

Tribunal da Relação de Coimbra
Processo nº 2045/25.9CBR.C1

Relator: CÂNDIDA MARTINHO

Sessão: 25 Fevereiro 2026

Votação: UNANIMIDADE

Meio Processual: RECURSO DECIDIDO EM CONFERÊNCIA

Decisão: RECURSO NÃO PROVIDO

CONTRAORDENAÇÃO

IMPUGNAÇÃO JUDICIAL

ELEMENTO SUBJECTIVO DO TIPO LEGAL DE CONTRAORDENAÇÃO

NEGLIGÊNCIA

Sumário

1. A imputação do elemento subjectivo de uma contraordenação, mesmo que se esteja perante uma pessoa colectiva como arguida, deve também constar da decisão administrativa de forma, clara e concreta, e não através de menções de direito conclusivas, não só porque não é indiferente o grau de culpa determinante da conduta, mas acima de tudo porque desse mesmo grau depende muitas vezes a determinação da coima aplicável.
2. Tal como sucede com o direito penal, também em matéria de direito contraordenacional inexistente punibilidade sem culpa do agente (dolo ou negligência), sem que sobre este se possa realizar um juízo de censurabilidade.
3. Pese embora não se ignore que o dever de fundamentação no âmbito dos processos contraordenacionais não seja tão exigente quanto o é nos processos de natureza criminal, a verdade é que tal não pode equivaler a uma ausência de indicação dos factos, não nos bastando a existência na fundamentação de asserções conclusivas e genéricas.
4. A omissão de um dever jurídico de cuidado, adequado a evitar a realização do tipo legal da infracção, não justifica só por si, efectivamente, a censura a título de negligência, sendo ainda necessário que o agente possa ou seja capaz, segundo as circunstâncias do caso e as suas capacidades pessoais, de prever ou de prever corretamente a realização do tipo legal da infracção,
5. Concluindo-se que da decisão administrativa não evolva a pertinente

factualidade tendente à demonstração de que a arguida agiu negligentemente, seja na modalidade de negligência consciente (como de forma conclusiva se referiu), seja na modalidade de negligência inconsciente, fica-se sem saber por que motivo nela se condenou a arguida pela prática das contraordenações que lhe vinham imputadas, razão pela qual, por falta do respectivo elemento subjectivo, não resta outra solução que não a absolvição do arguido.

Texto Integral

Relator: Cândida Martinho

Adjuntos: Helena Lamas

Maria José Guerra

*

Acordam em conferência os Juízes do Tribunal da Relação de Coimbra

I-Relatório

1.

Por decisão administrativa proferida pelo Centro Nacional de Cibersegurança, no âmbito do processo de contraordenação nº510.10.011/2022/42, veio o Município ... a ser condenado no pagamento de uma coima única no valor de 6600€ (seis mil e seiscentos), pela violação:

- do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 65/2021, de 30 de julho, conjugado com o artigo 2.º do Regulamento n.º 183/2022, de 21 de fevereiro – omissão da designação e comunicação ao Centro Nacional da Cibersegurança de ponto de contacto permanente.

- do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 65/2021, de 30 de julho, conjugado com o artigo 3.º do Regulamento n.º 183/2022, de 21 de fevereiro – omissão de designação e comunicação ao Centro Nacional da Cibersegurança do responsável de segurança.

Violações essas, cada uma delas, integradoras de uma contraordenação, p. e p. nos termos das disposições conjugadas dos artigos 21º, nº1, do citado DL65/2021 e 22º ,23º, nº1, al. a) e nº2, 16º e 25º da Lei 46/2018, de 13/8

2.

Não se conformando com a decisão administrativa, o Município ... veio deduzir impugnação judicial, a qual veio a dar origem aos presentes autos, nos quais, por despacho proferido ao abrigo do disposto no art. 64.º, n.º 2 do Dec. Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, datado de 27/8/2025 e depositado em 1/9/2025, **veio a decidir-se pela absolvição do recorrente Município**

3.

