Tribunal da Relação de Évora
Processo nº 59/04-1

Relator: ALBERTO BORGES

Sessão: 18 Maio 2004

Votação: UNANIMIDADE

Meio Processual: RECURSO PENAL

Decisão: PROVIDO

CONTRA-ORDENAÇÃO

COIMA

REFORMATIO IN PEJUS

Sumário

Aplicada uma determinada coima (pela autoridade administrativa) em processo de contra-ordenação, por se entender que o agente actuou com dolo, não pode o tribunal, em recurso - concluindo que o agente actuou negligentemente - manter a coima aplicada, sob pena de violação da proibição da reformatio in pejus.

Texto Integral

Acordam, em audiência, os Juízes que compõem a Secção Criminal da Relação de Évora:

No Tribunal Judicial da Comarca do Cartaxo correu termos o Proc. n.º 113/02.4TBCTX, no qual foi julgado improcedente (por sentença de 10.07.03) o recurso interposto pela arguida A, melhor identificada na sentença de fol.ºs 111 a 122, e mantida a decisão da Câmara Municipal da Azambuja que lhe aplicou a coima de 17.110.000\$00 (85.344,32 euros), pela prática da contra-ordenação p. e p. pelos art.ºs 1 n.º 1 al.ª a) e 54 n.ºs 1 al.ª a) e 2 do DL 445/91, de 20.11.

Inconformada com tal decisão, recorreu a arguida, concluindo, em síntese, nas suas alegações de recurso:

Não se pronunciando sobre a matéria que era objecto do recurso e que constava expressamente das respectivas conclusões (a abstenção de qualquer atitude judicativa na aplicação da coima, não possibilitando a decisão recorrida reconstruir o itinerário cognoscitivo e valorativo que presidiu à

graduação da coima), o tribunal a quo omite um dever de pronúncia, em violação clara do disposto no art.º 379 n.º 1 al.ª c) do CPP, pelo que a sentença enferma de nulidade.

A moldura penal considerada pela autoridade administrativa, ao aplicar à recorrente uma coima de montante de 85.344,32 euros, variava, erroneamente, entre um mínimo de 498,80 euros e um máximo de 249,398,94 euros.

O tribunal a quo considerou - e bem - que a moldura penal variava, em abstracto, entre o mínimo de 498,80 euros e 124.699,97 euros, todavia, ao manter o montante da coima em 85.344,32 euros, face à moldura penal mais branda indicada, a decisão do tribunal a quo viola flagrantemente e está em contradição como o princípio da proibição da reformatio in pejus consagrado no art.º 72-A/1 do DL 433/82, de 27 de Outubro.

A convolação para uma qualificação jurídica mais benévola com a consequente desagravação da moldura pena aplicável impõe uma diminuição proporcional da pena concreta, sob pena de violação do princípio da reformatio in pejus, pelo que a pena máxima aplicável não poderia em caso algum ultrapassar os 42,672,16 euros.

A interpretação do art.º 72-A n.º 1 do citado DL em sentido contrário ao indicado configura uma interpretação desconforme com o princípio do processo equitativo, estando, portanto, em contradição com o disposto no art.º 20 n.º 4 da Constituição da República Portuguesa e com o art.º 6 n.º 1 da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

Ao fixar, no âmbito de uma moldura penal mais branda, uma pena idêntica à determinada pela autoridade administrativa, o tribunal a quo violou, necessariamente, o princípio estabelecido nos art.ºs 40 n.º 2 e 71 n.º 1 do Código Penal, de que a pena não pode em caso algum ultrapassar a medida da culpa.

Deve a sentença ser declarada nula, por omissão do dever de pronúncia ou, caso assim não se entenda:

alterada, tendo em vista o cumprimento do princípio da proibição da reformatio in pejus ou, em alternativa, anulada a decisão e devolvido o processo ao tribunal recorrido para que possa proferir nova decisão em conformidade com o citado princípio, ou alterada na medida em que a interpretação nos termos indicados no art.º 72-A n.º 1 do citado DL 433/82 é inconstitucional, por estar em desconformidade com o princípio do processo equitativo, ou

anulada ou alterada no sentido de se conformar com o disposto nos art.ºs 40 n.º 2 e 70 n.º 1 do Código Penal.

