jurisprudência.pt

**Tribunal da Relação de Lisboa**
**Processo nº 8504/2003-4**

**Relator:** RAMALHO PINTO
**Sessão:** 14 Janeiro 2004
**Número:** RL
**Votação:** UNANIMIDADE
**Meio Processual:** RECURSO PENAL.
**Decisão:** CONFIRMADA A SENTENÇA

**CONTRA-ORDENAÇÃO** **NULIDADE DA DECISÃO**

## Sumário

Recebida a impugnação judicial, a autoridade administrativa apenas pode tomar uma de duas atitudes: ou envia os autos ao M.P., para que este os apresente ao juiz, ou revoga a decisão de aplicação da coima.
A lei não lhe permite que produza nova decisão, nem que seja para corrigir ou completar a decisão já tomada e que fora judicialmente impugnada.

## Texto Integral

Acordam no Tribunal da Relação de Lisboa:

O IDICT/IGT, Delegação de Almada, na sequência de auto de notícia levantado aos onze dias de Dezembro de 2001, aplicou ao "Banco Comercial Português, SA" a coima de € 10.500,00, por ter considerado que este cometeu a identificada infracção ao disposto no artº 10º do DL 421/83, de 2/12, a que corresponde, em abstracto, nos demais termos legais invocados, a coima de € 6.938,17 a € 44.891,81.
0 arguido impugnou judicialmente a decisão da autoridade administrativa, dela interpondo recurso para o Tribunal do Trabalho de Almada.
Conclusos os autos ao Exmº Delegado do IDICT, este vem a proferir, a fls.210-216, e ao abrigo do disposto no artº 62º do RGCO, decisão em que aplica a mesma coima, com base nas mesmas disposições legais, mas agora sem remeter para a proposta de decisão.
Desta outra decisão recorreu novamente o arguido para o T.T. de Almada, que veio a proferir a seguinte decisão:
"Face ao exposto, declaramos nulo todo o processado a partir de fls. 210

inclusive. Mais declaramos impossível a repetição dos actos inválidos por impossibilidade legal, ordenando consequentemente, ao abrigo do disposto no artigo 64.º, n.º 3 do Decreto-Lei 433/82, de 27 de Outubro, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei 244/95, de 14 de Setembro, o arquivamento dos autos”

Com tal juízo se não conformou o MºPº, interpondo recurso para esta Instância, cuja motivação concluiu assim:

la O art. 62°, n°2 do RGCOC ao habilitar a entidade administrativa a revogar a decisão que aplicou uma coima não encontra norma ou regime equiparável no Cod. Proc. Penal para os actos decisórios atribuídos ao Ministério Publico. Confrontados os regimes, o poder decisório da administração não não se esgota na primeira decisão que aplica a coima, já que a pode revogar. O Ministério Público, deduzida a acusação esgota o seu poder decisório quanto ao objecto do processo, na fase de Inquérito. Qualquer vicio que fira a acusação de nulidade só pode ser conhecida por um juiz, se invocada ( art. 283°, 118° e 119°, a contrario, do C.P.P.)

2° Se duvidas houvesse, mostra-se consagrado naquele preceito, como não podia deixar de ser, a natureza administrativa do processo de contra-ordenação ate a entrada em juízo da impugnação judicial da decisão administrativa.

3º Sendo de natureza diferente tais realidades, diferentes são os regimes. Não é legitimo, pois, que se equipare a falta de promoção do MºPº (no âmbito do Inquérito penal) nos termos previstos no art. 48° do C.P.P., que constitui uma nulidade insanável, de conhecimento oficioso - art. 119°, al. b) do C.P.P.- ao não envio de imediato dos autos do proc. de contra-ordenações ao Ministério Publico quando há impugnação da primitiva decisão da entidade administrativa, desde logo porque aquela ainda não esgotou o seu poder decisório.

4a Consagrada a natureza administrativa do processo e da decisão que aplicou uma coima resulta “ser contrário" ao RGCOC, que no silêncio deste se aplique um outro regime subsidiário, que não seja o Procedimento Administrativo, na fase administrativa do processo de contra-ordenação.

