

## A fase judicial das contra-ordenações urbanísticas

Sofia David<sup>1</sup>

**Resumo:** Enquadrado na recente transferência para os tribunais administrativos das questões relativas à impugnação de decisões que apliquem coimas por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo, o presente trabalho analisa a tramitação dessas contra-ordenações urbanísticas na fase judicial. É escrutinada a referida tramitação e são assinaladas as divergências doutrinárias e jurisprudenciais que vão ocorrendo.

**Sumário:** 1. Nota introdutória: o âmbito da competência dos Tribunais Administrativos e Fiscais; 2. O processo de contra-ordenação urbanística: a subsidiariedade do direito penal e processual penal; 3. As dúvidas quanto à natureza do processo de impugnação judicial da decisão que aplica a coima e respectivos reflexos no direito ao recurso; 4. A tramitação da fase judicial das contra-ordenações urbanísticas; 4.1. Pressupostos processuais; 4.1.1. A competência do tribunal; 4.1.2. Tempestividade; 4.1.3. Legitimidade activa e patrocínio judiciário; 4.2. Formalidades obrigatórias e efeitos do recurso; 4.3. Revogação da decisão pela autoridade administrativa; 4.4. Intervenção do Ministério Público; 4.5. Despacho liminar; 4.6. Retirada da acusação e do recurso; 4.7. Julgamento por despacho judicial; 4.8. Julgamento em audiência; 5. Prova; 6. Sentença; 7. Recurso; 8. Tramitação em situações de suspeita da existência de concurso de contra-ordenação e crime.

**Palavras-Chave:** contra-ordenações urbanísticas; processo de impugnação judicial; tramitação; fase judicial.

### 1. Nota introdutória: o âmbito da competência dos Tribunais Administrativos e Fiscais<sup>2</sup>

Com a revisão do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) operada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 02-10, alargou-se o âmbito da jurisdição destes tribunais à impugnação de decisões que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social, por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo – cf. art.º 4.º, n.º 1, al. l), do ETAF.

Porém, no projecto de revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) e do ETAF, previa-se no indicado art.º 4.º, n.º 1, na então al.

---

<sup>1</sup> SOFIA DAVID - Tribunal Central Administrativo Sul/Centro de Estudos Judiciários.

<sup>2</sup> Por opção da Autora o presente trabalho não segue a nova ortografia.

n), que este alargamento se estendesse às matérias relativas ao “ambiente, ordenamento do território, urbanismo, património cultural e bens do Estado”<sup>3</sup>.

A opção restritiva adoptada pela versão final do diploma é afirmada na exposição de motivos, explicitando o legislador que “entendeu-se, nesta fase, não incluir no âmbito da jurisdição administrativa um conjunto de matérias que envolvem a apreciação de questões várias, tais como as inerentes aos processos que têm por objecto a impugnação das decisões da Administração Pública que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social noutros domínios. Pretende-se que estas matérias sejam progressivamente integradas no âmbito da referida jurisdição, à mediada que a reforma dos tribunais administrativos vá sendo executada”.

Na verdade, a discussão acerca da inclusão no âmbito da jurisdição administrativa da impugnação das contra-ordenações é algo que remonta ao Decreto-Lei n.º 232/79, de 24-07, optando o legislador, já nessa data, pela atribuição de tal competência aos tribunais comuns, por razões práticas. No ponto 5 do Preâmbulo desse diploma é expressamente indicado ter-se considerado “mais oportuna a solução referida, pelo menos como solução imediata e eventualmente provisória”.

Eduardo Correia, então Ministro da Justiça, já na altura advogava a vantagem na atribuição da competência para o conhecimento das contra-ordenações aos tribunais administrativos, por permitir evitar situações de dupla via de recurso – dos actos administrativos para estes tribunais e das decisões administrativas que aplicavam contra-ordenações para os tribunais comuns – e, sobretudo, por melhor se enquadrar no objectivo de descriminalização do direito que se queria introduzir com o processo contra-ordenacional.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Consultável em <http://bit.ly/2tKXZMB>. Note-se, que o actual ETAF, no art.º 4.º, n.º 1, al. k), confere à jurisdição administrativa e fiscal a competência para apreciar os litígios que tenham por objecto a “Prevenção, cessação e reparação de violações a valores e bens constitucionalmente protegidos, em matéria de saúde pública, habitação, educação, ambiente, ordenamento do território, urbanismo, qualidade de vida, património cultural e bens do Estado, quando cometidas por entidades públicas”.

<sup>4</sup> Cf. CORREIA, Eduardo - Direito penal e direito de mera ordenação social. In Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra, XLIX (1973), pp. 257-281. Cf. analisando a posição doutrinária de Eduardo Correia quanto à autonomia material do ilícito de mera ordenação social e à configuração legal que lhe foi dada pelo legislador, VILELA, Alexandra - O direito de mera ordenação social: entre a ideia de "recorrência" e a de "erosão" do direito penal clássico. Coimbra: Coimbra Editora, 2013. ISBN 978-972-32-2139-8, pp. 354-359. Cf. também ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de - Comentário do Código Penal: à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Lisboa: Universidade Católica, 2011. ISBN 978-9725402467, pp. 9 e 10. PINTO, Frederico de Lacerda da Costa – “O ilícito de mera ordenação social e a erosão do princípio da subsidiariedade da intervenção penal”, in Direito Penal Económico e Europeu, Vol. I, Coimbra: Coimbra Editora, 1998, pp. 80-82, 84, 85 e 99. Na data, apresentando a sua posição em confronto com Eduardo Correia, vide DIAS, Jorge Figueiredo – “O Movimento da Descriminalização e o Ilícito de Mera Ordenação Social”, in Jornadas de Direito Criminal. O Novo Código Penal Português e Legislação Complementar. Fase I, Lisboa: CEJ, 1983, pp. 320-326.

Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 433/82, de 27-10, manteve nos tribunais comuns a competência para conhecer da decisão que aplicou a coima (cf. art.º 61.º do referido diploma, na sua versão inicial).

A reforma do ETAF e do CPTA, levada a cabo pelas Leis n.º 13/2002, de 19-02 e 15/2002, de 22-02, preservou a competência dos tribunais comuns para conhecer das decisões contra-ordenacionais.

Com a revisão de 2015 daqueles diplomas voltou a discutir-se a questão e fez-se incluir o conhecimento das decisões contra-ordenacionais “em matéria de urbanismo”, no âmbito da competência dos tribunais administrativos – cf. art.º 4.º, n.º 1, al. l), do ETAF, na versão da última revisão.

Porém, a extensão desta alteração tem levantado dúvidas entre a doutrina, por via da polissemia do conceito de “urbanismo”, perguntando-se se deve abranger um conceito restrito, ou mais amplo, aqui caindo também o planeamento urbanístico e a gestão urbanística.<sup>5</sup>

Neste ponto, faça-se nota que o Tribunal Constitucional (TC) tem entendido que o art.º 212.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa (CRP) apenas impõe uma reserva de jurisdição dos tribunais administrativos num núcleo mínimo de competência, aceitando que não obstante a “inegável natureza administrativa” do processo de contra-ordenação, o conhecimento desta matérias pode ainda caber aos tribunais judiciais, por tal não atentar contra aquela reserva, não absoluta, de atribuição à jurisdição da competência para o julgamento dos litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais (cf. neste sentido, os Acs. do TC n.º 522/2008, P. n.º 253/08, de 29-10-2008, Relator Joaquim Sousa Ribeiro, n.º 211/2007, P. n.º 430/02, de 21-03-2007, Relator Vítor Gomes e n.º 19/2011, P. n.º 489/10, de 12-01-2011, Relatora Ana Guerra Martins)<sup>6</sup>.

De referir, por fim, que com a revisão da Lei n.º 50/2006, de 29-08, que aprovou a Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais (LQCA), levada a cabo pela Lei n.º 114/2015, de 28-08, passou a competir aos tribunais administrativos conhecer da impugnação das contra-ordenações do ordenamento do território, previstas na indicada Lei-Quadro quando “o mesmo facto dê origem à aplicação, pela mesma entidade, de

---

<sup>5</sup> Cf. a este propósito, FONSECA, Isabel Celeste, DANTAS, José Aventino Ferreira - Sanções (contraordenacionais) administrativas e o âmbito da jurisdição administrativa: Quando o coração quer mas a razão não deixa, in Revista do CEJ. Lisboa, n.º 2 (2015), ISSN 1645-829X, pp. 251-256. RAPOSO, João - “Contencioso contraordenacional e revisão do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais”, in Cadernos de Justiça Administrativa. Braga: CEJUR, n.º 113, Set./Out. 2015, p. 11.

<sup>6</sup> Toda a jurisprudência referida é consultável em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

decisão por contraordenação do ordenamento do território (...) e por contraordenação por violação de normas constantes do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, aprovado pelo decreto-Lei n.º 555/99, de 18 de dezembro” – cf. art.º 75.º-A, do referido diploma.

Conforme o preceituado no art.º 4.º, n.º 1, al. 1), do ETAF, compete agora à jurisdição administrativa a apreciação de litígios que tenham por objecto “impugnações judiciais de decisões da administração Pública que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo”.

Assim, sem dúvida que passa para a jurisdição administrativa a competência para conhecer da impugnação judicial a que se refere o art.º 59.º do Regime Geral das Contra-Ordenações (RGCO).

Porém, no âmbito do RGCO são também passíveis de impugnação judicial as decisões, despachos e demais medidas das autoridades administrativas, tomadas no decurso do processo de contra-ordenação que lesem imediatamente direitos ou interesses das pessoas, conforme preceituado no art.º 55.º. Estão aqui em causa, v.g., decisões que determinem a apreensão provisória de objectos (cf. art.ºs. 48.º-A e 85.º do RGCO), ou medidas de polícia, provisórias, que possam ser tomadas nos termos dos art.ºs. 41.º e 42.º do RGCO.

