

Tribunal da Relação de Lisboa
Processo nº 68/25.7T9VLS.L1-5

Relator: SANDRA OLIVEIRA PINTO

Sessão: 10 Fevereiro 2026

Número: RL

Votação: UNANIMIDADE

Meio Processual: RECURSO PENAL

Decisão: NÃO PROVIDO

RECURSO DE CONTRAORDENAÇÃO

NE BIS IN IDEM

NULIDADE DA DECISÃO ADMINISTRATIVA

Sumário

I - A exceção de caso julgado – material ou formal – visa evitar que o Tribunal se pronuncie repetidamente sobre as mesmas questões, não só obstando à respetiva contradição, mas servindo também um propósito de estabilidade e segurança jurídica.

II - O efeito preclusivo do caso julgado assim formado, que é sic stantibus, contém-se no âmbito do decidido: a autoridade administrativa não poderia proferir decisão igual à anterior, e o Tribunal não poderia voltar a apreciar a mesma questão, já decidida.

III - Sendo a nulidade sanável, mal se compreenderia que, sendo a mesma reconhecida no recurso de impugnação judicial, não pudesse ser sanada.

IV - No processo de contraordenação, não pode deixar de ser tido em consideração que a Administração não é um Tribunal, que o decisor da aplicação da coima não é um juiz e que, sobretudo, por mais voltas que se deem, este processo, enquanto decorre perante as autoridades administrativas, tem necessariamente uma estrutura inquisitória sem distinção entre a acusação e o julgamento que, como é sabido, cabe aos tribunais.

V- Do que se observa nos autos resulta, pois, que ao aqui recorrente foi reconhecida a possibilidade de, em sede de impugnação judicial, esgrimir os vícios atribuídos à decisão administrativa, obtendo do Tribunal pronúncia quanto à respetiva verificação, e, em coerência com essa apreciação, a

redução da coima que lhe foi aplicada. Não existe qualquer outra «consequência legal» a extrair.

Texto Integral

Acordam, em conferência, na 5ª Secção do Tribunal da Relação de Lisboa:

I. Relatório

A ..., da ..., da ..., por decisão de 01 de abril de 2025, aplicou ao arguido AA, nascido a1692, portador do Cartão de Cidadão n.º ..., residente no ..., concelho da ..., ilha de ..., a coima de € 3.325,25, *pela prática de uma contraordenação prevista pela alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º e o n.º 1 do artigo 4.º do Decreto Legislativo Regional n.º 6/98/A de 13 de abril e do artigo 4.º, n.º 1 do Decreto Regulamentar Regional n.º 13/99/A, de 13 de setembro.*

Desta decisão interpôs o arguido recurso de impugnação judicial.

Distribuídos os autos no Tribunal Judicial da Comarca dos Açores – Juízo de Competência Genérica de Velas, em 05.10.2025, foi proferida sentença que julgou parcialmente procedente a impugnação apresentada, condenando o arguido “*na coima de € 2.394,24 (dois mil, trezentos e noventa e quatro euros e vinte e quatro centimos), pela prática de uma contra-ordenação p. e p. pela alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º e o n.º 1 do artigo 4.º do Decreto Legislativo Regional n.º 6/98/A de 13 de Abril e do artigo 4.º, n.º 1 do Decreto Regulamentar Regional n.º 13/99/A, de 13 de Setembro. (...), a título de sanção acessória, a rearborizar toda a área arroteada, até ao final do prazo máximo de 6 (seis) meses a contar do trânsito da presente decisão, aconselhando-se uma densidade mínima de plantação de 2.500 Criptomérias/plantas por hectare (compasso de 2m na linha e entrelinha de plantação), estando ainda obrigado a garantir a consolidação do povoamento, procedendo às manutenções e retanchas necessárias, ao abrigo do artigo 17.º do Decreto Legislativo Regional n.º 6/98/A, de 13 de abril.*”

Ainda inconformado, veio o arguido AA interpor recurso para este Tribunal da Relação, formulando as seguintes conclusões:

- “a) O douto despacho recorrido julga parcialmente procedente o recurso interposto pelo arguido/recorrente, AA, condenando-o numa coima de € 2394,24 (dois mil, trezentos e noventa e quatro euros e vinte e quatro centimos) pela prática duma contra-ordenação p. e p. pela alínea b), do n.º 1, do artigo 2.º do Decreto Legislativo Regional n.º 6/98/A, de 13 de Abril;
- b) O mesmo condena ainda o arguido, a título de sanção acessória, na rearborização da área total arroteada, até ao final do prazo de 6 (seis) meses a contar do trânsito da presente decisão, nos termos do n.º 1 do artigo 4.º do

Decreto Regulamentar Regional n.º 13/99/A, de 3 de Setembro.

c) Como facto prévio, mas relevante, à decisão recorrida, como assim à presente instância recursiva, tenha-se presente que neste mesmo Juízo e Tribunal, por sentença datada de 13.12.2024, proferida no âmbito do Processo n.º 234/23.0T9VLS, a decisão da ..., da ..., da ..., havia sido decretada nula, por violação do disposto no n.º 1 do artigo 18.º do RGCO, em decorrência do disposto nos artigos 375.º e 379.º, n.º 2, do Código de Processo Penal, por referência ao artigo 71.º do Código Penal, aplicáveis por força do artigo 41.º do referido RGCO.

d) Os autos com o n.º 234/23.0T9VLS e os presentes correram/correm entre a mesma autoridade administrativa, o mesmo arguido e tem por base o mesmo conjunto factual.

e) O douto despacho recorrido julga improcedente a excepção de caso julgado invocada pelo arguido na sua impugnação judicial, e, por outro lado, apesar de considerar que a autoridade administrativa não procedeu à sanação do vício que conduziu à declaração de nulidade por parte da sentença de 13.12.2024, não considera tal circunstância como bastante para efeitos de decretar a procedência dessa mesma impugnação, dado considerar como sanável pela entidade que a cometeu a decisão administrativa julgada nula por razões de forma.

f) Ainda que entendimento tirado pela douda decisão recorrida tenha defensores, como decorre do próprio acórdão do TRC de 14.07.2025 (Proc. n.º 1189/24.9T9VIS.C1 citado pelo despacho recorrido e qual o mesmo sustenta a sua posição, outra corrente há que considera que se a decisão administrativa não preencher todos os requisitos de procedibilidade, independentemente do vício que a afecte, a mesma ter-se-á por improcedente, conduzindo à absolvição do arguido, por aplicação dos artigos 374.º, n.º 2, 375.º, n.º 1 e 379.º, do Código de Processo Penal, aplicáveis ao RGCO por força do artigo 41.º deste mesmo regime.

g) Ora, nos presentes autos, a autoridade administrativa, na decisão de 24.07.2023, não procedeu à análise dos elementos reportados ao tipo subjectivo da infracção em causa, deixando de considerar, para efeito de determinação da pena a aplicar, a culpa, as condições económicas do agente e o benefício que o arguido possa ter retirado do cometimento da infracção, em desalinho com o que preceitua o artigo 18.º, n.º 1 do RGCO.

h) Daí que seja entendimento sustentável, tal qual brota do acórdão do TRC de 11.11.2020 (Proc. 351/19.0T8MBR.C1) e do acórdão do STJ de 29.01.2007 (Proc. 06P3202), que verificado a improcedibilidade da decisão administrativa, ainda que por razões de forma, a mesma é irreparável, formando caso julgado formal e material.

- i) De resto, certamente que na esteira deste entendimento, a sentença de 13.12.2024, não manda notificar a autoridade administrativa para reparar qualquer nulidade, como assim, podendo o MP ter recorrido do assim decidido, não o fez.
- j) Formando-se assim caso julgado formal e material, o qual, face à devida interpretação dos factos, deveria ter sido declarado pelo duto despacho recorrido.
- k) O que, ao não ser verificado pela decisão sob recurso, faz com que a mesma viole o princípio *ne bis in idem*, enquanto decorrência do artigo 29.º, n.º 5 da CRP.
- l) A duta decisão recorrida viola ainda a lei por virtude de, não obstante reconhecer que a decisão administrativa de 01.04.2025, não ter procedido à sanção dos vícios decorrentes da nulidade apontada na sentença de 13.12.2024, quanto à falta de verificação das condições económicas do arguido e das vantagens tiradas pelo mesmo do cometimento da contra-ordenação (além de considerarmos também que a mesma não determina o grau de culpa do arguido), não ter decretado a procedência da impugnação judicial deduzida pelo aqui arguido e, assim, a absolvição do mesmo.
- m) Em vez disso, o despacho recorrido substitui-se à própria autoridade administrativa, desconsiderando a verificação dos elementos do tipo subjectivo compreendidas no artigo 18.º, n.º 1 do RGCO, bastando-se para tal com a aplicação ao arguido duma sanção (principal) pelo mínimo legal.
- n) Usurpando funções (administrativas) que não são as suas, em violação dos princípios decorrentes dos artigos 111.º, n.º 1 e 202.º da CRP, como assim desaplicando e, por isso, violando o disposto no artigo 18.º, n.º 1 do RGCO.
- o) A devida interpretação e aplicação da lei impunham a procedência da impugnação judicial antes deduzida, como impõe ora anulação do duto despacho recorrido.

