

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO | FISCAL

Acórdão

Processo	Data do documento	Relator
0278/19.6BEMDL	18 de maio de 2022	Gustavo Lopes Courinha

DESCRITORES

Contra-ordenação > Descrição sumária dos factos > Nulidade insuprível

SUMÁRIO

I - A, já de si notória, generosidade do legislador, ao apenas exigir a “descrição sumária” dos factos ilícitos, não pode ser interpretada no sentido de que basta aos autos de notícia contra-ordenacionais uma mera remissão para as “normas infringidas” e “normas punitivas” para se ter por preenchido tal requisito, pelo facto de estas preverem comportamentos gerais e abstractos, donde e por definição não individualizáveis.

II - Evidenciando-se nulidades, devem as mesmas ser declaradas e o processo remetido à Autoridade Tributária e Aduaneira para esta, estando em tempo, promover a sanção dos vícios identificados.

TEXTO INTEGRAL

Acordam na Secção do Contencioso Tributário do Supremo Tribunal Administrativo

I - RELATÓRIO

I.1 Alegações

Fazenda Pública vem recorrer da decisão do Tribunal Administrativo e Fiscal de Mirandela, que julgou procedente o recurso de contra ordenação interposto por A..... Lda, melhor identificada nos autos, contra a aplicação de coimas nos valores de respectivamente, 155,25€, 355,25€, 246,09€, 153,68€, 155,25€, 259,21€, 102,75€, 148,43€, 158,40€, 218,25€, 651,58€, 129,00€, 155,28€, 102,75€, 129,00€, 129,00€, 129,00€, 129,00€ e 239,78€, onde estão incluídas, em cada uma das coimas, o valor de 76,50€ de custas.

Apresenta as suas alegações de recurso, formulando as seguintes conclusões a fls. 113 a 123 do SITAF;

1. Por via da sentença sob recurso, o Tribunal Administrativo e Fiscal de Mirandela decidiu revogar as decisões de aplicação de coima por considerar que as mesmas enfermavam de nulidade insuprível nos termos do art.º 63.º, n.º 1, alínea d) do RGIT, por violação do disposto na alínea b) do n.º 1 do art.º 79.º do

mesmo Regime.

2. No entendimento da aqui Recorrente as decisões de aplicação de coimas não padecem de nulidade insuprível, pois observam os requisitos legais previstos no art.º 79.º do RGIT, nomeadamente os previstos na alínea b) do n.º 1.

3. A “descrição sumária dos factos” imposta pela alínea b) do n.º 1 do art.º 79.º do RGIT, bem assim, os demais requisitos da decisão de aplicação da coima enumerados nesse número “devem ser entendidos como visando assegurar ao arguido a possibilidade de exercício efectivo dos seus direitos de defesa, que só poderá existir com um conhecimento perfeito dos factos que lhe são imputados, das normas legais em que se enquadram e condições em que pode impugnar judicialmente aquela decisão.” (Cf., Jorge Lopes de Sousa e Manuel Simas Santos, in Regime Geral das Infracções Tributárias anotado, Áreas Editora, 2010, 4.ª edição, pág., 517)

4. Razão pela qual, essas exigências “deverão considerar-se satisfeitas quando as indicações contidas na decisão sejam suficientes para permitir ao arguido o exercício desses direitos.”(Ibidem)

5. Bastando-se a lei com uma descrição sumária dos factos, afigura-se-nos que esta exigência se há-de considerar satisfeita quando, como no caso sub judice, o elemento essencial do tipo, a saber, a falta de pagamento da taxa de portagem pela circulação de veículo automóvel em infraestruturas rodoviárias, designadamente autoestradas e pontes, vem plasmado nas decisões administrativas.

6. Efectivamente, nas decisões de aplicação e fixação de coimas, aqui em causa, o ilícito penal está descrito de molde a permitir à arguida, na veste de um comum destinatário na posição daquela, entender claramente o facto que lhe é imputado.

7. Assim, contrariamente à conclusão a que chegou o Mmo. Juiz a quo, somos do entendimento, que a descrição sumária da factualidade, constante das decisões administrativas que aplicaram as coimas, permitiu à arguida o exercício cabal do seu direito de defesa, não subsistindo dúvida alguma quanto aos factos que lhe são imputados, motivo pelo qual tais decisões não padecem da nulidade prevista na alínea d) do n.º 1 do artigo 63.º do RGIT, por suposta inobservância do requisito constante da alínea b) do n.º 1 do artigo 79.º do RGIT.

8. Sem prescindir, entende a Fazenda Pública estar satisfeita a exigência da alínea c), do n.º 1, do art.º 79.º do RGIT.

9. Com efeito, quanto à fundamentação da concreta coima aplicada foram ponderados os fatores a que manda atender o art.º 27.º do RGIT, ou seja, a inexistência de atos de ocultação e de benefício económico para o agente, o carácter frequente da prática, o ter sido cometida por negligência simples, a situação económica e financeira do agente baixa e terem decorrido mais de seis meses desde a prática da infração.

10. Ainda sem conceder: Refere ainda a sentença que as decisões administrativas não espelham a aplicação do regime previsto na Lei n.º 51/2015, de 8 de junho, assim como, não cumprem o disposto no artigo 79.º do Código Penal, subsidiariamente aplicável nos termos do artigo 3.º do RGIT e artigo 32.º do RGCO, pelo facto, de “condenar o agente para além da sanção correspondente à conduta mais grave que integra a continuação”.

11. Salvo melhor entendimento, nem o Regime Geral das Contraordenações nem o RGIT consagram o regime da contraordenação continuada, assim como, consideramos não existir lacuna no RGIT a dever ser

integrada por recurso do Código Penal.

