

Tribunal da Relação do Porto
Processo nº 826/13.5TBMAI.P1

Relator: MARIA DOS PRAZERES SILVA

Sessão: 06 Novembro 2013

Número: RP20131106826/13.5TBMAI.P1

Votação: UNANIMIDADE

Meio Processual: REC PENAL

Decisão: PROVIDO

CONTRA-ORDENAÇÃO

IMPUGNAÇÃO JUDICIAL

NATUREZA ADMINISTRATIVA

PRAZO

DILAÇÃO

Sumário

I - É unânime a jurisprudência no sentido de que a impugnação da decisão administrativa que aplicou uma coima se insere ainda no âmbito do processo administrativo e só passa a obedecer a tramitação judicial o recurso depois de apresentado em juízo pelo Ministério Público.

II - Como o recurso de impugnação judicial integra a fase administrativa do processo contraordenacional, e como o prazo aplicável é regulado nos artigos 59º e 60º do RGCO, que tem também natureza administrativa, não se vislumbram motivos atendíveis para recusar a aplicação da norma do artigo 73º do CPA, que está inserida no regime geral dos prazos administrativos.

III - Quando se refere que o prazo é administrativo, por contraposição ao prazo judicial, pretende-se significar que se rege pelas regras atinentes aos prazos de natureza administrativa, onde se incluem as normas referentes aos prazos de defesa dos interessados relativamente às decisões administrativas, afastando-se concomitantemente as regras aplicáveis à prática de actos processuais em juízo.

IV - Por conseguinte, a contagem do prazo de recurso de impugnação judicial da decisão da autoridade administrativa previsto no artigo 59.º do RGCO deve ser efectivada de acordo com as regras estabelecidas não só no artigo 72º do CPA, como também no subsequente artigo 73º do mesmo diploma legal, dado tratar-se de norma geral aplicável à contagem dos prazos administrativos, que encontra justificação na previsível maior dificuldade de acesso a elementos e preparação da defesa por parte dos interessados residentes no estrangeiro.

V - Se a coimada tem a sua sede no estrangeiro, o prazo de 20 dias para apresentar o recurso apenas se inicia depois de finda a dilação de 15 dias.

Texto Integral

Processo n.º 826/13.5TBMAI.P1

Acordam, em conferência, na 2ª Secção Criminal do Tribunal da Relação do Porto

I. RELATÓRIO:

“B...”, com sede em ..., Irlanda, deduziu impugnação judicial da decisão do “Instituto Nacional de Aviação Civil, IP (INAC)” que lhe aplicou a coima única de 6.000,00€, pela prática reiterada da contra-ordenação prevista no artigo 9.º n.º 2 alínea b) do DL 109/2008 de 26/06 e punida pelo artigo 9.º n.º 3 alínea e) do DL 10/2004 de 9/1.

No despacho que procedeu ao exame preliminar do recurso o tribunal *a quo* rejeitou-o por extemporaneidade.

Inconformada com tal decisão, recorreu a arguida para esta Relação, formulando, para o efeito, as conclusões seguintes:

- a) A recorrente é uma sociedade de direito irlandês, com sede em ... na Irlanda, que ao tempo em que teve lugar a notificação dos autos não tinha estabelecimento nem qualquer forma de representação em Portugal;
- b) O recurso que interpôs da decisão do INAC tinha como fundamento o seu total desconhecimento da existência do processo de contra-ordenação dos autos, o qual decorreu à sua inteira revelia sem nunca lhe ter sido dado, por qualquer meio, conhecimento do mesmo;
- c) Esta situação apenas foi possível, porque ocorreu flagrante violação das normas que regulam o processo de contra-ordenação, designadamente os artigos 46º e 50º a 53º do RGCOOC como também da disciplina do Decreto- Lei nº 10/2004, de 9 de Janeiro, que aprovou o regime aplicável às contra-ordenações aeronáuticas civis, nomeadamente os seus artºs 19º a 26;
- d) A recorrente foi notificada e escassos três dias do Natal, numa época em que parte do seu pessoal se encontra em gozo de férias e em que por isso a organização e recolha de meios de prova se revela muito mais difícil, sem já contar com a circunstância de estarem em causa factos já com mais de seis anos;