Não se conformando com o decidido, veio o Ministério Público interpor o presente recurso, extraíndo da sua motivação as seguintes conclusões:

“1. O Decreto-Lei n.º 65/2021 de 30 de julho define quais as obrigações das entidades com vista a assegurar as medidas técnicas e organizativas referidas na Lei n.º 46/2018, de 13 de agosto;

2. As imposições normativas previstas nos artigos 4.º, n.º 3 e 5.º, n.º 2 no Decreto-Lei n.º 65/2021, de 30 de julho consubstanciam uma medida de gestão dos riscos associados à segurança das redes e dos sistemas de informação que utilizam;

3. As imposições referidas não são uma mera recomendação, mas sim de uma medida concreta e necessária à segurança das redes;

4. O incumprimento desta comunicação será necessariamente um incumprimento de implementação de requisitos de segurança a que se referem os artigos 23.º, n.º 1, al. a) e o artigo 16.º, n.º 1 da Lei n.º 46/2018, de 13 de agosto;

5. A arguida foi informada pelo CNCS que sobre ela lhe impunha o cumprimento dos normativos constantes na Lei n.º 46/2018, de 13 de agosto e, bem assim, mais tarde, que deveria informar aquela entidade do ponto de contacto permanente e do responsável de segurança, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 65/2021 de 30 de julho;

6. A arguida tinha condições de saber que sobre ela recaia tal dever de comunicação;

7. A decisão administrativa contém todos os elementos de facto e de direito, conforme estipula o artigo n.º 1 do artigo 58.º do DL 433/82, de 27 de outubro.

Termos em que se conclui como supra, julgando-se o presente recurso procedente e proferindo-se douto acórdão que revogue a sentença recorrida e

confirme a Decisão Administrativa nos termos propostos, como é de toda a JUSTIÇA”.

4.

O Município ... veio responder ao recurso, mas a sua resposta não foi admitida, por extemporânea.

5.

O Exmo Procurador Geral Adjunto neste Tribunal da Relação, remetendo para a argumentação aduzida no recurso interposto, veio pugnar pela procedência do recurso.

6.

Foi observado o disposto no nº2 do art.417º do C.P.P, não tendo sido apresentada qualquer resposta ao parecer.

7.

Colhidos os vistos, o processo foi presente à conferência, por o recurso dever ser aí julgado, de harmonia com o preceituado n art.419º, nº3, al. c), do diploma citado, cumprindo agora decidir.

II. Fundamentação

A) Delimitação do objeto do recurso

Cumprе apreciar e decidir, sendo que em matéria de contraordenações, o Tribunal da Relação funciona como Tribunal de revista, conhecendo apenas da matéria de direito - art. 75, nº1, do D.L. 433/82, de 27/10, sem prejuízo da apreciação dos vícios referidos no art. 410º, nº2, do C.P.P. e das nulidades que não devam considerar-se sanadas.

Tendo em conta o teor das conclusões do recurso, a questão a decidir prende-se em saber se estão verificados os elementos objetivos e subjetivos das contraordenações pelas quais o Município foi condenado pela autoridade administrativa e, posteriormente, absolvido na sequência do recurso de impugnação judicial por si interposto.

B) Decisão Recorrida

Com vista à apreciação da questão supra enunciada, importa ter presente o seguinte segmento da sentença recorrida.

“(…)

A. Factos provados

Dos documentos juntos aos autos resultaram provados os seguintes factos com relevância para a decisão da causa:

1. O Centro Nacional de Cibersegurança dirigiu à Câmara Municipal ... uma carta datada de 07.08.2019, recebida em 30.08.2029, da qual consta o seguinte:

“(…)

Com este enquadramento legal serve o presente para notificar a entidade Câmara Municipal ... de que foi identificada como operador de serviço essencial, nos termos do n.º 1 do artigo 29.º da Lei n.º 46/2018, de 13 de agosto, no setor do Fornecimento e distribuição de água potável, de acordo com o Anexo da Lei n.º 46/2018, de 13 de agosto, encontrando-se assim vinculada à aplicação da Lei n.º 46/2018, de 13 de agosto, e respetiva regulamentação, e no âmbito do exercício das competências do CNCS.

