

**Tribunal da Relação de Lisboa**

**Processo nº 158/25.6YUSTR.L1-PICRS**

**Relator:** CARLOS M. G. DE MELO MARINHO

**Sessão:** 14 Janeiro 2026

**Número:** RL

**Votação:** UNANIMIDADE

**Meio Processual:** RECURSO PENAL

**Decisão:** IMPROCEDENTE

**REGULAÇÃO**

**CONTRA-ORDENAÇÃO**

**NULIDADE**

**OBJECTO DO RECURSO**

## Sumário

- I. O objecto de um recurso interposto de decisão proferida em acção de sancionamento pela violação de regras de mera ordenação social é (só pode ser) a sentença proferida e aquilo que a mesma tenha sido chamada a apreciar – cf. o n.º 1 do art. 73.º do DL n.º 433/82, de 27 de Outubro que institui o ilícito de mera ordenação social e respectivo processo (RGCO);
- II. Não tendo sido proposta, em sede de impugnação judicial dessa decisão administrativa, a avaliação da arguição de nulidade apenas invocada no âmbito de recurso interposto para o Tribunal da Relação de Lisboa, é mandatário concluir que estamos perante questão que não podia ser trazida serodiamente a este Tribunal;
- III. De construções individuais dos factos não curam os Tribunais antes os seus juízos apenas incidem sobre a factualidade demonstrada em julgamento;
- IV. Nos recursos interpostos para este Tribunal da Relação de Lisboa em sede de processos de contra-ordenação só é lícito conhecer matéria de direito, nos termos do disposto no n.º 1 do art. 75.º do RGCO, pelo que os factos chegam a este sede cristalizados e intangíveis;
- V. Só não é assim nas situações previstas no n.º 2 do art. 410.º do Código de Processo Penal aplicável ex vi do disposto no n.º 1 do art. 41.º do RGCO.

## Texto Integral

Acordam na Secção de Propriedade Intelectual, Concorrência, Regulação e Supervisão do Tribunal da Relação de Lisboa:

\*

## I. RELATÓRIO

CONTROLSAFE – SEGURANÇA, HIGIENE E SAÚDE NO TRABALHO, LDA., com os sinais identificativos constantes dos autos, impugnou judicialmente a decisão da ENTIDADE REGULADORA DA SAÚDE (doravante também ERS), que lhe impôs sanções pela prática das infracções aí descritas.

O Tribunal «a quo» descreveu os contornos da acção e as suas principais ocorrências processuais até à sentença nos seguintes termos:

*Pelo presente recurso de contra-ordenação, veio Controlsafe - Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho, Lda., com o NIF.: ..., nos termos do disposto no artigo 59.º do Regime Geral das Contra-ordenações (Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro – adiante abreviadamente, RGCO) e artigo 67.º dos Estatutos da Entidade Reguladora da Saúde, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 126/2014, de 22.08, impugnar judicialmente a decisão da Entidade Reguladora da Saúde (ERS), que a condenou por incumprimento da obrigação de possuir Livro de Reclamações no estabelecimento onde presta cuidados de saúde, sito na Avenida 1, infracção prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de Setembro, na última redacção que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 9/2021, de 29 de Janeiro, o que constitui uma contra-ordenação económica grave nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 9.º do mesmo diploma legal, punível nos termos do ponto iii) da alínea b) do artigo 18.º do Regime Jurídico das Contra-ordenações Económicas [RJCOE], aprovado pelo Decreto-Lei n.º 9/2021, de 29 de Janeiro, em coima no valor de € 3.500,00.*

*Para tanto, a Recorrente apresentou as conclusões de fls. 189-190, que aqui se consideram integralmente reproduzidas e que se consubstanciam, de forma sumária, no facto de considerar que não tinha um estabelecimento aberto ao público, aquando da acção de fiscalização da ERS, que apenas realiza esporadicamente e mediante marcação consultas no local em questão, que possuía efectivamente um livro de reclamações, devendo ser absolvida e subsidiariamente pretende ser condenada apenas com mera admoestação ou com uma coima especialmente atenuada.*

*Recebido o recurso e enviados os autos ao Ministério Público, este apresentou-os nos termos do artigo 62.º, n.º 1 do RGCO.*

*Nos termos dos artigos 64.º e 65.º do RGCO, designou-se data para julgamento, o qual se realizou com observância de todo o formalismo legal, conforme plasmado em acta, tendo prestado declarações dois dos três legais representantes da Arguida, que a vinculam conjuntamente.*

Foi proferida sentença que decretou:

