

**Tribunal da Relação do Porto**  
**Processo nº 1620/19.5Y2VNG.P1**

**Relator:** PAULA NATÉRCIA ROCHA

**Sessão:** 29 Janeiro 2020

**Número:** RP202001291620/19.5Y2VNG.P1

**Votação:** UNANIMIDADE

**Meio Processual:** RECURSO PENAL (CONFERÊNCIA)

**Decisão:** PROVIDO O RECURSO DO IMPUGNAÇÃO

**CONTRAORDENAÇÃO**

**PRESCRIÇÃO DO PROCEDIMENTO**

**IMPUGNAÇÃO**

**COIMA**

**PAGAMENTO**

**RESTITUIÇÃO**

## Sumário

I - O recurso é um instrumento de impugnação de decisões judiciais colocado à disposição dos sujeitos processuais com vista à sua reapreciação por uma instância superior.

II - São impugnáveis judicialmente, sem restrição, as decisões tomadas pelas autoridades administrativas, que não constituam despachos de mero expediente, sempre que as mesmas colidam com direitos ou interesses dos visados.

## Texto Integral

Proc. n.º 1620/19.5Y2VNG.P1

Tribunal de origem: Juízo Local Criminal de Vila Nova de Gaia - J2 - Tribunal Judicial da Comarca do Porto

Acordam, em conferência, na 1ª Secção Criminal do Tribunal da Relação do Porto:

### I. Relatório:

No âmbito do Processo de Contraordenação n.º 955932530, a Autoridade Nacional para a Segurança Rodoviária, por decisão notificada ao requerente e ora recorrente, indeferiu o pedido de devolução do valor pago por entender que o mesmo foi pago a título de coima e não a título de depósito.

Notificado da decisão administrativa, o requerente apresentou, em 20.10.2014, impugnação judicial, nos termos dos artigos 55.º e 61.º, do Regime Geral das Contraordenações e Coimas, pugnando pela revogação do despacho recorrido e pela sua substituição que ordena a devolução ao recorrente do montante por si pago no momento da notificação do auto, no montante de € 300,00.

Em 02.02.2016, o ora recorrente apresentou reclamação para o Presidente do Tribunal da Comarca do Porto pela retenção indevida do despacho, pugnando seja conhecida e julgada procedente a reclamação e ordenado à ANSR que profira decisão sobre a impugnação judicial, revogando a decisão ou remetendo os autos ao Tribunal competente.

Remetido os autos ao Tribunal Judicial da Comarca do Porto - Juízo Local Criminal de Vila Nova de Gaia, pelo Ministério Público foi ordenada a distribuição do processo como recurso de contraordenação, nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 62.º, n.º 1, do DL 433/82, de 17.10, valendo o despacho como acusação (cf. fls. 54).

Em 11.09.2019, pela Sr.ª Juiz do Juízo Local Criminal de Vila Nova de Gaia (J2) foi proferido o seguinte despacho (transcrição):

*“No âmbito do processo contraordenacional, que teve por base o auto de notícia de contraordenação levantado a 11/12/2008 pela Divisão de Trânsito, notificada o recorrente do arquivamento dos autos por prescrição, veio a mesma solicitar a restituição da quantia voluntariamente entregue, de €300,00, correspondente ao valor mínimo da coima, p. e p. pelos artigos 28º, n.º 5, 27, n.ºs 2 e 3, 146º i) e 147º, n.º 2 do Código da Estrada, pretensão que lhe foi negada pela Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR). Estabelece o artigo 59º, n.º 1 do Regime Geral das Contraordenações o seguinte “a decisão da autoridade administrativa que aplica uma coima é suscetível de impugnação judicial”.*

*Ora, como resulta dos autos, a entidade administrativa não aplicou ao recorrente qualquer coima, como o próprio reconhece. A decisão recorrida negou-lhe, isso sim, a restituição da quantia que o recorrente entregou voluntariamente, nos termos legais.*

*Razão por que, não tendo a decisão da entidade administrativa aplicado qualquer coima, mas antes por ter declarado prescrito o procedimento contraordenacional, rejeitou a restituição da quantia que o recorrente entregou voluntariamente, nos termos legais, impõe-se a rejeição da impugnação judicial da decisão que apenas rejeitou a restituição da quantia*

*monetária, por inadmissibilidade legal, nos termos do artigo 9º, n.º 1 do RGCO.*

*Custas pelo recorrente, fixando a taxa de justiça em 1 UC - artigos 94º, n.º 3, e 8º, n.º 4 do RCP e Tabela III Anexa.*

*Notifique e comunique à autoridade administrativa. (...)*”.

