

Tribunal da Relação de Évora
Processo nº 413/20.1T8ABT.E1

Relator: MOREIRA DAS NEVES

Sessão: 17 Dezembro 2020

Votação: UNANIMIDADE

DECISÃO EM PROCESSO DE CONTRAORDENAÇÃO. AUTONOMIA DO REGIME DO RGC

Sumário

I. A fundamentação da decisão condenatória da autoridade administrativa, relativa ao ilícito de mera ordenação social, do ponto de vista formal, deve obedecer ao figurino estabelecido no artigo 58.º do RGC.

II. A formulação estabelecida nesse normativo contém um regime ajustado às necessidades de documentação da afirmação da autoridade que decide e às garantias de defesa de quem é acoimado, sem nenhuma espécie de lacuna que legitime a aplicação subsidiária do CPP ao abrigo do artigo 41.º do RGC.

Texto Integral

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

I - Relatório

1. R..., com os demais sinais dos autos, impugnou judicialmente a decisão administrativa da DRAPLVT - Direção Regional de Agricultura de Lisboa e Vale do Tejo, que lhe aplicou coima de 1 200€ , (1) por prática com dolo eventual da contraordenação prevista e punível pelas disposições conjugadas dos artigos 15.º do Decreto-Lei n.º 81/2013, de 14 de junho e 18.º do Regime Geral das Contraordenações.

Sequentemente foram os autos enviados ao Ministério Público junto do Juízo Local Criminal de Abrantes e estes depois remetidos à distribuição ao Juízo Local Criminal de Abrantes, do Tribunal da comarca de Santarém, sendo-lhes atribuído o n.º 413/20.1T8ABT.E1.

No controlo liminar do processo a M.ma Juíza, por considerar que a decisão recorrida poderia conter nulidade, ordenou se apresentassem os autos ao acusador (ao Ministério Público) para sobre tal se pronunciar!

Nessas circunstâncias considerou o consulente inexistir a potencial nulidade uma vez que no segmento da decisão recorrida epigrafada «Culpa» consta a menção ao elemento subjetivo, sendo a mesma suficiente para a sua regularidade formal.

Seguiu-se a prolação do despacho recorrido, com o seguinte teor:

«(...)

Cumpre apreciar e decidir:

Com efeito, nos termos do disposto no art. 62º, 1, in fine, do Decreto-Lei nº 433/82, de 22/10 (RGCO), em caso de recurso contencioso, a remessa a juízo do processo vale como acusação.

Ora, de harmonia com o estabelecido no art. 283º, 3, b), do C.P.P., aplicável «ex vi» do art. 41º, 1, do RGCO, a acusação contém, sob pena de nulidade, a narração dos factos que fundamentam a aplicação a arguida de uma sanção (noutra vertente, de acordo com o estatuído no art. 58º, 1, b) do RGCO, a decisão que aplica a coima ou as sanções acessórias deve conter a descrição dos factos imputados, com a indicação das provas obtidas, sendo que a falta daquelas constitui nulidade, nos termos dos arts. 374º, 2 e 3, e 379º, 1, a), do C.P.P.).

Compulsada a matéria de facto dada como provada de fls 79 a 81, no ponto IV - Factos Provados, constante da decisão sob recurso, verifico que a mesma é totalmente omissa no que tange à factualidade que integra o elemento subjetivo da infração.

A “acusação” em apreço não contém, pois, em bom rigor, factos que se imputem à arguida e de cuja prova, por qualquer meio, possa resultar a conclusão (em operação de aplicação do direito aos factos - os quais não podem, evidentemente, numa decisão acusatória, ser omitidos do elenco da factualidade provada, para serem referidos em sede de fundamentação de facto de um facto que não está elencado nos factos provados ou para serem referidos, em jeito de conclusão, em sede de aplicação do direito, de que a arguida praticou a contraordenação que lhe é assacada.

Donde, não contém, pois, como se impunha, todos os factos quanto ao elemento subjetivo tendentes à aplicação à arguida de uma sanção.

Note-se que o MP não deixa de sublinhar o Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, proferido no proc. n.º 344/19.8T9MFR.L1-9, datado de 31.10.2019:

“I- A decisão administrativa, deve obedecer a um limite apropriado no que concerne quer à descrição, que há-de ser concreta e precisa, dos factos praticados que objetivamente integrem a contraordenação em causa na sua vertente objetiva ou material, quer à natureza dolosa ou negligente da atuação a que aqueles factos se reconduzem na sua vertente subjetiva ou culposa;

II-Ou seja, a imputação de factos tem de ser precisa e não genérica, concreta e não conclusiva, recortando com nitidez os factos que são relevantes para caracterizarem comportamento contra-ordenacional, incluindo as circunstâncias de tempo e de lugar, e deve, além disso, conter os elementos do tipo subjetivo do ilícito contraordenacional e tendo de conter os elementos mínimos exigíveis a uma acusação”.

Importa pois, concluir pela nulidade da decisão recorrida, e nulidade do ato de acusação, por insuficiência dos factos provados para fundamentar a decisão proferida ou por insuficiência dos factos acusados para aplicação à arguida de uma sanção.