Respondeu o M.º P.º junto da 1.ª instância, concluindo, em síntese, na resposta

que apresentou:

A decisão administrativa não se “absteve de qualquer atitude judicativa na aplicação da coima sub judice não possibilitando a decisão recorrida reconstruir o itinerário cognoscitivo e valorativo que presidiu à graduação da coima no montante de 17.110.000\$00, o que impõe a sua anulação”.

A decisão impugnada pronunciou-se sobre tal vício, concretamente a fol.ªs 120 e no seu ponto 2.2, negando-lhe, nesta parte, provimento e mantendo, também nesta parte, a decisão administrativa, não existindo qualquer omissão do dever de pronúncia ou violação do disposto no art.º 379 n.º 1 al.ª c) do Código de Processo Penal.

A conduta contra-ordenacional que importou a condenação da arguida foi-lhe imputada a título negligente, circunstância expressamente apontada na decisão administrativa, que foi determinante na fixação do valor da coima em concreto, que se situa dentro dos limites impostos pelo art.º 17 n.º 4 do RGCO. Tal juízo foi determinante, por seu turno, na manutenção da coima por decisão judicial, que, considerando aquela primeira decisão justa e proporcional, e compreendida dentro dos limites legais, a mantém nos seus precisos termos. Uma vez que não se verificou qualquer agravação nem desqualificação da conduta da arguida – que não passou de dolosa a negligente – nem havendo qualquer agravamento da medida concreta da pena nem uma alteração dos seus limites abstractos, que nunca poderiam deixar de se situar entre um mínimo de 498,80 euros e 124.699,97 euros, não pode considerar-se ter existido qualquer violação do princípio da non reformatio in pejus e do citado art.º 72-A do RGCO.

Uma vez que ambas as decisões avaliaram os mesmos pressupostos de facto sobre os mesmos pressupostos de direito, decidindo-se tão só pela manutenção da decisão administrativa e não pela sua agravação, não existiu qualquer violação do princípio da non reformatio in pejus e, consequentemente, não existe qualquer interpretação contrária à Constituição do citado art.º 72-A n.º 1 do RGCO.

Pelas razões já aduzidas, considerando que a moldura penal abstracta e os pressupostos de facto e de direito se mantiveram inalterados na formação das duas decisões, nenhuma valoração da culpa da arguida foi feita em sentido prejudicial a esta, não existindo qualquer violação dos art.ºs 40 e 71 do CP. A sentença recorrida fez uma correcta aplicação dos factos ao direito, não havendo qualquer violação de qualquer dispositivo legal e sendo claramente infundado o recurso interposto, pelo que lhe deverá ser negado provimento. O M.º P.º nesta Relação emitiu parecer no sentido da improcedência do recurso, remetendo para a resposta apresentada pelo Ministério Público junto da 1.ª instância.

Cumprido o disposto no art.º 417 n.º 2 do Código de Processo Penal e colhidos os vistos legais, procedeu-se a julgamento, com observância do formalismo legal (art.º 423 do Código de Processo Penal).

Cumpra, pois, decidir:

Foram dados como provados na sentença recorrida os seguintes factos:

A recorrente é uma sociedade comercial ..., tendo por actividade principal ...

A recorrente tem a sua sede social instalada em... freguesia de ..., concelho de ...

À data em que a recorrente adquiriu os dois prédios onde se encontra instalada, a zona denominava-se ...

Na altura a recorrente promoveu junto da Câmara Municipal da Azambuja um conjunto de diligências tendentes à implantação das suas instalações, incluindo um parque de viaturas.

O processo de instalação da implantação levou à criação de postos de trabalho.

Em Fevereiro de 1995 foi publicado o Plano Director Municipal da Azambuja (PDM).

Na sequência da publicação do PDM, num terreno adjacente ao prédio da recorrente foi desenvolvido o Centro Empresarial da ..., composto de vários lotes industriais.