Pinto de Albuquerque exemplifica como medidas cuja reacção se terá que fazer pelo art.º 55.º do RGCO, a suspensão cautelar do exercício de actividades, a medida cautelar de prestação de caução, a realização de revistas e buscas, a rejeição de nomeação de defensor, a condenação em quantias por faltas injustificadas a diligências, a decisão de incidentes relativos a impedimentos, recusas e escusas de peritos e a fixação de remuneração a peritos.<sup>7</sup>

De salientar, que nos termos do art.º 55.º, n.º 2, do RGCO, não são impugnáveis as decisões interlocutórias sobre medidas que sirvam apenas para preparar a decisão final de arquivamento ou aplicação da coima, que não colidam com os direitos ou interesses das pessoas.

Não estabelecendo o RGCO o rito das impugnações do art.º 55.º do RGCO, Lopes de Sousa e Simas Santos entendem que estas acções seguem o regime das

---

<sup>7</sup> Cf. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, p. 232.

impugnações judiciais das decisões que aplicam coimas, ou seja, que seguem os termos do art.º 59.º, aplicando-se tal regime por analogia.<sup>8</sup>

Já Beça Pereira remete o regime deste recurso do art.º 55.º do RGCO para os art.ºs. 406.º, 407.º e 408.º do Código de Processo Penal (CPP), mas indica, por razões de unidade do sistema jurídico, que o prazo para a interposição do recurso é de 20 dias, face ao estipulado no art.º 74.º, n.º 1, do RGCO, aqui aplicável.<sup>9</sup>

A este propósito, Pinto de Albuquerque refere o mesmo prazo de 20 dias.<sup>10</sup>

Por sua vez, Oliveira Mendes e Santos Cabral aplicam para o prazo do recurso os 10 dias do art.º 74.º, n.º 1, do RGCO e para os restantes aspectos o regime subsidiário do art.º 411.º do Código de Processo Civil (CPC).<sup>11</sup>

Da nossa parte, neste aspecto, subscrevemos a interpretação de Lopes de Sousa e Simas Santos, por nos parecer a mais lógica em termos de unidade e sistemática jurídica.

Atendendo ao teor literal do art.º 4.º, n.º 1, al. l), do ETAF, podem levantar-se dúvidas acerca do conhecimento destas decisões, abrangidas pelo art.º 55.º do RCGCO, pelos tribunais administrativos, porquanto o art.º 4.º apenas se refere às decisões que “apliquem coimas”.

Por nós, entendemos que a impugnação das decisões que estejam abrangidas pelo art.º 55.º do RGCO, quando no âmbito de processos contra-ordenacionais em matéria de urbanismo, haverão de considerar-se também incluídas no âmbito da nossa jurisdição, por se dever, nesta parte, fazer uma interpretação alargada do art.º 4.º, n.º 1, al. l), do ETAF.

Os actos impugnáveis ao abrigo do art.º 55.º do RGCO são verdadeiros actos administrativos, que “naturalmente” cairiam no âmbito da jurisdição administrativa, não fora a atribuição da competência em sede de processos contra-ordenacionais aos tribunais judiciais. Sendo agora integrado na nossa jurisdição o conhecimento das decisões finais destes processos contra-ordenacionais, em matéria de urbanismo, por

---

<sup>8</sup> Cf. neste sentido SOUSA, Jorge Lopes de, SANTOS, Manuel Simas – Contra-Ordenações - Anotações ao Regime Geral. 6.ª ed. Lisboa: Áreas Editora, 2011, ISBN 978-989-8058-59-1, pp. 411 e 412; Cf. também o Ac. do Tribunal Central Administrativo Norte (TCAN) n.º 0804/16.2BEPNF, de 27-10-2016, Relatora: Ana Patrocínio.

<sup>9</sup> Cf. PEREIRA, António Beça - Regime geral das contra-ordenações e coimas. 11.º Ed. Coimbra: Almedina, 2016. ISBN 978-972-40-6628-8, p. 157.

<sup>10</sup> ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.* p. 233.

<sup>11</sup> Cf. MENDES, António Jorge Fernandes de Oliveira, CABRAL, José António Henriques dos Santos - Notas ao regime geral das contra-ordenações e coimas. Coimbra: Livraria Almedina, 2003, ISBN 972-40-1870-9, p. 149.

força dessa integração há que incluir todas as restantes decisões tomadas no âmbito daqueles mesmos processos contra-ordenacionais, desde que lesivas e impugnáveis autonomamente. Diferente entendimento conduziria a uma quebra da unidade do sistema jurídico, inadmissível, por ser desrazoável que as decisões finais do procedimento contra-ordenacional de aplicação de coima em matéria de urbanismo passassem a ser da competência dos tribunais administrativos, mas se mantivesse da competência dos tribunais judiciais o conhecimento das demais decisões tomadas no seio desse mesmo procedimento.

## **2. O processo de contra-ordenação urbanística: a subsidiariedade do direito penal e processual penal**

O ilícito de mera ordenação social é hoje regulado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27-10<sup>12</sup>.

No âmbito deste diploma, não obstante a unicidade do processo contra-ordenacional, é usual distinguirem-se na respectiva tramitação duas diferentes fases: uma primeira, administrativa, que se inicia com a notícia da infracção e termina com a decisão de arquivamento do processo ou de aplicação da coima (cf. art.ºs. 33.º e ss. do indicado diploma) e uma segunda fase, de “recurso” judicial (cf. art.ºs. 59.º e ss.).