5a E só será legitimo o recurso à aplicação subsidiaria do Cod. Processo Penal, nos termos do art. 41° do RGCOC, na fase jurisdicional do processo de contra-ordenações.

6a Na Administração vigora o principio de que o que não é proibido é permitido. Da conjugação do n°2 do artº62° do RGCOC com o arts. 137°, 147° e 148° do C.Proced Administ. não resulta proibição que a Administração lavre despacho revogatório de substituição na aplicação de uma coima.

7a Aliás, no caso dos autos, trata-se de decisão exactamente com o mesmo

teor. Limita-se a transcrever, na totalidade, o texto que já fizera integrar na decisão anterior lavrada com remissão para os fundamentos de proposta ou parecer de instrutor do processo. a decisão de substituição. Não foram afectados quaisquer direitos de defesa.
8a Não afectou direitos, antes os ampliou.
9a Em bom rigor, bem nos parece, que esta segunda decisão não mais será de que uma "aclaração".
10° Aclaração que é permitida a luz do Procedimento Administrativo e, no Processo Penal, pode ser equiparável a “correcção da sentença” pelo juiz, permitida e prevista no art. 380°, al. b) do C.P.P.
11a Consequentemente, o douto despacho em crise ao entender que o não envio do processo de contra- ordenações ao M.P, no prazo de 5 dias a contar do dia de interposição de recurso de impugnação judicial da decisão administrativa, em violação ao n° 1 do art. 62° do RGCOC, é equiparável a falta de promoção do M.P. em Inquérito penal, constituindo, por isso tal omissão da entidade administrativa uma nulidade insanável de conhecimento oficioso, nos termos do art. 119°, al. b) do C.P.P. fez uma errada interpretação do direito violando os normativos citados. Termos em que deve ser revogado, substituído por outro que valide todo o processado, designe data para julgamento para se conhecer do objecto do recurso de impugnação judicial interposto pela arguida em 21/4/2003.
Contra-alegou o arguido, propugnando pela manutenção do julgado.
Foram colhidos os vistos legais.
x
Vem assente a seguinte factualidade:
1. No dia 11 de Dezembro de 2001, nesta cidade de Almada, pelas 12.00 horas, Vítor Manuel Fernandes Rodrigues Teixeira, inspector do trabalho, levantou o auto de notícia de fls. 3 onde constatou que diversos trabalhadores da arguida se encontravam a trabalhar para além do seu período normal de trabalho sem que esse trabalho suplementar tivesse a ser registado no competente registo que para o efeito existe.
2. Foi a arguida notificada daquele auto, nos termos constantes do duplicado de ofício junto a fls. 6.
3. A arguida apresentou em 15 de Fevereiro de 2002 defesa por escrito àquele auto, conforme requerimento junto a fls. 9 e segs..
4.Veio a ser proferida decisão administrativa em 11 de Fevereiro de 2003, a qual consta de fls. 40, onde é dito, além do mais «No uso da delegação de competência que em mim foi delegada pelo Senhor Inspector-Geral do Trabalho, conforme despacho n.º 24568 (2:ª Série) publicado no Diário da República – II Série de 18/11/2002, concordo com a proposta acima referida, a