12. Mais, o regime base das contraordenações é o constante do RGCO e as sanções aplicáveis às contraordenações e o respetivo regime sancionatório são tão só os previstos no diploma base ou na legislação especial, salvo expressa disposição de remissão para outros diplomas, nomeadamente para o Código Penal.

13. Portanto, não estando consagrado qualquer regime punitivo do concurso de contraordenações idêntico ao do crime continuado, o regime aplicável é o do concurso constante do artigo 25.º do RGIT: concurso de contraordenações.

14. Na situação dos presentes autos estão em causa infrações previstas e punidas nos termos da Lei n.º 25/2006, de 30 de junho com as alterações introduzidas pela Lei n.º 51/2015, de 8 de junho;

15. Ora, o artigo 7.º da Lei n.º 51/2015, de 8 de junho, ao aditar ao artigo 7.º da Lei n.º 25/2006, de 30 de junho os seus (novos) números 4 e 5, procedeu à unificação legal das infrações previstas naquela lei praticadas pelo mesmo agente, no mesmo dia, através da utilização do mesmo veículo e que ocorram na mesma infraestrutura rodoviária, entendendo-se como tal as ocorridas em estrada cuja exploração está concessionada ou subconcessionada à mesma entidade, determinando que esta contraordenação única seja sancionada com coima cujo valor mínimo a que se refere o n.º 1 é o correspondente ao cúmulo das taxas de portagem.

16. Assim, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 51/2015, de 8 de junho, o n.º 4 do artigo 7.º da Lei n.º 25/2006 passou a regular a punição de eventual concurso de infrações, estabelecendo que são punidas como uma única contraordenação as infrações praticadas pelo mesmo agente, no mesmo dia, através da utilização do mesmo veículo e que ocorram na mesma infraestrutura rodoviária.

17. Contrariamente à conclusão a que erroneamente chegou o Tribunal a quo, não tem aplicação o regime do artigo 79.º do Código Penal, pelos motivos atrás expostos, mas sim, o regime da Lei n.º 51/2015, de 8 de junho, cujas determinações foram integralmente acolhidas nas decisões proferidas nos processos de contraordenação em causa.

18. Sem prescindir, ainda que as decisões administrativas padecessem da nulidade prevista na alínea d) do n.º 1 do artigo 63.º do RGIT – o que, não se concedendo, apenas se admite por imperativo de raciocínio dialético – deveria o Tribunal recorrido ter ordenado a baixa dos autos à autoridade administrativa para que esta tivesse a oportunidade de as rever ou renovar, mediante expurgo dos vícios que lhe foram imputados pelo Mmo. Juiz a quo;

19. Nos termos vindos de expor, a decisão recorrida violou as disposições conjugadas dos artigos 63.º, n.º 1, alínea d) e n.º 5; do artigo 79.º, n.º 1, alínea b), ambos do RGIT e do n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, na redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 51/2015, de 8 de junho;

20. Nestes termos, e nos demais de direito que serão por Vossas Excelências doutamente supridos, deverá o presente recurso ser julgado procedente, revogando-se a sentença recorrida, assim se fazendo a já acostumada Justiça.

I.2 - Contra-alegações

Foram produzidas contra-alegações pela recorrida A..... Lda, no âmbito da instância de recurso com o

seguinte quadro conclusivo:

I - A decisão condenatória da Arguida não contém todos os elementos constitutivos do tipo contraordenacional em causa e remete a arguida para a norma infringida e para a norma punitiva, não garante “uma descrição sumária dos factos”, diminuindo as suas garantias de defesa e, assim, acarretando uma Nulidade insuprível dos processos de contraordenação por falta dos requisitos legais da decisão da aplicação da coima - Cfr. as alíneas b) e c) do artigo 79.º do RGIT e a alínea d) do n.º 1 do artigo 63.º do mesmo diploma legal.

II - Uma decisão condenatória que é omissa quanto à moldura da contraordenação abstratamente aplicável, em que a arguida não consegue captar em que medida foram ponderados, pela entidade decisora, a gravidade do facto, a culpa do agente, a sua situação económica e o benefício que este retirou das infrações, está inquinada por uma Nulidade insuprível nos termos do disposto nas alíneas b) e c) do artigo 79.º do RGIT e a alínea d) do n.º 1 do artigo 63.º do mesmo diploma legal.

III - Está afetada por uma Nulidade insuprível a decisão condenatória em que a arguida não consegue apreender como foi efetuado o cúmulo material e o modo como o “quantum” de cada uma das coimas foi determinado - Cfr. artigo 7.º n.º1 da Lei 25/2006 de 30/06 e os artigos 25.º e 26.º do RGIT.

IV - Também é Nula a decisão condenatória em que a arguida não consegue vislumbrar se foi dado cumprimento ou não ao disposto no n.º 4 do artigo 7.º da Lei 25/06 de 30/06, quanto às infrações eventualmente praticadas no mesmo dia, pela mesma viatura e em estrada concessionada à mesma entidade.

V - É, igualmente, nula a decisão condenatória em que a arguida não consegue apreender a forma de determinação da coima unitária e se esta respeita os limites legais ou, respeitando-os, se ponderou os fatores do artigo 27.º do RGIT.

