

Tribunal da Relação de Évora
Processo nº 173/24.7T8TMR.E1

Relator: ARTUR VARGUES

Sessão: 20 Maio 2025

Votação: UNANIMIDADE

ILÍCITO DE MERA ORDENAÇÃO SOCIAL

PRINCÍPIO DA CULPABILIDADE

DOLO

NEGLIGÊNCIA

Sumário

I - Por força do artigo 8º, nº 1, do RGCO, só é punível o facto praticado com dolo ou, nos casos especialmente previstos na lei, com negligência, assim se consagrando, também no ilícito de mera ordenação social, o princípio da culpabilidade.

II - O dolo consiste no conhecimento e vontade de praticar o facto descrito na norma que prevê a contraordenação, sendo que a negligência integra a omissão ou falta do cuidado a que, segundo as circunstâncias, o agente está obrigado e de que é capaz, que conduz à realização do facto descrito legalmente proibido - cfr. artigos 14º e 15º, do Código Penal, aplicáveis em virtude de o RGCO não conter a respectiva definição.

Texto Integral

Acordam, em conferência, na Secção Criminal do Tribunal da Relação de Évora

I - RELATÓRIO

1. Nos autos que, com o nº 173/24.7T8TMR, correm seus termos no Tribunal Judicial da Comarca de ... - Juízo Local Criminal de ..., tendo sido interposta impugnação judicial pela arguida "AA" da decisão de 16/06/2023 da "Agência Portuguesa do Ambiente" que lhe aplicou coimas parcelares no montante de 24.000,00 euros cada, pela prática de uma contraordenação muito grave, prevista no artigo 81º, nº 3, alínea a), da Lei nº 226-A/2007, de 31/05 e sancionável nos termos do artigo 22º, nº 4, alínea b), da Lei nº 50/2006, de 29/08; de uma contraordenação muito grave, prevista no artigo 81º, nº 3, alínea u), da Lei nº 226-A/2007, de 31/05 e sancionável nos termos do artigo

22º, nº 4, alínea b), da Lei nº 50/2006, de 29/08; de uma contraordenação muito grave, prevista no artigo 81º, nº 3, alínea a), da Lei nº 226-A/2007, de 31/05 e sancionável nos termos do artigo 22º, nº 4, alínea b), da Lei nº 50/2006, de 29/08; de uma contraordenação muito grave, prevista no artigo 81º, nº 3, alínea u), da Lei nº 226-A/2007, de 31/05 e sancionável nos termos do artigo 22º, nº 4, alínea b), da Lei nº 50/2006, de 29/08, sendo aplicada, após cúmulo jurídico, coima única no montante de 60.000,00 euros, por despacho judicial de 17/12/2024 (na peça respectiva intitulado de “sentença”), lavrado ao abrigo do estabelecido no artigo 64º, do RGCO, foi declarada a nulidade da decisão administrativa e determinada a remessa dos autos à referida entidade.

2. O Ministério Público não se conformou com essa decisão e dela interpôs recurso, tendo extraído da motivação as seguintes conclusões (transcrição):

1ª O recurso da decisão administrativa impugnada foi decidido pelo despacho judicial recorrido que a considerou nula por omissão dos factos que preenchem o elemento subjectivo do ilícito contra-ordenacional;

2ª No entanto, da decisão administrativa constam os elementos suficientes passíveis de serem reconduzidos ao elemento subjectivo do tipo, na modalidade de negligência, ou seja, a omissão de deveres de cuidado na prática dos factos imputados, factos imputados estes que estão clara e cabalmente descritos na decisão administrativa;

3ª Sendo certo que, mesmo que assim não fosse, no âmbito do processo contraordenacional a verificação objectiva da conduta que integra a descrição típica do ilícito imputado permite inferir, por presunção natural, judicial ou de experiência, a forma como o agente agiu;

4ª No presente caso, é do conhecimento geral que as operações que possam afectar os recursos hídricos em que inserem os solos e subsolos estão sujeitas a regras restritas, pelo que as menções “a arguida, na pessoa do seu legal representante, não agiu com o cuidado necessário para conhecer e cumprir com as obrigações legais a que estava obrigada e era capaz não se descortinando factos que retirem a censurabilidade à infracção praticada nos termos descritos ou que excluam a ilicitude da sua conduta” e ainda: “atenta a sua experiência na área, bem como às condições contratuais e regulamentares assumidas este modo, o arguido agiu livre e deliberadamente com consciência da ilicitude da sua conduta.” são suficientes para a imputação subjectiva, sendo certo que, na fase administrativa do processo contra-ordenacional, não

