

Tribunal da Relação de Évora
Processo nº 313/23.3T9OLH.E1

Relator: BEATRIZ BORGES
Sessão: 27 Fevereiro 2024
Votação: DECISÃO SUMÁRIA

EXECUÇÃO DE COIMAS E CUSTAS

COMPETÊNCIA MATERIAL

TRIBUNAL

IRRECORRIBILIDADE

Sumário

I - Não é recorrível o despacho judicial que declara a incompetência do Tribunal, em razão da matéria, para apreciar a execução por coima instaurada pelo Ministério Público - tendo-se considerado caber essa competência à Autoridade Tributária -, decretando a absolvição do executado da instância.

II - As contraordenações possuem natureza substantiva própria, o seu regime processual é autónomo, os recursos têm, nesse regime, uma previsão restrita e específica, sendo inadequado e incorreto transportar para aí “regimes recursivos” oriundos de outros sistemas normativos (processual penal ou processual civil), para além do mais no contexto da fase executiva da coima.

Texto Integral

Nos termos dos artigos 417.º, n.º 6, alínea b), e 420.º, n.ºs 1, alínea b), e 2, do CPP, profere-se a seguinte

DECISÃO SUMÁRIA

I. RELATÓRIO

1. Da decisão

No Processo de Execução custas/multa/Coima n.º 313/23.3T9OLH, do Tribunal Judicial da Comarca Faro, Juízo de Competência Genérica de Olhão - Juiz 2, foi

instaurada, pelo Ministério Público, execução por coima no montante de 200 € e custas no valor de 51 €, contra (A).

Tendo o processo sido presente ao Juiz de direito foi proferido despacho judicial com o seguinte teor (transcrição):

“Iniciaram-se os presentes autos executivos com requerimento executivo apresentado pelo Ministério Público, para cobrança de coima, devida à PSP. Estabelece o actual art.º 35º do Regulamento das custas processuais (após - Lei n.º 27/2019, de 28/03) o seguinte:

1 - Compete à administração tributária, nos termos do Código de Procedimento e de Processo Tributário, promover em execução fiscal a cobrança coerciva das custas, multas não penais e outras sanções pecuniárias fixadas em processo judicial.

2 - Cabe à secretaria do tribunal promover a entrega à administração tributária da certidão de liquidação, por via eletrónica, nos termos a definir por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da justiça, juntamente com a decisão transitada em julgado que constitui título executivo quanto às quantias aí discriminadas.

3 - Compete ao Ministério Público promover a execução por custas face a devedores sediados no estrangeiro, nos termos das disposições de direito europeu aplicáveis, mediante a obtenção de título executivo europeu.

4 - A execução por custas de parte processa-se nos termos previstos nos números anteriores quando a parte vencedora seja a Administração Pública, ou quando lhe tiver sido concedido apoio judiciário na modalidade de dispensa de taxa de justiça e demais encargos com o processo.

5 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, a execução por custas de parte rege-se pelas disposições previstas no artigo 626.º do Código de Processo Civil.

Com a actual redacção da sobredita norma, o Ministério Público no âmbito da jurisdição criminal junto dos Juízos Locais criminais tem competência unicamente para instaurar execução por multa devida nos processos e indemnizações arbitradas aos ofendidos/vítimas dos processos criminais. Todos os demais valores são cobrados pela A.T. após emissão da competente certidão de dívida no processo.

É aliás este o entendimento vertido no parecer n.º 27/2020, de 04-10 do Ministério Público. Fazendo, como se entende, todo o sentido que se o Ministério Público junto do tribunal não tem competência para cobrar as custas devidas no próprio processo, não poderá executar custas ou coimas devidas em qualquer outro processo de natureza administrativa, junto de qualquer outra entidade.

Em face do exposto, e tendo em conta o objecto da presente execução,

constatamos que este Tribunal é absolutamente incompetente, em razão da matéria, para apreciar e a presente acção executiva, a qual entendemos ser da Autoridade Tributária.

A incompetência absoluta em razão da matéria verificada constitui excepção dilatória, de conhecimento oficioso e a todo o tempo, e importa a absolvição do Executado da instância, nos termos do disposto nos artigos 65º, 97º, 98º, 99º e 577º, al. a) do Código de Processo Civil.

Registe e Notifique.

Após trânsito:

- Existindo alguma penhora nos autos proceda ao seu imediato cancelamento.*
- Existindo valores pagos proceda notificação do executado com informação dos respectivos valores.*
- Remeta os autos à conta.”.*

2. Do recurso

2.1. Das conclusões do Ministério Público

Inconformado com a decisão o MP interpôs recurso extraíndo da respetiva motivação as seguintes conclusões (transcrição):

“1) O Ministério Público promoveu a execução da coima e custas da entidade administrativa, por não terem sido voluntariamente liquidados os valores em dívida por parte do executado.