*Face ao exposto e pelos fundamentos expendidos, julgo parcialmente*

*procedente a impugnação judicial deduzida pela Recorrente Controlsafe - Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho, Lda., contra a decisão da Entidade Reguladora da Saúde (ERS) e, em consequência, mantenho a decisão impugnada na parte que condenou a Recorrente por incumprimento da obrigação de possuir Livro de Reclamações no estabelecimento onde presta cuidados de saúde, sito na Avenida 1, infracção prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de Setembro, na última redacção que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 9/2021, de 29 de Janeiro, o que constitui uma contra-ordenação económica grave nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 9.º do mesmo diploma legal, punível nos termos do ponto iii) da alínea b) do artigo 18.º do Regime Jurídico das Contra-ordenações Económicas [RJCOE], aprovado pelo Decreto-Lei n.º 9/2021, de 29 de Janeiro, alterando, porém, o valor da coima e condenando-a no pagamento de uma coima que reduzo e fixo no valor de € 1.700,00 (mil e setecentos euros). É dessa sentença que vem o presente recurso interposto por CONTROLSAFE - SEGURANÇA, HIGIENE E SAÚDE NO TRABALHO, LDA., que alegou e apresentou as seguintes conclusões:*

*A. A ação de fiscalização que sustenta os presentes autos foi realizada sem a presença de qualquer elemento da recorrente presente.*

*B. À data da fiscalização, a arguida não se encontrava a prestar quaisquer serviços no referido estabelecimento, sendo que no momento da fiscalização o único estabelecimento em funcionamento era o da sociedade Fisiojoane - Centro de Fisioterapia, Lda.*

*C. Desse modo pode considerar-se que, no momento da fiscalização a recorrente tinha aberto ao público um estabelecimento sem que possuísse livro de reclamações? Não.*

*D. Ademais, aquele não configura em relação à recorrente, um estabelecimento aberto ao público, porquanto, apenas esporadicamente e mediante marcação, é que os profissionais da arguida se deslocam ao local,*

*E. O que sucede desde 2018, data em que alteraram a sua sede social, deixando aquele local de ser o estabelecimento habitual.*

*F. E assim, perante a inexistência de qualquer representante da recorrente no local, o desconhecimento de uma entidade terceira à arguida, e o alheamento de um dos três representantes da sociedade, determinaram que a agente fiscalizadora pressupôs a inexistência do livro.*

*G. Ademais, do auto de notícia não existem declarações das quais resulta a inexistência do livro de reclamações,*

*H. Tendo a recorrente comprovado que possuía livro de reclamações.*

*I. Do processo contraordenacional movido contra a aqui recorrente, não resulta elementos que permitam o preenchimento do tipo de ilícito no qual foi*

condenada.

J. Foi criada uma espécie de realidade poliédrica, com o objetivo de manter a decisão administrativa de condenação,

K. Porém, tal realidade, determinou uma “sentença surpresa”,

L. Na medida em que a sentença aceita e fundamenta a sua posição em factos essenciais totalmente omissos do auto de notícia, que é a base de todo o processo contraordenacional.

M. Sendo a sentença proferida nula,

N. E nessa senda, não existindo elementos capazes de comprovar o tipo de ilícito contraordenacional em que foi a recorrente condenada.

TERMOS EM QUE, deverá o presente recurso ser julgado totalmente procedente, ordenando-se a alteração da sentença em crise, por uma que julgue totalmente procedente a impugnação judicial apresentada pela recorrente.

A ERS respondeu às alegações de recurso concluindo:

A. A sentença do Tribunal a quo não merece qualquer censura, devendo a mesma ser mantida na ordem jurídica nos seus exatos termos.

B. Importa ter presente o disposto no artigo 75º/1 do RGCO, nos termos do qual, em regra e salvo se o contrário não resultar desse diploma, a 2ª instância apenas conhecerá da matéria de direito.

C. Ou seja, à ora Recorrente não é permitido impugnar em termos amplos a matéria de facto (artigo 412.º, n.ºs 3 e 4, do Código de Processo Penal), só podendo fazê-lo nos termos limitados referidos no artigo 410.º, n.º 2, do daquele diploma, sendo certo que, neste caso, os vícios decisórios têm que resultar da decisão recorrida, por si só ou conjugada com as regras da experiência comum.

D. Percorrendo a douda sentença na parte ora em análise, não se descortina i) qualquer insuficiência para a decisão da matéria de facto provada, ii) nem qualquer contradição insanável da fundamentação ou entre a fundamentação e a decisão, iii) nem, por fim, qualquer erro notório na apreciação da prova.