No início de ... a recorrente decidiu desenvolver um projecto de ampliação do seu parque de viaturas, tendo recorrido aos serviços de um gabinete de projectistas que havia colaborado como o município na elaboração do Plano Director Municipal da Azambuja.

No dia .. de ...de ... a recorrente requereu junto da Câmara Municipal da Azambuja o licenciamento do citado projecto de ampliação do seu parque de viaturas.

As obras a realizar consistiam, nomeadamente, no nivelamento de terras, pavimentação e vedação da área do estacionamento.

Com data de ... de ...de ... foi solicitada à recorrente pela Câmara Municipal da Azambuja a junção de elementos instrutórios em falta.

No dia ... de ... de ... a recorrente juntou parte desses elementos.

A recorrente iniciou os trabalhos de movimentação de terras, pavimentação e vedação em finais do mês de ... de

No dia ... de ... de ... os serviços de fiscalização da Câmara Municipal da Azambuja levantaram o auto de notícia que consta a fol.ªs 2, cujo teor aqui se dá como reproduzido.

A recorrente não procedeu com o cuidado a que estava obrigada.

A decisão administrativa aplicou à recorrente uma coima no valor de 85.344,32 euros.

Os solos objecto dos trabalhos efectuados pela recorrente estão classificados no PDM da Azambuja como “espaços verdes”.

Os solos objecto dos trabalhos efectuados pela recorrente apresentavam inclinações e declives em grau não concretamente apurado.

No dia ... de ... de ... a recorrente solicitou junto da Câmara Municipal da Azambuja a legalização das obras efectuadas sem licença.

No dia ... de ... de ... a Câmara Municipal da Azambuja indeferiu o aludido pedido.

Em ... de ... de ... deu entrada na Câmara Municipal da Azambuja novo pedido de ampliação do parque de estacionamento e legalização das obras efectuadas sem licença.

No ano de ... a recorrente teve um acréscimo da sua actividade.

Desde a data da sua implantação a recorrente investiu no concelho da Azambuja cerca de três mil milhões de escudos.

A motivação do recurso enuncia especificamente os fundamentos do mesmo e termina pela formulação de conclusões, deduzidas por artigos, em que o recorrente resume as razões do pedido (art.º 412 do Código de Processo Penal).

Tais conclusões destinam-se a habilitar o tribunal superior a conhecer das pessoais razões de discordância do recorrente em relação à decisão recorrida e devem conter, por isso, um resumo claro e preciso das razões do pedido, sendo estas que delimitam o âmbito do recurso.

Este tribunal funciona como tribunal de revista (art.º 75 n.º 1 do Dec.-Lei 433/82, de 27.10) e, por isso, apenas conhece da matéria de direito.

Feitas estas considerações, e tendo em conta as conclusões da motivação do recurso, são as seguintes as questões a apreciar e decidir:

1.ª - A nulidade da sentença, por omissão de pronúncia (art.º 379 n.º 1 al.ª c) do CPP);

2.ª - A violação do princípio da proibição da reformatio in pejus (art.º 72-A n.º 1 do DL 433/82, de 27.10);

3.ª - A inconstitucionalidade do art.º 72-A n.º 1 do DL 433/82, de 27.10 (quando interpretado no sentido de admitir a aplicação da mesma pena no quadro de uma moldura penal mais branda);

4.ª - A violação dos art.ºs 40 n.º 2 e 71 n.º 1 do CP (na medida em que a pena concretamente aplicada ultrapassa a medida da culpa considerada).