2) Para o efeito, o Ministério Público submeteu requerimento executivo que deu origem aos presentes autos.

3) Pelo despacho recorrido, o Tribunal a quo decidiu que é absolutamente incompetente em razão da matéria para apreciar a presente acção executiva, considerando que tal competência recai sobre a AT.

4) O legislador não alterou o disposto nos artigos 61.º, 88.º e 89.º, do RCP, mantendo-se a competência para a execução da coima administrativa não paga junto dos Tribunais.

5) Perante a actual redação do artigo 35.º, do RCP, apenas se considera admissível que a AT tenha competência para a execução das custas da entidade administrativa. No que respeita à coima, o legislador não atribuiu essa competência à AT.

6) Ao julgar que é absolutamente incompetente em razão da matéria para apreciar a acção executiva que deu origem aos presentes autos, com o devido respeito por opinião contrária, o tribunal a quo violou o disposto nos artigos 61.º, 88.º, e 89.º, do RGCO, 35.º, do RCP, e 64.º, do CPC, por força do disposto no artigo 4.º, do CPP.

7) Numa interpretação conforme com o disposto nos artigos antecedentes e

demais disposições legais aplicáveis, consideramos que o tribunal recorrido nunca se poderia declarar materialmente incompetente para proceder à execução da coima, por se verificar que o Juízo de Competência Genérica de Olhão, do Tribunal Judicial da Comarca de Faro, é territorialmente e materialmente para apreciar a presente acção executiva, devendo os autos prosseguir os seus ulteriores termos.

8) Deve, assim, ser dado provimento ao presente recurso, revogando-se a decisão recorrida, determinando-se, conseqüentemente, que prossiga a presente execução relativamente à coima aplicada pela entidade administrativa e, eventualmente, relativamente às custas aplicadas pela entidade administrativa, caso se entenda que o Tribunal recorrido é igualmente competente para a sua execução. (...)”.

2.2. Despacho de sustentação

Na instância recorrida o Tribunal sustentou o despacho de rejeição da execução pela seguinte forma:

“Nos termos do disposto no art.º 641.º do CPC ex vi do art.º 414.º, n.º 4.º do C.P.P., procede-se a despacho de apreciação da nulidade invocada nos seguintes termos:

O tribunal proferiu despacho determinando a incompetência absoluta em razão da matéria para o tribunal prosseguir a execução de coimas aplicadas por entidades administrativas.

O despacho proferido já se encontra nas alegações apresentadas pelo Digno Magistrado do Ministério Público.

Fundamentou o despacho com base na actual redacção do Art.º 35.º do Regulamento das Custas processuais e ainda no parecer do MP aí invocado. Em sede de sustentação do presente agravo cumpre referir o seguinte: Parecer do Ministério Público sobre a proposta de Lei nº 149/XIII/4.ª GOV enviado em 24.10.2018.

O parecer supra referido sustenta aliás a sua inteira concordância com ser retirada a competência aos tribunais judiciais para proceder a cobrança de custas e coimas, manifestando unicamente a sua discordância relativamente a essa competência no que concerne à pena de multa. Aliás e no que concerne ao disposto no art.º 89.º do RGCO também o referido parecer contem menção da alteração que deveria ser feita à referida norma.

É certo que o diploma não contempla essa mesma alteração, no entanto uma interpretação sistemática do diploma (conjugada com a lei geral tributária e o código do procedimento e processo tributário) não pode deixar de considerar que a execução por coimas não cabe aos tribunais, mas antes à autoridade tributária

No âmbito aliás deste parecer, e com o intuito de facto delimitar as competências do Ministério Público no âmbito das execuções de origem penal ou contra ordenacional, foi referido que o art.º 148º do C.P.P.T deveria conter uma alínea c) no seu número 2º, contendo as coimas emitidas por entidades administrativas.

A referida alínea c) limitou-se a custas, multas não penais e sanções pecuniárias em processo judicial.

Porém a norma constante do nº1, alínea b) da referida norma contempla as coimas aplicadas em decisões e sentenças, onde incluimos obviamente as coimas de entidades administrativas ou as coimas aplicadas em por sentença após recurso de impugnação judicial de decisão administrativa. É aliás tal facto também referido no Parecer do Ministério Público n.º 27/2020, de 04-10 que refere o seguinte:

1.ª Na sua versão original, o Regime Geral das Contraordenações remetia a execução das custas para o disposto nos artigos 171.º e seguintes do Código das Custas Judiciais, assim atribuindo ao Ministério Público competência para promover a sua execução junto dos tribunais judiciais (artigo 202.º, n.º 2, daquele Código);

2.ª Esta solução, apesar das inúmeras alterações legislativas que enfrentou, manteve-se quase inalterada até a entrada em vigor da Lei n.º 27/2019, de 28 de março, relativa a aplicação do processo de execução fiscal a cobrança coerciva das custas, multas não penais e outras sanções pecuniárias fixadas em processo judicial;