Deste despacho veio o requerente **B...** interpor o presente recurso, nos termos e com os fundamentos que constam de fls. 63/64 dos autos, que agora aqui se dão por reproduzidos para todos os legais efeitos, terminando com a formulação das seguintes conclusões:

1. A decisão de entidade administrativa, proferida no âmbito de um processo de contraordenação, na sequência de arquivamento dos autos por prescrição, indeferindo a restituição de quantia monetária paga pelo arguido, pode ser impugnada judicialmente.
2. Posto que admitida pelos artºs 59º e 55º do RGCO.
3. E não proibida pelo artigo 9º do RGCO, norma inaplicável.
4. O art.º 55.º do RGCO admite a impugnação judicial por parte do arguido de decisões, despachos e demais medidas tomadas pelas autoridades administrativas contra si, como é o caso da decisão impugnada.
5. O art.º 59.º do RGCO admite que onde se lê *“decisões da autoridade administrativa que aplica uma coima”* se deva ler *“decisões que apliquem qualquer sanção”*.
6. Decidir não reembolsar o valor pago pelo arguido a título de depósito, admitindo - sem ter permitido ao arguido que fizesse prova do que, atempadamente, alegou em sua defesa - que o foi a título de pagamento voluntário de coima, desconsiderando a defesa por si apresentada e sem proferir decisão condenatória, antes de prescrição do procedimento contraordenacional, não pode deixar de merecer a intervenção dos Tribunais.
7. Negar ao recorrente a apreciação da impugnação judicial, rejeitando-a, traduz uma grave limitação ao arguido dos seus direitos e garantias de defesa, constitucionalmente garantidos.
8. Violou a decisão em crise os disposto nos art.ºs 55º e 59º do RGCO e 32º da CRP.

Termina pedindo seja anulada a decisão recorrida revogada e substituída por outra que ordene ao Tribunal que receba e conheça da impugnação judicial apresentada pelo recorrente.

O Ministério Público veio responder ao recurso apresentado, nos termos e com os fundamentos que constam a fls. 69/72 dos autos, que se dão por reproduzidos, terminando com a formulação das seguintes conclusões:

1. O disposto nos artigos 55.º, n.º 1 e 2 e 59.º, n.º 1 do RGCO devem ser lidos conjugadamente, devendo ser interpretados no sentido de que o direito à impugnação judicial de decisões tomadas pela autoridade administrativa limita-se a decisões condenatórias.
  2. A decisão em causa não se trata de uma decisão condenatória, mas sim de um mero despacho de expediente que nega a devolução de uma quantia paga pelo recorrente a título voluntário, nos termos do disposto nos artigos 28.º, n.º 5, 27.º, n.ºs 2 e 3, 146.º, al. i) e 147.º, n.º 2, do Código da Estrada.
  3. Tem sido entendido na jurisprudência que a prescrição do procedimento criminal não implica a devolução das quantias entregues a título de pagamento voluntário da coima.
  4. A decisão recorrida não viola os direitos de defesa do recorrente porquanto a quantia por este paga a título voluntário pelo recorrente, encontra-se comprovada nos autos por documento autêntico.
- Termina pedindo seja negado provimento ao recurso, mantendo-se a decisão recorrida.

Neste Tribunal de recurso o Digno Procurador-Geral Adjunto no parecer que emitiu, e que se encontra a fls. 82/84 dos autos, pugna pela procedência do recurso.

Cumprido o preceituado no art.º 417.º, n.º 2 do Cód. Proc. Penal nada veio a ser acrescentado de relevante no processo.

Nada obsta ao conhecimento do mérito.