Está em causa uma nulidade de conhecimento oficioso, que importa a anulação da decisão da decisão recorrida e dos termos posteriores do processo.

Pelo exposto, declaro nula a decisão recorrida, constante de fls. 79 a 81 dos autos e os termos subsequentes do processo e, em consequência, determino a respetiva devolução à autoridade administrativa, a fim de ali ser proferida nova decisão em que se mostre suprida a apontada nulidade.»

2. Inconformado com tal decisão o Ministério Público interpôs o presente recurso, extraíndo-se da respetiva motivação as seguintes conclusões [transcrição]:

«I. Vem o presente recurso interposto da decisão proferida nos presentes autos, no dia 08.07.2020, na qual o Tribunal a quo declarou nula a decisão administrativa condenatória, pela prática da contraordenação p. e p. no art. 5.º, n.º 3 do Decreto-Lei 81/2013 de 14 de Junho, na sua redação mais recente que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 20/2019, de 30 de Janeiro (e que não

alterou qualquer das normas de cuja apreciação depende a decisão a proferir nos autos), proferida pela Direção da Cultura e Pescas de Lisboa e Vale do Tejo e impugnada judicialmente pela arguida R..., “por insuficiência dos factos acusados para aplicação à arguida de uma sanção” e, conseqüentemente, ordenou que os autos fossem devolvidos à autoridade administrativa a fim de proferir nova decisão, suprimindo a referida nulidade.

II. Contrariamente ao decidido, entende o Ministério Público, nos termos do art. 412.º, n.º 2, do Código de Processo Penal, desnecessária a sistematização da decisão administrativa como se de uma acusação/sentença penal se tratasse quando todos os elementos necessários a conhecer da responsabilidade contraordenacional da arguida ali constam, pelo que considera que a decisão proferida violou os arts. 32.º, 62.º e 58.º do Regime Geral das Contra-ordenações que se mostram revestidos de especificidade face aos arts. 283º, 3, b), 374º, 2 e 3, e 379º, 1, a) todos do Código de Processo Penal, os quais, na leitura que lhes foi dada pela decisão recorrida, não são aplicáveis.

III. O Tribunal a quo entendeu que, por força do art. 41.º do Regime Geral das Contra-ordenações, é de aplicar, sem mais, o disposto no art. 283.º, n.º 3 do Código de Processo Penal quanto aos elementos que devem constar em acusação proferida em processo penal, ignorando que tal se aplica a uma acusação penal (e não a uma decisão administrativa) e, ainda, que caso pretendesse o legislador aproximar, em sentido estrito, a decisão administrativa quando impugnada judicialmente a uma acusação, certamente teria previsto uma solução que permitisse ao Ministério Público, recebidos aos autos após impugnação judicial pelo arguido, articular os factos como se de uma acusação se tratasse em detrimento de meramente apresentar todo o processo administrativo em juízo para que sirva de acusação.

IV. Com efeito, da decisão administrativa constam todos os factos necessários a conhecer do elemento subjectivo do tipo contraordenacional, relembrando que, nos termos do art. 15.º do Decreto-Lei 81/2013 de 14 de Junho, na sua redação mais recente que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 20/2019, de 30 de Janeiro, sob a epigrafe “controlo prévio”, lê-se “2 - As atividades pecuárias de classe 2 estão sujeitas ao regime de declaração prévia e só podem ter início após o requerente ter em seu poder título de exploração.”, sendo que, quanto ao dolo, vale a definição que se retira do art. 14.º do Código Penal.

V. Na decisão administrativa, especificamente quanto aos factos que a própria arguida trouxe aos autos, lê-se “(...) [c]ontinuando, a arguida assumiu os

factos, tentando desculpar a sua inércia com a exigência e intransigência do tribunal, em primeiro lugar, e, de seguida, com a atuação da veterinária que a própria contratou para fazer o saneamento dos animais. Ora, face à leitura do documento a fls. 37 os autos, emanado pelo Tribunal Judicial da Comarca de Portalegre, Juízo de Competência Genérica de Fronteira, somos levados a crer que a arguida há muito conhecia da obrigação de retirada dos animais, tendo tempo, pelo menos, de dar início ao processo de licenciamento da exploração numa nova localização.

Quanto à atuação da veterinária, esta atuou no âmbito do saneamento dos animais, atuação em nada relacionada com o licenciamento da exploração agropecuária. De facto, os animais têm de ser sujeitos a todos os procedimentos sanitários e têm os mesmos de ser custeados pelos proprietários, mas não pode a arguida, em sede de defesa, e através do seu mandatário legal, querer confundir as suas realidades pois saneamento e licenciamento REAP não se confundem. E a arguida não pode desconhecer este facto pois já detinha uma outra exploração de classe 2." A autoridade administrativa fez, ainda, constar que "[a] conduta adotada é demonstrativa de aceitação, por parte da arguida, do resultado da mesma, ou seja, aceitou a prática da infração, o que revela uma atitude interna específica de culpa dolosa, na sua forma eventual, punível a esse título, nos termos do n.º 1, do artigo 8º do RGCO. (...) A arguida não só sabia que tinha de ter em sua posse o título de exploração pois já detinha uma outra exploração, como se manteve nessa situação por mais de meio ano, conformando-se com a prática da contraordenação, bem sabendo que a sua conduta era contrária à legislação que regula esta matéria." - especificando o dolo do tipo e a consciência da ilicitude.