Termos em que deve ter-se por verificada a violação do princípio *ne bis in idem* por a decisão administrativa de 01.04.2025 desrespeitar o caso julgado material formado pelo trânsito em julgado da sentença proferida no Proc. n.º 234/23.0T9VLS, vício no qual incorre a aqui decisão recorrida, por violação do princípio insito no artigo 29.º, n.º 5 da CRP, esta mesma decisão anulada e o arguido dela absolvido;

Acaso assim se não entenda, o que só em teoria se admite, deverá outrossim a decisão recorrida ser anulada e o arguido da mesma absolvido, por violação dos princípios da separação de poderes ancorado nos artigos 111.º, n.º 2 e 202.º da CRP, como assim face à desaplicação e violação do artigo 18.º, n.º 1 do RGCO, fazendo-se, em qualquer caso e por este modo Justiça”

O recurso foi admitido, com subida imediata, nos autos e efeito suspensivo.

O Ministério Público apresentou resposta, extraindo da sua motivação as seguintes conclusões:

“1 - O requerente AA insurge-se contra a decisão proferida nos autos à margem referenciados, que o condenou na coima de €2.394,24, pela prática de uma contraordenação p. e p. pela alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º e o n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Legislativo Regional n.º 6/98/A, de 13 de abril e do artigo 4.º, n.º 1 do Decreto Regulamentar Regional n.º 13/99/A, de 13 de setembro; e a título de sanção acessória, a rearborizar toda a área arroteada, até ao final do prazo máximo de 6 meses a contar do trânsito da decisão, aconselhando-se uma densidade mínima de plantação de 2.500 Criptoméridas/ plantas por hectare (compasso de 2m na linha e entrelinha de plantação), estando obrigado a garantir a consolidação do povoamento, procedendo às manutenções e retanchas necessárias, ao abrigo do artigo 17.º do Decreto Legislativo Regional n.º 6/98/A, de 13 de abril.

2 - Para tanto, refere que a sentença ora recorrida se debruçou sobre uma decisão administrativa, que já tinha sido declarada nula no processo de recurso de contraordenação n.º 234/23.0T9VLS, o que viola o princípio do *ne bis in idem*.

3 - Para além disto, também se insurge contra o facto de a sentença recorrida, não obstante reconhecer que a decisão administrativa de 01.04.2025, não procedeu à sanação dos vícios decorrentes da nulidade apontada na sentença de 13.12.2024, quanto à falta de verificação das condições económicas do arguido e das vantagens tiradas pelo mesmo do cometimento da contraordenação, não decretou a procedência da impugnação judicial e, consequentemente, a absolvição do arguido, mas, ao invés, substituiu-se à própria entidade administrativa e desconsiderando a verificação dos elementos do tipo subjetivo compreendidas no artigo 18.º, n.º 1 do RGCO, aplicou ao arguido uma sanção pelo mínimo legal, usurpando funções (administrativas) que não são as suas, em violação dos princípios decorrentes dos artigos 111.º, n.º 1 e 202.º da CRP, como assim desaplicando e, por isso, violando o disposto no artigo 18.º, n.º 1 do RGCO.

4 - Assim, quanto à questão suscitada pelo arguido/ recorrente sobre a violação do princípio do *ne bis in idem*, a decisão do Tribunal não nos merece qualquer reparo, pelo que a sentença proferida nos autos recai sobre a nova decisão administrativa proferida, entendendo-se que a anterior sofria de um vício formal que a declarou nula na sentença anteriormente proferida.

5 - O facto de a decisão administrativa anterior ter sido declarada nula, por um vício formal, não implica a violação do princípio *ne bis in idem*, porquanto tal sentença não apreciou o mérito da causa, não havendo caso julgado formal ou material.

6 - A este respeito vide o Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, datado de 14.07.2025, relatora Alcina da Costa Ribeiro, disponível em <https://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/324d17579214198680258cde00484dee?OpenDocument> que refere:

“IV - A nulidade da decisão administrativa derivada da omissão é sanável e susceptível de ser suprida pela entidade que a cometeu.”

7 - Quanto à questão suscitada pelo arguido/recorrente sobre a aplicação da coima pelo valor mínimo legal, sem terem sido apuradas as condições socio-económicas, nem o benefício económico que o mesmo retirou com a prática da infração, também não lhe assiste razão.

8 - Destarte, apesar de não terem sido apuradas as condições socio-económicas de forma concreta, nas declarações do arguido este refere que é divorciado, tem dois filhos e é

9 - Assim sendo, o Tribunal, ao aplicar ao arguido o valor da coima pelo mínimo legal, qualquer rendimento e/ou despesa que se viessem a apurar, posteriormente, nunca determinariam a alteração do valor da coima aplicada, para um valor mais baixo que o mínimo legal.

10 - Acresce que o valor da coima pode ser alterado pelo Tribunal, desde que não prejudique o arguido, nos termos e para os efeitos do artigo 72.º A do RGCO.

Nestes termos não deverá ser concedido provimento ao presente recurso interposto pelo recorrente, confirmando-se a douda sentença recorrida nos seus precisos termos.

V. Exas. farão, como sempre, JUSTIÇA!”

*

Remetidos os autos a este Tribunal, o Ex^{mo} Procurador-Geral Adjunto após «visto».

Proferido despacho liminar e colhidos os vistos, teve lugar a conferência.

*

II. Objeto do recurso

O âmbito do recurso define-se pelas conclusões que o recorrente extrai da respetiva motivação, sem prejuízo, contudo, das questões de conhecimento oficioso, designadamente a verificação da existência dos vícios indicados no n.º 2 do artigo 410º do Código de Processo Penal¹ - sendo certo que, em conformidade com o disposto no artigo 75º, n.º 1 do Regime Geral das Contraordenações² (RGCO), nos recursos dos processos de contraordenação a 2ª instância apenas conhece de direito.

No caso, tendo em conta as conclusões apresentadas pelo recorrente, há que

apreciar:

- se ocorre violação do princípio *ne bis in idem*;
- se a decisão recorrida, ao suprir insuficiências da decisão administrativa, usurpou funções administrativas, com isso violando/desaplicando o artigo 18º do RGCO.

*

III. Da decisão recorrida

Com interesse para a matéria a decidir nos presentes autos, consta da decisão recorrida (transcrevemos):

“Da violação do princípio “*ne bis in idem*” e excepção do caso julgado

Alega o arguido/recorrente que tendo sido proferida Sentença, já transitada em julgado, que declarou nula a decisão administrativa, que lhe aplicou, além do mais, uma coima no valor de €3.325,25 pelo arroteamento de 24 Ares de terreno inculto, tendo em vista o seu aproveitamento para pastagem, uma vez que tal decisão administrativa viola o artigo 18.º, n.º 1 do Regime Geral das Contraordenações, o qual decorre do disposto nos artigos 375.º e 379.º, n.º 2 do Código de Processo Penal, por referência ao artigo 71.º do Código Penal, ex vi artigo 41.º do RGCO, não podia, agora, a autoridade administrativa, proferir uma nova decisão administrativa, com o objectivo de suprir os vícios apontados na Sentença, aplicando ao arguido/recorrente a mesma coima e sanção acessória da decisão administrativa anteriormente anulada.

Decidindo.

Estatui o artigo 29.º, n.º 5 da CRP que «*Ninguém pode ser julgado mais do que uma vez pela prática do mesmo crime*», (neste caso contra-ordenação), consagrando esta norma ao mais alto nível legislativo o conhecido princípio oriundo do direito romano do “*ne bis in idem*”, que se interliga com a excepção do caso julgado, formal e material.

Com efeito a excepção do caso *julgado* materializa o disposto no artigo 29.º, n.º 5 da CRP quando estabelece como princípio a proibição de reviver processos já julgados com resolução executória finda, sendo um efeito processual da sentença transitada em julgado, que por elementares razões de segurança jurídica, impede que o que nela se decidiu seja atacado dentro do mesmo processo (*caso julgado* formal) ou noutro processo (*caso julgado* material) – cfr. Ac. Trib. Rel. Lisboa, de 13.04.2011 e disponível em www.dgsi.pt/trl.

A proibição do duplo julgamento pelos mesmos factos faz que o conjunto das garantias básicas que rodeiam a pessoa ao longo do processo penal se complemente com o princípio *ne bis in idem*, segundo o qual o Estado não pode submeter a um processo um acusado duas vezes pelo mesmo facto, seja em forma simultânea ou sucessiva.