Na fase administrativa do processo de contra-ordenação incumbe às autoridades administrativas proceder à investigação e instrução do processo, findo o qual procederão ao seu arquivamento ou, ao invés, à aplicação de uma coima. Nesta fase, não jurisdicional, vigoram os princípios da legalidade, da oficiosidade, do inquisitório, da verdade material, da fundamentação, *in dubio pro libertatis*, da audição e defesa do arguido e da não incriminação (cf. art.ºs. 2.º, 33.º, 43.º, 45.º, 46.º, 48.º, 48.º-A, 50.º, 53.º, 54.º e 58.º, do RGCO).

No que se refere aos poderes instrutórios das autoridades administrativas, gozam-nos de forma equivalente aos que são detidos pelas entidades competentes para a instrução criminal (cf. art.º 41.º, n.º 2 e 54.º, n.ºs. 2 e 3, do RGCO).

Quanto à tramitação e aos actos processuais que sejam praticados nesta fase administrativa, para além do que esteja expressamente regulado no RGCO, aplicam-se subsidiariamente, “devidamente adaptados, os preceitos reguladores do processo criminal” – cf. art.º 41.º, n.º 1, do RGCO. “No que respeita à fixação do regime

---

<sup>12</sup> O Decreto-Lei n.º 433/82, de 27-10, foi alterado pelos seguintes diplomas: Decretos-Lei n.º 356/89, de 17-10, n.º 244795, de 14-09, n.º 3223/2001, de 17-12 e Lei n.º 109/2001, de 24-12.

substantivo”, aplicar-se-á o Código Penal (CP), por força da remissão prevista no art.º 32.º do RGCO.<sup>13</sup>

Da mesma forma, na fase judicial o regime subsidiariamente aplicável é o CP, na parte substantiva e o CPP, para o regime processual.

Relativamente à remissão do art.º 66.º do RGCO para o processo de transgressão e de contravenções, tem sido entendida pela jurisprudência e doutrina como uma remissão incoerente e inútil, por entretanto terem desaparecido esses regimes jurídicos do nosso ordenamento jurídico.<sup>14</sup>

Assim, para apreciação jurisdicional das contra-ordenações que caem no âmbito da jurisdição administrativa há que aplicar, em primeira linha, o RGCO, ou a LQCA, neste último caso quando estejam em causa contra-ordenações do ordenamento do território, que estejam abrangidas pelo art.º 75.º-A da indicada LQCA (cf. ainda o art.º 2.º, n.º 1, da LQCA, que remete para o RGCO).

Por seu turno, o regime subsidiário aplicável aos actos processuais que ocorram na fase judicial é o CPP, salvo se essa aplicação contrariar a natureza do próprio processo contra-ordenacional. Nestes casos, é então aplicável subsidiariamente o regime do ETAF e do CPTA, ou, apenas se estes não forem adaptáveis ao caso, o regime do CPC.

Em suma, na fase judicial do processo das contra-ordenações urbanísticas o regime subsidiário será o CPP, depois o ETAF e o CPTA e seguidamente o CPC, por esta ordem de preferência.

Apesar de o direito contra-ordenacional ser um ramo de direito autónomo do direito penal, enquanto direito sancionatório, o direito contra-ordenacional colhe do direito penal e do processo penal alguns princípios basilares, que enformam toda a estrutura do processo.

---

<sup>13</sup> Indicando o direito aplicável à fase administrativa, designadamente o direito penal e processual e não o direito administrativo, vide, PINTO, Frederico de Lacerda da Costa - “Acesso de particulares a processos de contra-ordenação arquivados. Um estudo sobre o sentido e os limites da aplicação subsidiária do Direito Processual Penal ao processo de contra-ordenação”, in Estudos em Homenagem à Professora Isabel de Magalhães Collaço, vol. II, Almedina, Coimbra, 2002, pp. 609- 611 e 616-619. Criticando a remissão para o regime penal na fase administrativa e propondo a criação de um regime sancionatório da Administração, vide MARTINS, Licínio Lopes – “A actividade sancionatória da administração e o novo Código do Procedimento Administrativo”, in Comentário ao Novo Código do Procedimento Administrativo, Coord. GOMES, Carla Amado, NEVES, Ana Fernanda, SERRÃO, Tiago, Vol. II, AAFDL, Lisboa, 3.ª Ed.2016, ISBN 978-972-629-061-2, pp. 616-620.

<sup>14</sup> Cf. neste sentido Ac. do STJ P. n.º 165/10.3TTFAR.E1-A-S1, Relator Raul Borges. Cf. Identicamente neste sentido ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, pp. 151,152 e 273. VILELA, Alexandra - O direito..., *ob. cit.*, pp.488-493.

A nível dos princípios substantivos consagra-se desde logo nos art.ºs. 1.º, 3.º e 43.º do RGCO o princípio da legalidade, da tipicidade e da não retroactividade. De referir, igualmente, o princípio *ne bis in idem* – cf. art.º 79.º do RGCO.

