo 64.º do RGIMOS e 82.º do RGIT”.

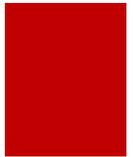
Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/bf204de9c64d14bf80257e0a004d3f65?OpenDocument>

94. Acórdão do STA proferido em 08-04-2015, no proc. n.º 075/15 (relatora Isabel Marques da Silva)

Sumário:

- I- “Assiste legitimidade à Fazenda Pública para interpor recurso do despacho judicial que determinou a apensação de diversos processos de impugnação de decisões proferidas em autos de contraordenação por a identidade do infractor ser a mesma em todas elas;
- II- No momento em que a impugnação da decisão administrativa que aplicou uma sanção relativa a uma infracção como a dos autos dá entrada em Tribunal, conjuntamente com outras respeitantes ao mesmo infractor, ou quando relativamente a esse infractor já se encontrem pendentes nesse Tribunal processos por infracções idênticas, o juiz deve ordenar a apensação de processos, assim cumprindo a regra estabelecida no artigo 25.º do Código de Processo Penal;
- III- Na fase judicial a apensação deve ser ordenada no despacho liminar ou em qualquer momento antes de ser designada data para o julgamento ou antes da prolação da



decisão por mero despacho, cf. artigo 64.º do RGIMOS e 82.º do RGIT”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/886c1b0ceb4ba3d180257e230047e316?OpenDocument>

95. *Acórdão do STA proferido em 22-04-2015, no proc. n.º 073/15 (relatora Dulce Neto)*

Sumário:

- I- “Tendo o recurso judicial da decisão administrativa que aplicou uma coima por infracção como a dos autos dado entrada em Tribunal conjuntamente com outros recursos respeitantes ao mesmo infrator, ou quando, relativamente ao mesmo infrator, já se encontrarem pendentes no Tribunal recursos por infracções idênticas, deve o juiz ordenar a apensação de todos esses processos judiciais, assim cumprindo a regra estabelecida no artigo 25.º do Código de Processo Penal;
- II- Na fase judicial a apensação deve ser ordenada no despacho liminar ou em qualquer momento antes de ser designada data para o julgamento ou antes da prolação da decisão por mero despacho (artigo 64.º do RGIMOS e 82.º do RGIT)”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/07fa5aa87e3de33680257e370045bedd?OpenDocument&Highlight=0,contraordena%C3%A7%C3%A3o>

96. *Acórdão do STA proferido em 29-04-2015, no proc. n.º 0124/15 (relator Casimiro Gonçalves)*

Sumário:

- I- “A Fazenda Pública tem legitimidade para interpor recurso do despacho judicial que determinou a apensação de diversos processos de impugnação de decisões administrativas de aplicação de coima proferidas em autos de contraordenação por a identidade do infractor ser a mesma em todas elas;
- II- No momento em que a impugnação da decisão administrativa que aplicou uma sanção relativa a uma infracção como a dos autos dá entrada em Tribunal, conjuntamente com

outras respeitantes ao mesmo infractor, ou quando relativamente a esse infractor já se encontrem pendentes nesse Tribunal processos por infracções idênticas, o juiz deve ordenar a apensação de processos, assim cumprindo a regra estabelecida no art. 25.º do Código de Processo Penal;

- III- Na fase judicial, a apensação deve ser ordenada no despacho liminar ou em qualquer momento antes de ser designada data para o julgamento ou antes da prolação da decisão por mero despacho (cf. art. 64.º do RGCO e 82.º do RGIT)”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/f023e10f23e1618280257e3d004bdf50?OpenDocument&Highlight=0,contraordena%C3%A7%C3%A3o>

97. Acórdão do STA proferido em 20-05-2015, no proc. n.º 01423/14 (relator Aragão Seia)

Sumário:

“Ocorrendo sucessão de leis que estipulam diferentes prazos de prescrição das coimas deve ser aplicável ao caso aquele que em concreto se mostrar mais favorável”.

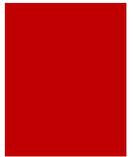
Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/4a413e3ddfe6f8bb80257e50005195ef?OpenDocument&Highlight=0,contraordena%C3%A7%C3%A3o>

98. Acórdão do STA proferido em 17-06-2015, no proc. n.º 01478/14 (relatora Dulce Neto)

Sumário:

- I- “O recurso de revista excepcional previsto no artigo 150.º do CPTA não corresponde à introdução generalizada de uma nova instância de recurso, funcionando apenas “como uma válvula de segurança do sistema”, pelo que só é admissível se estivermos perante uma questão que, pela sua relevância jurídica ou social, se revista de importância fundamental, ou se a admissão deste recurso for claramente necessária para uma melhor aplicação do direito.
- II- Não se justifica a admissão de revista excepcional para reapreciação da questão de



saber se o regime de suspensão do processo de contraordenação previsto no art. 55.º n.º 1 do RGIT deva ser aplicado, por analogia, ao processo de execução instaurado para cobrança de dívida de coimas”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/fb6efaa45b541ccd80257e69003e09bc?OpenDocument&Highlight=0,contraordena%C3%A7%C3%A3o>

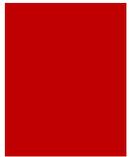
99. Acórdão do STA proferido em 17-06-2015, no proc. n.º 0137/15 (relator Aragão Seia)

Sumário:

- I- “Assiste legitimidade à Fazenda Pública para interpor recurso do despacho judicial que determinou a apensação de diversos processos de impugnação de decisões proferidas em autos de contraordenação por a identidade do infractor ser a mesma em todas elas;
- II- No momento em que a impugnação da decisão administrativa que aplicou uma sanção relativa a uma infracção como a dos autos, dá entrada em Tribunal, conjuntamente com outras respeitantes ao mesmo infractor, ou quando relativamente a esse infractor já se encontrem pendentes nesse Tribunal processos por infracções idênticas, o juiz deve ordenar a apensação de processos, assim cumprindo a regra estabelecida no artigo 25.º do Código de Processo Penal;
- III- Na fase judicial a apensação deve ser ordenada no despacho liminar ou em qualquer momento antes de ser designada data para o julgamento ou antes da prolação da decisão por mero despacho, cf. artigo 64.º do RGIMOS e 82.º do RGIT”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/ef9e0641018eba5180257e690049cf5d?OpenDocument&Highlight=0,contraordena%C3%A7%C3%A3o>



100. Acórdão do STA proferido em 17-06-2015, no proc. n.º 0369/15 (relator Casimiro Gonçalves)

Sumário:

“A aplicação de coimas, em processos distintos, pela prática, pela mesma arguida, de várias contraordenações tributárias, sem que, conseqüentemente, haja sido feito cúmulo (material ou jurídico) das respetivas coimas, não integra nulidade insuprível dessas decisões administrativas, mormente nulidade subsumível na al. d) do n.º 1 do art. 63.º, por referência à al. c) do n.º 1 do art. 79.º, ambos do RGIT”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/c18c804c2948703780257e6f00489a46?OpenDocument&Highlight=0,contraordena%C3%A7%C3%A3o>

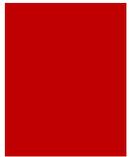
101. Acórdão do STA proferido em 25-06-2015, no proc. n.º 0382/15 (relatora Isabel Marques da Silva)

Sumário:

- I- “Não é nula a decisão de aplicação da coima que, embora de forma sintética e padronizada, cumpre os requisitos legalmente exigíveis, designadamente a descrição sumária dos factos, a indicação das normas violadas e punitivas, a quantificação da coima e a indicação dos elementos que contribuíram para a sua fixação.
- II- O facto de nela não haver referência à circunstância de o imposto ter ou não sido recebido deixou de relevar, para o futuro, a partir da alteração introduzida na alínea a) do n.º 5 do artigo 114.º do RGIT pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, pela qual se passou também a tipificar como contraordenação de falta de entrega da prestação tributária a falta de entrega ao credor tributário do imposto devido que tenha sido liquidado ou que o devesse ser e em relação à qual, contrariamente ao que sucede com o tipo previsto no n.º 3 do artigo 114.º do RGIT, não é elemento essencial da infracção que o imposto tenha sido recebido”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/96227826215066e080257e770035334c?OpenDocument>



Tribunal Central Administrativo Sul

1. *Acórdão do TCAS proferido em 23-11-2004, no proc. n.º 00219/04 (relator José Gomes Correia)*

Sumário:

“Tendo uma primeira decisão sido declarada nula por motivos processuais, ao proferir-se nova decisão sobre a mesma matéria não se verifica qualquer violação do princípio *non bis in idem* já que decisão é apenas uma, pois a primeira não subsiste no mundo jurídico”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/50c9190a03e7fc5c80256f5c00375ce9?OpenDocument>

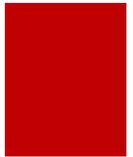
2. *Acórdão do TCAS proferido em 19-06-2007, no proc. n.º 01768/07 (relator Eugénio Sequeira)*

Sumário:

“Não é nulo o despacho administrativo que aplicou a coima quando o mesmo dá como provados os pertinentes factos donde resulta a infracção, indica as normas infringidas e punitivas e indica alguns dos elementos presentes na graduação da coima; Na falta de qualquer prova em contrário, é de presumir (presunção de facto, natural), que o agente que praticou certos factos que consubstanciam uma contraordenação tributária, teve uma representação imperfeita ou uma não representação da realização do tipo de ilícito, sendo de lhe imputar subjectivamente o mesmo a título de mera negligência”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/faaae660e72f44eb802572ff005e6952?OpenDocument>



3. *Acórdão do TCAS proferido em 11-07-2007, no proc. n.º 01800/07 (relator Eugénio Sequeira)*

Sumário:

“A possibilidade da não aplicação de qualquer coima ao abrigo do disposto no actual art.º 32.º do RGIT e anteriormente no art.º 116.º da LGT, dependia do preenchimento cumulativo dos respectivos pressupostos, onde desde logo se exigia que da prática da infracção não tenha ocasionado prejuízo efectivo à receita fiscal; A atenuação especial da coima tem por pressupostos os constantes no n.º 2 do art.º 32.º do RGIT, onde se incluem o reconhecimento pelo infractor da sua responsabilidade e a regularização da sua situação tributária até à decisão do processo; Não pode ocorrer o reconhecimento da sua responsabilidade, quando o infractor expressamente rejeita ter cometido a infracção imputada, ainda que tenha pago o imposto causal da mesma”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/e51c67d9a755949c80257316003e7546?OpenDocument>

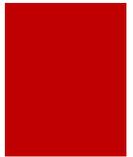
4. *Acórdão do TCAS proferido em 15-07-2008, no proc. n.º 02398/08 (relator Lucas Martins)*