é exigível o mesmo rigor formal e descritivo que se exige no âmbito do processo penal;

5º Acresce que mercê da actividade específica que desenvolve e para a qual foi criada e competindo-lhe a projecção, manutenção e melhoria das infraestruturas inseridas no sistema multimunicipal de abastecimento de água e saneamento de ... e ..., a sociedade arguida não poderia deixar de saber da necessidade de superiores cautelas nas suas condutas, pelo que a descrição já supra referida e constante da decisão administrativa, é suficiente para a imputação subjectiva.

6ª Após a descrição objectiva das condutas imputadas, a decisão administrativa indica que o “arguido agiu com negligência”, expressão esta que tem um alcance evidente na linguagem comum, e que permite que o arguido possa apreender o seu significado quando lhe é imputada, a esse título, a prática da contra-ordenação, sendo que da decisão administrativa consta, também, a factualização do elemento subjectivo o que é o bastante para cumprir a menção ao elemento subjectivo do ilícito;

7ª A decisão administrativa não padece da nulidade imputada pelo Tribunal a quo, pois contém a descrição da factualidade integradora dos fundamentos de facto e de direito dos ilícitos contraordenacionais, não sendo omissa quanto aos elementos subjectivos do tipo, pelo que cumpriu as exigências de fundamentação requeridas pelo artigo 58º, nº 1, al. b) do RGCO e permitiu ao arguido o adequado exercício do seu direito de defesa;

8ª Ao considerar nula a decisão da autoridade administrativa por omissão dos factos integradores do elemento subjectivo do tipo, o despacho judicial recorrido fez uma errada interpretação e aplicação do disposto no artigo 58º, nº 1, al. b) do RGCO;

9ª Não existindo qualquer nulidade da decisão administrativa, a decisão judicial recorrida não pode subsistir, impondo-se a sua revogação e o consequente prosseguimento dos autos.

Nestes termos, deve ser dado provimento ao presente recurso e, em consequência: - Deve a decisão recorrida ser revogada, devendo os autos prosseguir a sua normal tramitação, com a prolação de decisão que conheça do mérito da impugnação judicial apresentada pela sociedade arguida ou, em alternativa, a designação de data para a realização da audiência de julgamento.

Vossas Excelências apreciarão e farão a melhor Justiça.

3. O recurso foi admitido, a subir imediatamente, nos próprios autos e com efeito suspensivo.

4. À motivação de recurso respondeu a arguida, pugnando pela manutenção da decisão recorrida.

5. Neste Tribunal da Relação, o Exm^o Procurador-Geral Adjunto após o seu “visto”.

6. Colhidos os vistos, foram os autos à conferência.

Cumprе apreciar e decidir.

II - FUNDAMENTAÇÃO

1. Âmbito do Recurso

Como é sabido, o âmbito do recurso é delimitado pelas conclusões que o recorrente extrai da respectiva motivação, havendo ainda que ponderar as questões de conhecimento oficioso - neste sentido, Germano Marques da Silva, Curso de Processo Penal, III, 2^a edição, Ed. Verbo, pág. 335; Simas Santos e Leal Henriques, Recursos em Processo Penal, 6^a edição, Ed. Rei dos Livros, pág. 103, Ac. do STJ de 28/04/1999, CJ/STJ, 1999, tomo 2, pág. 196 e Ac. do Pleno do STJ n^o 7/95, de 19/10/1995, DR I Série A, de 28/12/1995.

No caso em apreço, atendendo às conclusões da motivação de recurso, a questão que se suscita é a de saber se a decisão administrativa contém a enunciação dos factos integradores do elemento subjectivo do tipo das normas contraordenacionais aplicadas.

2. A Decisão Recorrida

2.1 É o seguinte o teor da decisão revidenda, na parte que releva (transcrição):

AA veio interpor impugnação judicial da decisão condenatória da APA.

Não foi deduzida oposição à decisão por despacho.

O Tribunal é competente.

