

Tribunal da Relação de Évora
Processo nº 124/22.3T8SSB.E1

Relator: MOREIRA DAS NEVES

Sessão: 07 Novembro 2023

Votação: UNANIMIDADE

CASSAÇÃO DA CARTA DE CONDUÇÃO

PROCESSO ADMINISTRATIVO AUTÓNOMO

DECISÃO ADMINISTRATIVA

IMPUGNAÇÃO JUDICIAL

IRRECORRIBILIDADE

Sumário

I – No procedimento administrativo autónomo previsto no § 10.º do artigo 148.º do Código da Estrada, que é aberto só após o trânsito das decisões judiciais ou administrativas das quais resulta a perda de pontos na carta de condução, visa-se apenas confirmar a perda total de pontos atribuídos ao respetivo titular.

II – O titular da carta de condução cassada tem o direito de impugnar judicialmente aquela decisão administrativa.

III. Mas a decisão do tribunal de primeira instância sobre o mérito dessa impugnação judicial será irrecorrível se o recurso tiver por base o disposto nas als. a) a c) do § 1.º do artigo 73.º do RGC ex vi artigo 186.º do Código da Estrada, porquanto nestas se pressupõe que esteja em causa a aplicação de uma coima ou de uma coima e uma sanção acessória, não se incluindo a decisão de cassação nas respetivas previsões normativas. Só sendo admissível o recurso nos casos previstos nas als. d) e e) do § 1.º ou no § 2.º do mesmo retábulo normativo.

IV. A garantia do acesso ao direito e aos tribunais, não significa a imposição constitucional da generalização do duplo grau de jurisdição.

Texto Integral

I – Relatório

a) A Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR) proferiu decisão administrativa de cassação do título de condução n.º L-..., do condutor AA, com os demais sinais dos autos, nos termos previstos no artigo 148.º, § 2.º, 4.º, al. c) e 10.º CE.

b) Inconformado com essa decisão o referido cidadão apresentou recurso de impugnação judicial, nos termos do artigo 59.º, § 1.º Regime Geral das Contraordenações (RGC), invocando:

- a nulidade da decisão administrativa por omissão dos direitos de defesa, por falta de fundamentação da decisão e não indicação das provas;

- a nulidade da dita decisão por assentar em norma inconstitucional, por violação da desproporcionalidade face à vida do recorrente (artigo 30.º, § 4.º da Constituição);

- inconstitucionalidade por violação do princípio ne bis in idem (artigo 29.º, § 5.º da Constituição).

c) O ...º Juízo (1) de Competência Genérica de ... veio a confirmar a decisão administrativa, por considerar improcedentes todos os fundamentos invocados pelo impugnante.

d) Não se conformando com tal sentença recorreu o arguido para este Tribunal da Relação, suscitando as seguintes questões:

- Violação de direitos de defesa, por nunca ter sido informado que no proc. 53/17.2... lhe seriam subtraídos 6 pontos;

- Violação do direito fundamental tutelado no § 4.º do artigo 30.º da Constituição;

- Violação do caso julgado (artigo 29.º, § 5.º da Constituição).

e) Admitido o recurso pelo tribunal recorrido, a ele respondeu o Ministério Público, pugnando pela sua improcedência. O mesmo vindo a afirmar-se no parecer emitido nos termos previstos no artigo 416.º CPP.

f) No exame preliminar, ao abrigo do disposto no artigo 417.º, 4 6.º, al. a) e 420.º, § 1.º, al. b) do CPP, por considerar que a sentença judicial impugnada é

irrecorrível, nos termos que resultam da conjugação das normas previstas nos artigos 73.º e 64.º do Regime Geral das Contraordenações e Coimas (RGC), ex vi artigo 148.º, § 13.º do Código da Estrada (CE), o relator proferiu decisão sumária de rejeição do recurso.

g) Reclama o recorrente para a conferência dessa decisão sumária, considerando que está em causa a alínea b) do § 1.º do artigo 73.º do RGCO, nos termos do qual pode recorrer-se para a Relação quando a condenação do arguido abranger sanções acessórias.