Sumário:

1. “De acordo com a jurisprudência dos tribunais tributários superiores, ocorre sempre prejuízo para o credor tributário quando, a prestação tributária não for entregue nos prazos estabelecidos na lei, não sendo, por isso, aplicável o disposto, no artigo 32.º, n.º 1, do RGIT.
2. Todavia, justifica-se a atenuação especial da coima, ao abrigo do n.º 2 do artigo 32.º, do RGIT, se à luz dos elementos coligidos nos autos o arguido agiu com culpa diminuta”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/622b849b5fbd88218025748a004938d5?OpenDocument>



5. *Acórdão do TCAS proferido em 05-05-2009, no proc. n.º 02974/09 (relator José Correia)*

Sumário:

“O requerimento de interposição de recurso deve ser apresentado no Serviço de Finanças onde tiver sido instaurado o processo de contraordenação, no prazo de vinte (20) dias, atento o disposto no art.º.80, n.º.1, do RGIT, sendo o cômputo do referido prazo computado nos termos do disposto no art. 60.º, do Regime Geral das Contraordenações e Coimas, e não sendo tal prazo de natureza judicial, pelo que não se lhe aplicam as regras privativas dos prazos judiciais, como são as constantes dos art.ºs.144, n.º.1, e 145, n.º.5, do C. P. Civil, embora se suspendendo aos sábados, domingos e feriados. Havendo a arguida sido notificada pessoalmente da decisão de aplicação de coima no dia 03/10/2008 e tendo o presente recurso sido interposto no dia 03/11/2008, computado nos termos supra expostos a partir de 06/10/2008, excluindo-se os sábados e domingos dos 31 dias do mês de Outubro, o prazo de interposição de recurso teve o seu termo final no dia 31/10/20, pelo que tem de rejeitar-se liminarmente o recurso”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/753c461d80d0705e802575b3005440f1?OpenDocument>

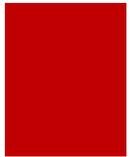
6. *Acórdão do TCAS proferido em 16-06-2009, no proc. n.º 02926/09 (relator Eugénio Sequeira)*

Sumário:

“A arguida tem legitimidade para recorrer do despacho do chefe de serviço de finanças que, em sede de processo de contraordenação, lhe aplicou uma coima; Mas carece de tal legitimidade, a pessoa colectiva que não a arguida, para da mesma decisão recorrer, não sendo também caso de rectificação de erro material da denominação da arguida, quando a sua denominação e o seu n.º de pessoa colectiva são completamente distintos dos atribuídos à arguida, e também se visa impugnar decisão diversa da proferida no mesmo processo de contraordenação”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/7cc8ec50cc303aa7802575de005575d8?OpenDocument>



7. *Acórdão do TCAS proferido em 15-07-2009, no proc. n.º 03151/09 (relator Ascensão Lopes)*

Sumário:

“Embora o CPC não constitua direito subsidiário do Regime Geral das Contraordenações (RGCO), aquele compêndio normativo aplica-se aos antecedentes da elaboração do acórdão no tribunal de recurso sendo de aplicar no caso de junção de documentos com as alegações de recurso as normas do CPC (art.ºs. 523.º, 524.º e 706.º), e sendo ainda certo que, por atenção ao princípio da verdade material ínsito quer no C.P. quer do C.P.P. (diplomas ínsitos que constituem o direito subsidiário do referido RGCO) sempre seria de efectuar um juízo sobre a utilidade desses documentos para o apuramento da referida verdade material”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/13691df0bee976e180257600002d3cd6?OpenDocument>

8. *Acórdão do TCAS proferido em 20-10-2009, no proc. n.º 03258/09 (relator Eugénio Sequeira)*

Sumário:

1. “Actualmente, depois da alteração da redacção do art.º 25.º do RGIT, que eliminou a cumulação material das penas aplicadas em contraordenação, a figura do crime continuado com os seus concretos pressupostos, prevista no Código Penal, pode ser aplicada subsidiariamente, no âmbito da punição das infracções tributárias;
2. Para que possa existir tal crime continuado, as infracções têm de ser as mesmas ou que, fundamentalmente, protejam o mesmo bem jurídico, praticadas de forma homogénea e no quadro da solicitação de uma mesma solicitação exterior que diminua consideravelmente a culpa do agente;
3. Não pode ser aplicado este regime do crime continuado, quando, desde logo, nada se prova quanto ao quadro exógeno em que terá atuado a arguida no cometimento das diversas infracções”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/8d41cbdf5abc807e80257658003ce4fc?OpenDocument>

9. Acórdão do TCAS proferido em 28-10-2009, no proc. n.º 03144/09 (relator Eugénio Sequeira)

Sumário:

“Na notificação do arguido para apresentar a sua defesa (art.º 70.º do RGIT), não têm de lhe ser indicados quais os elementos que irão servir para graduar a medida da coima a aplicar e nem a sua imputação subjectiva a título de dolo ou de negligência, podendo ser cumprida tal notificação com a simples remessa da cópia do auto de notícia (art.º 70.º n.º3 do RGIT); A dispensa da pena tem como pressuposto, desde logo, que a prática da infracção não cause prejuízo efectivo à receita tributária, o que não acontece no caso de falta de envio do correspondente meio de pagamento do imposto autoliquidado conjuntamente com a respectiva declaração periódica, em que tal falta causa sempre prejuízo na execução das receitas orçamentadas”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/4675b0c2875c09978025765f003fd1c5?OpenDocument>