e) O Acórdão da Relação de Coimbra de 29/02/2012 apreciou uma situação de facto inteiramente diversa da dos presentes autos, porque o que ali estava em causa era a validade da citação de uma pessoa colectiva com sede em Portugal, feita em pessoa diversa do seu gerente único e representante legal, que se encontrava a residir em França;

f) A dilação de prazo de que são beneficiários os residentes no estrangeiro, tanto em processo civil como em processo administrativo visa exactamente garantir os direitos de defesa de quem por esse motivo se encontra em situação de maior dificuldade;

g) Por essa razão, o Meritíssimo Juiz deveria ter admitido o recurso da recorrente, considerando aplicável ao caso o mecanismo de dilação, fosse o do artº 73 do Código do Procedimento Administrativo, ou o do artº 252º, nº 2 do Código de Processo Civil;

h) O douto despacho recorrido ao julgar que no caso dos autos não havia lugar à dilação no prazo de interposição do recurso da decisão do INAC, desaplicando tanto o artº 73º do Código do Procedimento Administrativo, como o artº 252, nº 3 do Código de Processo Civil, este por remissão do artº 41, nº 1 do RGCOG, violou os direitos constitucionais à tutela jurisdicional efectiva do artº 20º da Constituição;

i) Como também o artº 32º, nº 10 da Constituição sobre as garantias do processo contraordenacional.

Terminou pedindo a revogação do despacho.

*

A Digna Magistrada do Ministério Público apresentou resposta ao recurso, na qual pugnou pelo não provimento do recurso, formulando as Conclusões seguintes:

1. Decidiu bem o Mmo Juiz *a quo* ao rejeitar o recurso interposto pela empresa “B...” da decisão do INAC, proferida no âmbito do processo de contraordenação n.º 7/142.

2- Ao contrário do que alega a recorrente, não se verificou qualquer violação de normas legais ou constitucionais com a prolação do despacho agora posto em causa.

3- O despacho proferido pelo Sr. Juiz *a quo* deve ser confirmado.

*

Nesta Relação o Exmo. Senhor Procurador-geral Adjunto emitiu duto parecer no sentido do não provimento do recurso, aderindo aos fundamentos da resposta e citando jurisprudência que afirma a natureza administrativa do prazo de recurso.

*

Cumprido o artigo 417º, nº 2 do Código de Processo Penal, a recorrente apresentou resposta na qual reiterou os argumentos do recurso e alertou para o facto de o objecto do recurso se centrar na aplicação das normas que estabelecem dilação na contagem dos prazos relativamente aos interessados residentes no estrangeiro.

*

Colhidos os vistos, cumpre apreciar e decidir.

*

II. FUNDAMENTAÇÃO:

A. O despacho recorrido é do seguinte teor:

*«1. **B...**, veio, nos termos do disposto no artigo 59.º, n.º 1 do Decreto-Lei 433/82, de 27 de Outubro, impugnar judicialmente a decisão do Instituto Nacional de Aviação Civil, IP (INAC) em que foi decidido aplicar-lhe uma coima de 6.000,00 €uros.*

Tal recurso foi apresentado por via postal expedida no dia 25 de Janeiro de 2013 (cfr. fls.153).

Verifica-se, por outro lado, que a recorrente havia sido notificada da decisão em 21/12/2012 (data que a própria expressamente aceita no ponto 1. do articulado de fls.163) e que corresponde à data da entrega da notificação que, por via de correio registado, lhe foi dirigida pela entidade administrativa (cfr. fls. 88 e 157).

Ora, segundo prescreve o artº 59º, nº 3, do D.L. nº 433/82, de 27/10: "O recurso será feito por escrito e apresentado à autoridade administrativa que aplicou a coima, no prazo de 20 dias após o seu conhecimento pelo arguido (...)."