O princípio da culpa ou da responsabilidade pessoal é igualmente consagrado no art.º 8.º do RGCO, ainda que se permita, nos casos especialmente previstos por lei, a punibilidade em caso de negligência (cf. também art.º 9.º). Na determinação da medida da coima e em situações de concurso opera o princípio da proporcionalidade, por força do imposto nos art.ºs. 18.º e 19.º do RGCO – cf. ainda o art.º 17.º do RGCO. Igualmente, na aplicação de sanções acessórias vigoram os princípios da taxatividade, da proporcionalidade, da não automaticidade e da acessoriedade – cf. art.ºs. 21.º a 26.º do RGCO.

A nível adjectivo, são de salientar os princípios da oficiosidade e da defesa do arguido, com a proibição da indefesa e da *reformatio in pejus*, exigindo-se a garantia de um processo equitativo, que cumpra um contraditório pleno (cf. art.ºs. 43.º, 53.º, 64.º, 67.º, 72.º, n.º 2 e 72.º-A, do RGCO).

De referir, que se exige ao tribunal, no âmbito do princípio da oficiosidade, que verifique da existência dos pressupostos objectivos e subjectivos da responsabilidade. Ao arguido, não obstante o direito ao contraditório e à defesa, não é imputável o ónus de contradizer a acusação que se seja feita, assim como não terá o ónus de alegar causas de exclusão da ilicitude e culpa, nem da extinção do procedimento (v.g. por caso julgado, litispendência, caso decidido, prescrição ou amnistia).<sup>15</sup>

### **3. As dúvidas quanto à natureza do processo de impugnação judicial da decisão que aplica a coima e respectivos reflexos no direito ao recurso**

A apreciação da natureza jurídica do processo impugnação judicial da decisão que aplica a coima não é algo fácil ou evidente.

O RGCO intitula esta impugnação de “recurso” – cf. art.ºs. 59.º, n.ºs. 2, 3, 61.º, n.º 1, 62.º, n.º 1, 63.º e 71.º do RGCO.

Entendido este meio processual enquanto um “recurso” jurisdicional, ou seja, como uma acção com natureza cassatória de uma anterior decisão administrativa sancionatória – a decisão de aplicação da coima – então, a delimitação do objecto da referida acção haver-se-ia de fazer com base nos fundamentos do recurso interposto e os

---

<sup>15</sup> Cf. neste sentido ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, pp. 147 e 148.

poderes cognitivos do tribunal ficariam circunscritos à apreciação daquela decisão e sua eventual revisão. Nesta medida, não poderia o tribunal, *ex officio*, alterar a decisão sancionatória, ficando-lhe vedado o *reformatio in pejus*.

Assim entendida esta acção, estaria também garantido o efectivo direito ao recurso por banda do arguido, que consegue ver a decisão punitiva apreciada jurisdicionalmente.<sup>16</sup>

Ao invés, se se encarar esta acção como um verdadeiro processo impugnatório, que permite um contencioso pleno e a (total) renovação do poder decisório, neste caso, os poderes cognitivos do tribunal podem extravasar o objecto do “recurso” e da própria decisão administrativa.

O tribunal pode proceder a um diferente enquadramento jurídico e à alteração da coima ou da sanção acessória aplicada (e à modificação não substancial de factos, porquanto a modificação substancial dos factos relativamente aos que decorram da decisão impugnada, está necessariamente vedada<sup>17</sup>). Pode não haver aqui uma proibição do *reformatio in pejus*, admitindo-se a modificação da decisão punitiva ou das sanções acessórias em prejuízo do arguido.

Igualmente, encarada esta acção como uma impugnação, o recorrente pode trazer à fase judicial factos novos, nunca antes alegados na fase administrativa.

Neste último caso, por força do princípio do direito ao recurso, haveria de estar garantido um outro grau de sindicabilidade, por forma a que a decisão judicial que renova o poder decisório (e que conhece pela primeira vez daquela situação, com aqueles contornos) também possa ser apreciada (em recurso).<sup>18</sup>

Apreciado o RGCO a esta luz, verifica-se, que no art.º 72.º-A, no n.º 1, se proíbe, em geral, a *reformatio in pejus*, mas que no n.º 2 se abre portas à derrogação desse princípio, porquanto se permite “a possibilidade do agravamento do montante da

---

<sup>16</sup> Referindo a natureza de recurso, DIAS, Jorge Figueiredo – “O Movimento...”, *ob. cit.*, p. 335. Atribuindo a esta acção a natureza de recurso, vide também ANTUNES, Manuel Ferreira Antunes - Reflexões sobre o direito contra-ordenacional. Lisboa: SPB Editores, 1997. ISBN 972-926-113-2, pp. 98, 99, 102 e 105.

<sup>17</sup> Cf. relativamente à definição legal de alteração substancial dos factos o art.º 1.º, al. f), do CPP.

<sup>18</sup> Entendendo que aqui há jurisdição plena, cf., entre outros, COSTA, Joaquim Pedro Cardoso da, “O recurso para os tribunais judiciais da aplicação de coimas pelas autoridades administrativas”, in: Ciência e Técnica Fiscal, 366, 1992, pp. 52-53 e 56-61. VILELA, Alexandra - O direito..., *ob. cit.*, pp. 386-388. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, pp. 249, 250, 269, 270 e 274. Sobre esta discussão vide, também, RIBEIRO, João Soares Ribeiro - Natureza da decisão administrativa em processo de contra ordenação, in Prontuário do Direito do Trabalho, Coimbra, n.º 63, Jan.-Abr. (2003), pp. 104-108.

coima, se a situação económica e financeira do arguido tiver entretanto melhorado de forma sensível”.