fls. 33 a 38 dos autos, que aqui dou por inteiramente reproduzida, passando a fazer parte integrante da presente decisão».
5.Notificada que foi a arguida desta decisão administrativa impugnou a mesma judicialmente mediante recurso apresentado tempestivamente em 11 de Março de 2003 (cfr. fls. 44 e segs.).
6. Interposto que foi o recurso, foram os autos feitos novamente conclusos ao Delegado do IDICT em 12/03/2003 (cfr. fls. 210), o qual veio a proferir nova decisão administrativa em 14/03/2003, a qual consta de fls. 211 a 216 e cujo teor damos aqui por integralmente reproduzido.
7.A arguida foi desta segunda decisão notificada em 24 de Março de 2003.
x
Cumpre apreciar e decidir.
Lembrando que esta Instância conhece apenas de Direito, por via de regra, e que o 'thema decidendum' se nos apresenta delimitado pelas conclusões da respectiva motivação, avancemos para a abordagem e tratamento das questões que se perfilham, que são:
- A legalidade da segunda decisão do IDICT, proferida a fls. 210-216:
A consequência da não remessa a juízo, no prazo previsto no artº 62º, nº 1, do Dec.Lei nº 433/82, de 27/10, da impugnação judicial de fls. 45 e ss;
X
a) - a legalidade da segunda decisão do IDICT, proferida a fls. 210-216
A decisão sob recurso concluiu que, face ao que se dispõe no artº 62º, nº 1, do Dec.Lei nº 433/82, de 27/10 (RGCO), a autoridade administrativa não estava legitimada a proferir uma segunda decisão, após já ter emitido uma outra sobre a qual veio a recair impugnação judicial. Por outro lado, ao não ter remetido a juízo tal impugnação, antes optando por proferir aquela segunda decisão, cometeu uma nulidade insanável, com impossibilidade de repetição dos actos inválidos, por o processo já se encontrar numa fase judicial.
Contra esta argumentação reage o recorrente/MºPº, argumentando que o poder decisório da administração não se esgota na decisão que aplica a coima, dada a natureza administrativa do processo de contra-ordenação até à entrada em juízo da impugnação judicial da decisão administrativa; que, na administração, vigora o princípio do que o que não é proibido é permitido; que a segunda decisão mais não é do que uma “aclaração” da primeira, não sendo afectados quaisquer direitos de defesa; que essa “correcção” é permitida pelo artº 380º, nº 1, al. b), do Cod. Proc. Penal.
A fls. 39, o IDICT proferiu decisão, dando por reproduzida a proposta de decisão que a antecede.
Assim, a decisão de autoridade administrativa, ao remeter de forma, expressa e inequívoca para a proposta do Sr. instrutor do processo, assumiu como seu o

conteúdo da mesma proposta, que deu como reproduzida.
Contra essa decisão reagiu a arguida, apresentando a impugnação judicial de fls. 45 e ss.
Concluso o processo ao Sr. Delegado, por ele foi proferida a decisão de fls.210 a 216, que começa assim:
"À Arguida foi aplicada noa autos uma coima de € 10 500.
Notificada a decisão apresentou recurso de impugnação, de folhas 43 e seguintes, invocando que a decisão não reunia os requisitos estabelecidos no artº 58º do Decreto Lei nº 433/82, de 27 de Outubro, na redacção dada pelo Decreto Lei nº 244/95, de 14 de Setembro.
Embora a admissibilidade de remissão para a proposta de decisão seja matéria praticamente unânime da nossa jurisprudência, `a cautela e no âmbito do poder que me é dado pelo nº 2 do artº 62º do Decreto Lei nº 433/82, de 27 de Outubro (...), conjugado com o artº 147º do Código de Procedimento Administrativo, altero a minha decisão proferida em 11/2/2003 (fls. 39), substituindo-a pela que se segue".
Antes de mais, importa dizer que esta última decisão não reveste a natureza de uma "aclaração", como pretende o recorrente/MºPº, não só porque o próprio Sr. Delegado utiliza os termos "altero" e "substituo", mas essencialmente porque na mesma, e "à cautela," se pretende obviar à eventual nulidade decorrente da simples remissão da primeira decisão para a proposta, e também porque da mesma constam todos os elementos referidos nº 1 do artº 58º do RGCO, nomeadamente, os factos imputados à arguida e a indicação das provas, as suas normas jurídicas violadas e as que os punem como contra-ordenação, bem como a fundamentação da decisão.
Ou seja, estamos, inequivocamente, na presença de uma nova decisão, sendo, salvo o devido respeito, descabido o apelo ao artº 380º, nº 1, al. b), do Cod. Proc. Penal como forma de "correcção" da decisão.
E, face ao letra e ao espírito do artº 62º do RGCO, dúvidas não temos, desde já o adiantamos, em concordar com a solução adoptada pela sentença sob censura, ou seja, a de que não estava a autoridade administrativa legimitada a proferir a decisão de fls. 210-216.
Dispõe esse artº 62º:
"1. Recebido o recurso, e no prazo de cinco dias, deve a autoridade administrativa enviar os autos ao Ministério Público, que os tornará presentes ao juiz, valendo este acto como acusação.
2. Até ao envio dos autos, pode a autoridade administrativa revogar a decisão de aplicação da coima."
O processo contra-ordenacional assume a natureza de procedimento administrativo até à sua fase judicial, sendo de admitir, em todos os casos não