Sem Prescindir,

VI - Atento o disposto no n.º 3 do artigo 243.º do CPP (aplicável por força do artigo 41º do Regime Geral das Contraordenações e Coimas, por sua vez aplicável por força do artigo 3.º do Regime Geral das Infrações Tributárias) que determina que o auto de notícia deve ser lavrado de imediato (logo que o agente de fiscalização presencie a infração) e remetido à entidade competente num prazo curto, comete uma Nulidade (ou irregularidade), que aqui se invoca, a entidade que entre a data da prática das infrações e a data em que os autos de notícia foram elaborados, deixou decorrer mais de 20, 30 e 40 meses - Cfr. o artigo 243.º do CPP e os Princípios da Legalidade e da Segurança Jurídica.

VII - Os autos de notícia previstos no artigo 9.º da Lei 25/2006 de 30 de junho, ao serem elaborados “por agentes representantes das empresas concessionárias ou subconcessionárias” (que sendo trabalhadores dessas empresas privadas estão sujeitos aos seus poderes de direção e disciplinar) não garantem a independência, imparcialidade e a idoneidade que permitem que um auto de notícia, por estes elaborado, possa fazer fé em juízo, ou seja, tenha a força probatória de um documento autêntico, invertendo o ónus da prova, o que atenta contra o Princípio da Presunção da Inocência, o Princípio do Acusatório, o Princípio da Proteção da Confiança e o direito a um processo justo e equitativo - Cfr. artigos 32.º n.º 2 e n.º 5, e o artigo 20º n.ºs 2 e 4 da Constituição da República Portuguesa.

VIII - O disposto nos n.ºs 2 e 1 do artigo 9.º da Lei 25/2006 de 30/06, quando interpretado no sentido de

que o auto de notícia elaborado pelos trabalhadores/representantes das empresas privadas concessionárias ou subconcessionárias das infraestruturas rodoviárias fazem fé em juízo, ou seja, têm a força probatória de um documento autêntico (artigos 363º e 369º do Código Civil) e assim provam os factos materiais detetados pelo dito agente de fiscalização, é inconstitucional pois, ao inverter o ónus da prova, viola o Princípio da Presunção da Inocência e o Princípio da Proteção da Confiança, o Princípio do Acusatório e o direito a um processo justo e equitativo, inconstitucionalidade essa que, aqui, expressamente se invoca para os legais efeitos – Cfr. artigos 32.º n.º 2 e n.º 5, e o artigo 20º n.ºs 2 e 4 da Constituição da República Portuguesa.

Sem prescindir,

IX – Não acarretando a prática das infrações qualquer prejuízo para a receita tributária, sendo diminuto o grau de culpa do agente e mostrando-se já regularizada a situação relativa aos factos cometidos, é de ponderar e, eventualmente, aplicar a dispensa da coima, conforme o permite o artigo 32.º do RGIT.

Ainda sem prescindir,

X- Se tal não for assim entendido, requer-se a V.ªs. Ex.ªs se dignem substituir a aplicação das coimas fixadas, pela Admoestação (artigo 51.º do RGCO), porquanto é reduzida a gravidade da infração e a culpa do agente, a qual já tomou – junto dos seus colaboradores e funcionários – todas as medidas de carácter organizatório e preventivo para não voltar a cometer, de forma negligente, infrações que lhe podem acarretar consequências económicas relevantes para a sua situação económico financeira.

Também sem prescindir,

XI – Se não for considerado suficiente e justa a Admoestação, sempre se requer a V.ªs Ex.ªs a especial atenuação das coimas a fixar, conforme o previsto no artigo 22.º do RGIT

XII – O “quantum” das coimas aplicadas corresponde a 15, 20 ou 30 vezes o valor das taxas de portagem não pagas, o que é totalmente desproporcionado em relação ao valor económico (já regularizado) das portagens em dívida, pelo que deve ser reduzida à sua justa medida.

XIII – O disposto no n.º 1 do artigo 7.º da Lei 25/2006 de 30/06, conjugado com o disposto no n.º 4.º do artigo 26.º do RGIT, na medida em que permitem a aplicação de uma coima mínima correspondente a 7,5 vezes o valor da taxa de portagem e máxima correspondente ao quádruplo do valor mínimo da coima, elevados ao dobro, nos limites mínimos e máximo, no caso de pessoas coletivas, é inconstitucional por violação do Princípio da Proporcionalidade, nas suas dimensões da necessidade e justa medida – Cfr. Art.º 18.º n.º 2 da CRP.

I.3 – Parecer do Ministério Público

Recebidos os autos neste Supremo Tribunal Administrativo, veio o Ministério Público emitir parecer com o seguinte conteúdo:

A Fazenda Pública inconformada com a decisão proferida pelo TAF de Mirandela, que julgou procedente o recurso de contra-ordenação apresentado por A..... Lda., e revogou as decisões de aplicação de coima identificadas na decisão, veio dela recorrer.

A Recorrente, não se conforma como o facto da sentença recorrida ter considerado que a decisão de aplicação da coima violou o disposto nos art. 79º, nº1, al. b) do RGIT, o que gera nulidade insuprível da

mesma nos termos da al. d) do art. 63º do mesmo diploma legal.

Nas conclusões apresentadas, a Recorrente alega que a decisão que aplicou a coima, cumpriu com o requisito da descrição sumária dos factos, não se encontrando a mesma ferida da qualquer nulidade insuprível, uma vez que da decisão de aplicação da coima, constam todos os elementos identificativos da entidade infratora, bem como os elementos que determinaram a fixação da medida da coima, embora de uma forma sumária.

Entende, assim, a Fazenda Pública estar satisfeita a exigência da alínea c), do n.º 1, do art.º 79.º do RGIT. E que, quanto à fundamentação da concreta coima aplicada foram ponderados os fatores a que manda atender o art.º 27.º do RGIT.