Assim acontecendo, e porque está em causa uma situação em que é aplicável o disposto no artigo 72.º do Código de Procedimento Administrativo (pois, conforme jurisprudência fixada no Ac. do STJ, n.º 2/94, de 10-3-94, "Não tem natureza judicial o prazo mencionado no nº3 do artigo 59º do DL n.º 433/82, de 17/10, com a alteração introduzida pelo DL n.º 356/89, de 17/10"), a que se soma a regra do art. 60º do RGCOC, a contagem do prazo inicia-se no dia seguinte ao da notificação, suspendendo-se aos sábados, domingos e feriados,

sendo que, se vier a terminar em dia durante o qual não for possível, durante o período normal, a apresentação do recurso, se transfere o fim do prazo para o primeiro dia útil seguinte. Como tal, no caso em apreço, dado que foi no dia 24 de Dezembro de 2012 que se iniciou o prazo de 20 dias para a apresentação do recurso de contra-ordenação, o mesmo viria a terminar no dia 22 de Janeiro de 2013. Consequentemente, na data em que a arguida apresentou o seu requerimento de impugnação judicial da decisão administrativa, o prazo dentro do qual o acto podia ser praticado havia já decorrido na sua totalidade.

2. Suscita-se, no entanto, a questão de saber se ao prazo acima mencionado se aplicam as normas de dilação estatuídas no artigo 252º-A do Código do Processo Civil e as regras que, nos termos do previsto no artigo 145º do Código do Processo Civil, autorizam que o acto processual possa ainda ser praticado num dos três dias úteis imediatamente seguintes ao do final do prazo.

Desde já se diga que não, pois, conforme se pode ler Acórdão da Relação de Évora de 10 de Janeiro de 2006, (acessível em www.dgsi.pt), "O recurso de impugnação faz parte da fase administrativa do processo, não da fase judicial, pelo que nunca a interposição de um tal recurso pode ser considerado, seja para que efeito for, como acto praticado em juízo (...) Com efeito, tal recurso é deduzido num processo contra-ordenacional e nem sequer dá origem imediatamente à fase judicial, que até pode nem vir a ter lugar se a autoridade administrativa revogar a decisão, até ao envio do processo ao tribunal (cf. art. 62, n.º 2 do RGCO)". Assim, estando-se perante um prazo que não tem natureza judicial, entende-se que não se aplica ao mesmo as específicas regras dos artigos 145º e 252º-A do Código do Processo Civil (cfr. neste sentido, entre outros, o Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 8 de Novembro de 2005, in CJ XXX, Tomo V, pg. 129 a 132).

Acrescente-se ainda que se entende que o facto de o prazo previsto no art. 59º do Regime Geral das Contra-Ordenações e Coimas não ter natureza judicial não significa nem determina que o processo contra-ordenacional seja ou deva ser considerado um procedimento administrativo. Com efeito, os procedimentos administrativos são aqueles que se encontram dispersos pela legislação administrativa, nomeadamente, os licenciamentos, os loteamentos urbanos, os procedimentos concursais e outros, não cabendo em tal âmbito os procedimentos sancionatórios que têm como direito subsidiário o direito processual penal. O Código do Procedimento Administrativo não pode ser, por isso, encarado como direito subsidiário do processo das contra-ordenações, o que só poderia acontecer "se se desse como revogado o disposto no nº 1 do

artigo 41º do regime geral das contra-ordenações, o que dada a especialidade desta norma, não seria possível sem uma referência expressa”.
Consequentemente, tal como se perfilha no Acórdão da Relação de Coimbra de 29/02/2012 (acessível em www.dgsi.pt) do qual foi retirada a citação que antecede, a dilação prevista no artigo 73º do Código do Procedimento Administrativo não deve ser aplicada em sede de recurso de contra-ordenação. Por tudo o explanado, impõe-se indeferir o requerimento de fls. 163 a 165 (no qual a sociedade arguida veio sustentar ser tempestivo o recurso que apresentou e, subsidiariamente, peticionar o pagamento da multa prevista no artigo 145º do Código do Processo Civil) e, ao abrigo no preceituado nos artº 59º, nº 3, 60º e 63º, nº 1, do D.L. nº 433/82, de 27/10, rejeitar, por extemporaneidade, o recurso interposto pela arguida.