10. Acórdão do TCAS proferido em 14-07-2010, no proc. n.º 04120/10 (relator José Correia)

Sumário:

“O artigo 59.º, n.º 3, do Regime Geral das Contraordenações e Coimas (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27/10), aplicável *ex vi* do artigo 3.º, al. b), do Regime Geral das Infracções Tributárias (aprovado pela Lei n.º 15/2001, de 04/08), impõe que do recurso da decisão aplicativa de coima devem constar alegações e conclusões. E porque o artigo 63.º, n.º 1, do RGCO, aplicável *ex vi* do artigo 3.º, al. b), do RGIT, estatui que o juiz rejeitará, por meio de despacho, o recurso feito sem respeito pelas exigências de forma e da petição de não consta a indicação de conclusões e, constatada esta falta, foi a recorrente notificada para, no prazo de 10 dias, apresentar novo recurso com indicação expressa de alegações e conclusões, sob pena de rejeição e não deu qualquer resposta a esta notificação, impõe-se

concluir que o recurso apresentado não respeita as exigências legais de forma pelo que teria de ser rejeitado liminarmente o presente recurso, nos termos do disposto no artigo 63.º, n.º 1, do RGCO, aplicável *ex vi* do artigo 3.º, al. b), do RGIT”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/0c5d1c10a344600580257765003ee1f6?OpenDocument>

11. Acórdão do TCAS proferido em 15-11-2011, no proc. n.º 04847/11 (relator Joaquim Condesso)

Sumário:

“No regime previsto no art.º.84, do R.G.I.T., complementado pelo R.G.C.O.C., não é possível a execução das coimas e sanções acessórias antes do trânsito em julgado ou de se ter tornado definitiva a decisão administrativa que as aplicar, sendo esta a única interpretação que assegura a constitucionalidade material deste art.º 84, do R.G.I.T., nos casos em que o recurso é interposto de decisão condenatória, assim não sendo necessário a prestação de garantia para que o mesmo recurso goze de efeito suspensivo da decisão recorrida”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/dc8a757cdd69129b8025794f0065dbe2?OpenDocument>

12. Acórdão do TCAS proferido em 18-09-2012, no proc. n.º 05770/12 (relator Joaquim Condesso)

Sumário:

“A admissibilidade do recurso do despacho judicial que rejeita o requerimento de interposição devido a extemporaneidade não depende do valor da coima aplicada ao arguido, atento o disposto no art.º.63, n.º.2, do Regime Geral das Contraordenações e Coimas, aplicável “*ex vi*” do art.º.3, al.b), do R.G.I.Tributárias”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/4b8c23c29c51575b80257a80005f1b1a?OpenDocument>

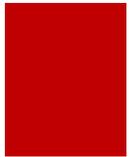
13. *Acórdão do TCAS proferido em 17-10-2013, no proc. n.º 06925/13 (relator Joaquim Condesso)*

Sumário:

“Em regra, no procedimento e processo tributários, o Tribunal ou entidade para onde subir um processo administrativo tributário deverá tomar a iniciativa de sanar ou mandar suprir qualquer deficiência ou irregularidade que o mesmo contenha (cfr.art.º.19, do C.P.P.T.). A infracção imputada ao arguido no art.º.114, n.º.2, do R.G.I.T., não se basta com uma pura omissão de um dever de agir, contém na sua descrição típica, para além disso, um elemento adicional, que, ao constituir um pressuposto da punição, tem de estar suportado em factos descritos na decisão de aplicação da coima: o de que a prestação não entregue se trate de uma “prestação tributária deduzida nos termos da lei” (cfr.art.º.114, n.º.1, do R.G.I.T.). Assim, a prévia dedução da prestação tributária não entregue constitui elemento essencial do tipo legal de contraordenação em causa e conseqüentemente para que se cumpra a “descrição sumária dos factos” que há-de constar da decisão administrativa de aplicação da coima, terá de haver referência, ainda que sumária, ao facto da prestação tributária ter sido deduzida. Devia constar da decisão de aplicação de coima a referência ao recebimento do imposto anterior à entrega à administração tributária da declaração periódica que aí vem referida, o que afasta a possibilidade de preenchimento da hipótese do art.º.114, n.º.2, do R.G.I.T. (a qual se reporta à conduta prevista no n.º.1 do mesmo preceito). O despacho de aplicação da coima examinado nos presentes autos não satisfaz o requisito da descrição sumária dos factos a que se alude o art.º.79, n.º.1, al.b), do R.G.I.T., assim enfermando da nulidade insuprível prevista no art.º.63, n.º.1, al.d), do mesmo diploma legal”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/5a3342e03f7f1ecc80257c0c005f360f?OpenDocument>



14. Acórdão do TCAS proferido em 12-12-2013, no proc. n.º 07056/13 (relator Joaquim Condesso)

Sumário:

“À matéria de conexão e apensação de processos é aplicável o disposto nos art.ºs.24 e 29, do C. P. Penal, “ex vi” do art.º.41, do R.G.C.O. As hipóteses de conexão de processos previstas nas diversas alíneas do art.º.24, n.º.1, do C. P. Penal, não abarcam a situação em que existem diversas condutas criminosas do mesmo agente (concursos reais heterogêneos - cfr.art.º.30, do C.Penal), contrariamente ao que pretende o arguido e ora recorrente. Não havendo conexão de processos, não se pode proceder à sua apensação, conforme se retira claramente do art.º.29, n.º.1, do C. P. Penal”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/b2e9fb804b671d6480257c4400453a8d?OpenDocument>