Já o conhecimento da norma que prescreve determinado comportamento - "a arguida não só sabia que tinha de ter em sua posse o título de exploração pois já detinha uma outra exploração" -, a consciência que a sua conduta ou omissão desta pode configurar uma violação daquela - "como se manteve nessa situação por mais de meio ano", após já ter tido conhecimento de uma decisão judicial que implicava uma nova localização para a exploração de gado bovino e, conseqüentemente, o início de um procedimento de licenciamento referente ao controlo prévio legalmente imposto - implica a conformação com o resultado típico, i.e., com a violação da obtenção de documento comprovativo do controlo prévio.

VI. Do exposto resulta que a autoridade administrativa descreve a conduta naturalística da arguida, descreve a sua formação de vontade, tipifica-a à luz

do direito de mera ordenação social, descreve a sanção aplicável e fundamenta a concreta sanção aplicada.

Assim sendo, a imputação da contraordenação não se mostra inquinada da nulidade indicada na decisão recorrida. Não carece da adição de quaisquer elementos que dela não constem e, como tal, de igual forma, não carece de qualquer alteração substancial dos factos como equacionado pelo Tribunal recorrido.

VII. A decisão é suficientemente concreta para que permita o cabal exercício do direito de defesa, o que, alias, decorre do texto da impugnação judicial apresentada pela arguida pelo que se trata de mero formalismo - não aplicável ao procedimento contraordenacional - exigir mais que a narração dos factos que os mesmos se encontrem sob a epigrafe "factos provados".

VIII. Quanto art. 58.º do Regime Geral das Contra-ordenações, em contraposição às constantes do Código de Processo Penal, a jurisprudência vem-se pronunciando no sentido da simplificação e pela materialidade da função narrativa da decisão: se a mesma é inteligível e suficiente à defesa e à decisão judicial posterior à impugnação, a mesma é válida.

Com efeito, "no domínio do ilícito contra-ordenacional a sua não estreita equiparação ao ilícito penal confere uma maior maleabilidade na conformação concreta das garantias constitucionais o que corresponde à menor ressonância ética do ilícito contra-ordenacional por contraposição às rigorosas exigências de determinação válidas para o ilícito penal"- cfr. António de Oliveira Mendes e José dos Santos Cabral, in Notas ao Regime Geral das Contra-Ordenações e Coimas, Almedina, 2003, pág. 135.

IX. Assim, a existência de norma própria no Regime Geral das Contraordenações não pode deixar de relevar face às necessidades formais constantes no Código de Processo Penal, especificamente o disposto nos arts. 283.º, n.º 3, 374º, 2 e 3, e 379º, 1, a), do Código de Processo Penal.

X. Não podemos deixar de sublinhar que a decisão recorrida "leu" a decisão administrativa sob a perspectiva da suficiência de uma sentença criminal. Com efeito, não obstante ali se referir que não se reúnem os elementos que devem constar de uma acusação (art. 283.º, n.º 3, alínea b) do Código de Processo Penal segundo o Tribunal a quo), o Tribunal recorrido acaba por concluir que "a acusação contém, sob pena de nulidade, a narração dos factos que fundamentam a aplicação a arguida de uma sanção (noutra vertente, de acordo com o estatuído no art. 58º, 1, b) do RGCO, a decisão que aplica a

coima ou as sanções acessórias deve conter a descrição dos factos imputados, com a indicação das provas obtidas, sendo que a falta daquelas constitui nulidade, nos termos dos arts. 374.º, 2 e 3, e 379.º, 1, a), do C.P.P.).”

XI. Não cumpre avaliar se a decisão administrativa é suficiente como decisão – nem sequer se o é à luz do art. 58.º, n.º 1 do Regime Geral das Contra-ordenações – mas, sim, se é suficiente como acusação pois é como tal que vale por força do art. 62.º, n.º1 do mesmo diploma. I.e., a decisão administrativa, após impugnação judicial, não vale como sentença condenatória mas como acusação. Parece-nos evidente que da leitura conjugada dos arts. 58.º, n.º 1 e 62.º, n.º 1 do Regime Geral das Contra-ordenações resulta que o legislador instituiu um regime menos apertado quanto às formalidades a que deve obedecer a decisão condenatória proferida por autoridade administrativa quando comparada com as exigências fixadas para uma sentença penal; o Tribunal poderá, aquando da sentença, sistematizar a decisão que venha a proferir nos termos que tiver por convenientes.