3. Nos termos e pelos motivos expostos, DECIDO:

a) indeferir o requerimento de fls. 163 a 165;

b) rejeitar, por extemporaneidade, o recurso de impugnação judicial apresentado por B...

Custas a cargo da recorrente, fixando-se a taxa de justiça no mínimo legal (artigo 94º, nº3, do Regime Geral das Contra-Ordenações e Coimas).

-

Notifique e comunique à autoridade administrativa (artigo 70º, nº4 do D.L. nº 433/82, de 27/10)».

*

B. Dos autos extrai-se com interesse para o conhecimento do recurso o seguinte:

● A arguida tem sede em ..., Irlanda.

● A arguida foi notificada da decisão do “Instituto Nacional de Aviação Civil, IP (INAC)” no dia 21-12-2012.

● No dia 24-01-2003, via correio electrónico (fls. 89-120), e no dia 25-01-2013, por via postal (fls. 121-153), a arguida apresentou o requerimento de impugnação judicial da decisão do “Instituto Nacional de Aviação Civil, IP (INAC)”.

*

C. Apreciação do recurso

Conforme jurisprudência assente, o âmbito do recurso delimita-se pelas conclusões extraídas pelo recorrente, a partir da respectiva motivação, sem prejuízo da apreciação de todas as matérias que sejam de conhecimento oficioso.

No presente recurso a única questão colocada consiste em saber se ao prazo

para interposição do recurso de impugnação judicial da decisão que aplicou uma coima é ou não aplicável a dilação prevista no Código Processo Civil e/ou no Código Procedimento Administrativo.

Conhecendo:

Defende a recorrente que, por ter sede no estrangeiro, deve beneficiar da dilação prevista no artigo 73.º do Código Procedimento Administrativo ou no artigo 252.º n.º 2 do Código Processo Civil, justifica que, dada a natureza administrativa do prazo de impugnação judicial da decisão que lhe aplicou a coima, acresce ao mesmo a dilação aplicável aos interessados residentes no estrangeiro.

Segundo a decisão recorrida está em causa uma situação em que é aplicável o disposto no artigo 72.º do Código de Procedimento Administrativo, por se tratar de prazo que não tem natureza judicial, conforme jurisprudência fixada no Acórdão do STJ, n.º 2/94, de 10-3-94, decorrendo desta natureza a inaplicabilidade das normas de dilação estatuídas no artigo 252º-A do Código do Processo Civil e das regras que, nos termos do previsto no artigo 145º do Código do Processo Civil, autorizam que o acto processual possa ainda ser praticado num dos três dias úteis imediatamente seguintes ao do final do prazo.

Neste aspecto o despacho recorrido acolhe a orientação unânime da jurisprudência, que igualmente sufragamos, de acordo com a qual a impugnação da decisão administrativa que aplicou uma coima insere-se ainda no âmbito do processo administrativo e só passa a obedecer a tramitação judicial o recurso depois de apresentado em juízo pelo Ministério Público. Neste seguimento, o Supremo Tribunal de Justiça fixou jurisprudência no sentido de que o prazo de recurso previsto no artigo 59.º do RGCO não tem natureza judicial mas antes administrativa. E, pese embora as alterações legislativas entretanto operadas pelo DL 244/95, de 14 de Setembro, a orientação da jurisprudência decorrente do citado Acórdão de Fixação de Jurisprudência mantém-se em vigor, como também decidiu já o Supremo Tribunal de Justiça «*Ao fixar o entendimento de que o prazo do art. 59º, nº 3, do RGCO não era um prazo judicial, o Acórdão nº 2/94 veio estabelecer que a tal prazo não se aplicava o disposto no nº 3 do art. 144º do CPC, na redacção que então vigorava, e que, conseqüentemente, o prazo corria continuamente. É este o sentido do Acórdão nº 2/94.*

Da mesma forma, e decorrendo da natureza não judicial do prazo, não seriam aplicáveis ao mesmo prazo as restantes regras atinentes aos prazos judiciais, como os arts. 104º, nº 1, e 107, nº 5, do CPP.