(...)”;

2. Por carta datada de 11.11.2022, o Centro Nacional de Cibersegurança comunicou à Câmara Municipal ... o seguinte:

“Tendo o/a Câmara Municipal ... sido identificada como Operador de Serviço Essencial no âmbito de aplicação da Lei n.º 46/2018, de 13 de agosto, que estabelece o Regime Jurídico da Segurança do Ciberespaço, e do Decreto-Lei n.º 65/2021, de 30 de julho, de que decorre o cumprimento das respetivas obrigações legais, informa o Centro Nacional de Cibersegurança ter, no decurso das suas competências de supervisão, detectado que à data de 24 de outubro de 2022, o/a Câmara Municipal ... se encontrava em situação de incumprimento de comunicação ou entrega ao CNCS da(s) seguinte(s) obrigação(ões), definidas no citado Decreto-Lei n.º 65/2021:

a) Ponto de contacto permanente (art.º 4.º);

b) Responsável de segurança designado (art.º 5.º);

c) Lista dos ativos constante do inventário (art.º 6.º);

d) Relatório anual, devidamente assinado pelo responsável de segurança (art.º 8.º);

O Centro Nacional de Cibersegurança alerta que às infrações ao disposto no Decreto-Lei n.º 65/2021 é aplicável o regime sancionatório previsto no Regime Jurídico da Segurança do Ciberespaço, aprovado pela Lei n.º 46/2018, de 13 de agosto.

Nesse sentido, solicita-se o cumprimento da(s) obrigação(ões) a que se referem as alíneas a) e b) até 30 dias corridos após a data desta notificação, e o cumprimento da(s) obrigação(ões) a que se referem as alíneas c) e d) até ao dia 15 de janeiro de 2023, sob o risco de execução do procedimento contraordenacional estabelecido.”;

3. Até ao dia 26 de dezembro – data posteriormente indicada pelo Centro Nacional de Cibersegurança para restabelecimento da conformidade de acordo com a missiva mencionada em 2) –, a arguida não procedeu nomeação e indicação do ponto de contacto permanente, nem do responsável de segurança àquela entidade;

4. A arguida procedeu, em tempo, ao envio do relatório anual e da lista de ativos, referente ao ano de 2021, através de mensagem de correio eletrónico (.....@.....) no dia 13.01.2022;

5. A arguida procedeu à indicação do ponto de contacto permanente e do responsável de segurança em 22.01.2023;

6. A arguida não possui antecedentes contraordenacionais junto do Centro Nacional de Cibersegurança;

(...)

Do que se lavrou resulta evidente que não se mostra preenchido o elemento objetivo do ilícito contraordenacional imputado, com a consequente absolvição da arguida.

Contudo, ainda que assim não se entenda, não se vislumbra na conduta omissiva da arguida, traduzida no não cumprimento das obrigações legais decorrentes do Regime Jurídico da Segurança do Ciberespaço, qualquer juízo de censura, designadamente a título de negligência consciente (como conclusivamente se referiu na decisão administrativa), o qual não se pode bastar

com a alegação que a arguida não ignorava os deveres inerentes ao referido regime jurídico.

Ora, a “imputação do elemento subjetivo deve também constar da decisão administrativa de forma, clara, concreta, e não através de menções de direito conclusivas, não só porque não é indiferente o grau de culpa determinante da conduta, mas acima de tudo porque desse mesmo grau depende muitas vezes a determinação da coima aplicável.

Ainda que se esteja perante uma pessoa coletiva (e não perante uma pessoa física), tal não dispensa, de modo algum, a alegação de factos, nos termos descritos, dos quais se possa concluir a imputação subjetiva, seja a título de dolo, seja a título de negligência” – Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, de 18.05.2025, proc. n.º 6/24.4T9NLS.C1.

Assim sendo, inexistindo factualidade que permita imputar à arguida um juízo de culpabilidade, forçoso se torna concluir que não é possível demonstrar o preenchimento do elemento subjetivo do tipo contraordenacional imputado, conduzindo, também por aqui, à absolvição da arguida.

Atenta a absolvição da arguida, fica prejudicado o conhecimento da aplicabilidade da admoestação.

(...)”.

C) Apreciação do Recurso

Como decorre da decisão recorrida, a absolvição do arguido, Município ..., ancorou-se no entendimento de que as condutas imputadas pela autoridade administrativa, não configuravam qualquer ilícito contraordenacional tipificado.