- 1.ª questão (a invocada nulidade da sentença, por omissão de pronúncia)

Invoca a recorrente que a sentença recorrida não se pronunciou sobre uma questão suscitada, ou seja, sobre a não fundamentação (pela autoridade administrativa) das razões que presidiram à graduação da coima no montante

de 17.110.000\$00, questão que suscitara nas conclusões da motivação do recurso que interpusera daquela decisão (da autoridade administrativa). Efectivamente, é nula a sentença “quando o tribunal deixe de pronunciar-se sobre questões que devesse apreciar” (art.º 379 n.º 1 al.ª c) do CPP), regime aplicável ao processo de contra-ordenações, ex vi art.º 41 n.º 1 do DL 433/82. Ora, como se vê das conclusões da motivação do recurso que interpusera da decisão da autoridade administrativa, a recorrente não invocou expressamente qualquer nulidade da decisão - invocando que a decisão deve ser anulada, justifica tal pretensão com a alegação que a infracção é punível com coima diversa, que a coima concreta a aplicar deveria situar-se em montante não superior a 8.555.000\$00 e que a autoridade administrativa não esclareceu o raciocínio que presidiu à graduação da coima que aplicou. O tribunal apreciou tal pretensão e deu parcialmente razão à recorrente, no que à moldura penal abstracta respeita, e, apreciando os demais fundamentos invocados, concluiu (fol.ªs 120 e 121) que a coima fixada pela autoridade administrativa se afigura justa e proporcional, motivo pelo qual a manteve. Improcede, pois, a nulidade invocada.

Saber se decidiu bem ou não é questão diversa, que não tem a ver com omissão de pronúncia, mas com eventual erro de julgamento.

- 2.ª questão (a violação do princípio da proibição da reformatio in pejus) Dispõe o art.º 72-A n.º 1 do DL 433/82 que “impugnada a decisão da autoridade administrativa ou interposto recurso da decisão judicial somente pelo arguido, ou no seu exclusivo interesse, não pode a sanção aplicada ser modificada em prejuízo de qualquer dos arguidos, ainda que não recorrentes”. Trata-se de uma alteração introduzida pelo DL 244/95, de 14.09, pois tal princípio não vigorava anteriormente em matéria de contra-ordenações. E as razões de tal alteração constam do preâmbulo daquele diploma, onde se escreve, por um lado, que o direito de mera ordenação social não pode continuar a ser olhado como um direito de bagatelas penais, por outro, que essa reforma se deve entender especialmente orientada para o efectivo reforço das garantias dos arguidos perante o crescente poder sancionatório da Administração.

Vem a propósito o Parecer da Câmara Corporativa n.º 13/IX, sobre a reformatio in pejus (alteração do art.º 667 do Código de Processo Penal), de 24.10.68, in BMJ, onde se enumeram os casos que importam a modificação da decisão recorrida em prejuízo do arguido ou arguidos: “aplicação de pena mais grave, pela espécie ou pela medida; revogação do benefício da suspensão da execução da pena ou o da substituição de uma pena por outra menos grave... em espécie... mas de maior duração”. E mais adiante escreve-se: “A proibição da reformatio in pejus só tem sentido enquanto garante ao arguido

recorrente que o tribunal superior, dentro dos mesmos limites legais, não será mais severo do que foi o tribunal da primeira instância...”.

Estes princípios mantêm actualidade, designadamente no processo de contra-ordenação, onde é permitido alterar a decisão do tribunal recorrido sem qualquer vinculação aos termos e ao sentido da decisão recorrida, salvo o disposto no art.º 72-A (art.º 75 do DL 433/82), como é permitido ao juiz da primeira instância manter ou alterar a condenação (art.º 64 n.º 4 do mesmo diploma), embora com a limitação a que alude o citado art.º 72-A citado, ou seja, não podendo modificar a sanção aplicada em prejuízo do arguido, se somente este recorreu da mesma.

A manutenção da sanção aplicada pela autoridade administrativa (e manter significa ficar na mesma) não configura, numa interpretação literal, uma alteração ou modificação da sanção.

Mas, na verdade, no caso em apreço, mantendo a sentença recorrida a mesma sanção, numa moldura abstracta cujo limite aplicável é metade do anteriormente considerado, equivale a corrigir a sanção anteriormente aplicada (para mais), ou seja, a um agravamento concreto da sanção aplicada, pois caso se tomasse em consideração a moldura abstracta efectivamente aplicável seguramente que a sanção aplicada pela autoridade administrativa não podia deixar de ser diversa, para menos, da efectivamente aplicada. Por isso a arguida foi efectivamente prejudicada pela decisão recorrida, não podendo deixar de se realçar que a proibição da reformatio in pejus é, acima de tudo, uma garantia do arguido, no sentido de que o mesmo não será prejudicado em consequência do recurso por si interposto.

