

## TRIBUNAL DA RELAÇÃO DE ÉVORA | PENAL

Acórdão

Processo	Data do documento	Relator
1491/21.1T8EVR.E1	27 de setembro de 2022	Moreira Das Neves

### DESCRITORES

Processo de contra-ordenação > Impugnação da decisão administrativa > Julgamento da impugnação > Natureza da decisão administrativa

### SUMÁRIO

I. A decisão administrativa não é nem deverá ser tratada em juízo como se de uma acusação se tratara.  
II. A referência constante do artigo 62.º, § 1.º do RGC respeita - e respeita apenas - ao enquadramento da decisão administrativa para efeitos do julgamento do recurso, nos termos do processo de transgressão, talqualmente se prevê no artigo 66.º RGC, não perdendo nunca a decisão impugnada a sua natureza de decisão administrativa.

### TEXTO INTEGRAL

Acordam, em conferência, os Juízes que constituem a 1.º Subsecção Criminal do Tribunal da Relação de Évora:

#### I - RELATÓRIO

A Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT) aplicou a AA, arguida, melhor identificadas nos autos, uma coima no valor de 12 000€, pela prática de uma contraordenação grave prevista nas disposições conjugadas dos art.ºs 9.º n.º 5 e 28.º n.º 2 alínea f) do Decreto-Lei n.º 67/2009, de 6 de Janeiro, e 22.º n.º 3 alínea b) da Lei 50/2006, de 29 de Agosto.

Não conformada com tal decisão a arguida impugnou judicialmente a referida decisão administrativa, suscitando a existência de nulidades, sobre as quais o Ministério Público se pronunciou, pugando pela verificação de alguns vícios na decisão administrativa.

Distribuídos os autos ao ....º Juízo Local Criminal de ..., veio a impugnação judicial da decisão da Autoridade

Administrativa a ser decidida por despacho, nos termos previstos no artigo 64.º, § 2.º e 3.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro (RGC), declarando-se a nulidade da decisão administrativa por: esta não conter a descrição dos factos imputados considerados provados pela entidade administrativa; e não constar o necessário elemento subjetivo da conduta da arguida.

Inconformado com tal decisão o Ministério Público interpôs o presente recurso, rematando a respetiva motivação as seguintes conclusões (transcrição):

«1-ª - Por decisão proferida em 02-12-2020, cujo teor aqui se dá por reproduzido, o Inspector-Geral daquela entidade condenou a arguida AA no pagamento de coima no valor de 12.000,00€.

2-ª - A arguida impugnou judicialmente tal decisão.

3-ª Por despacho proferido em 07-09-2021, o Ministério Público determinou a apresentação do processo de contraordenação ao tribunal, assim convertendo em acusação a decisão administrativa impugnada.

4-ª - Por despacho proferido em 09-11-2021, o tribunal julgou nula a decisão administrativa, por ser omissa de factos provados necessários ao preenchimento do elemento subjectivo típico da contraordenação, declarou nulos todos os actos administrativos daquela dependentes e, em consequência, julgou procedente o recurso e absolveu a recorrente da prática da contraordenação imputada.

5-ª - No segmento em que decidiu absolver a arguida, com a consequente extinção do procedimento contraordenacional, a decisão contraria o disposto no art. 122-º, n-ºs 2 e 3, do CPP, subsidiariamente aplicável ex vi disposto no art. 41-º, n-º1, do RGCO, que devidamente adaptados, impõem a devolução do processo à entidade administrativa recorrida, para, querendo, sanar o declarado vício da decisão que proferiu.

6-ª - Ademais, verifica-se existir contradição na fundamentação da decisão, na medida em que, por um lado se abona em acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra que equipara a decisão administrativa impugnada a uma sentença criminal, e, por outro, em acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa que a equipara a acusação deduzida em processo criminal;

7-ª - E contradição insanável entre a fundamentação e a decisão, porquanto o tribunal considerou a nulidade declarada impeditiva da apreciação do mérito da impugnação e, a final, sem conhecer do mérito da causa, prolatou decisão absolutória da arguida da infracção que lhe é imputada nos autos.