O DL nº 244/95, como já vimos, veio modificar supervenientemente o quadro legislativo. Mas fê-lo apenas em dois aspectos: ampliando o prazo de 8 para 20

dias; e determinando a suspensão do prazo nos sábados, domingos e feriados, mas já não nas férias judiciais.

Quer dizer: o DL nº 244/95 não veio expressamente alterar a natureza do prazo de recurso das decisões administrativas que aplicam coimas, nem sequer estabelecer um regime de contagem idêntico ao dos prazos judiciais, hipótese em que se poderia argumentar a favor de uma tácita intenção de modificar a sua natureza. O que o DL nº 244/95 fez, ao estabelecer que o prazo se suspende nos sábados, domingos e feriados, foi fazer coincidir o regime de contagem desse prazo com o dos prazos **administrativos** em geral, previsto no art. 72º, nº 1, b), do Código de Procedimento Administrativo, e em contraste com o modo de contagem dos prazos judiciais, que eram suspensos nos sábados, domingos, feriados e nas férias judiciais.

Ou seja: o DL nº 244/95 não converteu, expressa ou tacitamente, o prazo previsto no art. 59º, nº 3 num prazo judicial. Pelo contrário, acentuou a sua natureza **administrativa**.

Com a reforma introduzida no CPC pelo DL nº 329-A/95, de 12-12, os prazos judiciais passaram a ser contínuos, suspendendo-se, porém, durante as férias judiciais (art. 144º, nº 1), regra que é aplicável ao processo penal, por força do nº 1 do art. 104º do CPP.

Contudo, essa modificação legislativa não se repercutiu no prazo para impugnação das decisões administrativas em matéria de aplicação de coimas, que se mantém idêntico: suspende-se (apenas) nos sábados, domingos e feriados, mas não em férias, pois na administração pública não existem férias. É certo que o DL nº 244/95 em alguma medida **contradiz** o Acórdão nº 2/94: na parte em que estabelece a suspensão do prazo nos sábados, domingos e feriados, quando da doutrina do Acórdão resultava que o prazo corria continuamente. Quanto a essa parte, não pode haver dúvidas de que a doutrina do Acórdão **caducou**.

Mas **apenas nessa parte**, e já não quanto à não suspensão nas férias judiciais. E o mesmo se dirá do que se refere a outras regras dos prazos judiciais, como o disposto no art. 107º, nºs 5 e 6, do CPP (este último número aditado pela Lei nº 59/98, de 25-8)» (vd. acórdão de 03-11-2010, proc. 103/10.3TYLSB.L1-A.S1, disponível em www.dgsi.pt).

Deste modo, face à elucidativa exposição e escusando-nos de repetir a argumentação à qual aderimos, não subsistem dúvidas de que ao prazo para interposição do recurso previsto nos artigos 59.º e 60.º do RGCO não é aplicável o regime legal de contagem correspondente aos processos judiciais do foro civil ou penal, acompanhando-se, nesta parte, a decisão recorrida ao considerar inaplicáveis as normas dos artigos 145.º e 252.º-A do Código Processo Civil, o que a recorrente também admite, centrando a sua tese na

aplicação das normas próprias do procedimento administrativo.

A questão que persiste e importa conhecer consiste em saber se a norma relativa à dilação prevista no Código Procedimento Administrativo deve ou não aplicar-se ao prazo de impugnação judicial.

O tribunal *a quo* respondeu negativamente à questão e decidiu em conformidade, com o fundamento de que o processo contraordenacional não pode ser considerado um procedimento administrativo e que tem como direito subsidiário o direito processual penal, nos termos do artigo 41.º n.º 1 do RGOC, apoiando-se no acórdão da Relação de Coimbra de 29-02-2012.

O recorrente insurge-se contra o entendimento do despacho recorrido, por o mesmo, apesar de considerar aplicável o artigo 72.º do CPA, ter afastado a aplicação da dilação prevista no artigo 73.º do mesmo diploma, com base na argumentação expendida pelo Tribunal da Relação de Coimbra para uma situação de facto inteiramente diversa da que ocorre nos autos.