3.ª Com efeito, considerando a natureza tributária das custas e seguindo o exemplo da jurisdição administrativa e fiscal, o legislador inverteu aquele paradigma, remetendo para a execução fiscal a cobrança coerciva das custas fixadas em processo judicial;

4.ª Para esse efeito, a Lei n.º 27/2019, de 28 de março, alterou o Código de Procedimento e de Processo Tributário que passou a dispor que «Poderão ser igualmente cobradas mediante processo de execução fiscal, nos casos e termos expressamente previstos na lei: [...] Custas, multas não penais e outras sanções pecuniárias fixadas em processo judicial [artigo 148.º, n.º 2, al.ª c)];

5.ª Bem como o artigo 35.º, n.º 1, do Regulamento das Custas Processuais, que sob a epígrafe «execução», passou a dispor que: «Compete a administração tributária, nos termos do Código de Procedimento e de Processo Tributário, promover em execução fiscal a cobrança coerciva das custas, multas não penais e outras sanções pecuniárias fixadas em processo judicial»;

6.ª Embora nem a Lei n.º 27/2019, de 28 de março, nem as normas que ela alterou, o digam expressamente, deve entender-se que este regime é aplicável

as custas fixadas na fase administrativa do processo de mera ordenação social, competindo a Administração Tributária proceder a sua cobrança coerciva;
7.ª Desde logo, porque, continuando o artigo 92.º, n.º 1, do Regime Geral das Contraordenações, a remeter para os preceitos reguladores das custas em processo criminal, será aqui aplicável o disposto no artigo 35.º do Regulamento das Custas;

8.ª Depois, porque, atenta a sua natureza, tais custas estão incluídas no âmbito do artigo 148.º, n.º 1, al.ª a), do Código de Procedimento e de Processo Tributário, segundo o qual o processo de execução fiscal abrange, para além do mais, a cobrança coerciva de taxas, demais contribuições financeiras a favor do Estado, adicionais cumulativamente cobrados, juros e outros encargos legais;

9.ª Em terceiro lugar, porque, em vez de atribuir ao juízo ou tribunal que as tenha proferido competência para executar as decisões relativas a multas, custas e indemnizações previstas na lei processual aplicável, o legislador passou a atribuir-lhe, apenas, competência para a execução das decisões relativas a multas penais e indemnizações previstas na lei processual aplicável (artigo 131.º da Lei da Organização do Sistema Judiciário);

10.ª Em quarto lugar, porque o legislador restringiu os poderes do Ministério Público, maxime o poder de promover a execução por custas, conferindo-lhe, agora, apenas, competência para promover a execução das penas e das medidas de segurança e, bem assim, a execução por indemnização e mais quantias devidas ao Estado ou a pessoas que lhe incumba representar judicialmente (artigo 469.º do Código de Processo Penal);

11.ª Finalmente, porque o legislador eliminou a referência a execução por custas, que constava do artigo 491.º, n.º 2, do Código de Processo Penal, passando a mesma a ser da competência exclusiva da Administração Tributária;

12.ª Com estas alterações, para além de ter atribuído a Administração Tributária competência para proceder a cobrança coerciva das custas, o legislador eliminou as normas que antes atribuíam ao Ministério Público competência para promover a sua execução e aos tribunais judiciais competência para a tramitar;

13.ª Desta forma, o artigo 148.º, n.º 1, al.ª a), do Código de Procedimento e de Processo Tributário, passou a incluir a cobrança da taxa de justiça e dos encargos legais, que, por força de disposições legais especiais, antes lhe estava subtraída; e

14.ª Se as entidades administrativas remeterem ao Ministério Público expediente destinado a cobrança de custas fixadas em processo de contraordenação, tal expediente deverá, por mera economia de meios, ser

reencaminhado diretamente a Autoridade Tributária, com conhecimento ao remetente. O parecer supramente citado, descreve a restrição da competência do ministério público, circunscrevendo-a unicamente a multas penais e indemnizações arbitradas em processo penal.

Não podemos deixar ainda de trazer à colação o seguinte:

O Código de procedimento e processo tributário, no seu art.º 148.º, n.º 1, alínea b) estatui: O processo de execução fiscal abrange a cobrança coerciva das seguintes dívidas: b) Coimas e outras sanções pecuniárias fixadas em decisões, sentenças ou acórdãos relativos a contra-ordenações tributárias, salvo quando aplicadas pelos tribunais comuns.

A questão da competência dos tribunais ou da administração tributária para proceder à cobrança de coimas aplicadas por entidades administrativas, tem pois que ser solucionada através de um processo de interpretação, uma vez que, as alterações sugeridas pelo Ministério Público no parecer de 24.10.2018, relativamente à norma constante do art.º 89º do RGC não sofreram acolhimento na lei. Nesta interpretação jurídica temos em conta elementos, meios, factores ou critérios que devem utilizar-se harmónica e não isoladamente, socorrendo-nos de elementos lógicos com os quais se tenta determinar o espírito da lei, a sua racionalidade ou a sua lógica.