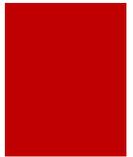
15. Acórdão do TCAS proferido em 12-06-2014, no proc. n.º 07603/14 (relator Joaquim Condesso)

Sumário:

“A restituição da taxa de justiça em processos cíveis, admitida no âmbito da conversão da taxa de justiça em encargos, a que se reporta o art.º.22, do R.C.P., ou a exigência da parte vencedora à parte vencida, na proporção em que o for, a título de custas de parte, da taxa de justiça que pagou no decurso da ação "lato sensu" e por causa dela, prevista no art.º.447-D, do Código de Processo Civil (actual art.º.533, do C.P.Civil, na redacção da Lei 41/2013, de 26/6), e nos art.ºs.25 e 26 do R.C.P., não é aplicável em matéria de contraordenações fiscais”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/6b7260fa2158870780257cf900468430?OpenDocument>



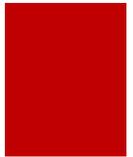
16. Acórdão do TCAS proferido em 22-01-2015, no proc. n.º 07568/14 (relator Catarina Almeida e Sousa)

Sumário:

- I- “A sentença não está ferida de nulidade decorrente da apreciação de questões de que não podia tomar conhecimento, quando em causa está uma nulidade da decisão de fixação da coima, de conhecimento oficioso.
- II- Efectivamente, resulta do n.º 5 do artigo 63.º do RGIT, conjugado com o n.º 1 do mesmo preceito, que a falta dos requisitos legais da decisão de aplicação das coimas, incluindo a notificação do arguido, constitui uma nulidade insuprível, do conhecimento oficioso e que pode ser arguida até a decisão se tornar definitiva.
- III- A decisão de fixação da coima e a sua notificação correspondem a actuações administrativas diferentes, que não se confundem e que visam diferentes objectivos. A lei, concretamente no artigo 79.º do RGIT, opera uma distinção precisa entre os requisitos da decisão que aplica a coima e os elementos que devem constar da sua notificação.
- IV- A nulidade da decisão que aplicou a coima, não pode ser suprida pelo teor da notificação da decisão, cujo regime está previsto no n.º 2 do artigo 79.º”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/59ec9fc475fb84d980257ddb006476a6?OpenDocument>



Tribunal Central Administrativo Norte

1. Acórdão do TCAN proferido em 17-03-2005, no proc. n.º 00451/04 (relator Valente Torrão)

Sumário:

“Quando o mesmo facto constitua crime e contraordenação, atento o disposto no artigo 82.º, n.º 1 do DL n.º 433/82, de 27 de Outubro, a decisão da autoridade administrativa que aplicou a coima caduca quando o arguido venha a ser condenado em processo criminal pelo mesmo facto. No entanto, se, como sucede nos autos, nem sequer chegou a ser recebida acusação por crime fiscal, é inaplicável aquela norma.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/d3dc49961eb4174680256fd4003bec32?OpenDocument&Highlight=0,contra-ordena%C3%A7%C3%A3o,tribut%C3%A1ria>

2. Acórdão do TCAN proferido em 07-04-2005, no proc. n.º 00016/02 – Coimbra (relator Moisés Rodrigues)

Sumário:

- I- “Em matéria de direito sancionatório, vale o princípio constitucional da aplicação do regime globalmente mais favorável ao infractor que, embora apenas previsto expressamente para as infracções criminais (art. 29.º, n.º 4, da C.R.P.), é de aplicar analogicamente aos outros direitos sancionatórios.
- II- Por isso, para além de nunca poder ser aplicável uma lei sobre prescrição mais gravosa para o arguido do que a vigente no momento da prática da infracção, será mesmo aplicável retroactivamente o regime que, globalmente, mais favoreça o infractor.
- III- Era aplicável subsidiariamente às contraordenações fiscais não aduaneiras a norma do n.º 3 do art. 121.º do Código Penal.
- IV- À face do regime anterior à Lei n.º 109/2001, de 24 de Dezembro, que alterou o art. 27.º-A do Regime Geral das Contraordenações, não havia suspensão da prescrição do procedimento contraordenacional derivada apenas da pendência do processo, após a interposição do recurso judicial da decisão de aplicação de coima”.

Texto integral

[http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/6fef6fc53b3b3c5f80256fe2003232a3?OpenDocument&Highlight=0,c
ontra-ordena%C3%A7%C3%A3o,tribut%C3%A1ria](http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/6fef6fc53b3b3c5f80256fe2003232a3?OpenDocument&Highlight=0,contra-ordena%C3%A7%C3%A3o,tribut%C3%A1ria)

3. *Acórdão do TCAN proferido em 02-06-2005, no proc. n.º 00072/01 – Coimbra (relatora Dulce Neto)*

Sumário:

“Nos casos em que o mesmo facto é susceptível de integrar responsabilidade criminal e responsabilidade contraordenacional fiscal, mas em que não chega a ser recebida a acusação no processo penal, torna-se inaplicável o disposto nos artigos 82.º do DL n.º 433/82, 231.º e 193.º al. d) do CPT e art. 61.º al. d) do RGIT”.