Para tanto sustentar invoca um acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 22abr2015, proferido no Processo n.º 73/13.6PCVCD.P1, que considerou ter a cassação do título de condução natureza de sanção acessória; o voto de vencido do Exmo. Desembargador João Gomes de Sousa, no acórdão proferido por este Tribunal da Relação, no processo n.º 38/20.1T8ODM.E1. Indicando ainda o acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 13out2021, proferido no proc. n.º 101/21.1T8LNH.L.1-3, que considerou ser a cassação do título de condução uma medida administrativa, mas com natureza sancionatória e preventiva; e ainda outro acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 27mai2020, proferido no proc. n.º 1294/19.3Y2VNG.P1, no qual se afirma caber recurso para a Relação da decisão de 1.ª instância que conhece da matéria da cassação da carta de condução).

Os autos foram aos vistos e à conferência.

Cumprе apreciar e decidir.

III - Da inadmissibilidade do recurso

Cabe em primeiro lugar reiterar que as decisões dos tribunais de 1.ª instância sobre a admissão dos recursos não vinculam os tribunais superiores, conforme expressamente refere o artigo 414.º, § 3.º CPP.

No presente caso a sentença recorrida foi proferida pelo ...º Juízo de Competência Genérica de ..., nos termos previstos no artigo 64.º do RGC, ex vi artigo 148.º, § 13.º do CE, na qual se conheceu do mérito da impugnação referente à decisão administrativa determinativa da cassação da carta de condução do recorrente.

Contrariamente ao que é regra geral no processo penal (artigo 399.º CPP), sendo aí permitido recorrer dos acórdãos, das sentenças e dos despachos cuja irrecorribilidade não estiver prevista na lei, no âmbito do RGC - aqui aplicável por força do disposto no já citado artigo 186.º CE - o regime regra é o da

irrecorribilidade das decisões, sendo excecionais as normas habilitadoras de recurso das decisões, não comportando estas analogia (artigo 11.º Código Civil). Nos termos do que dispõe o artigo 186.º CE, «as decisões judiciais proferidas em sede de impugnação de decisões administrativas admitem recurso nos termos da lei geral aplicável às contraordenações.»

E, como assim, preceitua o artigo 73.º do RGC, que:

«1 - Pode recorrer-se para a Relação da sentença ou do despacho judicial proferidos nos termos do artigo 64.º quando:

- a) For aplicada ao arguido uma coima superior a (euro) 49,40;
- b) A condenação do arguido abranger sanções acessórias;
- c) O arguido for absolvido ou o processo for arquivado em casos em que a autoridade administrativa tenha aplicado uma coima superior a (euro) 249,40 ou em que tal coima tenha sido reclamada pelo Ministério Público;
- d) A impugnação judicial for rejeitada;
- e) O tribunal decidir através de despacho não obstante o recorrente se ter oposto a tal.

2 - Para além dos casos enunciados no número anterior, poderá a relação, a requerimento do arguido ou do Ministério Público, aceitar o recurso da sentença quando tal se afigure manifestamente necessário à melhoria da aplicação do direito ou à promoção da uniformidade da jurisprudência.

3 - Se a sentença ou o despacho recorrido são relativos a várias infrações ou a vários arguidos e se apenas quanto a alguma das infrações ou a algum dos arguidos se verificam os pressupostos necessários, o recurso subirá com esses limites.»

Se bem se vir a decisão administrativa impugnada não foi sequer tomada no âmbito de qualquer procedimento contraordenacional, porquanto o procedimento para cassação da carta de condução, conforme expressamente o refere a lei, é um procedimento administrativo autónomo (cf. artigo 148.º, § 10.º CE), aberto só após o trânsito das decisões das quais resulta a perda de pontos na carta de condução.