Estes elementos lógicos agrupam-se em três categorias:

- a) elemento histórico que atende à história da lei (trabalhos preparatórios, elementos do preâmbulo ou relatório da lei e occasio legis [circunstâncias sociais ou políticas e económicas em que a lei foi elaborada];
- b) o elemento sistemático que indica que as leis se interpretam umas pelas outras porque a ordem jurídica forma um sistema e a norma deve ser tomada como parte de um todo, parte do sistema;
- c) elemento racional ou teleológico que leva a atender-se ao fim ou objectivo que a norma visa realizar, qual foi a sua razão de ser (ratio legis).

Aplicando estes elementos à análise da Lei Lei n.º 27/2019, de 28 de Março, a qual se encontra custas, multas não penais e outras sanções pecuniárias fixadas em processo judicial, procedendo à sétima alteração à Lei da Organização do Sistema Judiciário, trigésima terceira alteração ao Código de Procedimento e de Processo Tributário, sétima alteração ao Código de Processo Civil, décima terceira alteração ao Regulamento das Custas Processuais, trigésima terceira alteração ao Código de Processo Penal, quarta alteração ao Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade e segunda alteração ao Decreto-

Ministério Público sobre a proposta de Lei nº 149/XIII/4ª GOV enviado em 24.10.2018, com as referências já mencionadas, bem como o art.º 148º, nº1º alínea b) e nº2º alínea c) do Código do Procedimento e Processo Tributário,

entendemos que o legislador quis concentrar na administração tributária toda a cobrança de valores pecuniários, com excepção da quantia relativa à pena de multa ou indemnização arbitrada em processo penal (competência que se mantém no Ministério Público), uma vez que estas assumem relevância penal, seja para determinação do cumprimento de condição da suspensão, seja para extinção da pena de multa ou sua conversão em prisão subsidiária.

Face ao exposto mantenho o despacho recorrido, considerando os tribunais judiciais absolutamente incompetente, em razão da matéria, para executarem coimas aplicadas por entidades administrativas. (...)”.

2.3. Do Parecer do MP em 2.ª instância

Na Relação o Exmo. Senhor Procurador-Geral Adjunto emitiu Parecer no sentido de ser julgada a procedência total do recurso interposto pelo MP, nos seguintes moldes (transcrição):

“O Ministério Público intentou no tribunal recorrido acção executiva para cobrança de coima que não fora paga, voluntariamente, pelo executado, coima essa no montante de 251,00€.

Aquela coima foi aplicada em processo de contra-ordenação pela autoridade administrativa, seguindo o procedimento contido no Decreto-lei n.º 433/82, de 27/10.

Dispõe o art.º 73º daquele diploma a propósito das decisões judiciais que admitem recurso (na fase declarativa do processo de contra-ordenação):

“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) 249,40;

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 - (...)”

Donde se retira que seria admissível recurso para o Tribunal da Relação da decisão final proferida naquela fase do processo, atento o montante da coima

aplicado.

Veja-se, a propósito, a jurisprudência vertida no Acórdão deste Tribunal da Relação de Évora, de 05.12.23, no processo 145/23.9T9OLH.E1, disponível em dgsi.pt – IGFEJ-Bases Jurídico-Documentais, com o seguinte sumário:

“I – O processo executivo decorrente de coima imposta num processo de contraordenação porque neste se enxerta, não pode deixar de seguir as regras dimanadas do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro – Regime Geral das Contraordenações (RGCO).

II – Face à previsão do artigo 73.º do citado complexo legal não operando nenhum dos retratos tratados nas suas alíneas b) a e) do dito inciso legal, estando em causa coima que não ascende ao valor referenciado na alínea a), em caso de impugnação judicial, não seria possível interposição de recurso para o Tribunal da Relação relativamente a decisão judicial daí retirada.

III – Admitir-se recurso em fase executiva do processo contraordenacional, em todas as circunstâncias, seria abrir a hipótese de numa fase menos importante do processo contraordenacional – a executiva – se conferir aos intervenientes processuais direitos, mormente, o de recurso, que a fase processual anterior e predominante, a declarativa, e da qual a executiva depende não consente / permite.

IV – Em processo contraordenacional não é constitucionalmente imposta a consagração da possibilidade de recurso de todas as decisões judiciais – especialmente no que respeita a decisões não condenatórias.”

Isto significa que, no caso, interpretando a contrario, tendo sido aplicada coima de montante superior a 249,50€ compete ao Tribunal recorrido a tramitação da acção executiva interposta para cobrança da coima.