expressamente previstos e em que a lei a tal não se oponha, o recurso às normas e princípios do Código de Procedimento Administrativo. Como se refere no Ac. da Rel. do Porto de 27/5/2002, Col. Jur. XXVII, III, 233, essa natureza admite especialidades, consistindo uma delas a não admissibilidade de recurso hierárquico da sanção cominada, como resulta do disposto no artº 59º, nº 1, do RGCO, que só pode ser atacada através de impugnação judicial para o tribunal comum, não sujeita, portanto, às regras do contencioso de anulação, mas às das transgressões e subsidiariamente às do processo penal, como resulta das disposições dos artº 59º, 66º e 74º, nº 4, do RGCO.
Recentemente, o Tribunal Constitucional, por Acórdãos de 29/02/2003 e 4/02/2003, publicados no DR, II Série, de 16 de Abril e 23 de Maio de 2003, veio afirmar que o processo contra-ordenacional assume estruturalmente uma especial natureza mista, com uma clara feição de procedimento administrativo até à fase judicial, sendo que, em todas as circunstâncias não expressamente previstas ( e não havendo disposição normativa que a tal se oponha), se terá de admitir o recurso à disciplina e princípios que genericamente regem esse tipo de procedimento.
João Soares Ribeiro, em estudo publicado no Prontuário de Direito do Trabalho, nº 63, pags. 99 e ss, depois de fazer referência à orientação de que a aplicação subsidiária do processo penal (prevista no artº 41º, nº 1, do RGCO) seria especialmente aplicável à fase administrativa do processo de contra-ordenação, defende, como nos parece que é de defender, que está fora de questão que se terão de aplicar nessa fase, pelo menos nalgumas circunstâncias, normas próprias da actividade administrativa.
E, continua o mesmo autor, independentemente do RGCO se não referir nunca ao Cod. Proc. Administrativo como direito subsidiário, tem, contudo, a decisão judicial de dele se socorrer quando um conflito dessa natureza lhe é levado para dirimir em sede de recurso de impugnação judicial da decisão administrativa.
E um dos princípios que deverá reger o procedimento administrativo é o princípio da legalidade.
Determina a Constituição que a Administração prossegue um interesse público “no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”- artº 266º. Como corolário do disposto no artº 3º, que determina que o Estado se subordina à lei fundamental e se funda na legalidade democrática. Daí a subordinação da Administração não só à Constituição como à Lei.
Esse princípio foi vertido no artº 43º do RGCO (“O processo das contra-ordenações obedecerá ao princípio da legalidade”), constituindo a trave mestra onde deve assentar a actuação das autoridades administrativas ao longo de todo o processo.