Mais se refira, que a LQCA, no art.º 75.º, permite de forma expressa a *reformatio in pejus* (cf. neste sentido, o Ac. do Tribunal da Relação de Coimbra (TRC) P. n.º 77/12.6TBAVZ.C1, de 06-02-2013, Relatora Brizida Martins).

Por seu turno, se o art.º 74.º do RGCO permite o recurso da decisão judicial, já o art.º 75.º, n.º 1, do mesmo diploma, veda o recurso da matéria de facto, ficando, nessa medida, coarctado aquele direito ao recurso.

Igualmente, conforme o art.º 75.º, n.º 2, al. a), do RGCO, o tribunal de recurso poderá alterar a decisão do tribunal recorrido sem qualquer vinculação aos seus termos.

Ou seja, encarando-se esta acção como uma verdadeira impugnação, não estará garantido, em todas as situações, o princípio do direito ao recurso.

Refira-se, que relativamente à restrição do direito ao recurso à matéria de direito, conforme o preceituado no art.º 75.º, n.º 2, já se pronunciou o TC no Ac. n.º 612/2014, P. n.º 227/2004, de 30-09-2014, Relator Carlos Fernandes Cadilha, ali se considerando que tal norma não padecia de inconstitucionalidade, por não violar o direito ao recurso.

#### **4. A tramitação da fase judicial das contra-ordenações urbanísticas**

##### **4.1. Pressupostos processuais**

###### **4.1.1. A competência do tribunal**

A competência para conhecer do recurso da decisão que aplica a coima pertence ao tribunal em cuja área territorial se tiver consumado a infracção – cf. art.º 61.º do RGCO.

Caso não haja consumação, a competência territorial pertence ao tribunal em cuja área se tiver praticado o último acto de execução ou, em caso de punibilidade dos actos preparatórios, o último acto de preparação – cf. art.º 61.º, n.º 2, do RCGO.

Remete-se aqui, portanto, para a distinção entre contra-ordenações instantâneas – constituída por acto único – e contra-ordenações habituais, permanentes, contínuas e sucessivas – constituídas por actos que se repetem ou permanecem no tempo. Neste último caso, o critério para aferir da competência territorial será o da prática do último acto de execução ou de preparação.

Para aferir do conceito de acto de execução há que recorrer ao art.º 12.º, n.º 2, do RGCO, que assinala os actos que preenchem um elemento constitutivo de um tipo de contra-ordenação, os que são idóneos a produzir o resultado típico e os que, segundo a

experiência comum e salvo circunstâncias imprevistas, são de natureza a fazer esperar que lhes sigam actos daquelas espécies.

Na interpretação do citado art.º 61.º do RGCO há ainda que atender à distinção entre contra-ordenações formais ou de mera actividade e de perigo – em que irreleva a consumação, bastando para a prática da infracção o acto, comissivo ou omissivo, por contraponto às contra-ordenações de resultado. Igualmente, há que distinguir as contra-ordenações materiais – em que para a consumação exige-se em simultâneo a ocorrência de um resultado – as contra-ordenações por dano – em que consumação ocorre com o próprio dano.

Mencione-se, ainda, no que concerne à apreciação do momento da prática do facto, o art.º 5.º do RGCO, que determina que o facto se considera praticado no momento em que o agente actuou ou, no caso de omissão, deveria ter actuado, independentemente do momento em que o resultado se tenha produzido.

Para a aferição do lugar da prática do facto, indica-nos o art.º 6.º do RGCO, que este se considera praticado no lugar em que, total ou parcialmente e sob qualquer forma de participação, o agente actuou ou, no caso de omissão, devia ter actuado, bem como aquele em que o resultado típico se tenha produzido.

#### **4.1.2. Tempestividade**

A impugnação judicial da decisão que aplica uma coima no âmbito do ilícito de mera ordenação social, por violação de normas de direito administrativo, em matéria de urbanismo, deve ser apresentada junto à autoridade administrativa que aplicou a pena no prazo de 20 dias após o conhecimento da decisão pelo arguido – cf. art.º 59.º, n.ºs. 1 e 3, do RGCO.

Aquele conhecimento dá-se com a notificação, na pessoa do arguido ou do seu defensor, a ocorrer nos termos do art.º 47.º do RGCO (cf. também art.º 268.º, n.º 3, da CRP).

Quanto ao regime das notificações e meras comunicações, deverá efectivar-se nos termos dos art.º 112.º e 113.º do CPC, aqui aplicados subsidiariamente.<sup>19</sup>

Sendo vários os arguidos, o prazo da impugnação só começa a correr depois de notificado o último arguido – cf. art.º 47.º, n.º 4 e 59.º, n.º 3, do RGCO.

---

<sup>19</sup> Cf. neste sentido DANTAS, António Leones - Direito das Contra-ordenações – Questões Gerais, AEDUM, Braga, 2010, p. 38.

A contagem do prazo para a impugnação faz-se nos termos do art.º 60.º do RGCO, suspendendo-se nos sábados, domingos e feriados.