Neste sentido, veja-se, também, o Acórdão deste Tribunal da Relação de Évora, de 24.10.23, no processo 109/23.2T9OLH.E1, disponível em dgsi.pt – IGFEJ-Bases Jurídico-Documentais, com o seguinte sumário:

“I. A norma constante do art.º 89 do RGCO, mantém-se em vigor, não podendo sequer considerar-se tacitamente revogada, enquanto lei especial, pela Lei 27/2019 de 28 de Março que não alterou a competência daí resultante, pois é sabido que a lei geral não revoga a lei especial, salvo se essa for a intenção inequívoca do legislador, o que no caso não é (art.º 7.º n.º 3 do Código Civil).

II. Não estabelecendo a Lei 27/2019 de 28 de Março, qual o tribunal competente para a execução por coima aplicada pela autoridade administrativa, não pode deixar de se entender que foi intenção do legislador manter, nessa parte, o regime anteriormente em vigor (que vinha sendo seguido pela jurisprudência) – resultante do art.º 89.º n.ºs 1 e 2, com referência para o art.º 61.º n.º 1, ambos do RGCO, que não sentiu necessidade de alterar – donde se infere que será competente o tribunal competente para

conhecer da impugnação da decisão administrativa, ou seja, a secção criminal/ locais criminais e de competência genérica, ex vi art.º 130 n.º 2, al. d) da Lei 62/2013.

III. É perante esse tribunal que, de acordo com o art.º 89.º n.º 1 do RGCO, deve ser promovida a execução, pelo que, também por aqui, não sendo paga a coima, a respetiva execução terá de ser promovida perante o tribunal criminal (o tribunal competente para a decisão da impugnação)."

Pelo exposto, entendemos que o recurso interposto deve ser julgado procedente. (...)".

2.4. Cumpre apreciar e decidir sumariamente o recurso interposto pelo MP.

II. FUNDAMENTAÇÃO

De acordo com o disposto no artigo 412.º do CPP e atenta a Jurisprudência fixada pelo Acórdão do Plenário da Secção Criminal do Supremo Tribunal de Justiça n.º 7/95, de 19/10/95, publicado no DR I-A de 28/12/95 o objeto do recurso define-se pelas conclusões apresentadas pelo recorrente na respetiva motivação, sem prejuízo de serem apreciadas as questões de conhecimento oficioso.

O presente Recurso foi interposto pelo Ministério Público do despacho que declarou o Tribunal *a quo* absolutamente incompetente, em razão da matéria, para conhecer de ação executiva para cobrança de custas - no montante de 51 € - e de coima - no valor de 200 € aplicada pela PSP de Olhão - e absolveu o executado da Instância.

A questão suscitada no recurso consiste em apurar se a competência para promover a "execução por coima" (coima aplicada pela autoridade administrativa em processo contraordenacional), cabe ao Ministério Público ou, ao invés, à Administração Tributária.

Cumpre, todavia, conhecer oficiosamente de uma questão prévia consistente em saber se é recorável ou não a decisão judicial na qual foi declarada a incompetência do tribunal, em razão da matéria, para apreciar uma execução por coima.

Esta matéria tem dividido a jurisprudência da Relação de Évora, existindo decisões em ambos os sentidos^[1].

No caso o recurso reporta-se a autos de "execução por coima", coima esta aplicada pela autoridade administrativa (PSP), no âmbito de um processo de contraordenação.

O regime contraordenacional é regulado pelo DL n.º 433/82, de 27.1 (Regime Geral das Contraordenações e Coimas) e, em concreto, pelas normas relativas

à “execução por coima” constantes dos artigos 89.º a 91.º do RGCO integrados no Capítulo VIII, intitulado “Da execução”.

Quanto à “execução da coima” é estabelecido no n.º 2 do artigo 89.º do RGCO ser de aplicar, com as necessárias adaptações, o disposto no Código de Processo Penal sobre a “execução da multa” (artigos 491.º e 510.º do CPP).

Para solucionar a questão prévia apontada, é, todavia, irrelevante apurar qual o “regime executivo” aplicável, interessando sim saber qual o “regime recursivo” empregue no âmbito de processo executivo para cobrança de coima.

O acento tónico assenta, desde logo, em deslindar se ocorre uma lacuna no RGCO que comporte a aplicação subsidiária do direito processual penal (artigo 41.º, n.º 2 do RGCO) ou qualquer outro direito adjetivo para a qual aquele remeta, designadamente o processual civil, conforme alguma jurisprudência tem defendido^[2].

A solução, julga-se, poder ser encontrada analisando e interpretando de forma global e sistemática o regime geral contraordenacional.

A este nível não pode deixar de se assinalar que o Regulamento Geral das Contraordenações surgiu da necessidade de o ordenamento jurídico dispor de um regime sancionatório alternativo e distinto do direito criminal, face a uma maior tendência intervencionista do Estado, à ideia de rejeição do alargamento da intervenção no campo do direito criminal e à necessidade de evitar a degradação do direito penal, pois na ótica do legislador a vulgarização deste tenderia a provocar a perda da sua força persuasiva e de prevenção.