“Esta garantia visa limitar o poder de perseguição e de julgamento, autolimitando-se o Estado e proibindo-se o legislador e demais poderes estaduais à perseguição penal múltipla e, consequentemente, que exista um julgamento plural”, Cfr. Ac. TRL de 13.04.2011, in www.dgsi.pt.

O conceito romano de jurisdição *“quae finem controversiarum pronuntiatione iudicis accipit”* visava pôr fim a eventuais controvérsias com o pronunciamento do Juiz, tornando a sentença ou decisão imutável e irrevogável, (exceptuando-se, naturalmente, os casos expressamente previstos na lei).

Como ensina Manuel de Andrade, o caso encontra a sua razão de ser na necessidade de salvaguarda do prestígio dos tribunais e da certeza e da segurança jurídicas (cfr. Manuel de Andrade, *Noções elementares de processo civil*, Coimbra, Coimbra Editora, 1979, págs. 306 – 307).

Na expressão “caso julgado” cabem, em rigor, a excepção de caso julgado e a autoridade de caso julgado, muitas vezes designadas, respectivamente, como a “vertente negativa” e a “vertente positiva” do caso julgado. Além de ser utilizada na doutrina, a distinção também é habitual na jurisprudência (vd. por todos, acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça de 30.03.2017, Proc. 1375/06.3TBSTR.E1.S1, e de 22.06.2017, Proc. 2226/14.0TBSTB.E1.S1., disponíveis em www.dgsi.pt).

A excepção de caso julgado tem por fim evitar que o tribunal seja colocado na alternativa de contradizer uma decisão anterior. Nesta vertente, o caso julgado compreende limites (subjectivos e objectivos): pressupondo o caso julgado uma repetição de causas. Esta repetição pressupõe, por sua vez, identidade dos sujeitos, identidade do pedido e identidade da causa de pedir (cfr. artigo 581.º do Cód. Proc. Civil).

Ao lado da excepção de caso julgado assente sobre a decisão de mérito proferida em processo anterior, existe a excepção de caso julgado baseada em decisão anterior proferida sobre a relação processual. À primeira chama-se “caso julgado material” e está regulada no artigo 619.º do Cód. Proc. Civil e à segunda chama-se “caso julgado formal” e está regulada no artigo 620.º do mesmo código.

Tanto o caso julgado material como o caso julgado formal pressupõem o trânsito em julgado da decisão. No entanto, enquanto o caso julgado formal tem apenas força obrigatória dentro do processo em que a decisão é proferida, o caso julgado material tem força obrigatória não só dentro do processo como, principalmente, fora dele.

Comparando os regimes do caso julgado material e do caso julgado formal verifica-se que tanto no primeiro como no segundo a decisão assume o carácter de imodificável quando já não é possível impugná-la por meio de

recurso ordinário.

A diferença entre as duas figuras reside em que no primeiro caso, esse efeito se projecta para além do processo em que foi proferida a sentença ou o despacho que transitou, enquanto no segundo caso julgado só impede que, no mesmo processo, se decida em sentido diferente a questão já apreciada.

Como acima se viu, a excepção de caso julgado pressupõe a tríplice identidade: de partes, de pedidos e de causas de pedir em ambas as acções / processos (cfr. artigo 581.º do CPC).

Existirá identidade de sujeitos sempre que existir identidade física ou nominal e ainda «quando as partes sejam as mesmas sob o ponto de vista da sua qualidade jurídica» (cfr. Abrantes Geraldês / Paulo Pimenta / Pires de Sousa, Código de Processo Civil Anotado, vol. I – Parte Geral e Processo de Declaração, cit., p. 661).

A identidade de pedidos «afere-se pela circunstância de em ambas as acções se pretender o mesmo efeito prático-jurídico» (op. cit.).

A identidade de causas de pedir «verifica-se quando as pretensões deduzidas nas acções derivam do mesmo facto jurídico, analisado à luz da substanciação consagrada no n.º 4 [do artigo 581.º]».

O n.º 4 do artigo 581.º do CPC dispõe: «[h]á identidade de causa de pedir quando a pretensão deduzida nas duas acções procede do mesmo facto jurídico. Nas acções reais a causa de pedir é o facto jurídico de que deriva o direito real; nas acções constitutivas e de anulação é o facto concreto ou a nulidade específica que se invoca para obter o efeito pretendido».

Como supra se referiu, para que tal excepção se verifique, os factos constantes de um e outro processo, têm que ter por objecto o mesmo comportamento atribuído anteriormente, (identidade de objecto - *eadem res*), ou seja uma entidade fáctica, independentemente da qualificação legal (*nomen iuris*) atribuída.

Não basta haver identidade da pessoa, tem que existir identidade do facto no espaço e no tempo.

No caso dos autos, a autoridade administrativa proferiu uma decisão que acabou por ser declarada nula, por falta dos factos integradores da determinação da medida da coima, tal como estatuído no artigo 18.º do RGCO, donde resulta que tal decisão não foi objecto de decisão de mérito, mas tão só de uma questão formal, o que não impede a autoridade administrativa de suprir o vício apontado na sentença.

Aliás, o que devia ter sido feito aquando da declaração da nulidade da decisão administrativa pelo vício formal, era a remessa dos autos à entidade administrativa competente para sanção do vício.

Ora, apesar de tal não ter sido ordenado, nada impede que a entidade

administrativa supra o vício apontado e profira uma nova decisão.

Foi exactamente isso que a autoridade administrativa fez.

Neste sentido pronunciou-se o recente Ac. TRC de 14/07/2025, processo n.º 1189/24.9T9VIS.C1, relator Alcina da Costa Ribeiro, disponível em

www.dgsi.pt, cujo sumário, pela sua relevância se transcreve:

“I - O artigo 1.º, n.º 1, do RGCO consagra quer o princípio da legalidade, na vertente da tipicidade (nullum crimen sine lege e nulla poena sine lege), quer o princípio da culpa (nullum crimen sine culpa), o que vale dizer que a sanção pressupõe a culpa do agente pela sua acção ou omissão mas, e ainda, que a medida da sanção é determinada pela medida da culpa.

II - São os elementos subjectivos da contraordenação, com referência ao momento intelectual (conhecimento do carácter ilícito da conduta) e ao momento volitivo (vontade de realização do tipo objectivo de ilícito) que permitem estabelecer o tipo subjectivo de ilícito imputável ao agente através do enquadramento da respectiva conduta como dolosa ou negligente e dentro destas categorias, nas vertentes do dolo directo, necessário ou eventual e da negligência simples ou grosseira.

III - A decisão administrativa que aplique uma coima, ou outra sanção prevista para uma contraordenação, que não contenha os factos integradores da tipicidade subjectiva da contraordenação é nula, por aplicação do disposto no artigo 374.º, n.º 1, alínea a), do C.P.P.

IV - A nulidade da decisão administrativa derivada da omissão é sanável e susceptível de ser suprida pela entidade que a cometeu.

V - Se a nulidade da decisão administrativa por falta dos elementos subjectivos é constatada aquando do conhecimento do recurso judicial da decisão de aplicação de coima a arguida não deve ser absolvida da instância, pois o tribunal pode, no exercício dos seus poderes de controlo da legalidade, declarando a nulidade da decisão administrativa recorrida, ordenar a remessa dos autos à autoridade administrativa competente para a sanção do vício.

VI - Sendo a nulidade da decisão administrativa conhecida no recurso da decisão jurisdicional o tribunal de recurso deve declarar a nulidade da decisão administrativa e determinar a remessa dos autos à entidade administrativa para que supra a referida nulidade”.

Do exposto resulta não ter havido qualquer violação do princípio *ne bis in idem*, pois que nos autos do recurso de Contra-Ordenação n.º 234/23.0T9VLS, o mérito da causa nunca chegou a ser apreciado, tendo sido proferida sentença onde apenas declarou nula a decisão administrativa por um vício formal, não havendo caso julgado formal ou material.

Razão pela qual, sem necessidade de maiores considerações, conclui-se não assistir razão ao recorrente.

Termos em que, ao abrigo das disposições legais supra referidas, julgo inverificada a violação do princípio *ne bis in idem*, ínsito no artigo 29.º, n.º 5 da CRP, e, em consequência improcedente a excepção de caso julgado.

*

Da manutenção da falta de pressupostos de aplicação da coima

Alega ainda o recorrente de que a decisão administrativa proferida nestes autos não supriu o vício apontado na sentença que declarou nula a anterior decisão administrativa, na medida em que, não acrescentou nenhum facto que caracterize a culpa, condição pessoal do arguido, bem como o benefício que este tenha retirado da infracção.

Decidindo.