Com efeito, em tal retábulo prevê-se a possibilidade de cassação do título de condução, no âmbito do «sistema de pontos e cassação do título de condução», agregado à licença de condução de veículos na via pública. Tal sistema,

conhecido e praticado em diversas latitudes do nosso entorno cultural, assenta na conceção de que a licença de conduzir é um direito que, mediante certas condições, se atribui aos cidadãos interessados em conduzir veículos na via pública, condicionado a certas circunstâncias ligadas ao comportamento rodoviário, estabelecendo-se quais é que poderão determinar a perda de pontos e, por consequência, a (eventual) perda da licença de conduzir (a sua cassação), sendo a cassação da carta de condução uma decisão administrativa autónoma, decorrente da perda dos pontos de os condutores partem quando obtêm a licença de condução. Sendo ademais óbvio não constituir uma sanção acessória, por como tal não estar prevista em lei anterior, nomeadamente nas normas sancionatórias dos comportamentos que dão origem à perda de pontos. Nem poderia logicamente haver uma «sanção acessória» sem que houvesse uma principal de que aquela dependesse! Mas qual seria ela? Parecendo-nos, em remate, incontroverso que não poderia haver uma «sanção acessória» do jaez que o reclamante arvora, sem como tal estar prevista na lei. Pois uma qualquer (!) «sanção acessória» não prevista em lei prévia sempre seria inconstitucional, por violação do princípio da legalidade das penas - artigo 29.º, § 3.º da Constituição).

O Tribunal Constitucional (2) já foi chamado a pronunciar-se em matéria cogente, a propósito do § 11.º do artigo 148.º CE , no sentido em que ali se estabelece um período fixo da medida de cassação do título de condução, tendo considerado o seguinte: «este sistema implica a possibilidade de cassação do título legal de condução em caso de diminuição dos pontos decorrente de condenações por crimes ou contraordenações rodoviárias bem como o estabelecimento de uma condição negativa para a sua aquisição. O decurso do tempo e a conduta do condutor condicionam, porém, os efeitos das infrações cometidas no cômputo dos pontos.

Efetivamente, aos 12 pontos de que dispõe à partida cada condutor poderão acrescer três, sempre que no final de cada período de três anos não exista registo de contraordenações graves ou muito graves ou crimes de natureza rodoviária, até atingir o limite de 15 pontos. Também é possível adicionar um ponto mais em cada período de revalidação da carta sem que exista registo de crimes de natureza rodoviária, com o limite de 16 pontos, sempre que o condutor voluntariamente frequente ação de formação com as regras regulamentares.»

E prossegue afirmando que o regime instituído tem «um sentido essencialmente pedagógico e de prevenção, visando sinalizar, de uma forma facilmente percetível pelo público em geral e através de um registo

centralizado, as infrações cometidas pelos condutores bem como os respetivos efeitos penais ou contraordenacionais. Deste modo, permite-se também à administração verificar se o titular da licença ou carta de condução reúne as condições legais para continuar a beneficiar da mesma. Com efeito, a atribuição de título de condução pela República Portuguesa não tem um carácter absoluto e temporalmente indeterminado. Existe, assim, como que uma avaliação permanente, através da adição ou subtração de pontos, da aptidão do condutor para conduzir veículos a motor na via pública. Ou seja, em rigor, num tal sistema, o título de condução nunca é definitivamente adquirido, antes está permanentemente sujeito a uma condição negativa referente ao comportamento rodoviário do seu titular. O direito de conduzir um veículo automobilizado não é incondicionado.»

Importa atentar que a atribuição de título de condução pela República Portuguesa não tem um carácter absoluto e temporalmente indeterminado.

Rematando aquele aresto em termos para aqui integralmente transponíveis: «foram as referidas condenações em penas acessórias de proibição de conduzir que desencadearam a perda de pontos para efeitos de uma possível cassação do título de condução a que alude a alínea c) do n.º 4 do artigo 148.º do CE. Neste quadro, a cassação da carta de condução surge, portanto, não como uma pena acessória ou medida de segurança, mas antes como uma consequência, legalmente prevista, da aplicação de penas de inibição de conduzir.