Acolhem-se aqui os argumentos aduzidos no acórdão do STJ de 13.02.2003, Proc. 03P158, in HYPERLINK <http://www.dgsi.pt> <http://www.dgsi.pt>, citado e parcialmente transcrito pela recorrente, onde se decidiu, em situação idêntica (embora nesse caso tivesse havido uma alteração da matéria de facto, passando o crime a ser punido menos severamente, quando no caso em apreço estamos apenas perante uma punição abstracta menos severa), que o Tribunal da Relação “ao aplicar à nova factualidade (a anterior, deduzida da sua circunstância típica mais grave) uma pena igual à aplicada à anterior, acabou por agravar a pena que a primeira instância virtualmente teria aplicado se não tivesse pressuposto – como erradamente pressupôs – a presença da mais grave, mas afinal ausente, das circunstâncias consideradas... a agravação a que a Relação assim levou a cabo (no entendimento de que a pena fixada na primeira instância era já de si excessivamente benévola perante a moldura que foi considerada) envolveu – ostensivamente – uma proibida reformatio in pejus (...). E isso porque a Relação, desse modo (ou seja, reeditando, num contexto mais brando, uma pena aferida em mais gravosos contornos), não

mais fez que corrigir in pejus... a excessiva benevolência da primeira instância para com o arguido recorrente”.

De facto, o tribunal, dando razão à arguida e concluindo que a coima aplicável é de 498,80 euros a 124.699,97 euros (em vez de 498.80 euros a 249.398,94 euros, considerados na decisão da autoridade administrativa) valora os factos de modo mais gravoso e, não obstante a diferente moldura da coima aplicável, mantém a coima aplicada, o que representa - de facto - uma agravação da coima, pois a uma moldura abstracta mais leve, manifestamente mais leve, e perante os mesmos factos, não podia deixar de corresponder uma coima inferior, que respeitasse uma certa proporcionalidade com a diminuição da moldura aplicável.

Afinal o tribunal dá com uma mão o que retira com a outra - dá razão à arguida, mas sanciona-a da mesma maneira - o que, em suma, representa uma agravação da coima que a autoridade administrativa, em face daquela factualidade, não podia deixar de aplicar (manifestamente inferior à aplicada). Esta correcção é proibida pelo princípio da proibição da reformatio in pejus. Procede, por isso, o recurso, por violação deste princípio.

A determinação da medida concreta da coima, na sentença recorrida, teve por base:

- a área de terra movimentada e área pavimentada;
- a dimensão da área vedada;
- a utilização dada ao local e a capacidade de estacionamento de viaturas;
- a culpa da arguida; e
- o investimento que realizou no local.

Estes factos foram tomados em consideração na decisão da autoridade administrativa e fundamentaram a aplicação da coima à arguida de 85.344,32 euros, tomando em consideração a coima aplicável de 498,80 euros a 249.398,94 euros; sendo a coima aplicável, contrariamente ao decidido pela autoridade administrativa, de 498,80 euros a 124.699,97, entende-se como ajustada a redução da coima, face à moldura aplicável, para 42.672,16 euros, ou seja, metade da anteriormente aplicada, respeitando a proporção da redução do limite máximo da coima aplicável.

Assim, em face do exposto, acordam os Juízes que compõem a Secção Criminal deste tribunal em conceder provimento ao recurso interposto pela arguida e, conseqüentemente, revogando a sentença recorrida, reduz-se o montante da coima aplicada à arguida para 42.672,16 euros.

Em face do assim decidido, consideram-se prejudicadas as demais questões suscitadas.

Sem custas.

(Este texto foi por mim, relator, elaborado e integralmente revisto antes de assinado)

Évora, 18 / 5 / 04

Alberto Borges
Fernanda Palma
Fernando Cardoso
Ferreira Neto