8-ª - Correcto é o entendimento que equipara a decisão administrativa impugnada em processo contraordenacional apresentado ao Tribunal por determinação do Ministério Público à acusação deduzida em processo criminal, como expressa e inequivocamente se dispõe no art. 62-º, n-º1, do RGCO.

9-ª - No caso dos autos, a nulidade de que enferma a acusação é a prevista no art. 311.º, n-ºs 2, al. a), e 3, al. b), do CPP, por incompleta narração dos factos constitutivos da infracção, e não a prevista na alínea d) daquele número 3, por não ser manifesto que o caso apresentado não constitua uma contraordenação.

10-ª - No sentido da devolução do processo para sanção dos vícios declarados, veja-se, por todos, a respeito da consequência da rejeição da acusação em despacho proferido nos termos do art. 311-º, do CPP, o acórdão de 27-04-2021, do Tribunal da Relação de Évora, no Proc. nº 60/19.0GCPTM.E1, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt), relatado pelo Sr. Juiz Desembargador António Condesso, e a jurisprudência consonante do mesmo Tribunal nele citada, posto que aqui

procedem os respectivos fundamentos, pelas razões antes aduzidas e por aplicação subsidiária do regime processual penal.

11-ª - Mesmo os que entendem não haver lugar à devolução do processo não excluem a retoma do procedimento, para sanção do vício declarado, com base em certidão do processado.

12-ª - Não é aceitável a extinção do procedimento contraordenacional com fundamento na nulidade de acto da sua tramitação.

13-ª - Com efeito, no processo penal, subsidiariamente aplicável, excluídas a prescrição e a morte do agente do crime, nenhum caso existe de extinção do procedimento com fundamento exclusivo em nulidade verificada, sem conhecimento do mérito da causa.

14-ª - Por padecer dos mencionados vícios, por ter violado os referidos preceitos legais, que indevidamente não aplicou (arts. 41-º, n-º1, e 62-º, do RGCO, e art. 122-º, n-ºs 2 e 3, do CPP), e por ter erradamente decidido absolver a arguida, deve a decisão recorrida ser revogada e substituída por outra que ordene a devolução dos autos à entidade administrativa recorrida, para, querendo, sanar o declarado vício invalidante da decisão que proferiu.»

Admitido o recurso, a arguida respondeu pugnando pela sua improcedência, aduzindo, em síntese (transcrição):

«A. São elementos da conduta punível: a ação, a tipicidade, a ilicitude, a culpa e a punição.

B. Ora, a falta absoluta de base factual quanto à tipicidade não pode ser resolvida como uma mera questão formal/processual.

C. Antes deve ser tratada como uma questão substantiva, de fundo, de fundamentação ou de sustentação

da Decisão condenatória.

D. Em causa está a demonstração do elemento subjetivo do tipo, ou seja, da tipicidade.

E. Correspondendo a Decisão Administrativa final à Acusação em Processo-Penal, não se vê justificação para não ser cominada de nulidade nos termos do art.º 283.º/3-b do CPP e rejeitada por manifestamente infundada nos termos do art.º 311.º/2-a e 3 do CPP, ex vi art.º 41.º do RGCO – sem descartar a solução jurídica preconizada pelo Tribunal «a quo» na disciplina do art.º 379.º do CPP – a cominação legal é idêntica – a nulidade – e conduz à absolvição da Arguida e arquivamento do processo.

F. Posto que, salvo melhor entendimento, não assiste razão à pretensão do MP.

Subidos os autos a este Tribunal da Relação, o Ministério Público junto desta instância, na intervenção a que alude o artigo 416.º do CPP, secundou integralmente a posição do recorrente.

Foram colhidos os vistos e teve lugar a conferência.

Cumprido decidir.