Cumprе apreciar, antes de mais, porque prévias, as invocada nulidades.

Nesta matéria estabelece o artº 58 nº1 b) do RGCOG que: “A decisão que aplica a coima ou as sanções acessórias deve conter: a) identificação dos factos imputados com indicação das provas obtidas; b) Indicação das normas segundo as quais se pune e a fundamentação da decisão”.

Este artigo tem suscitado algumas divergências. Para Beça Pereira (RGCOG pag.113) a inobservância de algum dos requisitos estabelecidos neste artigo, nomeadamente no seu nº1, não é sancionada com nulidade.

Assim, neste caso, nos termos dos art.s 118º nº1 e 123º do CPP apenas poderá existir uma irregularidade e será segundo as regras deste instituto que se apurará da possibilidade de aproveitamento (ou não) do processado desde a decisão administrativa (inclusive).

Mais afirma o mesmo autor que não se afigura como correcto aplicar, subsidiariamente, o disposto no art. 379º do CPP (nulidades da sentença) uma vez que, se o arguido interpuser recurso da decisão condenatória, esta, nos termos do art.62º nº1 converte-se em acusação.

Também, acrescenta, não se afigura como correcto aplicar, subsidiariamente, o disposto no art. 283º nº3 do CPP (nulidades da acusação) uma vez que, se não for interposto recurso da decisão condenatória, esta não se converte em acusação.

Mais adianta que, a haver um regime de nulidades aplicável à decisão condenatória, esse regime teria de ser um só. Acresce ainda que o art. 118º nº1 do CPP estabelece o princípio de que só existem as nulidades que como tal estiverem expressamente previstas.

Em sentido contrário se pronunciam Simas Santos e Lopes de Sousa que, ao abrigo do disposto no art. 41º nº1 do presente diploma, entendem que a falta de observância dos referidos requisitos constitui uma nulidade da decisão de harmonia com o preceituado nos art. 374º nºs 2 e 3 e 379º nº1 a) do CPP. No mesmo sentido se pronunciam António Oliveira Mendes e José Santos Cabral (Notas ao RGCOG pag. 152.

No entanto, as exigências de fundamentação da decisão da autoridade administrativa devem ser menos profundas do que as relativas aos processos criminais não se podendo transformar as decisões das autoridades administrativas em verdadeiras sentenças criminais, uma vez que nos encontramos no domínio de uma fase administrativa, sujeita às características da celeridade e simplicidade processual, pelo que o dever de fundamentação

deverá assumir uma dimensão qualitativamente menos intensa em relação à sentença penal.

Mas, de qualquer forma, deverá ser patente para o arguido são as razões de facto e de direito que levaram à sua condenação, possibilitando ao arguido um juízo de oportunidade sobre a conveniência da impugnação judicial e, simultaneamente, permitir ao tribunal conhecer o processo lógico de formação da decisão administrativa.

Ora, tal como o crime a contra-ordenação é constituída pelos elementos: facto, licitude, tipicidade, culpa e nexos de causalidade (Giulio Battaglini, Teoria da Infracção Criminal Coimbra Ed. 1961 e Figueiredo Dias, Sobre o Estado Actual da Doutrina do Crime RPCC I 1), conquanto na redacção originária deste art. 1º se contemplasse a possibilidade de imputação independentemente da verificação do elemento culpa. Efectivamente, contra-dispunha esta norma no suprimido nº 2 que “A lei determinará os casos em que uma ordenação pode ser imputada independentemente do carácter censurável do facto”.

Donde se pode afirmar que, em matéria contra-ordenacional, à semelhança do que sucede em matéria penal, vigora um princípio de relevo incontestável - o princípio da culpa - cujo fundamento axiológico radica na inviolabilidade da dignidade pessoal (art. 1º da Constituição da República Portuguesa), essencial ao Estado de Direito Democrático (Figueiredo Dias As Consequências Jurídicas do Crime Ed. Notícias, 52).

Quanto a este elemento, dever-se-à ter em atenção que não se trata de uma culpa, como a jurídicopenal, 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 adstrição social de uma responsabilidade que se reconhece exercer ainda uma função positiva e adjuvante das finalidades admonitórias da coima (Figueiredo Dias - O movimento de descriminalização e o ilícito de mera ordenação social).