XII. O Tribunal a quo, ao considerar que a existência de elementos referentes ao elemento subjectivo na decisão administrativa que não sob a epígrafe “factos provados”, sufragou um entendimento ultrapassado, formalista, rígido e, em última análise, impeditivo de alcançar uma justiça que se quer material – validamente tramitada é certo – e materializada em tempo útil. A manter-se a decisão recorrida, os autos serão reenviados à autoridade administrativa que limitar-se-ia a fazer “copy & paste” de algumas das frases escritas sob a epígrafe “culpa” para que constem, também, no ponto “factos provados”. Um exercício em futilidade que furtará meios a outros processos, junto do Tribunal recorrido e da autoridade administrativa, para que numa peça processual conste numa dada página o que já se havia dito numa outra.

XIII. Do entendimento perfilhado pelo Tribunal recorrido – com todo o devido respeito, que é muito – transparece uma visão dogmática da qual se afasta, cada vez mais, a justiça penal. Por todos – e por consideramos de cristalina coerência o ali vertido – veja-se o Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, proferido no proc. n.º 11573/17.9T8LRS.L1-3, datado de 20.02.2019, onde se lê “Num momento da história processual penal portuguesa em que se sedimenta o abandono de formalismos questionáveis, em que se permitem no processo sumário e abreviado sentenças proferidas oralmente em que apenas o dispositivo é ditado para a acta e em que a indicação dos factos se efectua por remissão para a acusação afigura-se como espúrio pretender que a decisão administrativa respeite requisitos formais rigorosos. Assim, a fundamentação propriamente dita de uma decisão da autoridade

administrativa em processo de contra-ordenação passa essencialmente, atento os princípios fundamentais do direito administrativo, pela sua suficiência, clareza e congruência e que a exigência legal contida no art. 58º do RGCO, apenas impõe que as decisões condenatórias obedecam aos requisitos aí descritos, não estabelecendo quaisquer outros requisitos de forma, designadamente mediante “importação” do Código de Processo Penal.”

XIV. Em conclusão, considera-se que da interpretação dos arts. 58.º, n.º 1 e 62.º, n.º 1 do Regime Geral das Contra-ordenações resulta que o legislador pretendeu fixar um regime menos rigoroso para a decisão proferida por autoridade administrativa do que para as sentenças penais. Assim, impugnada judicialmente tal decisão administrativa, esta não vale como decisão condenatória mas antes como acusação que delimita o objecto do processo e, assim, deve conter os requisitos mínimos materiais de uma acusação: a identificação do arguido, os factos imputados, as normas violadas, as sanções aplicáveis e as provas constantes dos autos.

XV. Nesta conformidade, deve a decisão proferida ser revogada por outra que, recebendo a impugnação judicial apresentada pela arguida se decida pela validade formal da acusação (que nos termos do art. 62.º do Regime Geral das Contra-ordenações se consubstancia na decisão administrativa), e determine o prosseguimento dos autos, uma vez que tal decorre da mais correcta leitura do art. 32.º, 62.º e 58.º do Regime Geral das Contraordenações que se mostram revestido de especificidade face aos arts. 283º, 3, b), 374º, 2 e 3, e 379º, 1, a) todos do Código de Processo Penal.»

3. O recurso foi admitido, não tendo sido apresentada resposta.

4. Subidos os autos a este Tribunal da Relação, foram os mesmos continuados com vista ao Ministério Público, nos termos previstos no artigo 416.º do Código de Processo Penal (CPP), sendo-lhe apenas aposto visto.

5. Efetuado exame preliminar e colhidos os vistos, foram os autos à conferência.

II - Fundamentação

1. O regime dos recursos de decisões proferidas em 1.ª instância, em processo 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 art.ºs 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.

A única questão que se coloca no presente recurso é a de saber se a decisão administrativa impugnada é nula, «por insuficiência dos factos provados para fundamentar a decisão proferida ou por insuficiência dos factos acusados para aplicação à arguida de uma sanção», conforme lhe aponta a decisão judicial ora sob recurso.

1.a. Nulidade da decisão administrativa

Desde já se adianta que acompanhamos a conclusão do recorrente de que a decisão administrativa impugnada não contém a apontada nulidade.

No despacho recorrido considera-se que a decisão administrativa impugnada - que nesta fase vale como acusação - não contém «... em bom rigor, factos que se imputem à arguida e de cuja prova, por qualquer meio, possa resultar a conclusão (...) Não contém, pois, como se impunha, todos os factos quanto ao elemento subjetivo tendentes à aplicação à arguida de uma sanção.»

Vejamos, então, o seu teor:

«(...)

IV - Factos Provados

Com interesse para a decisão a proferir, consideram-se provados os seguintes factos:

No dia 20/01/2018, pelas 16H40, elementos do Destacamento Territorial de ... deslocaram-se a um terreno sito em ..., ..., ...;

No local encontravam-se cerca de 50 animais, de raça bovina;

Dada a quantidade de animais presentes, e que representam cerca de 50 cabeças normais, a exploração enquadra-se numa atividade de classe 2;

A arguida não possui Título de Registo de Exploração Pecuária.

V - Motivação da Matéria de Facto

(...)

VI- Disposições Legais Infringidas

Com a conduta descrita, a arguida R..., violou o disposto no n.º 2, do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 81/2013, de 14 de junho, segundo o qual:

"Artigo 15º

2 - As atividades pecuárias de classe 2 estão sujeitas ao regime de declaração prévia e só podem ter início após o requerente ter em seu poder título de exploração."