Essa cassação decorre de um juízo feito pelo legislador sobre a perda das condições exigíveis para a concessão do título de condução, designadamente por verificação de ineptidão para o exercício da condução, que implica o termo da concessão da autorização administrativa para conduzir. O mesmo juízo acarreta a proibição de concessão de novo título de condução por um período de dois anos após a efetivação da cassação, decorrente do n.º 11 do artigo 148.º do CE.»

No segundo dos arestos citados (e mais recente) do Tribunal Constitucional (3) sublinha-se o equilíbrio entre o sacrifício imposto ao condutor e os direitos e interesses que se destina a salvaguardar, em termos que integralmente subscrevemos, concluindo: «a norma sindicada consubstancia uma medida justificada de restrição da liberdade geral de ação compreendida no direito ao livre desenvolvimento da personalidade, não violando as disposições conjugadas do n.º 1 do artigo 26.º e do n.º 2 do artigo 18.º da Constituição.»

E é por tudo isto que com referência à decisão de que se recorre se constata não ocorrer nenhuma das circunstâncias habilitadoras do recurso, designadamente a prevista na al. b) do § 1.º do artigo 73.º do RGC (agora invocada pelo recorrente/reclamante) ou qualquer das outras previstas no mesmo retábulo, porquanto nem a decisão administrativa impugnada conheceu de qualquer contraordenação; nem no procedimento administrativo autónomo em causa foi aplicada qualquer coima ou qualquer sanção acessória.

Acresce o procedimento administrativo cuja decisão se impugnou judicialmente não tinha por objeto qualquer pluralidade de infrações, porquanto as que habilitam o processo administrativo autónomo de cassação da carta estão desde há muito transitadas e arquivadas. Nem se verifica qualquer das hipóteses previstas no § 2.º do mesmo artigo - desde logo por ausência de menção expressa ou implícita nesse sentido pelo recorrente ou pelo Ministério Público; nem ainda, por outro lado, no processo em causa tem intervenção qualquer outro arguido - circunstâncias estas necessárias à integração das hipóteses previstas no § 3.º do artigo 73.º RGC, em referência.

Pensamos que a esta argumentação não obsta o argumento, de uma dada má técnica legislativa com referência ao artigo 55.º do RGC, a que se refere acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 27mai2020 (4) (que não prevê especificamente o recurso de sanções acessórias). Menos ainda que o mesmo possa estender-se ao artigo 73.º do mesmo RGC, para nele considerar algo que lá não está - e muito bem -, por já não estar em causa a tutela jurisdicional efetiva.

Vejamos o argumento: no artigo 55.º do RGC não se prevê o recurso das sanções acessórias aplicadas pelas autoridades administrativas; mas nem por isso as decisões que as aplicam deixam de ser recorríveis para os tribunais de 1.ª instância - até porque a lei prevê o recurso das tomadas por estes para os Tribunais da Relação (artigo 73.º, 4 1.º, al. b) RGC).

Sucede que o referido artigo 55.º refere expressamente no seu parágrafo 1.º que: «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 a quem se dirigem.» Nesta previsão se devendo, naturalmente, considerar incluídas as decisões que apliquem coimas (sanção principal do direito contraordenacional) e as sanções acessórias.

Mas se alguma dúvida a exegese do preceito suscitasse, uma sua leitura em conformidade com a Constituição, com referência aos artigos 18.º, § 2.º, 20.º,

§ 4.º e ao artigo 6.º da CEDH, logo tudo esclareceria. Porquanto direito ao juiz (à tutela jurisdicional efetiva), id est, o direito a ver o seu caso apreciado jurisdicionalmente, visando o controlo jurisdicional da decisão da autoridade administrativa, é impostergável. Sendo a previsão de recurso de tais decisões confirmatórias no artigo 73.º RGC, apenas a confirmação disso mesmo.