## **II- Fundamentação:**

II.2.1. Com interesse para a decisão da questão suscitada, consideram-se provados os seguintes factos:

- 1)** No âmbito do Processo de Contraordenação n.º 955932530, a Autoridade Nacional para a Segurança Rodoviária, por decisão notificada ao requerente e ora recorrente, indeferiu o pedido de devolução do valor pago por entender que o mesmo foi pago a título de coima e não a título de depósito, conforme consta a fls. 22 dos autos.
- 2)** Notificado da decisão referida em 1), o requerente apresentou o requerimento datado de 10.04.2014, constante a fls. 9/10 dos autos, solicitando a devolução imediata da quantia depositada de € 300,00.
- 3)** Por decisão constante a fls. 12 dos autos, a ANSR reiterou a sua decisão referida em 1).
- 4)** Por decisão constante a fls. 23 dos autos, a ANSR reiterou a sua decisão referida em 1).
- 5)** Notificado da decisão administrativa, o requerente apresentou, em 20.10.2014, impugnação judicial, nos termos dos artigos 55.º e 61.º, do

Regime Geral das Contraordenações e Coimas, pugnando pela revogação do despacho recorrido e pela sua substituição que ordena a devolução ao recorrente do montante por si pago no momento da notificação do auto, no montante de € 300,00, conforme consta a fls. 24/29 dos autos.

**6)** Em 02.02.2016, o ora recorrente apresentou reclamação para o Presidente do Tribunal da Comarca do Porto pela retenção indevida do despacho, pugnando seja conhecida e julgada procedente a reclamação e ordenado à ANSR que profira decisão sobre a impugnação judicial, revogando a decisão ou remetendo os autos ao Tribunal competente, conforme consta a fls. 39/42 dos autos.

**7)** Remetido os autos ao Tribunal Judicial da Comarca do Porto – Juízo Local Criminal de Vila Nova de Gaia, pelo Ministério Público foi ordenada a distribuição do processo como recurso de contraordenação, nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 62.º, n.º 1, do DL 433/82, de 17.10, valendo o despacho como acusação, conforme consta a fls. 54 dos autos).

**8)** Em 11.09.2019, pela Sr.ª Juiz do Juízo Local Criminal de Vila Nova de Gaia (J2) foi proferido o seguinte despacho (transcrição):

*“No âmbito do processo contraordenacional, que teve por base o auto de notícia de contraordenação levantado a 11/12/2008 pela Divisão de Trânsito, notificada o recorrente do arquivamento dos autos por prescrição, veio a mesma solicitar a restituição da quantia voluntariamente entregue, de €300,00, correspondente ao valor mínimo da coima, p. e p. pelos artigos 28º, n.º 5, 27, n.ºs 2 e 3, 146º i) e 147º, n.º 2 do Código da Estrada, pretensão que lhe foi negada pela Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR). Estabelece o artigo 59º, n.º 1 do Regime Geral das Contraordenações o seguinte “a decisão da autoridade administrativa que aplica uma coima é suscetível de impugnação judicial”.*

*Ora, como resulta dos autos, a entidade administrativa não aplicou ao recorrente qualquer coima, como o próprio reconhece. A decisão recorrida negou-lhe, isso sim, a restituição da quantia que o recorrente entregou voluntariamente, nos termos legais.*

*Razão por que, não tendo a decisão da entidade administrativa aplicado qualquer coima, mas antes por ter declarado prescrito o procedimento contraordenacional, rejeitou a restituição da quantia que o recorrente entregou voluntariamente, nos termos legais, impõe-se a rejeição da impugnação judicial da decisão que apenas rejeitou a restituição da quantia monetária, por inadmissibilidade legal, nos termos do artigo 9º, n.º 1 do RGCO.*

*Custas pelo recorrente, fixando a taxa de justiça em 1 UC - artigos 94º, n.º 3, e*

8.º, n.º 4 do RCP e Tabela III Anexa.

Notifique e comunique à autoridade administrativa. (...)”.

\*

Fundamentos do recurso:

Questões a decidir no recurso:

É pelas conclusões que o recorrente extrai da motivação que apresenta que se delimita o objeto do recurso, devendo a análise a realizar pelo Tribunal *ad quem* circunscrever-se às questões aí suscitadas, sem prejuízo do dever de se pronunciar sobre aquelas que são de conhecimento officioso (cf. art.º 412.º e 417.º do Cód. Proc. Penal e, entre outros, Acórdão do STJ de 29.01.2015, Proc. n.º 91/14.7YFLSB. S1, 5ª Secção).

A questão que cumpre apreciar é a de saber se é, ou não, admissível o recurso da decisão de entidade administrativa, proferida no âmbito de um processo de contraordenação na sequência de arquivamento dos autos por prescrição, que indeferiu a restituição de quantia monetária entregue pelo arguido.