Os critérios para a determinação da medida da sanção em processo de contra-ordenação encontram-se estabelecidos no artigo 18.º, do RGCOC. Assim, há que ponderar a gravidade da contra-ordenação, a culpa do agente, a sua situação económica e o benefício económico obtido com a prática da infracção.

«De acordo com o artigo 18.º a determinação da medida da coima é feita em função da gravidade da contra-ordenação, da culpa e da situação económica do agente. Por outro lado, de acordo com o disposto no n.º 2 daquele artigo, a coima deverá, sempre que possível, exceder o benefício económico que o agente retirou da prática da contra-ordenação, sem prejuízo dos limites mínimo e máximo abstractamente previstos.

A gravidade da infracção referida na norma resulta da respectiva ilicitude, definida em função da maior ou menor desconformidade dos factos relativamente aos comandos derivados do ordenamento jurídico. A mesma considera-se bem valorada na fundamentação administrativa ao considerar “os bens jurídicos em causa, a crucial importância e importância inerentes à problemática da correcta gestão de resíduos”.

Relativamente à culpa, não reiterando o já exposto, dir-se-á que apesar do modo através do qual a mesma é concretizada neste ramo de direito, também aqui ela não pode deixar de integrar um juízo de censura, dirigido ao agente, pelo facto de, tendo podido agir em conformidade com os seus deveres do cidadão, o não ter feito. Nesta sede, a que voltaremos, já expressámos as virtualidades e os defeitos como foi perspectivado.

Por benefício económico entende-se todo o proveito económico que ocorreria no património do agente se este tivesse adoptado a conduta que o ordenamento lhe impunha e não tivesse contrariado a acção administrativa (...) ou seja, o mesmo traduz-se num benefício equivalente à poupança de custos com a sua obtenção.

Como sanção de natureza pecuniária a coima não poderá deixar de ser fixada em função da situação económica do agente. A situação económica intervém

aqui num contexto diverso daquele que se passa ao nível da multa penal. Ali a situação económica só intervém na definição do “quantum” diário da multa, depois de a culpa e as exigências de prevenção terem definido a dimensão dos dias de multa qua a materializam.

Neste caso, sendo a coima variável em quantitativo monetário, entre um limite mínimo e um limite máximo, a situação económica tem de intervir desde logo na definição do “quantum” da multa, juntamente com os demais factores a ponderar, não sendo assim relegada para um segundo momento no processo de determinação da mesma – cfr. Código Penal, notas de trabalho, MMPDJP, pág. 86 e M. Maia Gonçalves, Código Penal Português, 12.ª ed. Pág, 203.» Acórdão do TRE, de 09/09/2008, Proc. 1680/08-1, www.dgsi.pt.

A este respeito, escreveu-se na decisão administrativa posta em crise o seguinte:

“Tendo em conta o Auto de Notícia, Autos de Declarações e restante prova produzida constante dos autos, dou por provado o seguinte:

O arguido AA realizou o arroteamento de uma área de 0,2403 ha, ou seja, 24 ares de terreno inculto, tendo em vista o seu aproveitamento para pastagem, no prédio sito no lugar de ..., freguesia de ..., concelho de ..., ilha de ..., sem a devida licença da ..., atual ..., tendo dado início à mencionada operação de arroteamento em ... de 2022 e terminado os trabalhos respetivos em...2023, mediante o arranque de espécies arbóreas *Acacia melanoxylon* (Acácia) e *Piptosporum undulatum* (Incenso) e mobilização do terreno sendo que, posteriormente a isso, já semeou a terra com azevém.

Ora, de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 4.º do Decreto Legislativo Regional n.º 6/98/A, de 13 de abril, a ação levada a efeito pelo arguido AA carecia de prévia autorização da ..., atual ..., concedida através de licença emitida pela ..., atual

Acrescenta ainda o n.º 1 do artigo 4.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 3/99/4, de 3 de setembro, diploma que regulamenta o anterior, que quaisquer pessoas ou entidades, públicas ou privadas, que pretendam realizar as ações previstas no Decreto Legislativo Regional n.º 6/98/A, de 13 de abril, deverão previamente requerer a respetiva autorização junto do serviço operativo de ilha da ..., atual ..., da área onde se situa a propriedade objeto de intervenção.

Dou ainda por provado que o arguido AA agiu dolosamente, de forma consciente e voluntária, nas palavras do próprio, "de livre e espontânea vontade" (fls. 21 dos autos), bem sabendo que tal conduta não lhe era lícita. Com efeito, este arguido era conhecedor da obrigatoriedade de licença da ..., atual ..., para o arroteamento/transformação de terrenos incultos ou florestais com vista ao seu aproveitamento como pastagem, desde logo por ter sido já

anteriormente condenado pela prática de infração idêntica ao abrigo do Regime Jurídico da proteção, ordenamento e gestão do património florestal da Região Autónoma dos Açores, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 6/98/Ade 13 de abril. (...)

Decido condenar o arguido AA no pagamento de uma coima no valor de € 3 325,25 (três mil trezentos e vinte e cinco euros e vinte e cinco cêntimos), pelo arroteamento ilegal de 24 ares de terreno inculto, para fins de pastagem. Para a fixação do valor da coima, atendeu-se à conduta dolosa do arguido, bem como à gravidade da contraordenação em causa, na medida em que o arroteamento em apreço, atendendo à sua localização, colocou em potencial perigo a Zona de Proteção intermédia às Captações e Espaços Florestais de Proteção, conforme o PDM da ... à data em vigor.

Mais determino que o arguido AA fica também obrigado ao dever de reposição, a título de sanção acessória nos termos do artigo 17.º do Decreto Legislativo Regional n.º 6/98/A, de 13 de abril, devendo rearboreizar toda a área arroteada até ao final de março de 2026, aconselhando-se uma densidade mínima de plantação de 2500 Criptomérias/ plantas por hectare (compasso de 2 m na linha e entrelinha de plantação), estando ainda obrigado a garantir a consolidação do povoamento, procedendo às manutenções e retanchas necessárias”.

Mais se apurou na decisão administrativa, ora posta em crise que “AA violou o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º e o n.º 1 do artigo 4.º do Decreto Legislativo Regional n.º 6/98/A de 13 de abril, incorrendo em ilícito contraordenacional punível com coima de €99,76 a €997,60 por are ou fração, conforme o disposto no artigo 12.º do mesmo diploma [€2.394,24 (€99,76 x 24 ares) a €23.942,40 (€997,60 x 24 ares)]”.

Conclui-se assim que a decisão administrativa apreciou a gravidade da contra-ordenação e a culpa do agente.

Contudo, omitiu, os factos relativos à situação económica do agente, bem como, os factos relativos ao benefício económico que o agente retirou da prática da contra-ordenação.

A omissão destes elementos não afectou as garantias de defesa, nem dificultou o exercício do direito de impugnação judicial por parte do arguido/recorrente. O recorrente poderia, aliás, ter apresentado no seu recurso os argumentos que entendesse úteis e invocado todos os elementos idóneos a permitirem ao Tribunal a apreciação da sua situação económica ou benefício retirado da prática da infracção, de forma a lograr o que a seu ver seria a aplicação de uma coima justa e equitativa, o também não o fez.

Afigura-se-nos, pois, que a decisão administrativa, apesar de não ter apurado a situação económica do agente e o benefício que o mesmo possa ter retirado da

prática da contra-ordenação, não deve ser sancionada com o vício da nulidade, na medida em que, tais elementos apenas têm relevo para a aplicação de uma coima de valor superior ao limite mínimo da coima abstractamente aplicável na contra-ordenação (como é o caso), mas que, sendo apenas esses os elementos em falta, nada impede ao Tribunal de reduzir o montante da coima a esse mínimo legal, em virtude da omissão de tais elementos na decisão administrativa, não resultando desta operação qualquer prejuízo para o arguido, na medida em que, mostrando-se preenchidos os demais requisitos (como é o caso), esse seria sempre, pelo menos o valor da coima que lhe poderia ser aplicada.

Por este facto, uma vez que a entidade administrativa não apurou a situação económica do arguido, nem o benefício económico que o mesmo possa ter retirado com a prática da infracção, o Tribunal reduzirá o valor da coima aplicada ao arguido/recorrente para o mínimo legal, ou seja, €2.394,24 (dois mil, trezentos e noventa e quatro euros e vinte e quatro cêntimos).

Não havendo quaisquer outras questões a decidir, porque não suscitadas, julgar-se-á parcialmente procedente o recurso interposto.

(...)”

*

IV. Fundamentação

Conforme acima se apontou o recorrente fez assentar os fundamentos do seu recurso em duas questões distintas: por um lado, na violação do princípio *ne bis in idem* (por não ter sido julgada procedente a exceção de caso julgado), e, por outro lado, na violação do princípio da separação de poderes (por ter a decisão judicial sanado nulidades da decisão administrativa).