Analisada a decisão recorrida constata-se que efectivamente incorre em aparente contradição ao recusar a aplicação da norma do artigo 73.º do CPA, depois de defender a natureza administrativa do prazo em curso e de expressamente aplicar a norma do artigo 72.º do CPA, com o fundamento de que o mencionado diploma não pode ser encarado como direito subsidiário do processo de contraordenacional, por não ter sido revogado o disposto no artigo 41.º n.º 1 do RGCO.

Na verdade, a questão colocada não se prende com a definição do regime legal subsidiário, pois, quanto a este aspecto existe total consenso face ao preceituado no citado artigo 41.º n.º 1 do RGCO, tampouco se trata de colmatar lacuna legislativa detectada neste mencionado diploma, assim como não se defende na jurisprudência que a aplicação do artigo 72.º do CPA deriva do recurso ao regime supletivo ou subsidiário, por isso, a objecção posta não tem qualquer eficácia.

Do que se trata, antes, é de determinar se, decorrente do entendimento *supra* exposto quanto à natureza do prazo, deve ou não estabelecer-se qualquer restrição na aplicação do regime geral de contagem dos prazos administrativos, e quanto a esta matéria o tribunal *a quo* não se pronunciou, tal como o citado acórdão da Relação de Coimbra não abordou o mesmo assunto, refira-se porém que a situação apreciada neste aresto assumia contornos diferentes daqueles que envolvem o presente caso (no aludido acórdão estava em causa uma empresa sediada em Portugal, encontrando-se o respectivo representante legal a residir ou ausente no estrangeiro aquando da notificação da decisão administrativa).

Ora, se o recurso de impugnação judicial integra a fase administrativa do processo contraordenacional e se o prazo aplicável regulado nos artigos 59.º e

60.º do RGCO tem natureza administrativa, não se vislumbram motivos atendíveis para recusar a aplicação da norma do artigo 73.º do CPA, que está inserida no regime geral dos prazos administrativos, à semelhança do que sucede com as regras previstas no artigo 72.º do mesmo diploma legal, e que só parcialmente foram transpostas para o artigo 60.º do RGCO. Na verdade, quando se refere que o prazo é administrativo por contraposição ao prazo judicial pretende-se significar que se rege pelas regras atinentes aos prazos de natureza administrativa, onde se incluem as normas referentes aos prazos de defesa dos interessados relativamente às decisões administrativas, afastando-se concomitantemente as regras aplicáveis à prática de actos processuais em juízo.

Por conseguinte, a contagem do prazo de recurso de impugnação judicial da decisão da autoridade administrativa previsto no artigo 59.º do RGCO deve ser efectuada de acordo com as regras estabelecidas não só no artigo 72.º do CPA, como também no subsequente artigo 73.º do mesmo diploma legal, dado se tratar de norma geral aplicável à contagem dos prazos administrativos, que encontra justificação na previsível maior dificuldade de acesso a elementos e preparação da defesa por parte dos interessados residentes no estrangeiro, dificuldade essa resultante da distância a que se encontram do local onde decorre o procedimento, garantindo-se, deste modo, a efectividade do direito de defesa, mediante processo equitativo (cf. artigos 20.º, n.º 4 e 32.º n.º 10 da CRP).

Assim, no caso concreto, o prazo de 20 dias para apresentar o recurso apenas se iniciou depois de finda a dilação de 15 dias (cf. artigo 73.º n.º 1 alínea b) do CPA) e, por isso, o último dia do prazo ocorreu em 1 de Fevereiro de 2013, donde se conclui pela tempestividade do recurso.

Em conformidade com o explanado, não pode manter-se o despacho recorrido, devendo o mesmo ser substituído por outro que proceda ao exame preliminar do recurso, quanto aos demais requisitos legais, e determine a devida tramitação legal, nos termos dos artigos 63.º, 64.º e seguintes do RGCO.

*

III. DECISÃO:

Pelo exposto, acordam os juízes do Tribunal da Relação do Porto em conceder provimento ao recurso e, em consequência, determinam que o despacho recorrido seja substituído por outro que considere tempestivo o requerimento de impugnação judicial e aprecie o recurso, nos termos *supra* enunciados.

Sem custas.

*

Porto, 06-11-2013
Maria dos Prazeres Silva
Coelho Vieira