Vejamos.

Na situação em apreço, está em causa o auto de contraordenação n.º 955932530, referente a infração estradal cometida pelo ora recorrente, punível com coima e sanção acessória de inibição de conduzir, do qual resulta que aquele pagou a quantia de € 300,00, correspondente ao mínimo da coima aplicável. Este auto de contraordenação deu origem a processo que viria a ser arquivado, por ter decorrido o prazo de prescrição, de que foi dado conhecimento ao ora recorrente. Após várias interpelações do recorrente solicitando a devolução da referida quantia de €300,00, a Autoridade Nacional para a Segurança Rodoviária (ANSR) informou no sentido de que não haveria lugar a restituição da referida quantia, uma vez que aquela quantia fora paga a título de pagamento voluntário da coima e não a título de depósito. O ora recorrente impugnou a referida decisão judicialmente, pedindo a revogação dessa decisão e a sua substituição por outra que ordene a respetiva devolução. Com o presente recurso, insurge-se o recorrente contra o despacho constante a fls. 56 dos autos, datado de 11 de setembro de 2019, que decidiu rejeitar o recurso de impugnação judicial pelo mesmo interposto de decisão administrativa, com base no entendimento de que, não estando em causa a aplicação de uma coima, a decisão da autoridade administrativa é irrecurável, nos termos do disposto no art.º 59.º, n.º 1, do Regime Geral das Contraordenações e Coimas (RGCO). O recorrente fundamenta a sua pretensão no disposto no art.º 55.º do RGCO.

No caso em análise discute-se, então, se se deverá aplicar o disposto no art.º 55.º ou no art.º 59.º, ambos do RGCO.

Dispõe o art.º 55.º do RGCO que:

*“1 - As decisões, despachos e demais medidas tomadas pelas autoridades administrativas no decurso do processo são suscetíveis de impugnação judicial por parte do arguido ou da pessoa contra as quais se dirigem*

*2 - O disposto no número anterior não se aplica às medidas que se destinem apenas a preparar a decisão final de arquivamento ou aplicação da coima, não colidindo com os direitos ou interesses das pessoas. (...)”.*

Estabelece o art.º 59.º do RGCO que:

*“1 - A decisão da autoridade administrativa que aplica uma coima é suscetível de impugnação judicial. (...)”.*

Como é sabido, o recurso é um instrumento de impugnação de decisões judiciais, colocado à disposição dos vários sujeitos processuais, através do qual lhes é dada a oportunidade de submeterem uma decisão judicial à apreciação de uma instância judicial superior, em ordem à sua correção.

A Constituição consagra, como princípio estruturante do Estado de Direito Democrático e corolário lógico do monopólio tendencial da resolução de conflitos por órgãos estaduais ou, ao menos, dotados de legitimação pública, um fundamental direito de acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetivas (artigo 20º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa).

O direito à impugnação surge como uma dimensão, um reflexo ou uma concretização do direito de acesso ao direito e à tutela judicial efetiva.

O conteúdo do direito ao recurso como garantia de defesa é, de há muito, identificado pelo Tribunal Constitucional como a garantia do duplo grau de jurisdição quanto a decisões penais condenatórias e ainda quanto às decisões respeitantes à situação do arguido face à privação da liberdade ou outros direitos fundamentais, como, de resto, se encontra expressamente consagrado no artigo 32º, n.º 1, da Constituição e na Convenção Europeia dos Direitos do Homem, quer no respetivo protocolo nº 7, quer no artigo 2º, nº 1.

Fora do Direito Penal, apenas como emanção do direito ao acesso ao Direito e à tutela judicial efetiva, o mesmo encontra consagração constitucional, constituindo um direito fundamental de configuração legal, na medida em que deixa para as leis processuais o desenho do regime de recursos.

Nesta matéria, o Tribunal Constitucional tem vindo a decidir no sentido de o legislador não poder suprimir ou inviabilizar globalmente a faculdade de recorrer, bem como de não poder restringir o direito ao recurso quando isso representar uma vulnerabilidade ostensiva desse direito, por corresponder a uma violação do direito a uma tutela jurisdicional efetiva.

A configuração concreta do sistema de impugnação das decisões judiciais deve refletir a preocupação de obtenção de uma decisão definitiva sem dilações indevidas ou desproporcionadas, tendo sempre em consideração que tal não

deve ser assegurado através da restrição, pura e simples, do direito à impugnação (cf. Ac. TRL de 11.12.2019).