Não obstante nela se reconhecer, como decorre da factualidade apurada, que o arguido Município ... incumpriu com a obrigação de indicar o ponto de contacto permanente e do responsável de segurança ao Centro Nacional de Cibersegurança, obrigações que se lhe impunham enquanto Operador de Serviço Essencial no âmbito da aplicação da Lei nº46/208, de 13/8, violando assim, respetivamente, os arts. 4.º e 5º do DL n.º 65/2021, de 30 de julho, conjugados com os arts. 2.º e 3º, do Regulamento n.º 183/2022, de 21 de fevereiro, entendeu-se que tais omissões não consubstanciavam a prática de uma qualquer contraordenação, para além de que, mesmo que assim não se entendesse, sempre a absolvição se impunha, na medida em que no não cumprimento das obrigações legais decorrentes do

Regime Jurídico de Segurança do Ciberespaço, não se vislumbra qualquer juízo de censura, designadamente a título de negligência consciente, como conclusivamente se referiu na decisão administrativa, o qual não se pode bastar com a alegação que a arguida não ignorava os deveres inerentes ao referido regime jurídico.

A propósito do não preenchimento (em termos objetivos) de qualquer facto ilícito contraordenacional típico, aduziu-se, em síntese, o seguinte:

«(...)»

Já o Ministério Público, ora recorrente, sustenta a previsibilidade legal de tais contraordenações, considerando que as violações dos citados artigos 4.º e 5 do DL n.º 65/2021, de 30 de julho, conjugados com os artigos 2.º e 3º do Regulamento n.º 183/2022, de 21 de fevereiro, constituem contraordenações punidas nos termos dos arts. 23.º e 25.º da Lei n.º 46/2018, de 13 de agosto e 21.º, n.º 1, do DL n.º 65/2021, de 30 de julho, com base na seguinte argumentação:

“(...)”

Revemo-nos no entendimento perfilhado pelo recorrente, o qual nos dispensa quaisquer outras considerações.

Posto isto, admitindo-se que o incumprimento das aludidas obrigações legais, integra, objetivamente (cada um dos mencionados incumprimentos), uma contraordenação muito grave, prevista e punida nos termos das disposições legais invocadas, vejamos agora se tal incumprimento é suscetível de censurabilidade a título de negligência.

Como já referimos, defendeu-se também na decisão recorrida que a decisão administrativa não continha a alegação do elemento subjetivo, o qual, para além de nesta ter sido referido conclusivamente, não pode bastar-se com a alegação que a arguida não ignorava os deveres inerentes ao referido regime jurídico.

Creemos que, neste particular, não podemos deixar de concordar com o entendimento perfilhado na decisão recorrida.

Como se referiu no acórdão deste Tribunal da Relação de Coimbra, trazido à liça na decisão recorrida e no qual tivemos intervenção também como juiz relatora (Ac. de 18/5/2025, proferido no âmbito do proc. 6/24.4T9NLS.C1):
“(...) a imputação do elemento subjetivo deve também constar da decisão

administrativa de forma, clara, concreta, e não através de menções de direito conclusivas, não só porque não é indiferente o grau de culpa determinante da conduta, mas acima de tudo porque desse mesmo grau depende muitas vezes a determinação da coima aplicável.

Ainda que se esteja perante uma pessoa coletiva (e não perante uma pessoa física), tal não dispensa, de modo algum, a alegação de factos, nos termos descritos, dos quais se possa concluir a imputação subjetiva, seja a título de dolo, seja a título de negligência (...)".

Compulsada a decisão administrativa junta a fls. 20/ verso a 27, o que dela descortinamos a respeito da imputação subjetiva (completamente omissa na descrição da factualidade provada (ponto 5 da decisão), é apenas o seguinte:

"13. Com a conduta descrita, temos, pois, por preenchidos os elementos típicos que integram as contraordenações em análise, que permitem qualificar a atuação da entidade Arguida como negligente (na forma de negligência consciente) (...). Enquanto operador de serviço essencial a entidade Arguida não poderia desconhecer as obrigações a que se encontrava adstrita nos termos do Regime Jurídico da Segurança do Ciberespaço, sendo que os factos reunidos apontam para uma falha no cuidado devido, que teve como consequência o não cumprimento das respetivas obrigações em tempo (...)".