## II - FUNDAMENTAÇÃO

a. Conforme dispõe e permite o artigo 64.º, § 1.º e 2.º do RGCO (que se contém no Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de out.), sendo interposto recurso da decisão da entidade administrativa o juiz decide por sentença na sequência de audiência de julgamento ou através de simples despacho. A decisão por despacho está legalmente reservada para os casos em que se considere desnecessária a realização da audiência de julgamento (nomeadamente se não houver prova a produzir) e o arguido/recorrente e o Ministério Público a tanto se não oponham. Foi o que sucedeu no presente caso, optando-se pela decisão por despacho. Na sua integralidade o «despacho» recorrido tem o seguinte forma e teor:

«AA, arguida nos presentes autos e ali melhor identificada, veio apresentar recurso da decisão administrativa da Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (adiante apenas designada por IGAMAOT), que lhe aplicou uma coima no valor de 12.000,00 € (doze mil euros) pela prática de uma contra-ordenação grave prevista e punível pelas disposições conjugadas dos art.ºs 9º nº 5 e 28º nº 2 alínea f) do Decreto-Lei n.º 67/2009, de 6 de Janeiro, e 22º nº 3 alínea b) da Lei 50/2006, de 29 de Agosto, impugnando judicialmente a mesma, nos termos e com os fundamentos constantes dos autos.

\*

A arguida suscitou nulidades sobre as quais o Ministério Público se pronunciou em 30/09/2021, pugnando pela verificação de alguns vícios na decisão administrativa.

\*

O Tribunal é competente.

Da nulidade da decisão administrativa

Remetendo-nos para a decisão, em suma, deu-se como provado que:

No dia 26/01/2015, pelas 18h24m, a PSP se deslocou ao ..., em ..., onde estava BB, operadora da área de serviço do estabelecimento;

O estabelecimento tinha pilhas à venda aos clientes sem recipiente específico para a recolha selectiva dos resíduos de pilhas e acumuladores portáteis, em local bem identificado e acessível;

Encontravam-se expostas várias pilhas;

BB disse não existir no estabelecimento recipiente específico para a recolha das ditas pilhas;

A PSP não encontrou o recipiente;

A arguida tinha a obrigação de conhecer os enquadramentos legais da sua actividade; A arguida não agiu com o cuidado e a diligência necessária, não se descortinando factos que retirem a censurabilidade das infracções ou que excluam a respectiva ilicitude.

Vejamos.

Os requisitos da decisão condenatória emanada pela entidade administrativa competente, na sequência da verificação de uma contraordenação e no seguimento do respectivo procedimento, estão previstos pelo art.º 58.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, sendo que do respectivo n.º 1 consta o elenco dos mesmos: a identificação dos arguidos, a descrição dos factos imputados, a indicação das provas obtidas, a indicação das normas segundo as quais se pune e a fundamentação da decisão, a coima e as sanções acessórias aplicadas.

Sucedo que a decisão administrativa ora em apreço não cumpre esta determinação legal.

Com efeito, da descrição dos factos imputados considerados provados pela entidade administrativa não

consta o necessário elemento subjectivo da conduta da arguida, pois de tal narração não faz parte qualquer menção factual concreta donde se possa retirar o dolo ou a negligência da actuação da arguida que, por ser uma pessoa colectiva, terá sempre que ter actuado “por mão” de uma pessoa.

Mas quem é, in casu, essa pessoa?

BB que é, segundo a decisão administrativa, operadora da área de serviço do estabelecimento?

Agiu tal pessoa em representação da sociedade?

Nada se diz sobre quem representa de facto ou de Direito a sociedade, nada consta dos factos imputados quem foi a pessoa que deu ordens de procedimento como descrito nos factos, no caso, por via da omissão, e, naturalmente, a sociedade não toma decisões sozinha, mas por intermédio de uma pessoa que efectivamente a representa.

“... não o tendo feito, não agiu com a diligência necessária e de que era capaz, não resultando dos autos factos que retirem censurabilidade aos factos ou que excluam a ilicitude da sua conduta”.

Não se alude, pois, na decisão administrativa à actuação do legal representante da pessoa colectiva, por conta e no interesse desta, de forma livre, voluntária e consciente, sabendo que ao actuar nos termos indicados praticava uma conduta proibida e punida por lei.

Caso se conclua que a actuação foi negligente, terão que constar factos conformes com tal actuação.