Examinaremos cada uma destas questões separadamente.

iv.1. Da alegada violação do princípio «ne bis in idem»

Alega o recorrente que, tendo sido proferida decisão anterior (no processo nº 234/23.0T9VLS), que julgou nula a decisão administrativa proferida em 24.07.2023 (que versava sobre os mesmos factos), por violação do artigo 18º, nº 1 do RGCO, deve considerar-se verificada a exceção de caso julgado (formal e material), ao contrário do que se entendeu na sentença recorrida, que, por isso, incorreu em violação do princípio *ne bis in idem*.

Começemos pelo princípio.

O Direito das Contraordenações, configura-se como um ramo do direito sancionatório, autónomo do Direito Penal (cujas intervenções se pretende reservadas para as situações em que estejam em causa os interesses coletivos mais relevantes, na lógica de *ultima ratio* que orienta a sua aplicação). Esta autonomia do Direito das Contraordenações face ao Direito Penal surge, assim, como uma das justificações da própria existência deste ramo do direito

e vai materializar-se na conformação de soluções de natureza substantiva e processual diversas das vigentes naquele, ainda que nele tenham o seu paradigma.

Como reflete António Leones Dantas³, cuja exposição seguimos de perto, “[u]m dos segmentos em que a autonomia do Direito das Contra-ordenações se afirma face ao Direito Penal é o do regime processual que, apesar das ligações que mantém com o processo penal, se distancia do mesmo, quer na estrutura do processo, quer no regime de múltiplos actos processuais.

De facto, concebido o Direito das Contra-ordenações como um instrumento de intervenção administrativa de natureza sancionatória no sentido de dar maior eficácia à acção administrativa, o núcleo fundamental dos poderes sancionatórios, quer ao nível da iniciativa processual, quer ao nível decisório propriamente dito, é atribuído à Administração, relegando a intervenção judiciária para um nível de subsidiariedade.”

E mais adiante, ainda no mesmo estudo, releva-se, na análise do paralelismo entre a tramitação processual penal e o processo contraordenacional, que “[p]ara a prossecução desta actividade aquele diploma [o RGCO], no seu artigo 41.º, atribui às autoridades administrativas o complexo de direitos que materializam os poderes das autoridades competentes para o procedimento criminal, onerando-as igualmente com o conjunto de deveres que caracterizam a intervenção das autoridades judiciárias naquela forma de procedimento. Esta transposição dos meios de intervenção do processo penal para o processo das contra-ordenações vai ao ponto de as próprias autoridades policiais terem no âmbito deste procedimento, nos termos do n.º 2 do artigo 48.º daquele Regime Geral, “direitos e deveres equivalentes aos que têm em matéria criminal”.

O processo das contra-ordenações não conhece, contudo, ao nível da sua estrutura, a diferenciação entre impulso processual e decisão que caracteriza o processo penal, nem conhece a divisão entre fases preliminares e fases subsequentes que se verifica naquela forma de procedimento.

As autoridades administrativas assumem, deste modo, as tarefas inerentes ao impulso processual que no Código de Processo Penal estão a cargo do Ministério Público, mas incumbe-lhes igualmente a competência decisória do processo.

De facto, conforme referem Figueiredo Dias e Costa Andrade, “O processo administrativo de carácter sancionatório referente às contra-ordenações é, neste sentido, uno e comandado por uma única entidade: em regra um ente administrativo”⁴.

Por outro lado, o processo das contra-ordenações não pode ser entendido como uma forma de processo penal, ao contrário do que se passava com o

processo das contravenções no domínio do Código de Processo Penal de 1929 e legislação complementar, tendo autonomia face àquela forma de procedimento.

A dimensão administrativa do processo, vulgarmente designada por fase administrativa, não pode deste modo ser concebida como as fases preliminares de um processo penal, onde o recurso de impugnação ocuparia o espaço que o processo penal atribui à audiência de julgamento.

Aquela fase enquadra o exercício dos poderes sancionatórios da administração pública de modo pleno, sendo as decisões proferidas exequíveis, caso não sejam impugnadas, circunstância que tem particular relevo na determinação da dimensão do contraditório exigível para este procedimento.

O processo das contra-ordenações não visa deste modo seleccionar de acordo com critérios predefinidos os casos que são submetidos a julgamento perante um tribunal, o que é a função das fases preliminares (inquérito e instrução) do processo penal.

Também não é possível equiparar a fase inicial do processo, até ao cumprimento do artigo 50.º do Regime Geral, ao inquérito do processo penal comum, e a fase subsequente ao cumprimento daquele dispositivo, como uma forma de instrução com o sentido que aquela fase têm no contexto das fases preliminares do processo penal.

Embora na fase inicial se proceda a uma recolha das provas que existem sobre o facto potencialmente integrador de uma contra-ordenação e nesse sentido tem alguma semelhança com o inquérito, o cumprimento do artigo 50.º do Regime Geral não assume no contexto do processo a natureza de um acto decisório relativo à submissão a julgamento perante um tribunal.

Do mesmo modo, o momento do processo posterior ao cumprimento daquele dispositivo não pode ser entendido como uma forma de impugnação da decisão acusatória.

Esta realidade projecta-se na ponderação exigida pelo artigo 41.º, n.º 1, do Regime Geral das Contra-ordenações para a adequação das normas próprias do processo penal ao processo das contra-ordenações, criando particulares dificuldades na transposição de soluções próprias do processo penal para esta forma de processo.”.

A importação das soluções do direito penal e processual penal não é, assim, direta, devendo passar sempre que necessário por um processo de adaptação aos princípios e às soluções processuais próprias do Direito das Contraordenações, de forma a salvaguardar a harmonia do processo e a afastar disjunções que podem afetar a aplicação do direito.

Nas situações em que se constate a necessidade de recorrer às soluções do direito subsidiário impõe-se, pois, ao intérprete o cuidado de avaliar

previamente as soluções do processo penal e a sua articulação com as especificidades do processo das contraordenações, de forma a respeitar os valores acima referidos, em conformidade com o comando legal «*devidamente adaptados*», constante daquela norma “eventualmente reconstruídos para além da sua literalidade de forma a respeitarem a organização, os valores e as finalidades do regime processual e substantivo do DMOS”⁵. Só através deste processo de adaptação é possível salvaguardar a autonomia do processo das contraordenações face ao processo penal e respeitar os princípios e os valores que inspiram as especificidades das soluções processuais que consagra.

O Tribunal Constitucional, no Acórdão nº 537/2011⁶, pronunciou-se a propósito da questão, sublinhando ter vindo a salientar que, “no domínio do processo contraordenacional, não se verifica uma estreita equiparação entre esse ilícito e o ilícito criminal, face à menor ressonância ética do primeiro, o que o subtrai às mais rigorosas exigências de determinação válidas para o ilícito penal.

A propósito da crescente aproximação do direito contraordenacional ao direito penal, Frederico de Lacerda da Costa Pinto salienta que o essencial é a existência de uma dogmática própria que podendo acolher os contributos da dogmática penal não se limite contudo a uma importação acrítica de regimes e figuras (Frederico Lacerda da Costa Pinto, *in* “*O ilícito de mera ordenação social e a erosão do princípio da subsidiariedade da intervenção penal*”, Direito Penal Económico e Europeu/Textos Doutrinários, p. 209 e segs).”

É, pois, nesta perspetiva que deve ser examinada a questão pelo recorrente trazida a este Tribunal *ad quem*, assente no postulado de que a decisão administrativa apreciada pela sentença recorrida corresponde a *repetição de uma causa*, não devendo esquecer-se que, se é certo que o artigo 62º, nº 1 do RGCO, estabelece que o ato de apresentação da impugnação judicial ao juiz *vale como acusação*, é também verdade que os parâmetros orientadores do exame judicial, nesta fase, configuram-se como uma revista (um reexame, se quisermos) do ato decisório administrativo, examinado precisamente enquanto *ato decisório* e não como libelo acusatório. E é por isso que se observa, ainda hoje, divergência doutrinária e jurisprudencial quanto à disciplina processual que deve reger a avaliação das potenciais invalidades/nulidades da decisão administrativa – nomeadamente, se deve ser convocado para o efeito o artigo 283º ou os artigos 374º, nº 2 e 379º, todos do Código de Processo Penal.

Isto posto, examinemos então a substância da alegação do recorrente.

O princípio *ne bis in idem*, embora não sistematicamente regulado no Código de Processo Penal, constitui decorrência dos preceitos constitucionais conjugados dos artigos 29º, nº 5 e 18º, nº 1, da Constituição da República

Portuguesa⁷. De harmonia com o disposto no primeiro dos citados normativos *ninguém pode ser julgado mais do que uma vez pelo mesmo crime*.

