

Tribunal da Relação do Porto

Processo nº 10838/25.0T8PRT.P1

Relator: ANTÓNIO LUÍS CARVALHÃO

Sessão: 05 Março 2026

Número: RP2026030510838/25.0T8PRT.P1

Votação: UNANIMIDADE

Meio Processual: RECURSO CONTRAORDENACIONAL

Decisão: PARCIALMENTE PROCEDENTE; ALTERADA A SENTENÇA

DECISÃO SURPRESA

SANÇÃO ACESSÓRIA DE ENCERRAMENTO DO ESTABELECIMENTO

Sumário

I - Não constitui “decisão surpresa” a aplicação, na decisão administrativa, da sanção acessória de encerramento de estabelecimento, quando tal não está referido no “auto de infração”, pois, estando prevista a sua aplicação no regime legal aplicável, a arguida pode contar com a sua aplicação.

II - Estando o estabelecimento a funcionar sem licença, sem que esteja provado que a arguida realizasse/esteja a realizar diligências com vista ao licenciamento, não existe fundamento para não ser ordenado o encerramento, pois aquele só pode funcionar licenciado.

III - O período de encerramento do estabelecimento traduz-se no período durante o qual não pode ser licenciado estabelecimento, pelo que, como é de promover o exercício da atividade licenciada, esse período tem que ser proporcional à situação em concreto.

Texto Integral

Processo n.º 10838/25.0T8PRT.P1

**

Acordam em conferência na Secção Social do Tribunal da Relação do Porto

RELATÓRIO

Em processo de contraordenação foi aplicada pela Diretora Adjunta da Segurança Social do Centro Distrital ... [com delegação de competências], à “A...”:

- coima no valor de € 10.500,00, pela prática da contraordenação muito grave, resultante da abertura e funcionamento de estabelecimento de apoio social na resposta de ERPI [Estrutura Residencial para Pessoas Idosas], sem que tenha comunicado previamente ao Instituto da Segurança Social, I.P., o início da atividade, em desrespeito do nº 2 do art.º 11º e art.º 18º-A, ambos do DL nº 64/2007, de 14 de março[1];
- sanção acessória de encerramento do estabelecimento, por um período de 18 meses, nos termos do nº 1 da alínea d) do art.º 39º-H do DL nº 64/2007, de 14 de março.

Inconformada com tal decisão, apresentou a arguida impugnação judicial, concluindo dever o processo ser arquivado.

Foi mantido o decidido, seguindo-se a remessa do procedimento ao MºPº.

Apresentado o procedimento no Juízo do Trabalho do Porto – declarando o MºPº não se opor à decisão da impugnação por despacho –, foi proferido a considerar não estar a arguida isenta de custas, e a admitir a impugnação, com efeito meramente devolutivo.

Depois de notificada a arguida, e declara não se opor à decisão da impugnação por despacho, **foi proferida decisão** [nos termos do art.º 39º, nº 1, parte final, do RPCOLSS[2]] julgando a impugnação improcedente, confirmando a decisão administrativa.

Não se conformando com decisão proferida, **dela interpôs recurso a arguida**, formulando as seguintes CONCLUSÕES, que se transcrevem[3]:

.....
.....
.....

Termina dizendo dever o recurso ser admitido e revogada a decisão recorrida quanto à aplicação da sanção acessória.

Foi proferido despacho a admitir o recurso, para subir imediatamente, nos próprios autos, e com efeito meramente devolutivo.

O **MºPº** **apresentou resposta ao recurso**, sem apresentar formalmente conclusões, mas concluindo dizendo dever ser negado provimento ao recurso, mantendo-se a decisão recorrida nos seus precisos termos.

Neste Tribunal da Relação, o Digno Procurador-Geral-Adjunto, **emitiu parecer** no sentido da improcedência do recurso, referindo, essencialmente, o seguinte:

De facto, a douta sentença recorrida está bem fundamentada, com aplicação correta dos normativos legais aplicáveis, sendo o quantum da coima aplicada proporcional, no tríplice sentido do critério da proporcionalidade por se revelar necessária, adequada e na justa medida.

Também se verificam os pressupostos da sanção acessória aplicada à Recorrente - não podendo o seu estabelecimento de ERPI continuar aberto e a funcionar sem a necessária licença.