A decisão administrativa não observa, pois, o legalmente exigido, sendo que em sede de impugnação judicial apresentada, o elemento subjectivo do tipo contra-ordenacional é precisamente um dos fundamentos aduzidos para suscitar a nulidade da decisão.

Da decisão administrativa não constam os factos mencionados, sendo por isso impossível aferir da verificação de qualquer elemento subjectivo a imputar á sociedade (doloso ou negligente).

Ora, a falta de tal elemento essencial constitui uma nulidade insanável e inultrapassável da decisão, que obsta até ao conhecimento de mérito do presente recurso.

Mostra-se impossível caracterizar a conduta da recorrente como consciente ou inconsciente, como dolosa ou negligente, o que impede o Tribunal de decidir sobre a qualificação da mesma como ilícita.

É o teor da decisão administrativa que delimita a acção jurisdicional – tanto mais que se equipara, no fundo, a uma acusação –, pelo que mostrando-se empobrecida ou insuficiente em termos de factualidade aí

descrita e, por isso, enfermado de nulidades, como as que aqui se apontaram, não pode o Tribunal deixar de censurar tal decisão.

Sob a epígrafe “da responsabilidade das pessoas coletivas ou equiparadas”, preceitua o artigo 7º, nº 2, do RGCO: “as pessoas coletivas ou equiparadas serão responsáveis pelas contraordenações praticadas pelos seus órgãos no exercício das suas funções”.

Julgamos que “órgãos” da pessoa coletiva são todas as pessoas singulares que, em nome da mesma e no exercício das respetivas funções, praticam os atos e as omissões.

No caso dos autos, Que órgão?

Em nome da sociedade?

No exercício de que funções?

Quem deu ordem para não colocar o recipiente de recolha das pilhas? Seguramente que a sociedade não foi...

Pelo exposto, verificada a nulidade da decisão condenatória, fica obviamente prejudicado o conhecimento de fundo da presente causa e, considerando tudo o que ficou dito, apenas se pode concluir pela revogação da decisão administrativa impugnada.

Na senda do teor do acórdão do Tribunal da Relação de Évora de 26/01/2021, em que é relatora a Exma. Sra. Juiz Desembargadora Ana Bacelar, ou, no mesmo sentido, do acórdão da Relação de Coimbra de 11/11/2020, em que é relatora a Exma. Sra. Juiz Desembargadora Maria José Nogueira, que aqui acompanhamos, impõe-se, pois, absolver a recorrente julgando procedente o recurso.

A natureza tendencialmente mais simplificada e menos formal do procedimento contraordenacional não pode constituir justificação para a não descrição de modo compreensível do elemento subjectivo da concreta contraordenação em causa, nomeadamente em termos de saber se estamos perante uma imputação a título de dolo ou, diversamente, a título de negligência.

Tal omissão, constituindo violação do disposto na alínea b) do n.º 1 do art. 58.º do RGCO, determina, por aplicação da al. a) do n.º 1 do art. 379.º do CPP, ex vi do art. 41.º do primeiro dos referidos diplomas, a nulidade da decisão administrativa.

Não estando descrito na decisão administrativa o elemento subjectivo, impõe-se, por falta de tipicidade, a absolvição do arguido.

Acresce o entendimento explanado no acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 18/03/2015, em que é relatora a Exma. Sra. Juiz Desembargadora Alcina da Costa Ribeiro que, em sumário, nos diz:

I - À responsabilização de pessoa colectiva, pela prática de infracção - no caso, contra-ordenação - praticada por pessoa singular, é indispensável determinar se este, por força do exercício das suas funções, actuou em nome e/ou por conta e no interesse do ente colectivo.

II - Não estando determinado o tipo de relação existente entre a sociedade constituída arguida e o ente singular, e se este agiu em nome próprio, ou por conta, no interesse e em nome daquela, impõe-se, sem mais, a absolvição da primeira, por não lhe poder ser imputada qualquer responsabilidade contraordenacional.

\*

Por a decisão padecer de vício que impede o conhecimento dos factos, dispensamo-nos de apreciar as demais questões invocadas em sede de impugnação.