A Recorrente discorda do entendimento da decisão “a quo”, no que concerne à aplicação às decisões administrativas do regime previsto na Lei nº 50/2015 de 8.06, assim como não cumprem o disposto no art. 79º do C. Penal. Pois, que na sua opinião nem o Regime Geral das Contraordenações nem o RGIT consagram o regime da contraordenação continuada, assim como, consideram não existir lacuna no RGIT. Pelo que, não estando consagrado qualquer regime punitivo do concurso de contraordenações idêntico ao do crime continuado, o regime aplicável é o do concurso constante do artigo 25.º do RGIT: concurso de contraordenações.

A Recorrida alegou, pugnando pela manutenção do julgado.

Vejamos.

A questão controvertida é a de saber se as decisões administrativas padecessem da nulidade insuprível prevista no art.º 63.º n.º1 al. d) com referência ao art.º 79.º n.º1 al. b) ambos do RGIT.

- e na afirmativa - deveria o Tribunal recorrido ter ordenado a baixa dos autos à autoridade administrativa para que esta tivesse a oportunidade de as rever ou renovar, mediante correção dos vícios que lhe foram imputados pelo Mmo. Juiz a quo.

Ao assim não proceder, a decisão recorrida violou as disposições conjugadas dos artigos 63.º, n.º 1, alínea d) e n.º 5; do artigo 79.º, n.º 1, alínea b), ambos do RGIT e do n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, na redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 50/2015, de 8 de junho;

Vejamos.

A questão controvertida é a de saber se a decisão da autoridade administrativa que aplicou a coima sofre ou não da nulidade insuprível prevista no art.º 63.º n.º1 al. d) com referência ao art.º 79.º n.º1 al. b) ambos do RGIT.

Nos termos do artigo 79º, nº1 do RGIT, a decisão que aplica a coima tem que conter, entre outros, a indicação do infrator (al. a); a descrição sumária dos factos e indicação das normas violadas e punitivas (alínea b); a coima e sanções acessórias, com indicação dos elementos que contribuíram para a sua fixação (alínea c).

A sanção jurídica para a falta dos mencionados requisitos legais é a nulidade insuprível do processo de contra-ordenação tributário (artigo 63º, nº1, alínea d).

A nulidade prevista no nº 1, alínea d) do artigo 63º é de conhecimento oficioso.

Neste contexto, a decisão que aplicou a coima, não contém a indicação dos elementos que contribuíram para a fixação da mesma.

Quanto à descrição sumária dos factos na decisão recorrida, a mesma é omissa no que se refere aos requisitos legais da decisão de aplicação das coimas. A decisão de aplicação da coima é ainda omissa quanto à moldura penal aplicável.

Resulta do exposto que não pode ter-se como adequadamente cumprido, na decisão de aplicação da coima recorrida, o requisito da descrição sumária dos factos, a que alude a alínea b) do n.º 1 do artigo 79.º do RGIT, enfermado a mesma, assim, da nulidade insuprível prevista na alínea d) do n.º 1 do artigo 63.º do mesmo diploma legal.

Pelo exposto, não se mostrando satisfeitas as exigências previstas na alínea b) do n.º 1 do artigo 79.º do RGIT, ocorre uma nulidade insuprível no processo de contra-ordenação tributária, por força do prescrito na alínea d) do n.º 1 do artigo 63.º do mesmo Regime.

Por outro lado, parece-nos acertada a decisão recorrida que julgou verificada nulidade insuprível da decisão de aplicação da coima por esta não conter o cúmulo material das coimas aplicadas às infrações em concurso e a descrição das operações que contribuíram para a sua fixação, porquanto tal decisão se afigura conforme à jurisprudência deste STA em casos semelhantes.

Por outro lado, estando em causa nos presentes autos decisões de aplicação de coimas por não pagamento ou pagamento viciado de taxas de portagem em infra-estruturas rodoviárias, p.p. pela Lei nº 25/2006, de 30 de Junho, e, sendo que, esta lei foi objeto de alteração pela Lei nº 50/2015, de 8 de Junho, e que esta Lei se repercute necessária nas decisões de aplicação de coimas questionadas nos autos – por imposição do princípio da aplicação retroativa da lei nova mais favorável – haverá que oficiosamente ordenar a baixa dos autos à autoridade administrativa para que esta reveja ou renove as decisões de aplicação da coima em conformidade com o disposto na Lei nº 50/2015, de 8 de Junho.

Apenas uma última referência relativa à renovação do ato de fixação da coima. Como uniformemente os Tribunais Superiores têm vindo a entender, “decretada em processo judicial de contra-ordenação a nulidade insuprível da decisão administrativa de aplicação da coima, há lugar à baixa dos autos à autoridade tributária que aplicou a coima para eventual renovação do ato sancionatório.

A razão de ser deste entendimento encontra-se claramente espelhada, entre muitos outros, no Acórdão deste Tribunal de 3 de Junho de 2009 (rec. n.º 444/09), para o qual se remete a fundamentação jurídica.

Na verdade, há que eventualmente retirar as legais consequências do pagamento ao abrigo do regime excecional das taxas de portagem e/ou das coimas -, o que apenas poderá ser feito de modo adequado e eficiente pelos próprios Serviços, que não pelos Tribunais, a quem não cabe substituir-se à Administração nas decisões de aplicação coimas.

Em consequência do exposto, somos de parecer que para além do recurso não merecer provimento, de que após baixa dos autos ao tribunal recorrido, devem estes ser remetidos à autoridade tributária que procedeu à decisão da aplicação da coima, com vista à possível renovação do ato sancionatório.