E. Nada há a apontar à matéria de facto dada como provada.

F. Não se verifica qualquer das causas de nulidade de sentença previstas no artigo 379º do CPP.

G. O Tribunal conhece com plena jurisdição, decidindo com base na prova produzida na audiência de julgamento.

H. A sentença recorrida não merece qualquer censura quanto à verificação objetiva da infração, pois não só resultou provado que não existia livro para o estabelecimento em causa, como é certo que a obrigação violada não respeita apenas à detenção do livro de reclamações mas sim e também à sua existência no estabelecimento a que diz respeito.

*Termos em que, com o sempre mui Douto suprimento de V. Exas. deve o presente recurso ser julgado totalmente improcedente, mantendo-se a sentença recorrida nos seus exatos termos.*

Também o Ministério Público respondeu ao recurso concluindo:

*1ª A decisão recorrida não padece do vício de nulidade por omissão de pronúncia.*

*2ª Está vedado à Recorrente impugnar a matéria de facto, sem prejuízo de se constatar que a matéria de facto traduziu com correção o caso concreto.*

*Face ao exposto o recurso deverá improceder, assim se fazendo Justiça.*

Foi colhido o visto do Ministério Público junto deste Tribunal.

Lançados os vistos legais pelo Colectivo, cumpre apreciar e decidir.

Dado que o objecto do recurso é delimitado pelas conclusões dos recorrentes (cf. o n.º 1 do art.º 412.º do Código de Processo Penal aplicável ex vi do disposto no n.º 1 do art. 41.º do RGCO) – sem prejuízo das questões de conhecimento oficioso – é a seguinte a questão a avaliar:

*Do processo contra-ordenacional movido contra a aqui Recorrente não resultam elementos que permitam o preenchimento do tipo de ilícito pelo qual a mesma foi condenada pelo que, na medida em que aceita e fundamenta a sua posição em factos essenciais totalmente omissos do auto de notícia, a sentença proferida é nula?*

## II. FUNDAMENTAÇÃO

Fundamentação de facto

Vem provado que:

*1. A Recorrente Controlsafe - Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho, Lda. tem por objecto social, nomeadamente, a prestação de serviços na área de segurança, higiene e saúde no trabalho;*

*2. Na qualidade de entidade prestadora de cuidados de saúde, está inscrita no registo público da ERS sob o n.º 25168, desde 9 de Setembro de 2015;*

*3. Iniciou actividade de prestação de cuidados de saúde em 10 de Novembro de 2003, tendo a sua sede social na Travessa 2;*

*4. Exerce a sua actividade de prestação de cuidados de saúde no estabelecimento fixo sito na Avenida 3, inscrito no SRER sob o n.º ...; no estabelecimento fixo sito na Avenida 1, inscrito no SRER sob n.º ... e ainda em dois estabelecimentos móveis, do tipo unidades motorizadas, com a matrícula ...-XQ [registo n.º ...] e a matrícula ..-PS-.. [registo n.º ...];*

*5. Iniciou actividade de prestação de cuidados de saúde, no âmbito da medicina do trabalho, na Avenida 1, a 10 de Novembro de 2013;*

*6. No prédio sito na Avenida 1, coexistem dois operadores económicos do sector da saúde, para efeitos de imputações das obrigações legais e regulamentares inerentes ao seu regular funcionamento, a saber, i) a*

sociedade Fisiojoane - Centro de Fisioterapia, Lda., com o NIPC ..., responsável pela disponibilização ao público das tipologias de clínicas e consultórios médicos e clínicas e consultórios dentários e ii) a sociedade Controlsafe - Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho, Lda., ora Arguida, que, naquelas instalações, prestava serviços externos de medicina do trabalho;

7. A Fisiojoane - Centro de Fisioterapia, Lda. é detentora das instalações sitas na Avenida 1, cedendo-as, a título oneroso, à Recorrente, para que esta preste, serviços de medicina do trabalho no estabelecimento fiscalizado;

8. A Recorrente dispõe de facturação própria, e, como tal, pelas quantias auferidas a título de contrapartida pecuniária pelos serviços de saúde por si prestados naquele estabelecimento, emite os seus próprios recibos, estabelecendo contacto com o público;

9. No dia 29 de Junho de 2023, pelas 15h15, a Recorrente não possuía livro de reclamações no estabelecimento sito na Avenida 1, onde estava a prestar serviços de saúde, no âmbito da actividade de medicina do trabalho;

10. A 30 de Junho de 2023, a Recorrente acedeu ao endereço electrónico [www.livroreclamacoes.pt](http://www.livroreclamacoes.pt), procedendo ao pedido de aquisição do livro de reclamações físico;