### III - Das Custas

Prescreve o n.º 3 do art.º 93.º do RGCO que “Dão lugar ao pagamento de taxa de justiça todas as decisões judiciais desfavoráveis ao arguido.”.

A decisão ora proferida é favorável à arguida/recorrente, pelo que não há lugar à fixação de taxa de justiça. Por outro lado, ao abrigo do disposto no art.º 94.º do RGCO, as custas são suportadas pelo arguido em caso de aplicação de uma coima ou de uma sanção acessória, de desistência ou rejeição da impugnação judicial ou dos recursos de despacho ou sentença condenatória. Nos demais casos (como o dos presentes autos), as custas serão suportadas pelo erário público. Donde, não há lugar ao pagamento de custas pela recorrente/arguida.

\*

### IV. Dispositivo

Pelo exposto, tendo em atenção as considerações produzidas e as normas legais citadas, julgo nula a decisão da Inspecção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território de fls. 15 a 16 verso, na parte respeitante à falta de indicação de factos concretos provados referentes ao preenchimento do elemento subjectivo do tipo contraordenacional em causa, bem como declaro nulos todos os actos administrativos dela dependentes.

Em consequência, julgo o recurso procedente e absolvo a recorrente da prática da contraordenação imputada.

Sem custas.

Registe e notifique, inclusive à entidade administrativa.

\*

Proceda-se nesta data ao depósito da sentença (artigo 372º nº 5 do Cód. de Proc. Penal).»

b. O regime dos recursos de decisões proferidas em 1.ª instância relativas a processos de contraordenação, consta dos artigos 73.º a 75.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro – Regime Geral das Contraordenações (RGC). Daí decorre que nos processos de contraordenação o Tribunal da Relação funciona como tribunal de revista ampliada, sem prejuízo do conhecimento oficioso de qualquer dos vícios referidos no artigo 410.º CPP, por força do disposto nos artigos 41.º, § 1.º e 74.º, § 4.º do RGC, e como última instância, conhecendo apenas da matéria de direito, podendo alterar a decisão do tribunal recorrido sem qualquer vinculação aos termos e ao sentido em que foi proferida, ou anulá-la e devolver o processo ao mesmo tribunal.

Tendo em conta as conclusões da motivação do recurso, que delimitam o seu âmbito, verifica-se serem apenas duas as questões a conhecer:

I. contradição entre os fundamentos da decisão, por razão de dois dos acórdãos citados em abono da tese que se esgrime assentarem em pressupostos distintos;

ii. contradição entre os fundamentos e a decisão tomada, porquanto, verificando-se e declarando-se uma nulidade da decisão administrativa, se prolatou decisão absolutória da arguida (quando se deveria ter devolvido os autos à autoridade recorrida para a sanar).

b.1 Da contradição entre dois acórdãos citados

A citação de jurisprudência numa sentença giza, e giza apenas, ilustrar os fundamentos da decisão. Mas só estes são constitutivos da decisão, pelo que argumento do recurso, não constituindo uma verdadeira questão que este Tribunal deva conhecer, nada mais se acrescentará.

b.2 Da contradição entre os fundamentos e a decisão

Preconiza o recorrente que a decisão administrativa, depois de introduzida em juízo pelo Ministério Público, constitui uma acusação, e portanto, as insuficiências nela detetadas e a consequente declaração de nulidade, por aplicação subsidiária do disposto no artigo 311.º, § 2.º, al. a) e 3.º, al. b) do CPP, deverão permitir a sua correção.

Com o devido respeito importa afirmar, com clareza, que este argumento, de que a decisão administrativa é (em juízo) ou deva ser tratada (em juízo) como se de uma acusação se tratara, não tem fundamento legal. A referência à acusação feita no artigo 62.º, § 1.º do Regime Geral das Contraordenação (RGC) «prende-se apenas com o enquadramento do julgamento do recurso, nos termos do processo de transgressão...» (1) (cf. artigo 66.º RGC), sendo o regime processual penal de aplicação subsidiária, mas nunca perdendo a decisão administrativa a sua natureza. Mas isto dito não fica esgotado o conhecimento da questão que se coloca no recurso, que arrimada aos efeitos da nulidade declarada na sentença recorrida, só deverão ser tirados se a decisão recorrida for efetivamente nula. E não é. Vejamos porquê.