Na sua primeira versão o RGCO (DL n.º 433/82, de 27.10) previa no n.º 2 do artigo 91.º a admissão de recurso na fase executiva, embora em termos muito limitados.

A redação inicial do artigo 91.º do RGCO, sob a epígrafe “Tramitação”, tinha o seguinte teor:

“1 - O tribunal perante o qual se promove a execução será competente para decidir sobre todos os incidentes e questões suscitados na execução, nomeadamente:

a) A admissibilidade da execução;

b) As decisões tomadas pelas autoridades administrativas em matéria de facilidades de pagamento;

c) A suspensão da execução segundo o artigo 90.º

2 - Admite-se, todavia, recurso para a Relação nos seguintes casos:

a) Admissibilidade de execução de coima aplicada por via judicial;

b) Nos casos referidos na alínea b) do número anterior, quando as decisões forem da competência do tribunal da comarca.

3 - As decisões referidas nos nºs 1 e 2 serão tomadas sem necessidade de

audiência oral, assegurando-se ao arguido ou ao Ministério Público a possibilidade de justificarem, por requerimento escrito, as suas pretensões”.

Da leitura da versão inicial do diploma resultava, como se referiu, ser admissível, em casos rigorosamente delimitados, a possibilidade de recurso para a Relação das decisões proferidas pelo Tribunal no âmbito do processo de “execução da coima”.

Depois em 1995 através do DL n.º 244/95, de 14.9, essa possibilidade foi eliminada, suprimindo-se o anterior n.º 2, passando o preceito a ter a seguinte redação:

“1 - O tribunal perante o qual se promove a execução será competente para decidir sobre todos os incidentes e questões suscitados na execução, nomeadamente:

a) A admissibilidade da execução;

b) As decisões tomadas pelas autoridades administrativas em matéria de facilidades de pagamento;

c) A suspensão da execução segundo o artigo 90.º

2 - As decisões referidas no n.º 1 são tomadas sem necessidade de audiência oral, assegurando-se ao arguido ou ao Ministério Público a possibilidade de justificarem, por requerimento escrito, as suas pretensões”.

Recorrendo a uma interpretação sistemática e histórica do artigo 91.º do RGCO, perante a supressão do anterior n.º 2, lendo o teor do preâmbulo do DL 244/95 e ainda considerando a redação do artigo 73.º do RGCO, julgamos, encontrar-se vedada a possibilidade de interpor recurso dos despachos judiciais proferidos na fase executiva da coima.

No preâmbulo do DL n.º 244/95, de 14.9 faz-se notar que perante «*um crescente movimento de neopunição, (...) com a fixação de coimas de montantes muito elevados e a cominação de sanções acessórias especialmente severas*» o diploma pretendia reforçar não só as garantias dos arguidos como aperfeiçoar a coerência interna do regime geral de mera ordenação social, e a coordenação deste com o disposto na legislação penal e processual penal, mas também acentuar a eficácia do sistema punitivo das contraordenações.

Tendo em consideração as alterações introduzidas à versão original do RGCO e o reforço das garantias de defesa do arguido na fase administrativa e judicial, compreende-se a eliminação do n.º 2 do artigo 91.º (versão original) e a consequente impossibilidade recursória na fase da “execução da coima”.

Como é sabido o processo contraordenacional tem uma 1.ª fase, a qual designaremos de administrativa, que culmina com uma decisão condenatória ou de arquivamento (artigo 54.º do RGCO).

Depois, se for interposto recurso pelo arguido (impugnação judicial) da decisão administrativa condenatória, por aquele não concordar com a sanção

aplicada, o Tribunal intervém nascendo a 2.ª fase, à qual designaremos de judicial. Nesta fase o MP apresentará o recurso ao Juiz valendo este ato como acusação (artigo 62.º, n.º 1 do RGCO).

O Tribunal de 1.ª instância poderá absolver, arquivar ou condenar o arguido. A decisão de condenação (manutenção total ou parcial da decisão administrativa) quando transitada constituirá título executivo.

Se o arguido, todavia, discordar da decisão judicial, poderá, ainda, nas situações previstas no artigo 73.º, recorrer para o Tribunal da Relação.

Assim, o arguido tem sempre um grau de recurso (impugnação judicial da decisão administrativa) e em algumas situações, pontuais, poderá até ter a possibilidade de ver judicialmente reapreciada a questão pela 2.ª instância, interpondo recurso para a Relação, caso discorde do decidido pelo Tribunal da 1.ª instância.

A alteração provocada pela legislação de 1995 no RGCO, através do DL n.º 244/95, de 14.9, visou compatibilizá-lo com a necessidade de reforço das garantias de defesa e do exercício do contraditório, por parte do arguido habilitando-o a melhor proteger a sua posição e a conseguir contrariar a decisão administrativa/acusação de uma forma mais garantística.