De facto, e como se fundamenta com clareza na douta sentença recorrida, “Para a aplicação da sanção acessória de encerramento contraordenacional do estabelecimento cujo funcionamento esteja sujeito a autorização provisória de funcionamento ou licença da autoridade administrativa é necessária a conjugação da alínea c), do art.º 35º, do DL nº 133-A/97, de 30/05, com os arts.21º, nº 1, alínea f) e 21º-A, nº 6, do DL nº 433/82, de 27/10, com a redação que lhe foi dada pelo DL nº 244/95, de 14/09.

Da análise daqueles artigos resulta que, para além da verificação do pressuposto específico daquela sanção acessória, ou seja, que a mesma só pode ser decretada quando a contraordenação tenha sido praticada no exercício ou por causa do funcionamento do estabelecimento (nº 6, do art.º 21º-A, do DL nº 433/82, de 27/10), é necessário que, em concreto, se verifiquem os pressupostos gerais de aplicação de toda e qualquer sanção acessória, a saber, a “gravidade da infração” (censurabilidade do facto) e a “culpa do agente” (censurabilidade do agente), conforme o disposto no art.º 21º, nº 1 do supra referido diploma legal.

Pretende, deste modo, a lei determinar que a aplicação das sanções acessórias não seja feita de forma automática, sempre que se verifiquem os pressupostos específicos de que depende a sua aplicação, antes seja feita uma apreciação casuística pela Autoridade Administrativa, a quem compete aplicar as sanções.

Ora, e tal como já referido supra, o estabelecimento não está licenciado e no mesmo estão alojados 15 (quinze) utentes idosos, com idades compreendidas entre os 76 e os 97 anos, os quais pagavam mensalidades que variavam entre € 475,00 e € 1.200,00, valor que face ao rendimento médio mensal da população portuguesa, permite exigir a prestação de cuidados qualitativamente correspondentes e em local próprio e adequado para o efeito, o que justifica o encerramento do mesmo, a tanto não obstando a missão e fins da Recorrida tal como previstos estatutariamente”.

E quanto à “culpa do agente” importa ainda salientar que o auto de contraordenação foi lavrado em 03 de agosto de 2022, mas, volvidos mais de três anos, o estabelecimento da recorrente continuou a funcionar com 15 utentes/residentes, e sem a competente autorização provisória de funcionamento ou licença emitida pela autoridade administrativa – o que demonstra o desinteresse e culpa da recorrente no que tange ao incumprimento das prescrições legais quanto ao funcionamento do referido estabelecimento de Lar.

Cumprido o disposto no art.º 417º, nº 2, do Código de Processo Penal, não houve resposta.

Procedeu-se a exame preliminar, e foram colhidos os vistos, após o que o processo foi à conferência, cumprindo apreciar e decidir.

*

QUESTÕES A DECIDIR

Importa começar por deixar expresso o regime aplicável, para se compreender a referência a normas constantes de outro regime que não o RPCOLSS.

Além do RPCOLSS, é aplicável, subsidiariamente, por via do disposto no art.º 60º do RPCOLSS, o RGCOC[\[4\]](#), e, subsidiariamente, o Código de Processo Penal [cfr. art.º 41º do RGCOC e art.º 50º, nº 4 do RPCOLSS] e ainda o Código de Processo Civil [cfr. art.º 4º do Código de Processo Penal].

Conforme vêm considerando a doutrina e a jurisprudência de modo uniforme, à luz do disposto no art.º 412º, nº 1, do Código de Processo Penal, o âmbito do recurso é definido pelas conclusões que o recorrente extraiu da sua motivação, em que resume as razões do pedido, sem prejuízo, naturalmente, do conhecimento das questões de conhecimento oficioso.

Assim, **aquilo que importa apreciar e decidir** no âmbito deste recurso é saber se não devia ter sido aplicada a sanção acessória de encerramento do estabelecimento (por um período de 18 meses).

**

FUNDAMENTAÇÃO

Desde já se consignam os FACTOS que o tribunal *a quo* considerou ASSENTES, e que são os seguintes:

1. Foi realizada no dia 03 de agosto de 2022 pelas 10h:00m, na Rua ..., ..., Porto e na Rua ..., Porto, ação de fiscalização pelos serviços da ISS que constatou o funcionamento de uma resposta social – Estrutura Residencial para Pessoas Idosas (ERPI), que deu origem ao processo de averiguações (PROAVE), relativo à referida resposta social, tendo o respetivo processo administrativo sido autuado sob o n.º
2. Na Rua ... no Porto, encontrava-se à data da realização da ação inspetiva em funcionamento um estabelecimento de apoio social denominado A..., sob propriedade da IPSS com a mesma denominação, com NISS ... e o NIPC ..., no âmbito do qual funciona uma resposta social do tipo ERPI.
3. A arguida é uma Instituição Particular de Solidariedade Social (IPSS), registada na Direção Geral da Segurança Social, da Família e da Criança, sob o n.º ..., a fls. 145 verso e 146, do livro n.º ... das Fundações de Solidariedade Social.
4. No Sistema de Informação da Segurança Social (SISS) inexistem antecedentes relativos à Recorrente.
5. Em 24/03/2021, deu entrada no Núcleo de Respostas Sociais, do ISS, I.P., um pedido para licenciamento do funcionamento de um estabelecimento de apoio social, denominado “A...”, sito na Rua ..., em ... Porto, para a resposta social de Estrutura Residencial para Pessoas Idosas, com uma capacidade proposta de 18 utentes.
6. Por despacho da Senhora Diretora Adjunta do Centro Distrital ..., datado de julho de 2021, o processo de licenciamento n.º ... foi arquivado, ao abrigo do disposto no artigo 119º, nº 3 do Código do Procedimento Administrativo, por

insuficiência de documentos indispensáveis à apreciação do pedido apresentado.

7. A entidade requerente, A..., ora arguida, foi notificada da referida decisão através do ofício n.º ..., datado de 07 de julho de 2021, enviado por correio registado com aviso de receção.

8. O estabelecimento em causa funcionava sem possuir licença, nem autorização provisória de funcionamento, conforme impunha o disposto no n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 64/2007, de 14 de março, na versão republicada em anexo ao Decreto-lei n.º 33/2014 de 04 de março.

9. A arguida não efetuou qualquer comunicação prévia do início da atividade junto do Instituto da Segurança Social, I.P.

10. No estabelecimento em questão eram desenvolvidas atividades de apoio social e da prestação de cuidados de enfermagem.

11. À data da realização da diligência externa de fiscalização, encontravam-se aí alojados 15 (quinze) utentes idosos, com idades compreendidas entre os 76 e os 97 anos, os quais pagavam mensalidades que variavam entre € 475,00 e € 1.200,00.

12. Agiu a arguida sem observar o dever de cuidado a que estava obrigada e lhe era exigível em função das circunstâncias do caso em apreço, não tendo observado as regras inerentes ao exercício da atividade social de ERPI sujeita ao prévio licenciamento, nem tendo a arguida procedido à comunicação prévia do arranque do respetivo funcionamento, prosseguindo a atividade de forma ilícita, bem sabendo que a sua conduta era proibida e punida por lei.

13. Segundo os seus estatutos (art.º 3º), a Recorrente tem por princípios inspiradores: *“dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os membros do clero diocesano e seus familiares mais próximos, mediante a concessão de bens e a prestação de serviços de proteção na doença prolongada, aposentação, velhice e invalidez e em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o exercício do múnus eclesiástico, do qual já não se encontrem no exercício ativo a não ser de modo ocasional”*.

14. A Recorrente tem como fins secundários ou atividades instrumentais (art.º 5º, n.º 3): *“também fins especificamente religiosos, assegurando a assistência espiritual aos seus residentes mediante a celebração organizada da Eucaristia e da Liturgia das Horas, de modo a proporcionar ambiente para uma relação*

com Deus mais intensa e suscetível de receber d' Ele as graças necessárias ao momento da vida de cada um".

15. Acrescentando que (art.º 5º, n.º 4): *"Os residentes, de acordo com as capacidades de cada momento, podem prestar serviços pastorais, formativos e espirituais às comunidades paroquiais ou locais, de forma a conseguirem pôr a render a favor do Reino de Deus os seus talentos"*.

E foi considerado como NÃO PROVADO, o seguinte:

A. Agiu a arguida de forma deliberada, livre e consciente.

**

De acordo com o art.º 39º-H, nº 1, al. d) do DL nº 64/2007, de 14 de março, cumulativamente com as coimas previstas pela prática de infrações muito graves e graves, pode ser aplicada ao infrator, entre outras, a sanção acessória de encerramento de estabelecimento e suspensão da comunicação prévia ou da autorização de funcionamento.

A sanção acessória consiste comumente na restrição de direitos relacionados com a infração praticada.

No caso em apreço foi decidido o "encerramento do estabelecimento, por um período de 18 meses" [cfr. art.º 21º, nº 2 do RGCOG], pugnando a Recorrente pela sua não aplicação.

Importa começar por saber se a aplicação da sanção acessória, na decisão administrativa, constituiu "decisão surpresa" [questão introduzida apenas em recurso, e nessa medida sobre ela não se debruçou a decisão recorrida, mas que, ainda assim, é de conhecer em face do decidido no acórdão do STJ de uniformização de jurisprudência nº 3/2019, de 23 de maio^[5]].