Consubstancia a violação desta norma, a prática da contraordenação prevista alínea c), do n.º 1, do artigo 46.º, do Decreto-Lei n.º 81/2013, de 14 de junho, punível com coima no montante variável de € 25,00 a € 1.850,00 em caso de negligência, e de € 50 a € 3.700,00 em caso de dolo, porque se trata de pessoa singular, montantes previstos nos n.ºs 1 e 3, do artigo 46.º do referido diploma.

(...)

Com a conduta descrita, a arguida R..., violou o disposto no n.º 2, do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 81/2013, de 14 de junho, segundo o qual:

"Artigo 15º

2 - As atividades pecuárias de classe 2 estão sujeitas ao regime de declaração prévia e só podem ter início após o requerente ter em seu poder título de exploração."

Consubstancia a violação desta norma, a prática da contraordenação prevista alínea c), do n.º 1, do artigo 46.º, do Decreto-Lei n.º 81/2013, de 14 de junho, punível com coima no montante variável de € 25,00 a € 1.850,00 em caso de negligência, e de € 50 a € 3.700,00 em caso de dolo, porque se trata de pessoa singular, montantes previstos nos n.ºs 1 e 3, do artigo 46.º do referido diploma.

VII - Medida da Coima

Na determinação da medida da coima, atender-se-ão aos seguintes requisitos, previstos no artigo 18.º do RGCO:

Gravidade da contraordenação:

Quanto à gravidade da contraordenação, deve atender-se ao grau de violação ou perigo resultante da mesma, quanto aos bens jurídicos e interesses ofendidos e suas consequências e à eficácia dos meios utilizados.

A legislação ao prever a necessidade os proprietários das explorações pecuárias de classe 2 deterem um título de exploração, pretende assegurar que as mesmas cumprem as normas referentes à sanidade e bem-estar animal, ao ambiente, e ordenamento do território.

Assim, e tendo em conta os bens jurídicos que a norma pretende salvaguardar, em especial ambiente e saúde pública e bem-estar animal, consideramos que a contraordenação em causa nos autos será classificável de grave.

Culpa:

A conduta adotada é demonstrativa de aceitação, por parte da arguida, do resultado da mesma, ou seja, aceitou a prática da infração, o que revela uma atitude interna específica da culpa dolosa, na sua forma eventual, punível a esse título, nos termos do n.º 1, do artigo 8.º do RGCO.

O dolo eventual ocorre "quando a realização de um facto que preenche um tipo de crime for representada como consequência possível da conduta", existe dolo "se o agente atuar conformando-se com aquela realização" (cf. n.º 3, do artigo 14.º do Código Penal). A arguida não só sabia que tinha de ter em sua posse o título de exploração pois já detinha uma outra exploração, como se manteve nessa situação por mais de meio ano, conformando-se com a prática da contraordenação, bem sabendo que a sua conduta era contrária à legislação que regula esta matéria.

Situação económica do arguido:

Apesar de devidamente notificada para vir juntar aos autos cópia da última declaração de IRS, a arguida não apresentou qualquer prova da sua situação económica.

Benefício económico:

Ao manter em funcionamento a exploração pecuária de classe 2 sem título de exploração, a arguida não esteve sujeita ao pagamento de taxas e ao controlo pelas entidades públicas competentes, o que significa que existiram benefícios económicos resultantes da prática da contraordenação em causa nos autos.

VIII - Decisão

Tudo ponderado e face ao exposto (...)»

É no artigo 58.º do RGC que se estabelecem os requisitos formais da decisão condenatória da autoridade administrativa em processo contraordenacional. Neste se dispões 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.

2 - Da decisão deve ainda constar a informação de que:

- a) A condenação se torna definitiva e exequível se não for judicialmente impugnada nos termos do artigo 59º;
- b) Em caso de impugnação judicial, o tribunal pode decidir mediante audiência ou, caso o arguido e o Ministério Público não se oponham, mediante simples despacho.

3 - A decisão conterà ainda:

- a) A ordem de pagamento da coima no prazo máximo de 10 dias após o carácter definitivo ou o trânsito em julgado da decisão;
- b) A indicação de que em caso de impossibilidade de pagamento tempestivo deve comunicar o facto por escrito à autoridade que aplicou a coima.»

Vista a decisão da autoridade administrativa impugnada tem de reconhecer-se que a mesma não mostra bem arrumados os factos relevantes em que assenta, pois é no acervo dos factos provados que se devem indicar todos os factos: quer os objetivos, quer os que integram o elemento subjetivo do tipo de ilícito. E não apenas por ser essa a expressa indicação normativa (al. b) do § 1.º do artigo 58.º RGC), mas também por razões de lógica jurídica, que uma decisão desta natureza pressupõe.

Sucede que neste caso (como infelizmente se vê suceder em muitos outros) a decisão da autoridade administrativa enumera os factos objetivos e os

subjativos em distintos momentos do mesmo texto, constando-se que os primeiros alinham sob a epígrafe «factos provados», surgindo os segundos num segmento mais adiantado do excurso sob o título «culpa».