E assim, no âmbito do regime geral das contraordenações o legislador estabeleceu o que vem sendo designado pela doutrina e pela jurisprudência como o princípio da irrecorribilidade das decisões, nos termos do qual só são recorríveis as decisões cuja impugnação esteja expressamente prevista.

O disposto no n.º 1 do art.º 55.º do RGCO, acima citado, refere-se a decisões intercalares ou interlocutórias proferidas no decurso do processo.

Note-se que, nos termos do citado n.º 3 resulta que das decisões referidas no n.º 1 não é admissível posterior recurso para o Tribunal da Relação - o tribunal referido no artigo 61.º julga em última instância os recursos de decisões da autoridade administrativa proferidas no decurso do processo.

Contudo, nos termos do art.º 59.º do mesmo diploma das decisões finais proferidas no âmbito de tal recurso, cabe, depois, recurso para a Relação, nos termos dos artigos 63.º, n.º 2, e 74.º, n.ºs 1 e 2 do RGCO.

Do regime estabelecido nestes preceitos resulta que são impugnáveis judicialmente as decisões, despachos e demais decisões tomadas pelas autoridades administrativas no decurso do processo, desde que colidam com direitos ou interesses dos visados (cf. art.ºs 55.º, n.ºs 1 e 2 do RGCO), bem como as decisões condenatórias (cf. art.º 59.º, n.º 1 do RGCO).

As meras decisões preparatórias da decisão final e a decisão final de arquivamento são, portanto, inimpugnáveis - as decisões finais recorríveis são apenas as decisões condenatórias.

No presente caso o que está em causa é uma decisão da ANSR de indeferimento da devolução da quantia de € 300,00, na sequência de decisão de arquivamento da contraordenação por prescrição, por entender que aquela quantia fora entregue pelo ora recorrente a título de pagamento da coima e não a título de depósito.

Ao contrário do que considerou o Tribunal *a quo*, a decisão ora em causa não poderá ser entendida como decisão final que, não sendo condenatória, não é suscetível de impugnação judicial, porquanto a única decisão final que poderemos conceber aqui é a de arquivamento por prescrição.

Tal decisão também não poderá ser entendida como um despacho de mero expediente, como fez o Ministério Público junto do Tribunal 1.ª Instância na sua resposta ao recurso interposto pelo ora recorrente, porquanto despacho de mero expediente, no entendimento jurisprudencial unânime, é aquele que não decide qualquer questão de forma ou de fundo, e se destina principalmente a regular o andamento do processo, isto é, regula o andamento do processo sem interferir no conflito de interesses entre as partes.

Ora, a decisão da autoridade administrativa de indeferimento da devolução da

quantia entregue pelo ora recorrente no âmbito de processo de contraordenação na sequência da decisão de arquivamento da contraordenação por prescrição, necessariamente afeta interesses do recorrente, interesses esses que o ora recorrente pretende fazer valer por via da impugnação judicial que deduziu (com razão ou não, é questão que neste momento não importa apreciar).

Assim, ao presente caso teremos necessariamente que aplicar o disposto no art.º 55.º, do RGCO, porquanto, em nosso entender e de acordo com o defendido pelo Sr. Procurador-Geral Adjunto, o referido preceito legal afirma a recorribilidade genérica de todos os atos praticados pelas autoridades administrativas no processo contraordenacional que afetem direitos ou interesses do arguido ou da pessoa contra as quais se dirigem.

Considerando o que se deixa exposto, o presente recurso interposto pelo recorrente terá que proceder, revogando-se o despacho impugnado e ordenando-se a sua substituição por outro que admita e conheça da impugnação judicial em causa.

### **III. Decisão:**

Face ao exposto, acordam os Juízes desta 1.ª Secção Criminal do Tribunal da Relação do Porto em conceder provimento ao recurso, pelo que se revoga o despacho recorrido e ordena-se a sua substituição por outro que admita e conheça da impugnação judicial em causa.

Sem tributação - art.º 513.º, n.º 1, do Cód. Proc. Penal.

Porto, 29 de janeiro de 2020

**(Texto elaborado pela relatora e revisto, integralmente, pelas suas signatárias)**

Paula Natércia Rocha

Élia São Pedro