Gomes Canotilho e Vital Moreira⁸ referem, a propósito, que o princípio *ne bis in idem* «comporta duas dimensões: (a) como direito subjectivo fundamental, garante ao cidadão o direito de não ser julgado mais do que uma vez pelo mesmo facto, conferindo-lhe, ao mesmo tempo, a possibilidade de se defender contra actos estaduais violadores deste direito (direito de defesa negativo); (b) como princípio constitucional objectivo (dimensão objectiva do direito fundamental), obriga fundamentalmente o legislador à conformação do direito processual e à definição do caso julgado material, de modo a impedir a existência de vários julgamentos pelo mesmo facto.

(...) A constituição proíbe rigorosamente o duplo julgamento e não a dupla penalização, mas é óbvio que a proibição do duplo julgamento pretende evitar tanto a condenação de alguém que já tenha sido definitivamente absolvido pela prática da infracção, como a aplicação renovada de sanções jurídico-penais pela prática do «mesmo crime»...».

Como assinalou o acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 20.10.2010⁹, «em processo penal o caso julgado formal atinge, no essencial, as decisões que visam a prossecução de uma finalidade instrumental que pressupõe estabilidade – a inalterabilidade dos efeitos de uma decisão de conformação processual ou que defina nos termos da lei o objecto do processo –, ou, no plano material, a produção de efeitos que ainda se contenham na dinâmica da não retracção processual, supondo a inalterabilidade *sic stantibus* aos pressupostos de conformação material da decisão».

Também Damião da Cunha sustenta que este princípio deve ser entendido como «garantia subjectiva para o arguido não ser submetido duas vezes a um julgamento pelos mesmos “factos” e, consequentemente, e de acordo com um processo regido pelo princípio de acusação, não ser “acusado” duas vezes pelos mesmos factos» e esclarece que «o caso julgado penal em relação a futuros processos penais teria um efeito meramente negativo – a obrigação, para o juiz, de declinar a decisão sobre a questão já resolvida»¹⁰.

Como se sabe, a exceção de caso julgado – material ou formal – visa evitar que o Tribunal se pronuncie repetidamente *sobre as mesmas questões*, não só obstando à respetiva contradição, mas servindo também um propósito de estabilidade e segurança jurídica.

Nas palavras do Tribunal Constitucional, no Acórdão nº 151/2015¹¹, “O princípio da segurança e certeza jurídica, inerente ao modelo do Estado de direito democrático, consagrado no artigo 2.º da Constituição, no âmbito dos atos jurisdicionais, justifica o instituto do caso julgado, o qual se baseia na

necessidade da estabilidade definitiva das decisões judiciais transitadas em julgado. Daí que seja reconhecida, enquanto subprincípio, a intangibilidade do caso julgado, revelado em preceitos constitucionais como o artigo 29.º, n.º 4, e 282.º, n.º 3, o qual também abrange o denominado caso julgado formal, relativo às decisões que têm por objeto a relação processual (neste sentido, J.J. Gomes Canotilho, em *“Direito Constitucional e Teoria da Constituição”*, pág. 264-265, da 7.ª ed., Almedina, Rui Medeiros, em *“A decisão de inconstitucionalidade”*, pág. 557, ed. de 1999, da Universidade Católica Editora, Isabel Alexandre, em *“O caso julgado na jurisprudência constitucional portuguesa”*, em Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa, pág. 12-14, ed. de 2003, da Almedina, e os Acórdãos n.º 255/98, 61/2003 e 370/08, acessíveis em www.tribunalconstitucional.pt). Se a intangibilidade do caso julgado formal, que torna as decisões judiciais transitadas em julgado, proferidas ao longo do processo, insuscetíveis de serem modificadas, tem como finalidade imediata assegurar a disciplina da tramitação processual, uma vez que seria caótico e dificilmente atingiria os seus objetivos o processo cujas decisões interlocutórias não se fixassem com o seu trânsito, permitindo um interminável refazer do percurso processual, não deixa esse subprincípio de ter como fundamento último os valores imanentes ao Estado de direito democrático da segurança e da certeza jurídica. Como escreve Rui Medeiros (ob. cit., pág. 557) “...dentro do processo, uma decisão transitada em julgado sobre uma questão processual não deixa de constituir uma resolução judicial de uma questão de incerteza, mediante a colocação de uma das afirmações nela envolvidas numa situação especial de indiscutibilidade. São, na verdade, ainda exigências de ordem e de segurança que impõem que sobre questões processuais já decididas se forme a preclusão da possibilidade de renovar a mesma questão no mesmo processo. É preciso, também nestes casos evitar que a mesma questão processual seja novamente colocada, obstar a que sobre ela recaiam soluções contraditórias e garantir a resolução definitiva dos litígios que os tribunais são chamados a dirimir. O chamado caso julgado formal não deixa, pois, de ser expressão dos valores de segurança e certeza que são imanentes a qualquer ordem jurídica”.

No mesmo sentido se pronuncia o acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 10.12.2020¹², que expõe: “Ensinava José Alberto dos Reis, no *Código de Processo Civil Anotado*, Vol. V, 3ª edição (reimpressão), Coimbra Editora/Wolters Kluwer, 2012, p. 157:

«Ao caso julgado, ou seja material ou seja simplesmente formal, anda inerente a ideia de *imutabilidade*. O trânsito em julgado imprime à decisão carácter definitivo; uma vez transitada em julgado, a decisão não pode ser alterada. Não é, porém, absoluta esta característica. A imutabilidade do caso julgado é

meramente relativa, pelo que, em vez de se falar de imutabilidade, será mais rigoroso empregar o termo *estabilidade*.

A estabilidade é mais ou menos intensa, conforme se trata de caso julgado material ou de caso julgado formal. Como se vê pelo art. 671.º, o caso julgado material tem força obrigatória dentro do processo e fora dele e por isso não pode ser alterado em qualquer acção nova que porventura se proponha sobre o mesmo objecto, entre as mesmas partes e com fundamento na mesma causa de pedir; pelo contrário, o caso julgado formal não projecta a sua eficácia para fora do processo respectivo, de sorte que a sua imutabilidade ou estabilidade é restrita ao processo em que se formou.

Por ser assim, é que a cada passo se faz coincidir o caso julgado formal com o fenómeno da *simples preclusão*. O caso julgado formal consiste precisamente em estar fechada a via dos recursos ordinários; este caso julgado forma-se quando a parte vencida perdeu o direito de lançar mão dos recursos ordinários para fazer alterar a decisão respectiva. A extinção do direito de impugnar a decisão por meio de recurso ordinário é consequência ou de a parte vencida deixar passar o prazo dentro do qual lhe era lícito recorrer, ou de ter esgotado o uso dos recursos ordinários admitidos pela lei.»

Os despachos que recaiam sobre a relação processual (e os que aqui se discutem inscrevem-se nesse domínio) têm força obrigatória dentro do processo (art. 620º, nº1, do CPC), estando-se, nesse caso, transitados que sejam, perante o caso julgado formal.

Conforme referem Lebre de Freitas, Montalvão Machado e Rui Pinto, no *Código de Processo Civil Anotado*, vol. 2º, Coimbra Editora, Coimbra, 2001, p. 681, «[o] despacho que recai unicamente sobre a relação processual não é (...) apenas o que se pronuncia sobre os elementos subjectivos e objectivos da instância (...) e a regularidade da sua constituição (...) mas também todo aquele que, em qualquer momento do processo, decide uma questão que não é de mérito».

E como se exarou no Ac. do STJ de 18-03-2018, Rel. Fonseca Ramos, Proc. nº 1306/14.7TBACB-T.C1.S1, publicado em www.dgsi.pt:

«Pressuposto essencial do caso julgado formal é que uma pretensão já decidida, em contexto meramente processual, e que não foi recorrida, seja objecto de repetida decisão. Se assim for, a segunda decisão deve ser *desconsiderada* por violação do caso julgado formal assente na prévia decisão».

Revertendo tais considerações ao caso dos autos, decorre do que acima ficou relatado que a decisão proferida no processo nº 234/23.0T9VLS, embora nele estivesse em causa a mesma infração, não se pronunciou sobre o objeto do processo (a prática dos factos potencialmente integradores da

contraordenação imputada ao arguido), mas antes sobre a perfeição formal da decisão administrativa, que considerou nula, por violação do disposto no artigo 18º do RGCO¹³. Por assim ser, o caso julgado surgido com aquela decisão é, como adequadamente se considerou na sentença recorrida, formal – ou seja, dirigido à regulação da tramitação processual, sem apreciar a substância da questão submetida ao Tribunal (nesta medida, nunca poderá afirmar-se que o arguido foi julgado duas vezes pelos mesmos factos). Em consequência, o efeito preclusivo do caso julgado assim formado, que é *sic stantibus*¹⁴, contém-se no âmbito do decidido: a autoridade administrativa não poderia proferir decisão igual à anterior, e o Tribunal não poderia voltar a apreciar *a mesma questão*, já decidida.