Mas constam lá todos, como se demonstra pela aglomeração seguinte:

«(...)

No dia 20/01/2018, pelas 16H40, elementos do Destacamento Territorial de ... deslocaram-se a um terreno sito em ..., ..., ...;

No local encontravam-se cerca de 50 animais, de raça bovina;

Dada a quantidade de animais presentes, e que representam cerca de 50 cabeças normais, a exploração enquadra-se numa atividade de classe 2;

A arguida não possui Título de Registo de Exploração Pecuária.

(...)

A conduta adotada é demonstrativa de aceitação, por parte da arguida, do resultado da mesma, ou seja, aceitou a prática da infração, o que revela uma atitude interna específica da culpa dolosa, na sua forma eventual, punível a esse título, nos termos do n.º 1, do artigo 8.º do RGCO.»

A jurisprudência dos tribunais superiores não tem sido uniforme na valorização destas situações, como se afere pelos arestos indicados ora na decisão recorrida (2), ora na peça recursiva (3), o que de algum modo poderá contribuir para um certo desnorte dos técnicos que preparam as decisões nos processos contraordenacionais e das próprias autoridades administrativas.

O problema emerge por haver quem entenda que a decisão condenatória da autoridade administrativa, quando impugnada, se metamorfoseia em acusação e, logo por isso, tem de obedecer aos requisitos da acusação em processo penal!

Sucedem que essa alegada circunstância não é mais que um equívoco interpretativo, porquanto a lei (o RGC) não estabelece, e por conseguinte, em lado algum legitima essa metamorfose. O que se diz no artigo 62.º, § 1.º RGC é coisa bem diversa:

«Recebido o recurso, e no prazo de cinco dias, deve a autoridade administrativa enviar os autos ao Ministério Público, que os tornará presentes ao juiz, valendo este ato como acusação.»

A remessa dos autos a juízo é que equivale a acusação, com um significado preciso: a remessa equivale à submissão do caso a um tribunal, fixando-lhe o objeto (sendo este delimitado pela decisão impugnada). Mas a natureza jurídica da decisão da autoridade administrativa não se altera, designadamente não passa a ser uma acusação *tout court*, tanto que se o acoimado/recorrente retirar o recurso, nos termos permitidos pelo artigo 71.º do RGC, o que sobrar não é, evidentemente, uma acusação desamparada ou naufragada, mas uma decisão administrativa condenatória – como sempre foi – que se tornará efetiva (definitiva).

O recorrente alude a duas correntes jurisprudenciais sobre esta matéria: crismando uma de «formalista» e outra de «pragmática»! Não cremos que em nenhuma circunstância qualquer das referidas correntes possa ser epitetada depreciativa ou apreciativamente desse modo. Porquanto no direito, forma e substância são como duas faces da mesma moeda. O direito é – por natureza – formalista, radicando a sua matriz onto-antropológica no equilíbrio entre a segurança e a liberdade (4) . E é nesta esteira que se compreende o alerta de Jhering, membro proeminente da conhecida escola da «jurisprudência dos conceitos», quando refere (referia) que «a forma é inimiga jurada do arbítrio e irmã gémea da liberdade.»

Os requisitos de forma são nas mais das vezes estabelecidos como condição legal para que um ato seja aceite como legítimo, não devendo por isso perder-se de vista que a forma está ao serviço de valores, os quais na circunstância presente são: a certeza e segurança jurídicas, por um lado; e as garantias de defesa do arguido, por outro.

Afigura-se, pois, excessiva simplificação chamar-se de «pragmática» uma corrente que valorizando – também ela, como não podia deixar de ser – a forma, a coloca, contudo, no seu exato lugar, que é a legalmente devida para o ato concreto em causa.

Não sendo o ilícito de mera ordenação social direito penal nem o RGC processo penal em sentido estrito, nem por isso o direito de mera ordenação social prescinde de certas garantias fundamentais clássicas do processo penal, como a Constituição logo alerta (artigo 32.º, § 10.º).

Como se sabe o direito contraordenacional surge com o advento e desenvolvimento do Estado Social, assumindo o Estado que as infrações no âmbito das novas áreas da intervenção pública deveriam ser resolvidas no âmbito da própria administração, pelo menos numa primeira linha, deixando-

se aos tribunais o foco da criminalidade mais relevante, sem prejuízo da garantia de recurso para estes das decisões daquela nas referidas matérias.

Criou-se assim não apenas uma nova categoria de ilícitos, que a lei (o Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro) crismou de «ilícito de mera ordenação social» (IMOS), constituindo as contraordenações, em conformidade com o que dispõe o seu artigo 1.º, os factos ilícitos e censuráveis que preenchem um tipo legal no qual se comine uma coima.

A autonomia material do IMOS face do direito penal não é - ela também - incontroversa. Longe disso. Mesmo os que a afirmam discordam mais adiante sobre o exato posicionamento da linha de fronteira.

Figueiredo Dias (5) entende que o critério decisivo para a distinção material entre ilícitos penais e ilícitos de mera ordenação social se deverá fazer entre as condutas (que não entre os ilícitos): as que se mostram com mais amplo desvalor moral, cultural ou social, corresponderão aos crimes. «O que no direito de mera ordenação social é axiológico-socialmente neutro não é o ilícito, mas a conduta em si mesma, divorciada da proibição legal».