Ora, podemos dizer que a "decisão surpresa" será aquela que aplique sanção que não foi configurada pelo sujeito processual, sem que a mesma tivesse obrigação de a prever.

Decorre daqui que se o julgador aplica sanção possível à luz do quadro legal a considerar, estamos perante uma sanção com a qual a parte pode contar.

Ponto é que, então, tal aplicação ocorra no momento processual previsto para o efeito (caso assim não seja é que a parte não poderá contar com a decisão).

In casu, é verdade que no “auto de infração” não foi feita menção à sanção acessória, ou sequer menção ao art.º 39º-H acima mencionado, sendo certo que era desejável que o fosse [tanto que no art.º 50-A, nº 2 do RGCOG não exclui a aplicação de sanção acessória no caso de pagamento voluntário da coima].

Todavia, foi indicado o regime legal aplicável, mais propriamente “o DL nº 64/2007, de 14 de março, na versão republicada em anexo ao DL nº 33/2014, de 04 de março”, o que quer dizer que a arguida contava com a aplicação desse regime legal, e este prevê a aplicação de sanções acessórias, ao que acresce que a sanção acessória foi aplicada no momento oportuno: aquando da prolação da decisão no final da decisão administrativa.

Assim, sem necessidade de outras considerações, não é de considerar ter sido proferida “decisão surpresa”, improcedendo a argumentação da Recorrente nesta parte.

Posto isto, vejamos se não se justifica a aplicação da sanção acessória.

Há que ponderar a gravidade da infração e a culpa do agente – art.º 21º, nº 1 do RGCOG.

Em termos práticos, vista a factualidade apurada, temos o seguinte: a arguida formulou pedido licenciamento de ERPI, o qual foi arquivado, mantendo a arguida o ERPI em funcionamento por mais de um ano [entre o arquivamento e a inspeção], ignorando aquele arquivamento.

Ora, sendo clara a ilegalidade da situação, o afastamento dessa ilegalidade dependia da atuação da arguida, a qual, sem desconhecer a ilegalidade da situação, nada fez para a afastar, sendo certo que a situação perdurava há mais de um ano, sem que durante mais de um ano, portanto, a arguida fizesse algo para suprir as “faltas” que levaram ao arquivamento do pedido de licenciamento – pontos 1), 5) e 6) dos factos provados.

Assim, a infração em concreto assume gravidade [de resto o legislador qualifica-a em abstrato como “muito grave”] e a culpa do agente assume relevo[\[6\]](#).

Em face disso, uma vez que o estabelecimento estava a funcionar sem licença [ponto 8) dos factos provados], sem que esteja provado que a arguida realizasse/esteja a realizar diligências com vista ao licenciamento, não se vê como não possa não ser ordenado o encerramento, pois aquele só pode

funcionar licenciado [caso contrário seria admitir o exercício de uma atividade com contrapartida monetária sem licenciamento] [7].

A questão vem, então, a resumir-se em saber se o encerramento deve manter-se por 18 meses, ou, dito de outra forma, se não deve haver abertura de ERPI, com licença naturalmente, antes de decorrido um período de 18 meses.

Questão que se pode dizer contida na questão formulada pela Recorrente de não aplicação da sanção acessória [esta contém a da aplicação por período inferior].

Ora, tendo havido pedido de licenciamento, mas que foi arquivado, é de admitir que a inércia da arguida em não suprir as “faltas” que lhe foram apontadas no respetivo procedimento, com a aplicação desta sanção, venha a ser vencida com novo procedimento.

Sendo assim, o período de 3 meses afigura-se-nos proporcional à situação.

Pelo exposto, o recurso procede parcialmente.

DECISÃO

Pelo exposto, acordam os juízes da Secção Social do Tribunal da Relação do Porto em **julgar o recurso parcialmente procedente, mantendo o decidido em 1ª instância, mas reduzindo o período da sanção acessória de encerramento do estabelecimento para 3 (três) meses.**

Custas pela Recorrente [uma vez que há decaimento parcial, a decisão é “desfavorável”[8]], fixando a taxa de justiça no mínimo – 3 UC’s (art^{os} 93º, nº 3, do RGCOC, 513º, nº 1 do Código de Processo Penal, e 8º do RCP, bem como Tabela III anexa a este).

Notifique.

(texto processado e revisto pelo relator, assinado eletronicamente)

Porto, 05 de março de 2026

António Luís Carvalhão

António Costa Gomes