Texto integral

[http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/a79e10a1758c50e28025701a0038f1ef?OpenDocument&Highlight=0,c
ontra-ordena%C3%A7%C3%A3o,tribut%C3%A1ria](http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/a79e10a1758c50e28025701a0038f1ef?OpenDocument&Highlight=0,contra-ordena%C3%A7%C3%A3o,tribut%C3%A1ria)

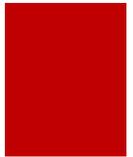
4. *Acórdão do TCAN proferido em 09-06-2005, no proc. n.º 00032/03 – Coimbra (relatora Dulce Neto)*

Sumário:

“Transitado em julgado determinado despacho interlocutório antes da decisão final do processo contraordenacional, não pode o tribunal voltar a pronunciar-se, no recurso desta decisão final, sobre o decidido nesse despacho, ficando vinculado ao respectivo conteúdo, o que se prende com a chamada autoridade do caso julgado decorrente da decisão transitada em julgado”.

Texto integral

[http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/04afc03c5374ff05802570210039d35e?OpenDocument&Highlight=0,c
ontra-ordena%C3%A7%C3%A3o,tribut%C3%A1ria](http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/04afc03c5374ff05802570210039d35e?OpenDocument&Highlight=0,contra-ordena%C3%A7%C3%A3o,tribut%C3%A1ria)



5. Acórdão do TCAN proferido em 13-10-2005, no proc. n.º 00431/04 (relator Valente Torrão)

Sumário:

“Efetuado o pagamento voluntário da coima aplicada em processo de contraordenação tributária, atento o disposto no art.º 61, c) do RGIT, extingue-se o respectivo procedimento por contraordenação. Deste modo, o arguido carece de interesse em agir para efeitos de interposição de recurso, tal como determina o art.º 401.º, n.º 2 do CPP, subsidiariamente aplicável por força do disposto nos art.ºs. 41.º do DL n.º 433/82, de 27 de Outubro e 3.º, alínea b) do RGIT, pelo que o tribunal de recurso não pode conhecer do objecto deste”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/d103c025ff86919f802570a0002dab57?OpenDocument&Highlight=0,contra-ordena%C3%A7%C3%A3o,tribut%C3%A1ria>

6. Acórdão do TCAN proferido em 19-11-2009, no proc. n.º 00732/06.0BEBRG (relator Moisés Rodrigues)

Sumário:

- I- “Nos termos do artigo 45.º do RGIT, «sendo arquivado o inquérito ou não deduzida a acusação, a decisão é comunicada à administração tributária ou da segurança social para efeitos de procedimento por contraordenação, se for caso disso.».
- II- A dispensa de pena, implicando uma prévia apreciação e verificação da culpa do arguido, não é equiparável à não acusação ou falta de punição deste, tratando-se, antes, de uma sanção especial do direito penal, cuja peculiaridade consiste na condenação do arguido pelo delito cometido, sem que se lhe imponha uma pena, embora se verificando todos os pressupostos da punibilidade.
- III- Arquivado o processo crime de abuso de confiança fiscal, com dispensa de pena do arguido, não pode a AT prosseguir o procedimento por contraordenação contra este, ao abrigo do disposto no artigo 45.º do RGIT, sob pena de violação do princípio *ne bis in idem*, constitucionalmente consagrado no n.º 5 do artigo 29.º da CRP e aplicável a todos os procedimentos de natureza sancionatória”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/a34195963a7b7a9180257678003fc6b3?OpenDocument&Highlight=0,contra-ordena%C3%A7%C3%A3o,tribut%C3%A1ria>

7. Acórdão do TCAN proferido em 28-01-2010, no proc. n.º 01163/06.7BEPRT (relator Álvaro Dantas)

Sumário:

“A conduta tipicamente prevista no artigo 114.º n.ºs 1 e 2 do RGIT é a não entrega, total ou parcial, ao credor tributário, da prestação tributária deduzida nos termos da lei; No âmbito do imposto sobre o valor acrescentado, fala-se de dedução de imposto relativamente ao imposto que o sujeito passivo tem a receber, nos termos dos artigos 19.º a 25.º do CIVA, não se referindo qualquer situação em que o sujeito passivo tenha de entregar imposto que tenha deduzido”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/378c9140046a2d63802576c7005cdd1a?OpenDocument&Highlight=0,contra-ordena%C3%A7%C3%A3o,tribut%C3%A1ria>

17. Acórdão do TCAN proferido em 28-01-2010, no proc. n.º 01172/06.6BEPRT (relator Álvaro Dantas)

Sumário:

1. “A prescrição do procedimento contraordenacional tem sempre lugar quando, desde o seu início e ressalvado o tempo de suspensão, tiver decorrido o prazo da prescrição acrescido de metade;
2. Assim, o prazo máximo de prescrição em procedimento contraordenacional tributário é de sete anos e meio;
3. Na contagem do referido prazo máximo de prescrição (sete anos e meio) deve ser ressalvado o tempo de suspensão da prescrição;
4. Constitui causa de suspensão da prescrição a pendência do procedimento após a notificação do despacho que procede ao exame preliminar do recurso da decisão da

autoridade administrativa que aplica a coima;

5. Nessa situação, o período máximo de suspensão é de seis meses, findo o qual o prazo de prescrição retomar-se-á o seu curso”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/63d864dab9b0b4b8802576c7005cdd1b?OpenDocument&Highlight=0,contra-ordena%C3%A7%C3%A3o,tribut%C3%A1ria>

8. Acórdão do TCAN proferido em 11-02-2010, no proc. n.º 00513/08.6BEBRG (relator Francisco Rothes)

Sumário:

“Não podem dar-se como provados factos que, respeitando aos elementos típicos da infracção, não constam da decisão administrativa de aplicação da coima.