I.4 - Colhidos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir

II - FUNDAMENTAÇÃO

II.1 - De facto

A sentença recorrida julgou provada a seguinte matéria de facto a fls. 117 a 76 e seguintes do SITAF:

1. Dão-se aqui por reproduzidas as decisões de fixação de coimas em causa nos autos, todas elas proferidas em 9/5/2019, que constam de fls. 13 e 14 (Proc. 278/19.6BEMDL); 14 a 15/V (Proc. n.º 383/19.9BEMDL); 11 a 12 (Proc. n.º 384/19.7BEMDL); 10 e 10/v (385/19.5BEMDL); 10 e 10/v (386/19.3BEMDL); 11 a 12 (Proc. 387/19.1BEMDL); 10 e 10/v (388/19.0BEMDL); 10 e 10/v (Proc. 389/19.8BEMDL); 10 e 10/v (Proc. 390/19.1BEMDL); 12 a 13 (Proc. 391/19.0BEMDL); 16 a 18/V (Proc. 392/19.8BEMDL); 10 e 10/v (Proc. 393/19.6BEMDL); 10 e 10/V (Proc. 394/19.4BEMDL), 10 e 10/v (Proc. 395/19.2BEMDL); 10 e 10/v (Proc. 396/19.0BEMDL); 10 e 10/v (Proc. 397/19.9BEMDL); 10 e 10/v (Proc. 398/19.7BEMDL); 10 e 10/v (Proc. 399/19.5BEMDL); 10 e 10/v (Proc. 400/19.2BEMDL) e 11 a 12 (Proc. 401/19.0BEMDL), com o destaque, a título exemplificativo, da decisão proferida no processo principal 278/19.6BEMDL.

[IMAGEM]

2. A AT imputa factos ao arguido, semelhantes aos exposto no n.º 1, praticados de 2/1/2017 a 24/1/2017 (processo principal); de 2/9/2016 a 30/9/2016 (Proc. n.º 383/19.9BEMDL); de 1/7/2016 a 29/7/2016 (Proc. n.º 384/19); de 15/11/2016 a 17/11/2016 (Proc. n.º 385/19); de 22/3/2016 a 29/3/2016 (Proc. n.º 386/19); 6/4/2016 a 18/4/2016 (Proc. n.º 387/19); em 7/8/2015 (Proc. 388/19); de 10/8/2016 a 31/8/2016 (Proc. n.º 389/19); em várias horas do dia 19/4/2017 (Proc. 390/19); de 5/7/2017 a 18/7/2017 (Proc. n.º 391/19); de 5/10/2016 a 15/10/2016 (Proc. n.º 392/19); em várias horas do dia 15/3/2017 (Proc. n.º 393/19); de 6/5/2016 a 27/5/2016 (Proc. n.º 394/19); no dia 28/11/2015 (Proc. n.º 395/19); de 2/6/2016 a 20/6/2016 (Proc. n.º 396/19); de 1/8/2016 a 2/8/2016 (Proc. n.º 397/19); de 16/9/2015 a 25/9/2015 (Proc. n.º 398/19); de 13/2/2016 a 15/2/2016 (Proc. n.º 399/19); de 22/12/2015 a 23/12/2015 (Proc. n.º 400/19) e 5/12/2016 a 14/12/2016 (Proc. 401/19) – cfr. fls. 13, 14, 11, 10, 10, 11, 10, 10, 10, 12, 16, 10, 10, 10, 10, 10, 10, 10, 10 e 11 dos respectivos processos;

3. Nos processos judiciais referidos, a que, respectivamente, correspondem os processos administrativos de contra ordenação 24962019060000033083, 24962019060000030947, 24962019060000031528, 24962019060000032354, 24962019060000031501, 24962019060000032346, 24962019060000027814, 24962019060000031536, 24962019060000028640, 24962019060000033091, 24962019060000031544, 24962019060000030955, 24962019060000030041, 24962019060000027822, 24962019060000031510, 24962019060000027849, 24962019060000032338, 24962019060000027830, 24962019060000028632 e 24962019060000030050, a AT aplicou ao arguido coimas nos valores de, respectivamente, 155,25€, 355,25€, 246,09€, 153,68€, 155,25€, 259,21€, 102,75€, 148,43€, 158,40€, 218,25€, 651,58€, 129,00€, 155,28€, 102,75€, 129,00€, 129,00€, 129,00€, 129,00€, 129,00€ e 239,78€, onde já estão incluídas, em cada uma das coimas, 76,50€ de custas – cfr. nas fls. indicadas, os respectivos processos.

II.2 - De Direito

I. Vem o presente recurso interposto da sentença datada de 04/03/2020 pelo TAF de Mirandela, a qual julgou procedente o recurso de contra ordenação interposto pela A..... Lda. e julgou verificada a

nulidade insuprível da decisão administrativa de aplicação de coima por incumprimento dos artigos s. 79.º, n.º 1, al. b) e 63.º, n.º 1, al. d), ambos do RGIT. A decisão sob recurso sustenta a procedência da acção, ancorando-se, muito especialmente, na posição vertida no acórdão deste Supremo Tribunal lavrado em 4 de Novembro de 2015, no âmbito do Processo n.º 01042/15.

II. Com a decisão ora recorrida não se conforma a Fazenda Pública, ora recorrente, considerando esta e em síntese que se não verifica a nulidade da decisão que aplicou as coimas por falta de cumprimento dos requisitos enunciados na alínea b) do artigo 79.º, n.º 1 do RGIT, atenta a falta de descrição sumária dos factos e a indicação normas violadas e punitivas e decisão, conforme determina o art.º 63.º, n.º 1, al. d) do RGIT.