De modo não muito distinto opina Inês Ferreira Leite quando refere que: «não existe neutralidade ética, per se, mas o desvalor social e ético das condutas proibidas pelo IMOS - por oposição àquelas que têm legítimo cabimento no Direito Penal - no sentido em que tal desvalor deverá associar-se a interesses e valores jurídicos, não decorre imediatamente e sempre da mera descrição, sendo necessária uma contextualização organizacional, mediada pelo conjunto compreendido pelas normas impositivas de regulação da atividade e pela proibição da norma sancionatória...» (6)

Acrescenta, quanto à distinção entre a sanção administrativa e a pena criminal, que ambas têm um carácter e função punitiva, diferenciando-se aquela face a esta «na já referida inexistência de uma forte censurabilidade ética. Assim, a coima é uma sanção punitiva - simboliza o castigo (ou consequência intrínseca) pela prática da infração, contribui para o reforço da validade da norma e serve de prevenção no que respeita à prática de novas infrações.» (7)

Seguro parece ser que é ao nível da ressonância ética das condutas que se traçará a separação; sendo especial a ressonância ética das condutas criminosas em termos de estas constituírem «comportamentos socialmente insuportáveis» (8).

Ora o regime jurídico do IMOS é cerzido pelas garantias do Estado de Direito, sobretudo através das regras e garantias procedimentais (a competência para a instrução e decisão dos ilícitos está deferida às autoridades administrativas, mediante um procedimento com estrutura inquisitória e célere) e recurso para um tribunal, em conformidade com o que dispõem os artigos 33.º e 59.º RGC, 2.º, 20.º, § 1.º e 32.º, § 10.º da Constituição (e 6.º da CEDH justamente por razão da garantia do recurso judicial) (9) , surgindo o direito e processo penais com os seus referenciais subsidiários (artigos 32.º e 41.º RGC).

Pese embora o IMOS constitua direito administrativo sancionatório, com autonomia dogmática face ao direito penal (10), como se deixou referido, nem por isso prescinde de critérios de responsabilização subjetiva. Não se tratando aqui embora «de uma culpa, como a jurídico-penal, baseada numa censura ética, dirigida à pessoa do agente e à sua atitude interna, mas apenas de uma imputação do facto à responsabilidade social do seu autor; dito de outra forma, da adscrição social de uma responsabilidade que se reconhece exercer ainda uma função positiva e adjuvante das finalidades admonitórias da coima.» (11)

Relembremos, pois. Não sendo o direito contraordenacional processo penal em sentido estrito - isto é, direito constitucional aplicado -, nem por isso prescinde de certas garantias fundamentais (artigo 32.º, § 10.º da Constituição). E esta é que deve ser a «pedra de toque» para aferir em cada caso se a realização do ato processual de uma dada maneira (por uma dada «forma») vulnera (ou não) o(s) valor(es) que ela própria tem por função acautelar.

A fundamentação da decisão condenatória da autoridade administrativa, relativa ao IMOS, do ponto de vista formal, deve obedecer ao figurino estabelecido no artigo 58.º do RGC e ser integrada pelos princípios fundamentais de direito administrativo da suficiência, clareza e congruência.

A formulação estabelecida nesse normativo contém um regime ajustado às necessidades de documentação da afirmação da autoridade que decide e às garantias de defesa de quem é acoimado, sem nenhuma espécie de lacuna que legitime a aplicação subsidiária do Código do Processo Penal ao abrigo do artigo 41.º do RGC (12) .

A decisão da autoridade administrativa, nos termos do aludido figurino, deve obrigatoriamente conter (13):

- os elementos identificativos da competência sancionatória;
- os elementos identificativos do arguido;
- os elementos de facto e de direito que suportam a decisão, incluindo provas e respetiva apreciação;
- a decisão contraordenacional.

Como já se referiu a circunstância de em caso de impugnação a apresentação dos autos em juízo valer como acusação (artigo 62.º, § 1.º RGC), não implica - não significa - que aquela tenha de ajustar-se (de sujeitar-se) a qualquer outro modelo, designadamente o do artigo 283.º do CPP, muito menos sob pena de nulidade, por tal não ser exigível para cumprir a sua finalidade sancionatória nem para a tutela dos direitos de defesa do arguido.

Ora na decisão administrativa recorrida, em causa nestes autos, o quadro factológico relevantemente imputado à arguida encontra-se nela distribuído em dois segmentos distintos, quando a lógica jurídica aconselharia que estivesse contido num só segmento sequencial. Mas nem por isso se desrespeita a matriz estabelecida no artigo 58.º RGC, porquanto nela se contemplam, validamente, todos os elementos objetivos e subjetivos do ilícito a que respeita (estes relativos ao dolo e à consciência da ilicitude do facto) com referência à atuação da arguida. Sendo por outro lado juridicamente desajustado lançar mão de norma de ordenamento subsidiário, por - como supra se deixou dito - não haver lacuna que o legitime, daí resultando estar arredada a apontada nulidade.