Com este reforço visou-se, naturalmente, limitar o poder sancionatório das entidades públicas, tendo por escopo o princípio da proporcionalidade e o respeito pelos direitos, liberdades e garantias individuais, que devem estar na base da prossecução do interesse público.

A construção deste sistema, respeitador de um verdadeiro Estado de Direito, não olvidou, todavia, ser necessário acentuar a eficácia do sistema punitivo das contraordenações.

Assim, embora nas 1.ª e 2.ª fases (administrativa e judicial) tenha ocorrido um reforço das garantias dos arguidos, na fase executiva não foi pretendido pelo legislador a possibilidade de protelar a cobrança da coima, designadamente através de recurso para a Relação de decisões proferidas, pelo Tribunal, no processo de execução de coima, fosse ele interposto pelo arguido ou pelo MP. Na verdade, ao arguido já é concedida uma ampla oportunidade de se defender e exercer o contraditório durante o processo contraordenacional propriamente dito (fase administrativa e judicial), não só apresentando oposição à decisão da entidade administrativa, como através da impugnação judicial, e na fase judicial, até por via da interposição de recurso para o Tribunal da Relação, embora com limitações.

Se bem se atentar à redação do artigo 73.º do RGCO, que rege o regime recursório na fase judicial (por nós designada 2.ª fase), nele estabelece-se o seguinte:

“Decisões judiciais que admitem recurso

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 249,40€;*
- 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 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.”

Da leitura do normativo transcrito emerge desde logo que mesmo na fase judicial (2.ª fase), na qual são concedidas inúmeras garantias processuais ao arguido, este apenas pode interpor recurso da decisão judicial para o Tribunal da Relação, nos casos taxativamente assinalados no artigo 73.º do RGCO.

Surgiria, pois, como desprovido de lógica admitir-se a interposição de recurso na fase executiva de toda e qualquer decisão, quando na fase judicial (por alguns também reportado como “processo contraordenacional declarativo”), muito mais garantística, essa possibilidade se encontra fortemente limitada, designadamente pelo valor da coima.

Assim, se na 2.ª fase do processo contraordenacional (fase judicial) não é admissível o recurso para o Tribunal da Relação quando a coima é igual ou inferior a 249,40 €, admitir-se o recurso na fase executiva quando aquela foi fixada em 200 € de coima, como sucedeu no caso, surge como irrazoável atenta uma interpretação sistemática.

A interpretação da lei atendendo, ainda, ao mesmo elemento sistemático não se queda por aqui, pois se no processo penal a regra geral é a da recorribilidade das decisões (artigo 399.º do CPP), incluindo as proferidas na “execução por multa”, já no regime contraordenacional a regra é exatamente a inversa, isto é, a da irrecorribilidade das decisões. O recurso só é admissível, como já se deixou assinalado, nas situações excepcionais previstas no artigo 73.º do RGCO, sendo por isso logicamente irrecorríveis todas as decisões proferidas na fase da “execução por coima”.

Aliás, embora no âmbito do “processo contraordenacional declarativo”, o Tribunal Constitucional já por diversas vezes assegurou não estar ferido de inconstitucionalidade o artigo 73.º do RGCO, *“precisamente por não haver equiparação do direito contraordenacional ao direito penal e processual penal, no concernente ao direito fundamental ao recurso, desde logo por o n.º 10 do Artº 32 da Constituição da República Portuguesa apenas exigir, em sede contraordenacional, que sejam garantidos os direitos de audiência e de defesa.”*^[3].

Esses direitos de audiência e defesa foram justamente reforçados com a redação dada ao RGCO pelo DL n.º 244/95, de 14.9, na fase administrativa e judicial, não tendo suporte lógico, histórico e sistemático, tentar encontrar justificação para uma possibilidade recursória no âmbito da fase executiva contraordenacional, ainda por cima alargada ao ponto de serem aplicadas as normas processuais civis.

Se o n.º 2 do antigo artigo 91.º do RGCO já limitava significativamente o recurso para a Relação, admitindo-o apenas em situações muito pontuais, a eliminação daquele n.º 2 do artigo 91.º denota encontrar-se vedado totalmente o recurso na fase executiva, sendo esta conclusão reforçada pelas restrições impostas ao regime recursivo contraordenacional na “fase judicial declarativa”.

Deste modo, embora sejam aplicáveis à “execução por coima” os “procedimentos” da “execução da multa” (cf. artigo 89.º, n.º 2, do RGCO), não o são os “procedimentos” relativos aos “recursos” do CPP ou do CPC. Neste âmbito, como já se deixou exposto, não ocorre qualquer lacuna que cumpra suprir, na medida em que o legislador pretendeu excluir em absoluto a recorribilidade das decisões judiciais proferidas na fase da “execução por coima”.