Ou seja, na contagem do prazo para a apresentação da impugnação não se aplicam as regras processuais civis, não havendo, portanto, lugar à aplicação dos art.ºs. 138.º e 139.º do CPC.

Diferentemente, aplicar-se-ão aqui as regras do Código de Procedimento Administrativo (CPA) quanto à contagem de prazos, nomeadamente do art.º 87.º do CPA.

Neste sentido já se pronunciou diversa jurisprudência, entre a qual salientamos, o Ac. do Supremo Tribunal de Justiça (STJ) P. n.º 045325, de 10-03-1994, Relator Sousa Guedes, ou o Ac. do TRC P. n.º 10/08.0TBFG.CI, de 28-01-2009, Relator Gabriel Catarino.

Igualmente, o TC pelo Ac. n.º 473/2001, P. n.º 371/2001, de 24-11-2001, Relator Sousa Brito, entendeu não inconstitucional o disposto nos art.ºs. 59.º, n.º 3 e 60.º, n.ºs. 1 e 2, do RGCO, quando interpretados no sentido de terminando o prazo para a interposição do recurso em férias judiciais, o mesmo não se transfere para o 1.º dia útil após o termo das férias.

Porém, há diversa jurisprudência que no âmbito dos processos de contra-ordenação fiscal tem entendido que terminado o prazo para a interposição do recurso em férias judiciais, o mesmo transfere-se para o 1.º dia útil seguinte ao termo destas – cf., entre outros, o Acórdão (Ac.) do Supremo Tribunal Administrativo (STA) P. n.º 0318/11, de 21-09-2011, Relator Francisco Rothes e Ac. do STA P. n.º 0311/14, de 28-05-2014, Relator Aragão Seia. Neste sentido também já se decidiu no Ac. do Tribunal da Relação de Évora (TRE) P. n.º 7/14.0T8ORQ.E1, de 19-05-2015, Relator João Gomes de Sousa, que considerou caduco o Ac. de fixação de jurisprudência do STJ P. n.º 045325, de 10-03-1994, Relator Sousa Guedes.

Tem sido também entendido pela jurisprudência que vale como data para a apresentação do recurso a da expedição do correio, nos termos do determinado no CPC para os actos processuais (antigo art.º 150.º e actual art.º 144.º do CPC) - vide neste sentido o Ac. do STJ P. n.º 42/04.7TAOFR.C1-A.S1, de 06-03-2014, Relator Arménio Sottomayor, Ac. do STJ P. n.º 99P298, de 09-12-1999, Relator Guimarães Dias ou Ac. do TRE P. n.º 236/15.0T8PTM.E1, de 06-12-2016, Relator Gomes de Sousa.

Pinto de Albuquerque faz aplicar ao processo de contra-ordenação a regra do art.º 140.º do CPC relativa ao justo impedimento.<sup>20</sup>

Nesse sentido também já se decidiu no Ac. do TRE P. n.º 509/15.1T8BJA.E1, de 29-03-2016, Relator Sérgio Corvacho.

De notar, que no âmbito das contra-ordenações do ordenamento do território, regidas pela LQCA, o pagamento da coima faz precluir o direito à impugnação judicial nos termos do art.º 52.º-A da LQCA.

Temos francas dúvidas da compatibilidade desta última norma com os art.ºs. 20.º, n.ºs. 1, 5 e 268.º, n.º 4, da CRP.

#### **4.1.3. Legitimidade activa e patrocínio judiciário**

O recurso é interposto pelo arguido, pela pessoa colectiva condenada ou pelo legal representante da pessoa colectiva quando este tenha sido condenado a título pessoal – cf. art.ºs. 7.º e 59.º, n.º 3, do RGCO.

Conforme Pinto de Albuquerque, pode ainda recorrer o legal representante da pessoa colectiva condenado a título pessoal, não ficando tal direito dependente da posição processual do arguido condenado.<sup>21</sup>

Ainda que o arguido não tenha deduzido oposição ou não tenha apresentado uma defesa na fase administrativa, mantém legitimidade para a dedução da impugnação judicial da decisão que aplicou a coima.<sup>22</sup>

Neste ponto, concordando com Pinto de Albuquerque, consideramos que o arguido mantém tal legitimidade, ainda que tenha confessado os factos durante a fase administrativa, desde logo porque na fase judicial pode querer discutir o direito, a medida da coima, ou pode querer pôr em causa a própria confissão.

Na impugnação judicial da decisão que aplica uma coima não há obrigação de patrocínio judiciário, podendo o recurso ser interposto quer directamente pelo arguido, quer pelo seu defensor – cf. art.º 59.º, n.º 3, do RGCO; cf. também o art.º 53.º do RGCO.

Note-se, todavia, que nos casos do art.º 64.º, n.º 1, do CPP, é obrigatória a nomeação de defensor, nomeadamente nos casos de arguido em posição de especial

---

<sup>20</sup> Cf. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, p. 232.

<sup>21</sup> Cf. neste sentido, ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.* p. 246.

<sup>22</sup> Cf. neste sentido, ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.* p. 245 e jurisprudência ali citada.

fragilidade, previstos na al. d) e em sede de recurso da decisão judicial para o Tribunal Central Administrativo (TCA), conforme al. e) daquele mesmo preceito legal.