Coisa diversa é o recurso aos Tribunais da Relação de decisões de 1.ª instância confirmatórias da regularidade formal da cassação da carta de condução, dadas as características desse procedimento e respetiva sanção, nos termos já referidas supra.

Ora, o artigo 73.º do RGC serve justamente para separar o que deve ser separado, isto é, as decisões dos Juízos de 1.ª instância que são recorríveis para os Tribunais de Relação, das que o não são. E, como visto, nele se não prevê o recurso das decisões judiciais confirmatórias da regularidade formal da cassação da carta de condução.

E, como assim, sendo irrecurável a decisão judicial que por este recurso se preconiza impugnar, o mesmo deverá ser rejeitado (artigo 420.º, § 1.º, al. b) CPP) (5), mais devendo o recorrente/reclamante ser condenado numa soma entre 3 e 10 UC, conforme prevê o § 3.º do citado artigo 420.º CPP.

III - DISPOSITIVO

Destarte e por todo o exposto, acordam, em conferência, os Juízes que constituem a Secção Criminal do Tribunal da Relação de Évora:

- a) rejeitar o recurso interposto por AA.
- b) Condenar o recorrente no pagamento de 4 UCs (artigo 420.º, § 3.º CPP).
- c) Notifique-se.

Évora, 7 de novembro de 2023

J. F. Moreira das Neves

Maria Clara Figueiredo

Maria Margarida Bacelar

.....

1 A utilização da expressão ordinal (1.º Juízo, 2.º Juízo, etc.) por referência ao nomen juris do respetivo Juízo tem o condão de não desrespeitar a lei nem

gerar qualquer confusão, mantendo uma terminologia «amigável», conhecida (estabelecida) e sobretudo ajustada à saudável distinção entre o órgão e o seu titular, entendendo-a por isso preferível (artigos 81.º LOSJ e 12.º RLOSJ).

2 Acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 260/2020, de 15mai2020, Cons. Maria de Fátima Mata-Mouros; e n.º acórdão 154/2022, de 17fev2022, Cons. Gonçalo Almeida Ribeiro. Sobre o mesmo temário (constitucionalidade e legalidade do regime da cassação previsto no artigo 148.º CE) podem ver-se: acórdão TRCoimbra, de 6nov2019, proc. 4289/18.0T8PBL.C1, Des. Maria José Nogueira; acórdão TRCoimbra, de 13nov2019, proc. 186/19.0T8CTB.C1, Des. Vasques Osório; do TRLisboa, de 16mar2021, proc. 3523/19.4T9AMD.L1-5, Des. Paulo Barreto; do TRLisboa, de 19out2021, proc. 326/20.7Y5LSB.L1-5, Des. Jorge Gonçalves; do TRPorto, de 30abr2019, proc. 316/18.0T8CPV.P1, Des. Pedro Vaz Patto; do TRPorto, de 10fev2021, proc. 118/20.3T9AGD.P1, Des. Liliana de Páris Dias; do TRPorto, de 12mai2021, proc. 3577/19.3T8VFR.P1, Des. Paula Guerreiro; do TRGuimarães, de 27jan2020, proc. 2302/19.3T8VCT.G1, Des. Jorge Bispo; deste TRÉvora, de 20out2020, proc. 218/20.T8TMR.E1, Des. Fátima Bernardes; do TRÉvora, de 27abr2021, proc. 1377/20.7T8TMR.E1, Des. Ana Bacelar.

3 O já citado acórdão do Tribunal Constitucional n.º 154/2022, de 17fev2022, Cons. Gonçalo Almeida Ribeiro.

4 Proferido no proc. 1294(19.3Y2VNG.P1, do qual foi relator o Desemb. Nuno Pires Salpico.

5 Neste mesmo sentido já decidiu p. ex. o Tribunal da Relação do Porto, por acórdão de 28abr2021, proc. 194/20.9T9ALB.P1, Desemb. Eduarda Lobo; e de 17mai2023, proc. 1159/22.1T9VCD.P1, Desemb. Francisco Mota Ribeiro.