O facto tipificado como contraordenação no n.º 2 do artigo 114.º do RGIT reporta-se à tipificação constante do n.º 1 do mesmo preceito legal, sendo seu pressuposto essencial a prévia dedução da prestação tributária não entregue. Neste sentido, a falta de entrega da prestação tributária de IVA não preenche o tipo legal de contraordenação acima referido, uma vez que no IVA a prestação a entregar não é a prestação tributária deduzida, mas sim a diferença positiva entre o imposto suportado pelo sujeito passivo e o imposto a cuja dedução tem direito”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/9530fb8ea9bd0c5b802576dd00507287?OpenDocument&Highlight=0,contra-ordena%C3%A7%C3%A3o,tribut%C3%A1ria>

9. Acórdão do TCAN proferido em 04-03-2010, no proc. n.º 00611/08.6BEVIS - AVEIRO (relator Francisco Rothes)

Sumário:

- I- “Pela alínea b) do n.º 4 do art. 105.º, do RGIT, o legislador veio adicionar uma segunda condição objectiva de punibilidade ao crime de abuso de confiança fiscal, prescrevendo

que a não entrega da prestação tributária só será punível se não for paga, acrescida dos juros respectivos e do valor da coima aplicável no prazo de 30 dias após a notificação para o efeito.

- II- À notificação efectuada ao abrigo dessa disposição legal não subjaz, pois, a aplicação de qualquer coima.
- III- Consequentemente, dessa notificação e da decisão que lhe está subjacente não cabe recurso judicial ao abrigo do art. 80.º do RGIT, meio processual adequado para impugnar a decisão administrativa que fez a aplicação de uma coima”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/a891f465f74f587802576e10054b68c?OpenDocument&Highlight=0,contra-ordena%C3%A7%C3%A3o,tribut%C3%A1ria>

10.Acórdão do TCAN proferido em 11-03-2010, no proc. n.º 01117/07.6BECBR (relator Francisco Rothes)

Sumário:

- I- “O prazo para interpor recurso judicial da decisão administrativa de aplicação da coima é de vinte dias, a contar da data da notificação dessa decisão (art. 80.º, n.º 1, do RGIT) e a contagem do prazo obedece ao disposto no art. 60.º, n.ºs 1 e 2, do RGCO, aplicável *ex vi* da alínea b) do art. 3.º do RGIT.
- II- Se a AT, na notificação da decisão de aplicação da coima, erradamente, indicou ao arguido que o termo inicial desse prazo de 20 dias era o dia seguinte ao termo do prazo de 15 dias para pagamento voluntário, não pode rejeitar-se com fundamento em intempestividade o recurso que foi interposto para além do termo do prazo dito em I, mas dentro do prazo assinalado pela AT.
- III- O entendimento contrário, não só violaria de forma intolerável os princípios da confiança e da boa fé, consagrados nos arts. 2.º e 266.º da CRP (e de que são afloramentos os arts. 37.º, n.º 4 do CPPT, e os arts. 161.º, n.º 1, e 198.º, n.º 3, do CPC), como, na medida em que impediria o arguido de reagir judicialmente contra uma decisão sancionatória da AT, constituiria uma intolerável violação do direito à tutela jurisdicional efectiva, consagrado no art. 32.º, n.º 10, da CRP”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/e49c12f07371a0b38025770b002d32f4?OpenDocument&Highlight=0,contra-ordena%C3%A7%C3%A3o,tribut%C3%A1ria>

18. Acórdão do TCAN proferido em 25-10-2012, no proc. n.º 01098/08.9BEVIS (relator Fernanda Esteves)

Sumário:

1. “No recurso da decisão de aplicação de coima, o juiz decide por despacho quando não considere necessária a audiência de julgamento e o arguido e o Ministério Público não se oponham [artigo 64.º, n.º 2 do RGCO].
2. Basta a oposição de qualquer deles - arguido ou Ministério Público - para o juiz não poder decidir por despacho.
3. A decisão do recurso por despacho no caso em que a arguida a tal se opôs, consubstancia a omissão de uma diligência essencial para a descoberta da verdade, o que configura uma nulidade processual enquadrável no artigo 120.º, n.º 2, alínea d) do Código de Processo Penal (CPP)”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/8f12692e0f1223a880257acb00407458?OpenDocument&Highlight=0,contra-ordena%C3%A7%C3%A3o,tribut%C3%A1ria>

11. Acórdão do TCAN proferido em 15-02-2013, no proc. n.º 01097/08.0BEVIS (relator Irene Isabel Gomes das Neves)

Sumário:

- I- “Logram aplicação nas infracções tributárias, a título subsidiário, as normas gerais acerca do crime continuado, definido no art.º 30.º, n.º2 do Código Penal e com a previsão da sua forma de punição na norma do n.º 1 do art.º 79.º deste mesmo Código, sendo punido com a pena correspondente à conduta mais grave que integra a continuação.
- II- Por força do princípio constitucional da lei mais favorável, a eficácia normativa da lei

penal, estende-se, muito frequentemente, para aquém (retroatividade) e para além (ultra-actividade), da sua vigência formal: aplica-se sempre a norma que se mostrar mais favorável ao arguido, seja a lei que vigorava à data da prática do facto ou qualquer outra posterior de conteúdo mais favorável.