Nos termos do artº 8 nº1 do RGCO: “Só é punível o facto praticado com dolo ou, nos casos especialmente previstos na lei, com negligência”.

Assim, na sequência do já exposto, a imputação dos factos contra-ordenacionais exige um nexo de imputação subjectiva numa de duas modalidades: dolo ou negligência, sendo que a responsabilidade contra-ordenacional por negligência é, de acordo com a lei, uma forma de imputação subjectiva relativamente excepcional.

Donde, não resta senão considerar a decisão nula por não conter todos os elementos legalmente exigíveis, por não elencar factos susceptíveis de integrar o tipo subjectivo de ilícito.

DECISÃO:

Face ao exposto, declara-se nula a Decisão recorrida e, conseqüentemente, determina-se a remessa dos autos à entidade administrativa, após trânsito.

Sem custas.

Apreciemos.

A arguida foi acoimada:

- Pela prática pela prática de uma contraordenação muito grave, prevista no artigo 81º, nº 3, alínea a), da Lei nº 226-A/2007, de 31/05 e sancionável nos termos do artigo 22º, nº 4, alínea b), da Lei nº 50/2006, de 29/08 - Proc. nº2022.
- Pela prática de uma contraordenação muito grave, prevista no artigo 81º, nº 3, alínea u), da Lei nº 226-A/2007, de 31/05 e sancionável nos termos do artigo 22º, nº 4, alínea b), da Lei nº 50/2006, de 29/08 - Proc. nº ...2020.
- Pela prática de uma contraordenação muito grave, prevista no artigo 81º, nº 3, alínea a), da Lei nº 226-A/2007, de 31/05 e sancionável nos termos do artigo 22º, nº 4, alínea b), da Lei nº 50/2006, de 29/08 - Proc. nº2020.
- Pela prática de uma contraordenação muito grave, prevista no artigo 81º, nº 3, alínea u), da Lei nº 226-A/2007, de 31/05 e sancionável nos termos do artigo 22º, nº 4, alínea b), da Lei nº 50/2006, de 29/08 - Proc. nº2021.

Após realização de cúmulo jurídico, foi aplicada coima única no montante de 60.000,00 euros.

O tribunal recorrido, após impugnação judicial, decidiu não conter a decisão da autoridade administrativa todos os elementos legalmente exigíveis, por não elencar factos susceptíveis de integrar o tipo subjectivo de ilícito, pelo que estaria verificado o incumprimento, por parte desta, do disposto no artigo 58º, nº 1, alínea b), do Regime Geral das Contraordenações e Coimas (doravante RGCO), aprovado pelo Decreto-Lei nº 433/82, de 27/10.

No entender do recorrente Ministério Público, da decisão administrativa constam os elementos suficientes passíveis de serem reconduzidos ao elemento subjectivo do tipo, na modalidade de negligência, ou seja, a omissão de deveres de cuidado na prática dos factos imputados, factos imputados estes que estão clara e cabalmente descritos na decisão administrativa.

Ora, consagra-se no referido artigo 58º, nº 1, alínea b), que “a decisão que aplica a coima ou as sanções acessórias deve conter: (...) a descrição dos factos imputados, com indicação das provas obtidas”.

E, de acordo com o estabelecido no artigo 1º, também do RGCO, constitui contraordenação todo o facto ilícito e censurável que preencha um tipo legal no qual se comine uma coima.

Elucida-se no Ac. da Relação de Coimbra de 03/10/2012, Proc. nº 14/12.8TBSEI.C1, disponível em www.dgsi.pt (alumiando entendimento que teve adesão no Ac. da Relação de Évora de 10/09/2024, Proc. nº 712/24.3T9STB.E1, que pode ser lido no mesmo sítio), citando o Ac. da Relação do Porto de 21/11/2007, Proc. nº 0744369, do mesmo Relator:

“(…) as contra-ordenações não respeitam à tutela de bens jurídicos ético-penalmente relevantes, mas apenas e tão-só à tutela de meras conveniências de organização social e económica e à defesa de interesses da mais variada gama, que ao Estado incumbe regular através de uma actuação de pendor intervencionista, que nos últimos anos se vem acentuando com progressiva visibilidade, impondo regras de conduta nos mais variados domínios de relevo para a organização e bem-estar social. Estas normas, ditas de mera ordenação social, têm a sua tutela assegurada através da descrição legal de ilícitos que tomam o nome de contra-ordenações, cuja violação é punível com a aplicação de coimas, a que podem, em determinados casos, acrescer sanções acessórias. A execução da vertente sancionatória pressupõe um processo previamente determinado, de pendor não tão marcadamente garantístico como o processo penal (que por força da gravosa natureza das sanções que por seu intermédio podem ser aplicadas, exige a observância de apertadas garantias de defesa) mas que assegure, ainda assim, os direitos de audiência e de defesa (arts. 32º, nº 10, da CRP e art. 50º do RGCO). Para essa finalidade, o legislador adoptou um procedimento consideravelmente mais simplificado e menos formal do que o processo penal, cujo quadro geral consta dos arts. 33º e ss. do RGCO. Retenha-se, desde já, que contrariamente ao que muitas vezes se pretende fazer crer, não são aplicáveis ao processo de contra-ordenação todas as normas processuais penais que regulam matérias não especificamente

reguladas no âmbito deste último domínio, mas apenas e tão só os preceitos reguladores do processo criminal (que até poderão não ser do Código de Processo Penal) que não colidam com o que resulta do RGCO. Isto é, que não colidam com as normas deste diploma nem com os princípios que lhe estão subjacentes. É esta a leitura ajustada do nº 1 do art. 41º do RGCO, em cujos termos, “sempre que o contrário não resulte deste diploma, são aplicáveis, devidamente adaptados, os preceitos reguladores do processo criminal”. Trata-se, por outro lado, de um processo que no seu início é meramente administrativo e que só se torna judicial se o arguido pretender impugnar a decisão proferida na fase administrativa” - fim de citação.

Por força do artigo 8º, nº 1, do RGCO, só é punível o facto praticado com dolo ou, nos casos especialmente previstos na lei, com negligência, assim se consagrando, também no ilícito de mera ordenação social, o princípio da culpabilidade.

O dolo consiste no conhecimento e vontade de praticar o facto descrito na norma que prevê a contraordenação, sendo que a negligência integra a omissão ou falta do cuidado a que, segundo as circunstâncias, o agente está obrigado e de que é capaz, que conduz à realização do facto descrito legalmente proibido - cfr. artigos 14º e 15º, do Código Penal, aplicáveis em virtude de o RGCO não conter a respectiva definição.

Pois bem.

Compulsada a decisão administrativa acoimadora, verificamos que na parte relativa aos “Factos Provados” constam os seguintes:

Proc. nº2022

A arguida, na pessoa do seu representante legal à data dos factos, não observou o dever de cuidado exigível à situação em apreço, a que estava obrigada e que estava em condições de cumprir, não podendo desconhecer a proibição de rejeição de águas residuais sem o respectivo título habilitante - ponto 20.

A arguida, na pessoa do seu representante legal à data dos factos, é responsável pelas ações e gestão decorrentes da sua atividade, tendo o dever de procurar conhecer e cumprir todo o enquadramento legal em que a mesma pode ser exercida, com a agravante de ter sido especialmente constituída para esse efeito, ou seja, de explorar e gerir o sistema multimunicipal de abastecimento de águas e de saneamento de ... - ponto 21.

A arguida, na pessoa do seu representante legal à data, não agiu com o cuidado necessário para conhecer e cumprir com as obrigações legais a que estava obrigada e era capaz, não se descortinando quaisquer factos que retirem a censurabilidade às recorrentes infrações praticadas nos termos descritos ou que excluam a ilicitude da sua conduta - ponto 22.

Proc. nº2020.

A arguida, na pessoa do seu representante legal, não observou o cuidado e diligência exigíveis à situação em apreço, não podendo desconhecer a proibição de rejeição de águas degradadas diretamente para a linha de água, sem qualquer tipo de mecanismos que assegurem a depuração- ponto 35.

A arguida, na pessoa do seu legal representante, é responsável pelas ações e gestão decorrentes da sua atividade, tendo a obrigação de procurar conhecer e cumprir todo o enquadramento legal em que a mesma pode ser exercida, com a agravante de ter sido especialmente constituída para esse efeito, ou seja, de explorar e gerir o sistema multimunicipal de abastecimento de águas e de saneamento de ... - ponto 36.