Mas não foi o que sucedeu no caso.

A autoridade administrativa proferiu nova decisão, dando cumprimento à determinação emanada do processo nº 234/23.0T9VLS, com o fito de suprir a apontada nulidade – que é sanável.

Ora, sendo a nulidade sanável, mal se compreenderia que, sendo a mesma reconhecida no recurso de impugnação judicial, não pudesse ser sanada. E é neste sentido que se pronuncia quer a decisão recorrida, quer a decisão que concluiu pela nulidade da decisão administrativa, para o efeito apelando às normas que regem a nulidade da sentença em processo penal.

Cremos que não suscita dúvida a possibilidade de sanação da sentença nula: é o que diariamente sucede com as decisões proferidas em recurso (seja por via do suprimento da nulidade pelo Tribunal que aprecia o recurso, seja pela devolução do processo à 1ª instância para o efeito).

Nestes termos, se aceitarmos que à decisão administrativa devem aplicar-se, subsidiariamente, os preceitos do processo penal que regulam a validade da sentença¹⁵, é evidente que à autoridade administrativa era lícita a reparação da decisão, como sucedeu.

Mas, mesmo que se queira ver na decisão administrativa um equivalente da acusação, é de considerar admissível a sanação da respetiva nulidade, como se tem reconhecido em múltiplas decisões proferidas pelos nossos Tribunais Superiores – vd., a título de exemplo, os acórdãos do Tribunal da Relação de Coimbra de 13.01.2021¹⁶ e de 13.10.2021¹⁷, do Tribunal da Relação de Guimarães de 12.10.2020¹⁸ e de 08.03.2021¹⁹, do Tribunal da Relação de Évora de 05.07.2016²⁰ e de 10.04.2018²¹, e, claro, o acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 14.07.2025²², citado na decisão recorrida.

Não se desconhece a jurisprudência a que faz apelo o recorrente, mas, pelas razões que acima se deixam expostas, não a subscrevemos.

Assim, e em conclusão, não é de considerar verificada a repetição de causa convocada pelo recorrente – na medida em que a decisão proferida no processo nº 234/23.0T9VLS não apreciou a materialidade da infração aqui em causa – pelo que inexistente violação do princípio *ne bis in idem*, sendo que a autoridade administrativa não só podia, como devia proferir nova decisão, suprimindo a nulidade que lhe foi apontada, como sucedeu²³.

Improcede, pois, este fundamento do recurso.

iv.2. Da «nulidade» da decisão administrativa

O recorrente alega, ainda, que a sentença recorrida «violou a lei», ao ter-se substituído à autoridade administrativa na sanção dos vícios existentes na decisão por esta proferida – na medida em que da mesma não constam as condições económicas do arguido nem as vantagens pelo mesmo obtidas com a infração – com o que considera terem sido violados os princípios “decorrentes dos artigos 111.º, n.º 1 e 202.º da CRP, como assim desaplicando e, por isso, violando o disposto no artigo 18.º, n.º 1 do RGCO”.

Conclui, por isso, que “[a] devida interpretação e aplicação da lei impunham a procedência da impugnação judicial antes deduzida, como impõe ora anulação do douto despacho recorrido”.

Mais uma vez, regressemos aos conceitos.

Como põe em relevo João Soares Ribeiro²⁴, ao abordar a natureza do processo de contraordenação nem sempre se equacionou devidamente esta realidade *sui generis* que é, ou deve ser, o processo de contraordenação na fase administrativa, fazendo-se por vezes um uso demasiado primário do princípio da aplicação subsidiária do processo penal consagrado no artigo 41º da lei-quadro, para não dizer uma errada equiparação da estrutura do processo de contraordenação à estrutura processual penal.

Ora, não pode deixar de ser tido em consideração que a Administração não é um Tribunal, que o decisor da aplicação da coima não é um juiz e que, sobretudo, por mais voltas que se deem, este processo, enquanto decorre perante as autoridades administrativas, tem necessariamente uma estrutura inquisitória sem distinção entre a acusação e o julgamento que, como é sabido, cabe aos tribunais²⁵.

Não tem, perante o que fica dito, qualquer sentido falar de «violação do princípio da separação de poderes» ou «usurpação da função jurisdicional» (?), que são os princípios convocados pelo recorrente. Como resulta da lei, é aos Tribunais que cabe apreciar a impugnação *judicial* (lá está), das decisões proferidas por autoridade administrativa. A autoridade administrativa, por seu turno, não é, na feição constitucional, um órgão de soberania, sendo que a sua competência para a aplicação de sanções deriva, direta e vinculadamente, da

lei que define as infrações contraordenacionais.

Acresce que, no quadro legal que se deixou traçado, a exigência de fundamentação da decisão administrativa basta-se com a descrição do facto delituoso e a indicação da norma sancionatória, bem como a alusão às provas, mesmo que feita por remissão para outras peças processuais, e, necessariamente, a coima aplicada, em cumprimento do previsto no artigo 58º do RGCO²⁶.

Como referem Simas Santos e Lopes de Sousa, *in Contra-Ordenação - Anotações ao Regime Geral*, em anotação ao mencionado artigo 58º, «os requisitos previstos neste artigo para a decisão condenatória visam assegurar ao arguido a possibilidade de exercício efectivo dos seus direitos de defesa, que só poderá existir com um conhecimento perfeito dos factos que lhe são imputados, das normas legais em que se enquadram e condições em que pode impugnar judicialmente aquela decisão. Por isso as exigências aqui feitas deverão considerar-se satisfeitas quando as indicações contidas na decisão sejam suficientes para permitir ao arguido o exercício desses direitos».

Assim, tal como reconheceu o Tribunal Constitucional no Acórdão nº 325/05, não é passível de censura constitucional que, no processo contraordenacional, e antes da sua passagem à fase jurisdicional, atenta a menor ressonância ética do ilícito contraordenacional face ao direito criminal, o legislador possa, no exercício da sua liberdade conformadora, subtrair das mais rigorosas exigências previstas para o processo penal, determinados procedimentos concretos, mais rigorosos e porventura inultrapassáveis, quer no domínio criminal, quer no domínio de uma fase procedimental jurisdicionalizada, procedimentos esses que se reflitam, no referido processo, numa menos ampla exigência de observação de específicos requisitos processuais, como, por exemplo, a análise concreta, na decisão aplicadora da coima, de «exceções» ou «questões prévias» suscitadas pelo acoimando na sua defesa, podendo, inclusivamente, retirar dessa não análise concreta, que se depararia como uma não expressa pronúncia, a consequência de a autoridade administrativa ter entendido pela não procedência das citadas «exceções» ou «questões prévias».

Ponto é que seja assegurado o «núcleo mínimo» do exercício do contraditório no desenho acima feito e que se não precluda o acoimado de, na fase jurisdicional de que porventura lance mão, poder esgrimir com os vícios procedimentais que se lhe afiguraram existir na fase administrativa e de, nesse particular, se poder (e dever) debruçar o órgão jurisdicional que há-de decidir o recurso.

É que, como se torna límpido, diferentes realidades são a de se argumentar que a decisão impositora da coima padece de vício por se não ter debruçado

expressamente sobre uma nulidade arguida no procedimento administrativo, e a de se argumentar que, tendo ocorrido essa nulidade, a sua repercussão em tal procedimento inquinava este de tal sorte que acarretaria a prolação de uma decisão diversa daquela que impôs a coima.

Ora, será quanto a esta segunda realidade que se poderá entender, perante as garantias que um Estado de Direito deve conferir aos sancionados, não ser lícito ao legislador impedir que o sancionado, na fase de impugnação jurisdicional, possa brandir com a existência de vícios procedimentais que afetem o processo aquando da sua feição administrativa.

Nesta conformidade, revertendo ao caso que temos em mãos, vemos que a decisão proferida na 1ª instância se debruçou expressamente sobre a nulidade arguida, *considerou-a verificada* – e procedeu ao respetivo suprimento, como inegavelmente lhe competia.

Do que se observa nos autos resulta, pois, que ao aqui recorrente foi reconhecida a possibilidade de, em sede de impugnação judicial, esgrimir os vícios atribuídos à decisão administrativa, obtendo do Tribunal pronúncia quanto à respetiva verificação, e, em coerência com essa apreciação, a redução da coima que lhe foi aplicada. Não existe qualquer outra «consequência legal» a extrair.

O cumprimento do disposto no artigo 18º do RGCO, no respeitante aos parâmetros que norteiam a determinação da medida da coima, mostra-se verificado, se não, na sua inteira perfeição, em face da decisão administrativa em si mesma, seguramente que na apreciação da impugnação judicial levada a cabo pelo Tribunal *a quo*, no exercício da função de reapreciação que, em sede de processo contraordenacional, legalmente lhe cabe, e de acordo com os elementos disponíveis nos autos²⁷.