Alega ainda que, caso "...as decisões administrativas padecessem da nulidade prevista na alínea d) do n.º 1 do artigo 63.º do RGIT, deveria o Tribunal recorrido ter ordenado a baixa dos autos à autoridade administrativa com vista à renovação dos actos, após expurgados dos vícios imputados àquelas pelo Mmo. Juiz a quo; solução, aliás, preconizada no aresto do STA, de 4/11/2015, proc. 01042/15."

III. São, pela síntese acabada de realizar, duas as questões que cumpre conhecer:

- se as decisões administrativas que aplicaram as coimas violaram os artigos 79.º, n.º 1, alínea b) e 63.º, n.º 1, alínea d), ambos do Regime Geral das Infrações Tributárias (RGIT), na medida em que, segundo a sentença recorrida, as referidas decisões padecem de nulidade insuprível, por falta de descrição sumária dos factos; e, no caso afirmativo,
- se o tribunal a quo deveria ter ordenado a baixa dos autos à autoridade administrativa que aplicou as coimas para que esta tivesse a oportunidade de as rever ou renovar , no sentido de corrigir os vícios que lhe foram ali imputados.

Vejamos, então.

IV. Importa começar por sublinhar que as questões que nos cumpre decidir não são novas, encontrando precedentes bastantes na jurisprudência deste Supremo Tribunal.

Designadamente, e começando pela primeira daquelas questões, tem sido entendimento reiterado por este Supremo Tribunal que a conduta adoptada pela aqui Recorrente merece a censura que o Tribunal a quo lhe assacou.

Designadamente, este Supremo Tribunal já deixou claro que: "I - Em processo de contra-ordenação fiscal, constitui nulidade insuprível a falta de indicação, na decisão de aplicação de coima, dos elementos que contribuíram para a sua fixação.

II - Devendo dessa decisão constar todos os elementos que serviram de base à condenação, não satisfaz aquele requisito a remissão para uma informação que consta do processo." (Acórdão de 18 de Janeiro de 2006, no Processo n.º 449/05, disponível em www.dgsi.pt) ou, mais recentemente, que: " I - A "descrição sumária dos factos" imposta pelo artº.79, nº.1, al.b), do R.G.I.T., enquanto requisito da decisão administrativa de aplicação de coima, deve ser interpretada à luz das garantias do direito de defesa, constitucionalmente assegurado (artº.32, nº.10, da C.R.P.), sendo satisfeito quando 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.

II - Tal requisito da decisão administrativa de aplicação de coima deve ser examinado em correlação necessária com o tipo legal no qual se prevê a infracção concretamente imputada ao arguido, pelo que os factos que importa descrever sumariamente na decisão se reconduzem aos que integram o tipo-de-ilícito em causa.” - Acórdão de 8 de Setembro de 2021, proferido no Processo n.º 1244/18, disponível em www.dgsi.pt).

Por fim, muito recentemente (Acórdão de 9 de Dezembro de 2021, lavrado no Processo n.º 1300/17), esclareceu-se a factualidade mínima que deve constar de tal “descrição sumária”, nos seguintes termos: “O requisito de que a decisão administrativa contenha a indicação dos elementos que contribuíram para a fixação da coima aplicada, previsto no artigo 79.º, n.º 1, alínea c), do RGIT, deve ter-se por cumprido se, embora de forma sintética e padronizada, refere os elementos que contribuíram para a fixação da coima.” (disponível em www.dgsi.pt).

V. Ora, é nesta linha de análise que surge - aliás, muito correctamente - formulada a sentença ora recorrida e que, justamente, identificou a manifesta irregularidade conducente à sanção da nulidade por violação da obrigação supra referida: “Analisados os factos que fundamentaram as decisões de aplicação das coimas em causa, as perguntas que imediatamente se suscitam são as de saber se perante o disposto no art.º 5.º, e 6.º do DL 25/2006, de 30/6 (diploma que aprovou o regime sancionatório aplicável às transgressões ocorridas em matéria de infra-estruturas rodoviárias onde seja devido o pagamento de taxas de portagem) ocorreu transposição de uma barreira de portagem através de uma via reservada a um sistema electrónico de cobrança de portagens sem que o veículo em causa se encontre associado, por força de um contrato de adesão, ao respectivo sistema; se ocorreu transposição de uma barreira de portagem através de uma via reservada a um sistema electrónico de cobrança de portagens em incumprimento das condições de utilização previstas no contrato de adesão ao respectivo sistema, designadamente por falta ou deficiente colocação do equipamento no veículo, por falta de validação do equipamento nos termos contratualmente acordados, por falta de associação de meio de pagamento válido ao equipamento ou por falta de saldo bancário que permita a liquidação da taxa de portagem devida; se o Impugnante não pagou taxa de portagem resultante da transposição, numa infra-estrutura rodoviária que apenas disponha de um sistema de cobrança electrónica de portagens; se o veículo em causa passou por portagem de cobrança manual, e se o Impugnante se recusou a pagar a taxa de portagem devida; se não pagou a taxa no prazo que lhe for concedido para o efeito; se passou em via de barreira de portagem sem paragem.

Os factos pelos quais o arguido responde devem ser-lhe imputados, pois só são ilícitos porque a lei assim o prevê. Não basta remeter para as “normas infringidas” e “normas punitivas” tal como a AT o fez nas próprias decisões porque que são gerais e abstractas, e que se aplicam ao arguido e a todos os contribuintes verificadas as circunstâncias que determinam a sua aplicação. É necessário invocar e provar factos que, subsumidos das normas aplicáveis, nos permita aferir da validade das coimas aplicadas a cada caso, e conhecer o pedido formulado na PI.