A arguida, na pessoa do seu representante legal, não agiu com o cuidado necessário para conhecer e cumprir com as obrigações legais a que estava obrigada e era capaz, não se descortinando quaisquer factos que retirem a censurabilidade à infração praticada nos termos descritos ou que excluam a ilicitude da sua conduta - ponto 37.

Proc. nº2020

A arguida, na pessoa do seu legal representante à data dos factos, não observou o dever de cuidado exigível à situação em apreço, a que estava obrigada e que estava em condições de cumprir como seja evitar a escorrência de águas residuais diretamente para a linha de água, bem como não poderia desconhecer a proibição de rejeição de águas residuais sem o respetivo título habilitante - ponto 47.

A arguida, na pessoa do seu representante legal à data dos factos, é responsável pelas ações e gestão decorrentes da sua atividade, tendo o dever de procurar conhecer e cumprir todo o enquadramento legal em que a mesma pode ser exercida, com a agravante de ter sido especialmente constituída para esse efeito, ou seja, de explorar e gerir o sistema multimunicipal de abastecimento de águas e de saneamento de ... - ponto 48.

A arguida, na pessoa do seu representante legal à data, não agiu com o cuidado necessário para conhecer e cumprir com as obrigações legais a que estava obrigada e era capaz, não se descortinando quaisquer factos que retirem a censurabilidade à recorrente infração praticada nos termos descritos ou que excluam a ilicitude da sua conduta - ponto 49.

Proc. nº ...2021.

A arguida, na pessoa do seu legal representante, não observou o cuidado e diligência exigíveis à situação em apreço, não podendo desconhecer a proibição de rejeição de águas degradadas diretamente para a linha de água, sem uso de qualquer tipo de mecanismos que assegurem a depuração - ponto 61.

A arguida, na pessoa do seu legal representante, é responsável pelas ações e gestão decorrentes da sua atividade, tendo a obrigação de procurar conhecer e cumprir todo o enquadramento legal em que a mesma pode ser exercida, com a agravante de ter sido especialmente constituída para esse efeito, ou seja, de explorar e gerir o sistema multimunicipal de abastecimento de águas e de saneamento de ... - ponto 62.

A arguida, na pessoa do seu legal representante, não agiu com o cuidado necessário para conhecer e cumprir com as obrigações legais a que estava obrigada e era capaz, não se descortinando quaisquer factos que retirem a censurabilidade à infração praticada nos termos descritos ou que excluam a ilicitude da sua conduta - ponto 63.

Face ao referido, manifesto se torna que carece de razão o tribunal recorrido, pois descritos estão na decisão da “Agência Portuguesa do Ambiente” os factos integradores da prática pela arguida “AA, S.A.” a título de negligência (por não ter procedido com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, estava obrigada e de que era capaz, lembre-se) de cada uma das contraordenações por que foi acoimada.

E, vero é que a arguida, como patenteia a bem tonificada impugnação judicial apresentada (que se espraia por 367 artigos, ao longo de 86 páginas), compreendeu perfeitamente quais os factos que lhe foram imputados na decisão da autoridade administrativa e a que título o foram, de onde podemos concluir que a sua fundamentação foi suficiente para permitir o exercício do direito de defesa e, por isso, acomodou as exigências do artigo 58º, nº 1, do RGCO.

Destarte, não se verifica a nulidade da decisão administrativa assinalada pelo tribunal recorrido, impondo-se a revogação da decisão revidenda, devendo os autos prosseguir, com realização da audiência de julgamento ou prolação de despacho final que conheça dos fundamentos aduzidos pela arguida na sua impugnação judicial da decisão da autoridade administrativa..

III - DISPOSITIVO

Nestes termos, acordam os Juízes da Secção Criminal do Tribunal da Relação de Évora em conceder provimento ao recurso interposto pelo Ministério Público e revogar a decisão recorrida, devendo os autos prosseguir os seus termos, com realização da audiência de julgamento ou a prolação de despacho final que conheça de mérito.

Sem tributação.

Évora, 20 de Maio de 2025

(Consigna-se que o presente acórdão foi elaborado e integralmente revisto pelo primeiro signatário)

(Artur Vargues)

(J. F. Moreira das Neves)

(Carla Oliveira)