Como já referimos também no acórdão de 25/6/2025, proferido no proc. 147/24.8T9PCV.C1 (prolatado também pela ora relatora), " (...) para que um facto constitua contraordenação, ele há de ser culposo – para além de típico e ilícito.

Pese embora a culpa no domínio das contraordenações não esteja baseada numa censura ética, como a jurídico-penal, ela não deixa de ser um elemento subjetivo indispensável à punição.

Tal como sucede com o direito penal, também em matéria de direito contraordenacional inexistente punibilidade sem culpa do agente (dolo ou negligência), sem que sobre este se possa realizar um juízo de censurabilidade.

O conceito de dolo e de negligência são fornecidos, respetivamente, pelos artigos 14º e 15º do Código Penal, aplicáveis por força do disposto no artigo 32º do RGCO.

Dispõe este último preceito legal que «*Em tudo o que não for contrário à presente lei, aplicar-se-ão subsidiariamente, no que respeita à fixação do*

regime substantivo das contraordenações, as normas do Código Penal». E já em sede de regime adjetivo, dispõe o artº 41º do mesmo diploma que “1. sempre que o contrário não resulte deste diploma, são aplicáveis, devidamente adaptados, os preceitos reguladores do processo criminal. 2. No processo de aplicação da coima e das sanções acessórias, as autoridades administrativas gozam dos mesmos direitos e estão submetidas aos mesmos deveres das entidades competentes para o processo criminal, sempre que o contrário não resulte do presente diploma”.

(...).

A negligência, legalmente definida no art. 15º do Código Penal, consiste em o agente não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz:

(a) representar como possível a realização do facto, mas atuar sem se conformar com essa realização; ou

(b) não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto.

Prevêem-se neste preceito legal duas formas de negligência: a consciente, descrita na alínea a), e a inconsciente, definida na alínea b). Comum a ambas é a existência da violação de um dever objetivo de cuidado ou diligência daí advindo um resultado típico que possa ser objetivamente imputado, sob um prisma de «causalidade adequada», à conduta descuidada do agente.

É a omissão desse dever de cuidado quando o agente se encontrava em condições objetivas e pessoais de o cumprir, como estava obrigado, que estriba a culpa do agente e justifica a censurabilidade da conduta.

A diferença consubstancia-se na circunstância de que enquanto na primeira forma (consciente) o agente prevê a possibilidade de ocorrência do facto tipificado como contra-ordenação – que não deseja que aconteça – mas confia que o mesmo não sucederá, quando as circunstâncias concretas com que se deparava e as regras da experiência comum impunham que não tivesse confiado, na segunda forma (inconsciente) o agente nem prevê a hipótese da ocorrência do facto, mas devia tê-la conjeturado, pois que a conduta levada a cabo é, habitualmente e em concreto, geradora daquele risco, exigindo a adoção de cuidado por banda de quem a adota de modo a obstar à concretização do resultado que a norma pretende evitar.

Como se sintetizou no Acórdão deste Tribunal da Relação de Coimbra, de 17.09.2014, proferido no proc. 150/12.0EACBR.C1, «I. A negligência é um tipo especial de punibilidade que oferece uma estrutura própria quer ao nível do ilícito quer ao nível da culpa. II. O tipo objetivo de ilícito dos crimes materiais negligentes é constituído por três elementos: a violação de um dever objetivo de cuidado; a possibilidade objetiva de prever o preenchimento do tipo; e a produção do resultado típico quando este surja como consequência da criação ou potenciação pelo agente, de um risco proibido de ocorrência do resultado. III. A violação pelo agente do cuidado objetivamente devido é concretizada com apelo às capacidades da sua observância pelo «homem médio». IV. A não observância do cuidado objetivamente devido não torna perfeito, por si própria, o tipo de ilícito negligente, antes importa que ela conduza a uma representação imperfeita ou a uma não representação da realização do tipo. V. Para que exista culpa negligente, com preenchimento do tipo-de-culpa, necessário é ainda que o agente possa, de acordo com as suas capacidades pessoais, cumprir o dever de cuidado a que se encontra obrigado. VI. Enquanto na negligência consciente o agente representou como possível o resultado ocorrido, mas confiou, não devendo confiar, que ele não se verificaria, na negligência inconsciente o agente infringe o dever de cuidado imposto pelas circunstâncias, não pensando sequer na possibilidade do preenchimento do tipo pela sua conduta.»