III - Decisão

a. Em face do exposto julga-se procedente o recurso e, em consequência, decide-se revogar o despacho recorrido, determinando-se o prosseguimento dos autos para julgamento.

b. Sem custas.

Évora, 17 de dezembro de 2020

J. F. Moreira das Neves (relator)

José Proença da Costa

Assinado eletronicamente

1. Não é muito conhecida (e talvez devesse ser) mas há uma NORMA para o uso gráfico dos EUROS. Infelizmente tropeça-se diariamente na errada expressão gráfica da nossa moeda corrente. Neste contexto importará dizer que um erro, ainda que repetido por uma ampla faixa de pessoas e entidades, nunca deixará de ser aquilo que é efetivamente: um erro.

Nas Convenções para Portugal e para a língua portuguesa, como acontece para a generalidade das línguas europeias diferentes do inglês as regras são as seguintes:

a) O Código de Redação Interinstitucional da União Europeia (e respetiva convenção tipográfica) impõe a posição do símbolo monetário à direita do número e não antes, não devendo, outrossim, ser colocado um espaço entre o símbolo € e os algarismos. Exemplo: 1 234,56€ (e não € 1 234,56);

b) De acordo com o sistema métrico que vigora no nosso espaço cultural, a vírgula é o símbolo gráfico que separa os números inteiros das casas decimais. Na expressão devem figurar sempre duas casas decimais. Daí que os números superiores à unidade se apresentam em séries de três, sendo cada série separada por um espaço (e não por um ponto, como tantas vezes, também erradamente, se vê). O espaço designa-se por separador de milhares. Exemplo: 1 234,56€ (e não 1.234,56€ ou 1234.56€); 1 234,50€ (e não também 1 234,5€).

Referências em linha:

<http://ftp.infoeuropa.euroid.pt/database/000021001-000022000/000021583.pdf>

<https://publications.europa.eu/code/pt/pt-370303.htm>

<https://ciberduvidas.iscte-iul.pt/consultorio/perguntas/como-usar-o-simbolo-do-euro/30249>

2. Ac. TRLisboa, de 31/10/2019, Proc. 344/19.8T9MFR.L1-9, Des. Filipa Costa Lourenço.

3. Acórdão do TRLisboa, de 20/2/2019, Proc. 11573/17.9T8LRS.L1-3, Des. Jorge Raposo; apud Ac. TRPorto, de 11/4/2012, no proc. 2122/11.3TBPVZ.P1, Des. Joaquim Gomes.

4. Cf. José de Faria Costa, *Direito Penal e Liberdade*, Âncora Editora, 2020, pp. 23 ss.
5. Jorge de Figueiredo Dias, *Direito Penal, parte geral, tomo I*, 3.^a Edição, Gestlegal, 2019, pp. 186/187; e *O Movimento de descriminalização e o ilícito de mera ordenação social*, *Jornadas de Direito Criminal: O Novo Código Penal Português e Legislação Complementar*, Centro de Estudos Judiciários, 1983, pp. 317 ss., mormente pp. 323.
6. Inês Ferreira Leite, *A autonomização do direito sancionatório administrativo, em especial, o direito contraordenacional*, in «*Contraordenações e contraordenações administrativas e fiscais*», EBook, CEJ, 2015, pp. 38.
7. Inês Ferreira Leite, *A autonomização do direito sancionatório administrativo, em especial, o direito contraordenacional*, in «*Contraordenações e contraordenações administrativas e fiscais*», EBook, CEJ, 2015, pp. 40/41.
8. *Tratado de Derecho Penal, Parte General*, 5.^a Ed., Duncker u. Humblot, Berlim, 1996, tradução de Miguel Olmedo Cardenete, Editorial Comares, Granada, 2002, pp. 64 (citado por Inês Ferreira Leite, *A autonomização do direito sancionatório administrativo, em especial, o direito contraordenacional*, in «*Contraordenações e contraordenações administrativas e fiscais*», EBook, CEJ, 2015, pp. 35).
9. *Sobre a natureza do regime das contraordenações e da sua estrutura procedimental* cf. Nuno Brandão, *Crimes e Contraordenações: da cisão à convergência material*, pp. 19 ss., Coimbra Editora, 2016.
10. *Sobre a autonomia do direito contraordenacional* cf. Tiago Lopes de Azevedo, *Lições de Direito das Contraordenações*, Almedina, 2020, pp. 87 ss.
11. Jorge de Figueiredo Dias, *O Movimento de descriminalização e o ilícito de mera ordenação social*, *Jornadas de Direito Criminal: O Novo Código Penal Português e Legislação Complementar*, Centro de Estudos Judiciários, 1983, pp. 331.
12. Neste sentido cf. Vítor Sequinho dos Santos, *O Dever de Fundamentação da Decisão Administrativa Condenatória em Processo Contraordenacional*, EBook CEJ, 2014 - *Contraordenações Laborais*, pp. 95 ss.

13.Neste sentido cf. Tiago Lopes de Azevedo, Lições de Direito das Contraordenações, Almedina, 2020, pp. 265.