Por tudo isso, não podemos concordar menos com o recorrente/MºPº quando afirma, nas suas conclusões de recurso, de que, na Administração, vigora o princípio de que o que não é proibido é permitido. Como salienta Diogo Freitas do Amaral, in Direito Administrativo, vol. II, ed. 1998, pag. 46, citado pelo arguido, nas suas contra-alegações, "a lei não é apenas um limite à actuação da Administração, é também o fundamento da acção administrativa. Quer isto dizer que hoje em dia não há um poder livre de a Admnistração fazer o que bem entender, salvo quando a lei lhe proibir; pelo contrário, vigora a regra de que a Administração só pode fazer aquilo que a lei lhe permitir que faça.
Por outras palavras, a regra geral- em matéria de actividade administrativa – não é o princípio da liberdade, é o princípio da competência. Segundo o princípio da liberdade, pode-se fazer tudo aquilo que a lei não proíbe; segundo o princípio da competência, pode-se fazer apenas aquilo que a lei permite".
No particular domínio do processo contra-ordenacional pretende-se a obtenção do carácter de definitividade do acto. Ao invés do que sucede com um acto administrativo normal, a lei atribui ao acto produzido pela entidade administrativa carácter vinculante a ponto de o arguido poder reagir através de interposições de recurso para os tribunais- João Soares Ribeiro, estudo citado, pag. 103.
Tudo quanto se disse permite atingir aquilo que nos parece a mais correcta interpretação do artº 62º do RCGO, e ela é a de que, recebido a impugnação judicial, a autoridade administrativa só pode tomar uma de duas atitudes: ou envia os autos ao Ministério Público, para os efeitos previstos no nº 1; ou revoga a decisão de aplicação da coima.
Não há terceira alternativa, designadamente a de produzir nova decisão, nem que seja para corrigir ou completar a decisão já tomada, e que foi objecto de recurso para o tribunal. Assim o impede o princípio da legalidade, sendo que o verbo "revogar" só pode ter um sentido, o de dar sem efeito a decisão que aplicou a coima.
Se o legislador, nesse artº 62º, quisesse conceder à autoridade administrativa o poder de proferir nova decisão certamente os termos utilizados seriam outros.
Aliás, aceitar a solução contrária seria abrir caminho a que, sempre que a autoridade administrativa, analisando a impugnação apresentada, entendesse que algo haveria que alterar ou completar, poderia proferir nova decisão, sem qualquer limite quanto ao seu número, o que, convenhamos, é repudiado pelo mais elementar bom senso.
Assim, bem andou o Sr. Juiz ao considerar que a lei não permite que possa ser produzida nova decisão.
b)- a consequência da não remessa a juízo, no prazo previsto no artº 62º, nº 1,

do Dec.Lei nº 433/82, de 27/10, da impugnação judicial de fls. 45 e ss:
Igualmente bem se decidiu no que toca à consequência da não remessa dos autos no prazo de 5 dias (previsto no nº 1 do citado artº 62º) após o recebimento do primitivo recurso (o de fls. 45 e ss): não tendo o IDICT remetido o recurso tempestivamente interposto, cometeu uma nulidade insanável, qual deve ser oficiosamente declarada.
Dispõe o artº 122º, nº 1, do Cod. Proc. Penal, aplicável ex vi do artº 41º do RGCO, que "as nulidades tornam inválido o acto em que se verificarem bem como os que dele dependerem e aquelas puderem afectar", acrescentando o nº 2 do mesmo preceito que "a declaração de nulidade determina que passam a considerar-se inválidos e ordena, sempre que necessário e possível, a sua repetição (...).
Concorda-se, por isso, com a solução adoptada na sentença e que passamos a transcrever, sendo inútil o acrescentar do que quer que seja:
"Ora, no caso concreto, nulo é todo o processado posterior a 18 de Março de 2003, data em que os autos deveriam ter sido remetidos ao Ministério Público e em que se verificou a omissão que gerou a nulidade. No entanto, e no caso concreto, é legalmente impossível a repetição dos actos inválidos pois que o processo já se encontra numa fase judicial não podendo agora o juiz remetê-lo à entidade administrativa. De igual sorte não pode o Tribunal conhecer do primeiro recurso interposto já que o mesmo não foi submetido a juízo.
Resta assim declarar a nulidade do processado posterior a 18 de Março de 2003 e ordenar o arquivamento dos autos nos termos do disposto no artigo 64.º, n.º 3, pois que sendo inválida a decisão porque ferida de nulidade, fica sem objecto o presente processo"
Pelo que falecem as conclusões do recurso.
x
Decisão:
Nesta conformidade, acorda-se em negar provimento ao recurso, mantendo-se a decisão sob censura.
Sem custas, por delas estar isento o recorrente/MºPº.
Lisboa,14/01/04
Ramalho Pinto
Duro Cardoso
Sarmento Botelho