Revertendo ao caso dos autos e centrando-nos na decisão administrativa, nela não se antolha, de facto, uma descrição factual suficiente para formular um juízo de subsunção às normas que preveem as infrações no que respeita ao seu elemento subjetivo.

Pese embora não se ignore que o dever de fundamentação no âmbito dos processos contraordenacionais não seja tão exigente quanto o é nos processos de natureza criminal, a verdade é que tal não pode equivaler a uma ausência de indicação dos factos.

Sendo completamente omissa do elenco dos factos provados qualquer factualidade consubstanciadora do elemento subjetivo, mas não se ignorando que na respetiva fundamentação, nos termos em que já trouxemos à liça, se fez referência a tal matéria, certo é que as asserções aí aduzidas são, com o devido respeito, conclusivas e genéricas, a invés de assentarem em factos concretos, como se desejava e se impunha

Com efeito, o referir-se, por um lado, que o arguido, enquanto Operador de Serviço Essencial no âmbito da aplicação da Lei nº46/208, de 13/8, não podia

desconhecer as referidas obrigações legais e, por outro, que ao não ter cumprido tais obrigações agiu com falta de cuidado, tal não basta, sem mais, para asseverar o preenchimento do elemento subjetivo.

Qualquer juízo de censura, seja a título de negligência consciente (como conclusivamente se fez constar na decisão administrativa) seja a título de negligência inconsciente, não se pode bastar com tal alegação.

Como refere Eduardo Correia, in Direito Criminal I, 1968, pág.421, a negligência é, antes de mais, “a omissão de um dever jurídico de cuidado ou diligência”.

“(...) a omissão de um dever jurídico de cuidado, adequado a evitar a realização do tipo legal de crime não justifica só por si, efetivamente, a censura a título de negligência. É ainda necessário que o agente possa ou seja capaz, segundo as circunstâncias do caso e as suas capacidades pessoais, de prever ou de prever corretamente a realização do tipo legal de crime”.

A decisão administrativa faz menção às referidas obrigações legais.

Por outro lado, refere que o Município arguido não as poderia desconhecer.

E, por fim, que agiu com falta de cuidado, a qual teve como consequência o não cumprimento de tais obrigações.

Porém, a verdade é que a não observância do cuidado objetivamente devido (assegurar o cumprimento das referidas obrigações), não torna perfeito, só por si, o tipo de ilícitos contraordenacionais imputados ao arguido a título de negligência, pois, para tanto, importava descrever que a não observância pelo arguido, através dos seus responsáveis e colaboradores, das obrigações em causa conduziu, por parte do mesmo, a uma representação imperfeita ou a uma não representação da realização do respetivo tipo, só assim se podendo concluir pela negligência da atuação do arguido, na modalidade de consciente, no primeiro caso, ou na modalidade de inconsciente, no segundo.

Em suma, concluindo-se que da decisão administrativa não evolua a pertinente factualidade tendente à demonstração de que a arguida agiu negligentemente, seja na modalidade de negligência consciente (como de forma conclusiva se referiu), seja na modalidade de negligência inconsciente, fica-se sem saber por que razão nela se condenou a arguida pela prática das contraordenações que lhe vinham imputadas, razão pela qual, por falta do respetivo elemento subjetivo, não resta outra solução que não a absolvição do arguido.

III- Dispositivo

Nos termos e pelos fundamentos expostos, acordam os Juízes da 4ª Seção Penal do Tribunal da Relação de Coimbra, em manter a decisão recorrida.

Recurso sem tributação.

(Texto elaborado pela relatora e revisto pelas signatárias - art. 94º, nº2 do CPP).

Coimbra, 25 de fevereiro de 2026