- III- Em caso de concurso de contraordenações, sendo face ao quadro legal aplicável susceptível aplicação de uma coima única, cumpre ordenar a baixa dos autos à autoridade competente para organização de um único processo e prolação de uma única decisão de aplicação de coima”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/e43b81ef8b36a1dd80257b17004b5996?OpenDocument&Highlight=0,contra-ordena%C3%A7%C3%A3o,tribut%C3%A1ria>

12. Acórdão do TCAN proferido em 27-11-2014, no proc. n.º 01075/13.8BEBRG (relator Ana Patrocínio)

Sumário:

- I- “No processo contraordenacional tributário português, no que diz respeito às regras de apreciação da prova, vigora o regime jurídico estabelecido para o processo penal.
- II- O artigo 127.º do Código de Processo Penal consagra o princípio da livre apreciação da prova, segundo o qual, o juiz aprecia a prova produzida de acordo com a sua própria convicção.
- III- Nessa tarefa de apreciação da prova, é manifesta a diferença entre a 1.ª instância e o tribunal de recurso, beneficiando aquela da imediação e da oralidade e estando este limitado à prova documental e ao registo de declarações e depoimentos, devendo proceder ao exame das provas produzidas em audiência através da audição das passagens indicadas (artigo 412.º n.º 6 do Código de Processo Penal).
- IV- Essa apreciação livre da prova não pode ser confundida com a apreciação arbitrária da prova nem com a mera dúvida gerada no espírito do julgador pelos diversos meios de prova; devendo obediência a critérios da experiência comum e da lógica do homem médio.
- V- Se a fundamentação da decisão da matéria de facto não viola o princípio da legalidade das provas e da livre apreciação da prova, estribando-se em provas legalmente válidas e

valorando-as de forma racional, lógica, objectiva, e de harmonia com a experiência comum, não pode concluir-se que a mesma prova gera factos incertos, que implique dúvida razoável que afaste a valoração efectuada pelo tribunal para que deva alterar-se a decisão de facto recorrida, sendo, por conseguinte, lícita e válida a decisão de facto.

- VI- No caso dos autos, a livre apreciação da prova não conduziu nem poderia conduzir à subsistência de qualquer dúvida razoável sobre a existência do facto e do seu autor. Por isso, não há lugar a invocar aqui o princípio do *in dubio pro reo*”.

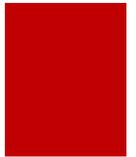
Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/81423e65087b761b80257dcb003ac107?OpenDocument&Highlight=0,contra-ordena%C3%A7%C3%A3o,tribut%C3%A1ria>

13. Acórdão do TCAN proferido em 12-02-2015, no proc. n.º 00147/14.6BEPNF (relator Ana Patrocínio)

Sumário:

- I- “A redacção dada ao artigo 114.º, n.º 5, alínea a), do RGIT, pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, ao fazer equivaler à falta de entrega da prestação tributária a falta de entrega total ou parcial do imposto devido que tenha sido liquidado ou que devesse ter sido liquidado em fatura ou documento equivalente, teve como objectivo alargar a previsão legal de molde a abarcar todas as condutas omissivas da obrigação tributária, independentemente do recebimento do imposto por parte do adquirente dos bens ou serviços.
- II- O artigo 79.º, n.º 1, do RGIT exige que a decisão de aplicação da coima contenha ou observe determinados requisitos, entre os quais, a descrição sumária dos factos e a indicação das normas violadas e punitivas, com vista a assegurar aos arguidos a possibilidade do exercício efectivo dos seus direitos de defesa, o que só poderá ser alcançado se os mesmos tiverem conhecimento efectivo dos factos que lhe são imputados e das normas legais em que se enquadram.
- III- A decisão administrativa de aplicação da coima que se limita a indicar como normas violadas/punitivas as constantes dos artigos 114.º, n.º 2, do RGIT, e 26.º, n.º 4, do CIVA, omitindo qualquer referência ao artigo 114.º, n.º 5, alínea a), do RGIT, não dá cumprimento às exigências do artigo 79.º, n.º 1, alínea b), do RGIT, pondo em causa os



direitos de defesa do arguido, pelo que enferma de nulidade insuprível, nos termos do disposto no artigo 63.º, n.º 1, alínea d), do RGIT.

- IV- Verificada, em processo judicial de contraordenação tributária, a nulidade decorrente da falta de descrição dos factos e da indicação das normas violadas e punitivas [cf. artigos 79.º, n.º 1, alínea b), e 63.º, n.º 1, alínea d), do RGIT], há lugar à anulação da decisão administrativa e remessa dos autos à entidade administrativa, tendo em vista a possível renovação do acto sancionatório”.

Texto integral

<http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/bc6fe703bcd3661480257e05003d4305?OpenDocument&Highlight=0,contra-ordena%C3%A7%C3%A3o,tribut%C3%A1ria>

**Título: Regime Geral das Contraordenações e as
Contraordenações Administrativas e Fiscais**

Ano de Publicação: 2015

ISBN: 978-989-8815-12-5

Série: Formação Contínua

Edição: Centro de Estudos Judiciários

Largo do Limoeiro

1149-048 Lisboa

cej@mail.cej.mj.pt