Ou seja, ficamos sem saber se a conduta da Impugnante se encaixou na abstracção da lei (tipicidade) para podermos concluir que houve desconformidade com o direito devido à antijuridicidade do seu comportamento ou a acção típica não justificada (ilicitude).

Concluimos que na decisão de aplicação de coima falta a descrição sumária de factos.”

Tanto é quanto basta – mesmo que nenhuma das outras falhas houvesse a registar na decisão administrativa de aplicação das coimas, e elas existem – para se vislumbrar a correcção da decisão ora recorrida e a manifesta falta de razão da Recorrente a este respeito.

VI. Contudo – e entramos aqui na segunda das questões – cabe salientar, como bem advoga o Ministério Público no seu Parecer, que sempre que é declarada nulidade insuprível da decisão administrativa de aplicação da coima nas presentes circunstâncias, deverá haver lugar à baixa do processo de contra-ordenação à autoridade responsável para uma eventual sanção e renovação do acto sancionatório.

É assim, desde logo, porque tal parece resultar do disposto no artigo 63.º, n.º 3 do RGIT, quando prevê a possibilidade expressa de aproveitamento do ato. E na mesma linha, embora no âmbito do processo tributário, se situa a regra vertida no artigo 19.º do CPPT, quando estabelece expressamente que: “O tribunal ou qualquer serviço da administração tributária para onde subir o processo, se nele verificar qualquer deficiência ou irregularidade que não possa sanar, mandá-lo-á baixar para estas serem supridas.” Por fim, também concorre neste mesmo sentido o disposto do artigo 81.º, n.º 1 do RGIT – na linha, aliás do artigo 62.º, n.º 1 do RGO –, quando relata a obrigação de remessa, em 30 dias, do “processo” ao Tribunal competente, o que mais justifica o retorno do mesmo à entidade remetente, em circunstâncias como a aqui vertida nos autos.

VII. Neste sentido preciso, se pronunciaram várias decisões deste **Supremo Tribunal**.

Assim sucedeu no acórdão lavrado a 3 de Junho de 2009, no âmbito do Processo n.º 444/09: “Ora, como se tem vindo a dizer em inúmeros acórdãos desta Secção (v. Acs. de 6/11/02, 18/2/04, 22/9/04, 11/4/07, 20/6/07 e 31/10/07, nos processos 1507/02, 1747/03, 531/04, 204/07, 411/07, e 754/07, respectivamente), a qualificação dessa nulidade como insuprível não significa que ela não possa ser sanada, mas antes que o decurso do tempo não tem esse efeito, pelo que a sanção respectiva só pode concretizar-se com a supressão da deficiência ou irregularidade, designadamente com a prática, de acordo com a lei, do acto omitido ou da irregularidade praticada.

Assim, a nulidade por falta dos requisitos legais da decisão de aplicação de coima não impede que venha a ser proferida nova decisão em substituição da anulada desde que prolatada até ao trânsito em julgado da decisão final, tanto na fase administrativa como na judicial.

O próprio art.º 19.º do CPPT estabelece que o tribunal ou entidade para onde subir um processo administrativo tributário deverá tomar a iniciativa de sanar ou mandar suprir qualquer deficiência ou irregularidade (cfr. Jorge de Sousa e Simas Santos, RGIT Anotado, 2.ª edição, págs. 403/05).

E, por força do que dispõe o citado n.º 3 do artigo 63.º do RGIT, apenas são anulados os actos processuais consequentes dos que conformam a nulidade, aproveitando-se as peças úteis ao apuramento dos factos.

Sendo que o limite temporal não é o momento em que os autos são tornados presentes ao juiz, ainda que

tal apresentação valha como acusação - artigo 62.º, n.º 1 do RGCO - mas a definitividade da decisão que aplica a coima.

Como se refere no acórdão de 22/9/04, proferido no processo 531/04, «não pode, por outro lado, esquecer-se que, em rigor, a decisão que aplica a coima constitui, substancialmente, um acto administrativo, embora de conteúdo sancionatório, como decisão autoritária de um órgão da Administração, que, ao abrigo de normas de direito público, visa produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta, cuja apreciação jurisdicional só não cabe exclusivamente aos tribunais administrativos e fiscais por razões de praticabilidade (cfr. art.º 120.º do CPA, o preâmbulo do DL 232/79, de 24 de Julho e ainda Faria da Costa, in Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra n.º 62, 1986, pág. 166).

De modo que não pode impedir-se a Administração de renovar o acto anulado, por vícios procedimentais, como é o caso».

Assim, decretada, em processo judicial de contraordenação tributária, a nulidade insuprível decorrente da falta de algum dos requisitos legais da decisão que aplica a coima, há lugar, não à absolvição da instância, mas antes à baixa dos autos à AF para eventual sanção da mesma e renovação do acto sancionatório.”