Em síntese: Inexiste em sede contraordenacional - ao contrário do processo penal - um direito fundamental ao recurso de toda e qualquer decisão jurisdicional, que é aqui, severamente restringida, para garantia de outros valores constitucionais.

Para rematar, não se pode deixar de referir, pela sua relevância, o que foi escrito no Acórdão da RE de 09-01-23^[4]:

“Em face do decidido na 1.ª instância, o Ministério Público poderá, se assim o entender, requerer a remessa do processo executivo à Administração Tributária e se tal acontecer, esta entidade poderá adotar uma de duas posições: aceitar a competência ou declarar também a sua incompetência. Adotando a AT a primeira posição, a situação ficaria ultrapassada. Pelo contrário se a AT recusasse a competência, configurar-se-ia um conflito de jurisdição (cf. artigo 109º, n.º 1, do CPC), também designado, por alguma

doutrina, de conflito de função, recaindo a competência para dele conhecer, ao presidente do STJ, com a faculdade de delegação nos vice-presidentes (cf. artigo 110º, n.º 1, do CPC e 62º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto – Lei da Organização do Sistema Judiciário), sendo aplicável o regime processual previsto nos artigos 111º a 11º do CPP”.

Em suma: as contraordenações possuem natureza substantiva própria, o seu regime processual é autónomo, os recursos têm, nesse regime, uma previsão restrita e específica, sendo inadequado e incorreto transportar para aí “regimes recursivos” oriundos de outros sistemas normativos (processual penal ou processual civil), para além do mais no contexto da fase executiva da coima.

Pelo exposto, não sendo recorável a decisão judicial em apreço, não consentindo a mesma impugnação recursiva, rejeita-se o recurso interposto pelo Ministério Público.

III. DECISÃO

Nestes termos e com os fundamentos expostos decide-se rejeitar o recurso por se tratar de despacho irrekorável.

Sem custas.

Consigna-se, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 94.º, n.º 2 do CPP, que esta decisão foi integralmente revista e elaborada pela signatária.

Évora, 27 de fevereiro de 2024

Beatriz Marques Borges

[1] Designadamente no sentido da irrekorribilidade:

- Ac. RE de 20-02-2024, proferido no P. 143/23.2T9OLH.E1, relatado por Fátima Bernardes (não publicado), mas no qual votou vencido Gomes de Sousa;

- Ac. RE de 09-01-2024, proferido no P. 516/23.0T9OLH.E1, relatado por Fátima Bernardes disponível para consulta em:

<https://www.dgsi.pt/jtre.nsf/134973db04f39bf2802579bf005f080b/75802babb423823480258ab70040e5bb?OpenDocument>;

<https://www.dgsi.pt/jtre.nsf/134973db04f39bf2802579bf005f080b/75802babb423823480258ab70040e5bb?OpenDocument>;

- Decisão Sumária de 29-11-2023, proferida no P. 82/23.1T9OLH por Moreira das Neves disponível para consulta em:

<http://www.gde.mj.pt/>

[jtre.nsf/134973db04f39bf2802579bf005f080b/26ff8fb0455f38e080258a85004b2840?OpenDocument](https://www.dgsi.pt/jtre.nsf/134973db04f39bf2802579bf005f080b/26ff8fb0455f38e080258a85004b2840?OpenDocument);

No sentido da recorribilidade:

- Decisão Sumária de 05-02-2024, proferida no P. 154/23.8T9OLH.E1 por Maria Clara Figueiredo e disponível para consulta em:

[https://www.dgsi.pt/](https://www.dgsi.pt/jtre.nsf/134973db04f39bf2802579bf005f080b/9c6a16728f76412a80258ac8004d1f09?OpenDocument)

[jtre.nsf/134973db04f39bf2802579bf005f080b/9c6a16728f76412a80258ac8004d1f09?OpenDocument](https://www.dgsi.pt/jtre.nsf/134973db04f39bf2802579bf005f080b/9c6a16728f76412a80258ac8004d1f09?OpenDocument);

- Ac. RE de 07-11-2023, proferido no P. 319/23.2T9OLH.E1, relatado por Carlos Campos Lobo, com voto de vencido de Ana Bacelar no sentido da irrecorribilidade da decisão.

[2] Cf. Voto de vencido proferido no P. 516/23.0T9OLH.E1, por Maria Perquilhas no Ac. RE de 09-01-2024, relatado por Fátima Bernardes; Ac. RE de 05-02-2024, proferido no P. 154/23.8T9OLH.E1, relatado por Maria Clara Figueiredo ambos já citados.

[3] Cf. Decisão Sumária da RE de 12-02-2024 proferida no P. 93/23.2T9OLH.E1, por Renato Barroso (não publicada).

[4] Proferido no Proc. 516/23.0T9OLH.E1, relatado por Fátima Bernardes e atrás citado.