Como se disse, ao arguido foram comunicados todos os factos que suportaram a decisão administrativa, e foi-lhe dada oportunidade de os discutir e de ver apreciadas as questões suscitadas quanto à validade da decisão, no âmbito de um processo equitativo, por um tribunal isento e imparcial.

E é só isto que lhe é legal e constitucionalmente devido.

Não se mostra verifica qualquer nulidade – da decisão recorrida ou da decisão administrativa – que deva ser conhecida por este Tribunal *ad quem*.

O recurso improcede.

*

V. Decisão

Pelo exposto, acordam os Juízes desta Relação em julgar improcedente o recurso interposto pelo arguido AA, confirmando a sentença recorrida nos seus precisos termos.

Custas a cargo do recorrente, fixando-se a taxa de justiça em 3 UC.

*

Lisboa, 10 de fevereiro de 2026

(texto processado e integralmente revisto pela relatora – artigo 94º, nº 2 do Código de Processo Penal)

Sandra Oliveira Pinto

(Juíza Desembargadora Relatora)

Rui Coelho

(Juiz Desembargador Adjunto)

Pedro José Esteves de Brito

(Juiz Desembargador Adjunto)

-
1. De acordo com a jurisprudência fixada pelo Acórdão do Plenário das Secções do STJ de 19.10.1995 (*in* D.R., série I-A, de 28.12.1995),
 2. Aprovado pelo Decreto-Lei nº 433/82, de 27 de outubro, com as sucessivas alterações.
 3. *Os direitos de audição e de defesa no processo das contraordenações* - Art. 32º, nº 10 da Constituição da República, publicado em e-book do Centro de Estudos Judiciários, Coleção Formação Inicial, Contraordenações Laborais (2ª edição), págs. 43 e ss., acessível em http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/trabalho/Contraordenacoes_Laborais_2edicao.pdf?id=9&username=guest
 4. “Poderes de supervisão, Direito ao Silêncio e Provas Proibidas”, *Supervisão, Direito ao Silêncio e Legalidade da Prova*, Almedina, 209, p. 50.
 5. Costa Pinto, “Acesso de Particulares a Processos de Contraordenação Arquivados”, Estudos em Homenagem à Professora Doutora Isabel de Magalhães Colaço, Almedina, Volume II, pág. 618.
 6. De 15.11.2011, relatado pelo Conselheiro José Borges Soeiro, acessível em www.tribunalconstitucional.pt.
 7. O aludido princípio é manifestação substantiva do caso julgado, figura que, em si mesma, tem proteção constitucional alicerçada, quer no disposto no nº 3 do artigo 282º, quer nos princípios da confiança e da segurança jurídica, decorrentes da própria ideia de Estado de Direito, emergente do artigo 2º, ambos da Constituição, pelo que não poderia ser arredada do âmbito dos processos penais.

Neste sentido, o acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 22.11.2017 (no processo nº 1764/13. 7TACBR.S1, Relator: Conselheiro Oliveira Mendes, disponível em www.dgsi.pt): «A circunstância de a lei adjectiva penal vigente não regular o caso julgado não significa que o processo penal prescinde daquele instituto, consabido que nesta concreta área do Direito se sente com muito maior intensidade e acuidade a necessidade de protecção do cidadão contra situações decorrentes da violação do caso julgado. Aliás, a CRP

consagra de forma irrefutável o caso julgado penal, no seu art. 29.º, n.º 5».

8. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 4ª ed., Coimbra Editora, págs. 497 e 498.

9. No processo nº 3554/02.3TDLSB.S2, Relator: Conselheiro Santos Cabral, em www.dgsi.pt.

10. *Caso Julgado Parcial, Questão da Culpabilidade e questão da sanção num processo de estrutura acusatória*, Porto 2002, Universidade Católica, págs. 484 e 59, respetivamente.

11. De 04.03.2015, relatado pelo Conselheiro João Cura Mariano, acessível em www.tribunalconstitucional.pt.

12. No processo nº 973/13.3TBCBR-B.C1.S1, Relator: Conselheiro Tibério Nunes da Silva, em ECLI:PT:STJ:2020:973.13.3TBCBR.B.C1.S1.4F/

13. Ali se escreveu, recordamos, que: “Resultando do artigo 18.º, n.º 1 do Regime Geral das Contraordenações e Coimas, a coima é determinada em função da gravidade da contraordenação, da culpa, da situação económica do agente e do benefício económico alcançado, e tendo a autoridade administrativa condenado o recorrente num valor que se afasta do valor mínimo da coima (que no caso concreto seria € 2.494,00, ou seja, € 99,76 por are ou fração, no caso 24 ares e uma fração), deveria ter explicitado como, de resto, resulta da lei, de que modo e que critérios utilizou para determinar este valor, sendo a decisão administrativa, nesta parte, totalmente omissa.” Isto para se concluir, mas adiante, que: “Ao omitir os elementos que contribuíram para a determinação da fixação do montante da coima com a correspondente fundamentação, que permitam concluir pela determinação do montante concreto daquela, a decisão administrativa de condenação é nula nos termos do n.º 1 do artigo 18.º do Regime Geral das Contraordenações e dos artigos 71.º do Código Penal, e artigos 375.º e n.º 2 do artigo 379.º do Código do Processo Penal, aplicáveis por força do artigo 41.º do Regime Geral das Contraordenações.”

14. Neste sentido, o acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 17.10.2023, no processo nº 3372/18.7T8VNF.G2.S1, relatado pelo Conselheiro Ricardo Costa, em <https://juris.stj.pt/3372%2F18.7T8VNF.G2.S1/6wSFFveU3TFQAk74MxVhmvNAVSE?search=L6ZLc1gira8TJ3B20Jg>

15. Neste sentido, o acórdão deste Tribunal da Relação de Lisboa de 21.12.2016, no processo nº 3115/16.0T8FNC.L1, Relator: Desembargador Nuno Ribeiro Coelho, em https://www.pgdlisboa.pt/jurel/jur_mostra_doc.php?codarea=57&nid=5168, e do Tribunal da Relação de Coimbra de 30.03.2022, no processo nº 173/21.9T8TND.C1, relatado pela, então, Desembargadora Elisa Sales, em www.dgsi.pt

16. No processo nº 99/19.6GASAT.C1, Relatora: Desembargadora Helena Bolieiro, em [ECLI:PT:TRC:2021:99.19.6GASAT.C1.83/](#)
17. No processo nº 293/19.0T9PMS.C1, Relatora: Desembargadora Isabel Valongo, em [ECLI:PT:TRC:2021:293.19.0T9PMS.C1.1F/](#)
18. No processo nº 2065/19.2T9VCT.G1, Relatora: Desembargadora Cândida Martinho, em [ECLI:PT:TRG:2020:2065.19.2T9VCT.G1.06/](#)
19. No processo nº 96/16.3T9MGD.G1, Relatora: Desembargadora Fátima Furtado, em [ECLI:PT:TRG:2021:96.16.3T9MGD.G1.43/](#)
20. No processo nº 132/13.5TAABF.E1, Relator: Desembargador Alberto Borges, em [ECLI:PT:TRE:2016:132.13.5TAABF.E1.3A/](#)
21. No processo nº 1559/16.6GBABF.E1, Relator: Desembargador Gomes de Sousa, em [ECLI:PT:TRE:2018:1559.16.6GBABF.E1.3A/](#)
22. No processo nº 1189/24.9T9VIS.C1, Relatora: Desembargadora Alcina da Costa Ribeiro, em [www.dgsi.pt](#)
23. Neste sentido, vd., com interesse, o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 18.02.2004, no processo nº 01747/03, relatado pelo Conselheiro Lúcio Barbosa, em <https://jurisprudencia.csm.org.pt/ecli/ECLI:PT:STA:2004:01747.03.E3/>
24. *Questões Laborais*, Ano VII, 2001, pág. 122.
25. Cf. acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 09.12.2004, Relator: Desembargador Ramalho Pinto – tal como transcrito no Acórdão do Tribunal Constitucional nº 325/05, de 16.06.2005, Relator: Conselheiro Bravo Serra, acessível em [www.tribunalconstitucional.pt](#).
26. Neste sentido, entre tantos outros, o acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 21.09.2006, no processo nº 06P3200, relatado pelo Conselheiro Santos Carvalho, o acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 12.03.97, no processo nº 9710148, relatado pelo Desembargador Correia de Paiva, e o acórdão do Tribunal da Relação de Évora de 09.07.2009, no processo nº 2761/08-1, relatado pela Desembargadora Maria Fernanda Palma, todos acessíveis em [www.dgsi.pt](#).
27. A decisão administrativa reconheceu que não foi possível obter informação acerca da condição económica do arguido, nem do benefício económico obtido com a infração – e o recorrente também nada trouxe aos autos a este respeito.