Ulteriormente, por acórdão lavrado em 10 de Fevereiro de 2010, no âmbito do Processo n.º 1167/09, e a título de conclusão, podia ler-se que: “Declarada, em processo judicial de contra-ordenação, a nulidade insuprível da decisão administrativa de aplicação da coima, há que ordenar a baixa dos autos à autoridade tributária que a aplicou, para eventual sanção daquela nulidade e renovação do acto sancionatório.” Em 28 de Abril do mesmo ano, reiterou-se tal leitura no Acórdão então lavrado no Processo n.º 270/10: “Decretada em processo judicial de contra-ordenação a nulidade insuprível da decisão administrativa de aplicação da coima, há lugar à baixa dos autos à autoridade tributária que aplicou a coima para eventual renovação do acto sancionatório.” Já em 14 de Novembro de 2015, noutra decisão deste Supremo tribunal, podia ler-se que: “Estando em causa nos presentes autos decisões de aplicação de coimas por não pagamento ou pagamento viciado de taxas de portagem em infra-estruturas rodoviárias, p.p. pela Lei n.º 25/2006, de 30 de Junho, e, sendo do conhecimento público que esta lei foi objecto de recente alteração pela Lei n.º 50/2015, de 8 de Junho, concluindo-se que esta Lei se repercute necessária e inelutavelmente nas decisões de aplicação de coimas questionadas nos autos - por imposição constitucional e legal do princípio da aplicação retroactiva da lei nova mais favorável - haverá que oficiosamente ordenar a baixa dos autos à autoridade administrativa para que esta reveja ou renove as decisões de aplicação da coima em conformidade com o disposto na Lei n.º 50/2015, de 8 de Junho.” E, por decisão de 18 de Novembro de 2015, sobre a mesma temática, no âmbito do Processo n.º 937/15-30, publicada em apêndice ao Diário da República em 19 de Dezembro de 2016, reiterou-se tal conclusão: “Pelos razões expostas, as decisões administrativas de aplicação das coimas sindicadas nos presentes autos não podem manter-se - desde logo, porque há que graduar as coimas aplicadas dentro dos novos limites legais e eventualmente retirar as legais consequências do pagamento ao abrigo do regime excepcional das taxas de portagem e/ou das coimas -, o que apenas poderá ser feito de modo adequado e eficiente pelos próprios Serviços, que não pelos Tribunais, a quem não cabe substituir-se à Administração nas decisões de aplicação coimas, antes escrutinar, se para tal solicitados, se tais decisões são conformes à Lei e ao Direito.

...

Impõe-se, em consequência, a baixa dos autos à Autoridade Administrativa para que esta tenha a oportunidade de as rever ou renovar, em conformidade com o novo quadro legal, o que se determina.”

Já muito recentemente, em acórdão de 14 de Outubro de 2020, pode igualmente ler-se que: “Se a nulidade, referente à parte administrativa do processo contraordenacional, é constatada em recurso judicial da decisão de aplicação de coima, não deve ser decidida a absolvição da instância, mas sim a remessa do processo à autoridade administrativa competente para eventual sanação da mesma e renovação do acto sancionatório. Por outras palavras, tais nulidades, na medida em que inquinam a acusação, ou seja, a decisão que aplica a coima, devem visualizar-se como excepções dilatórias que geram a anulação dos termos subsequentes do processo que do acto inquinado dependam absolutamente e consequente devolução dos autos à autoridade administrativa que aplicou a coima, com vista a eventual renovação do acto sancionatório.” (todos disponíveis em www.dgsi.pt).

Existe, também por aqui, uma leitura autorizada no sentido da baixa dos autos para aproveitamento do ato, sendo tal aproveitamento ainda possível.

VIII. Por fim, é a própria Doutrina que vem, igualmente, sufragando tal leitura.

Assim, pode ler-se em **Germano Marques da Silva** que: “A falta de algum dos requisitos ali indicados constitui nulidade insuprível, conforme dispõe o art. 63º, e as consequências dessa nulidade são a anulação dos termos subsequentes do processo que deles dependam absolutamente. Em razão disto, parece-me que o despacho a proferir é a declaração de nulidade e a remessa do processo à Autoridade Tributária para a prática de novo acto em conformidade com a lei.” - **Germano Marques da Silva**, “Princípios gerais em matéria de contraordenações tributárias”, *Contraordenações Tributárias 2016*, Coleção de Formação Contínua – Centro de Estudos Judiciários, 2016, p. 21, disponível em www.cej.justica.gov.pt. E, em igual sentido, se pronunciam **Jorge Lopes de Sousa** e **Manuel Simas Santos**, *Regime Geral das Infracções Tributárias anotado*, 4ª. edição, 2010, Áreas Editora, p. 447, assim como **João Ricardo Catarino** e **Nuno Victorino**, *Direito Sancionatório Tributário*, Almedina, 2020, p. 534.

IX. Assim sendo, impõe-se reconhecer que devem os autos baixar à Autoridade Tributária e Aduaneira (Serviço de Finanças de Vila Real) para se promover, caso assim o entenda, a sanação dos vícios identificados na sentença recorrida e promoção das correcções eventualmente exigidas pela factualidade entretanto pretensamente verificada ou demais lapsos (v.g., a invocada regularização financeira dos valores em dívida e o cálculo do cúmulo material).

III. CONCLUSÕES

I - A, já de si notória, generosidade do legislador, ao apenas exigir a “descrição sumária” dos factos ilícitos, não pode ser interpretada no sentido de que basta aos autos de notícia contra-ordenacionais uma mera remissão para as “normas infringidas” e “normas punitivas” para se ter por preenchido tal requisito, pelo facto de estas preverem comportamentos gerais e abstractos, donde e por definição não individualizáveis.

II - Evidenciando-se nulidades, devem as mesmas ser declaradas e o processo remetido à Autoridade

Tributária e Aduaneira para esta, estando em tempo, promover a sanção dos vícios identificados.

IV. DECISÃO

Nos termos e com os fundamentos expostos, acordam os juízes da Secção Tributária deste Supremo Tribunal em negar provimento ao recurso. Sem prejuízo, devem os autos baixar à Autoridade Tributária e Aduaneira (Serviço de Finanças de Vila Real) para esta promover, caso assim o entenda, a sanção dos vícios identificados.

Sem custas.

Lisboa, 18 de Maio de 2022. - Gustavo André Simões Lopes Courinha (relator) - Isabel Cristina Mota Marques da Silva - José Gomes Correia.

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