11. O livro de reclamações adquirido a 30 de Junho de 2023 foi afecto ao estabelecimento fiscalizado sito na Avenida 1;

12. Desde aquele dia 10 de Novembro de 2013, data de início de actividade no estabelecimento, até ao dia 3 de Julho de 2023, a Arguida prestou serviços de saúde no estabelecimento sito na Avenida 1, sem que possuísse livro de reclamações físico, naquelas instalações;

13. A Recorrente, ao operar no sector da saúde, e enquanto entidade responsável por um estabelecimento prestador de cuidados de saúde, não poderia desconhecer ou ignorar das obrigações exigíveis ao seu regular funcionamento, concretamente no que concerne à obrigação de possuir livro de reclamações no estabelecimento onde exerce a sua actividade de prestação de cuidados de saúde, tendo capacidade para o efeito, pelo que ao aí não possuir livro de reclamações nos moldes citados, a Recorrente não actuou com o cuidado e diligência que sobre si impendia, não chegando sequer a colocar a possibilidade de poder violar as normas que ditam tal obrigação (1);

14. Não são conhecidos antecedentes contra-ordenacionais da Recorrente, no que se refere à prática sancionatória da ERS;

15. Encontra-se classificada como pequena empresa;

16. No ano de 2022, obteve um resultado líquido do período de 154.441,46 EUR, um lucro tributável de 188.576,80 EUR e um total de rendimentos do período de 2.008.625,29 EUR.

Fundamentação de Direito

*Do processo contra-ordenacional movido contra a aqui Recorrente não resultam elementos que permitam o preenchimento do tipo de ilícito pelo qual a mesma foi condenada pelo que, na medida em que aceita e fundamenta a sua posição em factos essenciais totalmente omissos do auto de notícia, a sentença proferida é nula?*

O objecto do presente recurso é (só pode ser) a sentença proferida e aquilo que a mesma foi chamada a apreciar – cf. o n.º 1 do art. 73.º do DL n.º 433/82, de 27 de Outubro que institui o ilícito de mera ordenação social e respectivo processo (RGCO).

No caso apreciado, o Tribunal que a proferiu foi activado, em sede de impugnação judicial da decisão administrativa referenciada nos autos, para avaliar, conforme se extrai do relatório da decisão judicial criticada no presente recurso, as conclusões da Recorrente de fls. 189-190 que patentearam considerar a mesma *«que não tinha um estabelecimento aberto ao público, aquando da acção de fiscalização da ERS, que apenas realiza esporadicamente e mediante marcação consultas no local em questão, que possuía efectivamente um livro de reclamações, devendo ser absolvida e subsidiariamente» ...)* *«ser condenada apenas com mera admoestação ou com uma coima especialmente atenuada»*.

Não foi, pois, proposta a avaliação da arguição de nulidade que agora se invoca, pelo que é mandatário concluir que estamos perante questão que não podia ser trazida serodamente a este Tribunal Superior.

A única questão realmente apresentada nas conclusões ficou, pois, assim, imediatamente condenada ao insucesso.

De forma pouco clara e imperfeitamente verbalizada, a Recorreu deu a entender ser a sua realidade fáctica alternativa e privada. Porém, de construções individuais dos factos não curam os Tribunais antes os seus juízos apenas incidem sobre facticidade demonstrada em julgamento.

Nos recursos interpostos para este Tribunal da Relação de Lisboa em sede de processos de contra-ordenação só é lícito conhecer matéria de direito, nos termos do disposto no n.º 1 do art. 75.º do RGCO, pelo que os factos chegam a este sede cristalizados e intangíveis. Só não é assim nas situações previstas no n.º 2 do art. 410.º do Código de Processo Penal aplicável *ex vi* do disposto no n.º 1 do art. 41.º do RGCO, sendo que nenhuma das previsões das diversas alíneas desse n.º 2 se materializa na situação apreciada pelo que, sempre salvaguardando o respeito devido, não têm qualquer sentido as referências a divergências de leituras fácticas individuais.

Os factos demonstrados, sobretudo os constantes dos n.ºs 12 e 13 da fundamentação de facto da sentença apontam com total clareza para o preenchimento dos elementos objectivos e subjectivos do tipo.

Flui do exposto ser negativa a resposta que se impõe dar e agora dá à questão suscitada no recurso e acima enunciada.

### III. DECISÃO

Pelo exposto, julgamos improcedente o recurso e, em consequência, negando-lhe provimento, confirmamos a sentença impugnada.

Custas pela Recorrente fixando-se a taxa de justiça em 4 UCS.

\*

Lisboa, 14.01.2026

Carlos M. G. de Melo Marinho (Relator)

Mónica Maria Bastos Dias (1.º Adjunta)

Rui. A. Rocha (2.º Adjunto)