Dispõe o artigo 58.º do RGC, que:

«1 - A decisão que aplica a coima ou as sanções acessórias deve conter:

- a) A identificação dos arguidos;
- b) A descrição dos factos imputados, com indicação das provas obtidas;
- c) A indicação das normas segundo as quais se pune e a fundamentação da decisão;
- d) A coima e as sanções acessórias.»

É certo que na descrição factológica extratada da decisão judicial impugnada se refere ao nome do estabelecimento «...» («em ..., onde estava BB, operadora da área de serviço do estabelecimento»), ali (nesse segmento) não se identificando completamente a arguida, que se denomina «AA».

Mas não pode dizer-se que ela não está identificada na decisão impugnada. Pois ali encontra-se muito bem identificada, incluindo no acervo dos factos provados. Sendo que a referência a BB nesse mesmo elenco factológico, não é gratuita nem desprovida de sentido, pois essa pessoa era quem se encontrava em serviço no estabelecimento, atuando como representante funcional da arguida, quando se procedeu à fiscalização que deu origem ao procedimento contraordenacional. Igualmente não pode dizer-se que o quadro factológico contido na decisão administrativa não faz referência ao elemento subjetivo (negligência) do tipo de ilícito contraordenacional. Embora não esteja extratada na decisão sob recurso (e deveria), a decisão administrativa expressa-o do modo seguinte: «Pela matéria provada considera-se a conduta da Arguida subsumível na al. a) do artigo 15.º do Código Penal, aplicável, ex vi do artigo 32.º do RGCO,»

temos em que, tendo violado o dever de cuidado a que estava adstrito e de que era capaz, é sancionável a título de negligência, nos termos do n.º 2 do artigo 9.º da Lei Quadro das Contraordenações Ambientais.» Ora, a negligência é constituída pela violação de um dever objetivo de cuidado, consistindo na omissão de uma precaução reclamada pela prudência, cuja observância teria evitado o facto correspondente ao tipo de ilícito. Pressupõe a inobservância do cuidado adequado a impedir a ocorrência do resultado típico. Para que se esteja perante uma conduta negligente é necessária a ausência do cuidado que efetivamente poderia impedir o evento que a própria norma pretende evitar. E este cuidado tem de ser aferido atenta a capacidade do «homem médio», isto é, aquele «pertencente à categoria intelectual e social do círculo de vida do agente». A afirmação contida na descrição factual da decisão recorrida poderá até não ser um modelo de perfeição, mas recorta mais do que suficientemente, o elemento subjetivo do tipo de ilícito contraordenacional (negligente). Pelo que não se verificando a nulidade em que assenta a decisão recorrida, a mesma não poderá manter-se, devendo dar-se provimento ao recurso e, conseqüentemente, ser proferida nova sentença em que se conheça dos demais fundamentos da impugnação judicial da decisão da Autoridade Administrativa.

### III - DISPOSITIVO

Destarte e por todo o exposto decide-se:

- a) Revogar a decisão recorrida, a qual deve ser substituída por outra que conheça dos demais fundamentos da impugnação judicial da decisão da Autoridade Administrativa.
- b) Sem custas (artigos 522.º CPP e 94.º, § 3.º RGC).

Évora, 27 de setembro de 2022

J. F. Moreira das Neves (relator)

Maria Clara Figueiredo (1.ª adjunta)

Fernanda Palma (2.ª adjunta)

-----

1 A. Leones Dantas, O Ministério Público no Processo das Contra-Ordenações, in Questões Laborais, ano VIII (2001), pp. 27 ss. Mas também Augusto Silva Dias, Direito das Contra-Ordenações, 2018, Almedina, pp. 240; e Alexandra Vilela, O Direito de Mera Ordenação Social, 2013, Coimbra Editora, pp. 468 ss.

**Fonte:** <http://www.dgsi.pt>