Face ao preceituado no n.º 2 do art.º 53.º e à expressão “sempre que as circunstâncias do caso revelarem a necessidade ou a conveniência do arguido ser assistido”, Lopes de Sousa, Simas Santos, Oliveira Mendes, Santos Cabral e Pinto de Albuquerque indicam, igualmente, a obrigatoriedade de nomeação de defensor nos casos em que a lei qualifique a contra-ordenação de grave ou muito grave.<sup>23</sup>

Já Beça Pereira refere para essas situações os “casos em que a questão de direito e/ou a questão de facto revestir de especial complexidade”.<sup>24</sup>

#### **4.2. Formalidades obrigatórias e efeitos do recurso**

O recurso deve ser apresentado por escrito, junto à autoridade administrativa, devendo conter alegações e conclusões – cf. art.º 59.º, n.º 3, do RCGO.

No recurso o arguido pode impugnar quer a factualidade, quer o direito inerente à qualificação dos factos.

No recurso devem ser apresentados os meios de prova, *v.g.* devem indicar-se as testemunhas que se arrolam. O RCGO não exige esta apresentação com o recurso, porém, é do interesse do arguido fazê-lo logo aqui.<sup>25</sup>

No prazo de 5 dias após o recebimento do recurso, a autoridade administrativa envia os autos para o Ministério Público (MP) – cf. art.º 62.º, n.º 1, do RCGO.

No âmbito de processos de contra-ordenação, quando se impugne uma decisão de condenação em coima, é devida taxa de justiça no valor de 1 UC, podendo ser corrigida a final, quando a coima não tenha sido previamente liquidada. Porém, o pagamento da taxa de justiça não ocorre na data da apresentação do recurso, mas, diferentemente, é autoliquidada nos 10 dias subsequentes à notificação ao arguido da data da marcação da audiência de julgamento, ou do despacho que a considere desnecessária, devendo ser expressamente indicado ao arguido o prazo e os modos de pagamento da mesma. Para o efeito, junto com a notificação ao arguido daquela marcação ou despacho, deve ser enviado o respectivo DUC (documento único de

---

<sup>23</sup> Cf. SOUSA, Jorge Lopes de, SANTOS, Manuel Simas – *Contra-Ordenações...*, *ob. cit.*, p. 403. MENDES, António Jorge Fernandes de Oliveira, CABRAL, José António Henriques dos Santos - *Notas...*, *ob. cit.*, p. 143. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – *Comentário...*, *ob. cit.*, p. 226.

<sup>24</sup> Cf. PEREIRA, António Beça - *Regime...*, *op. cit.*, p. 153.

<sup>25</sup> Cf. a este propósito SOUSA, Jorge Lopes de, SANTOS, Manuel Simas – *Contra-Ordenações...*, *ob. cit.*, p. 452. Cf. neste sentido ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – *Comentário...*, *ob. cit.*, p. 251.

cobrança) – cf. art.º 8.º, n.ºs. 7 e 8 do Regulamento de Custas Judiciais (RCJ), que revogou o instituído pelo art.º 93.º, n.º 2, do RGCO.

A este propósito, faça-se menção ao Ac. do STJ n.º 5570/10.2 TBSTS-APL-A. S1, de 06-03-2014, Relator Armindo Monteiro, que em sede de uniformização de jurisprudência, decidiu que “Sendo proferida decisão favorável ao recorrente em recurso de impugnação judicial da decisão da autoridade administrativa não há lugar à restituição da taxa de justiça, paga nos termos do art.º 8º, n.ºs. 7 e 8, do Regulamento das Custas Processuais”.<sup>26</sup>

Apresentado o recurso por um arguido relativamente a uma decisão condenatória que abranja diversos outros, o âmbito do recurso circunscreve-se ao arguido recorrente, não podendo os demais arguidos aproveitarem a decisão judicial que venha a ser prolatada, ainda que lhes pudesse ser favorável. Ou seja, o âmbito subjectivo do recurso abrange apenas a pessoa do arguido que o apresentou.

Apresentado o recurso, o mesmo tem efeitos suspensivos da decisão recorrida, nos termos do art.º 408.º, n.º 1, al. a), do CPP.

### **4.3. Revogação da decisão pela autoridade administrativa**

Após o recebimento do recurso e dentro do prazo de 5 dias, a autoridade administrativa pode revogar a decisão de aplicação da coima. Porém, após o envio dos autos ao MP, a autoridade administrativa perde este o poder de revogação, porquanto deixa de ser o sujeito processual principal dos autos contra-ordenacionais – por contraponto ao arguido. A defesa do interesse público no prosseguimento, ou não, do processo de contra-ordenação, na fase judicial, é assumida pelo MP – cf. art.º 62.º, n.º 2, do RGCO.

Quanto ao prazo de 5 dias, pelo Ac. do Tribunal da Relação de Lisboa (TRL) P. n.º 14/14.3T8PMS.C1, de 18-11-2015, Relator Orlando Gonçalves, já foi entendido tratar-se de um prazo meramente ordenador, admitindo-se aí que a autoridade administrativa pudesse revogar a decisão ou remeter os autos para além do indicado prazo.

A revogação que seja feita pela autoridade administrativa poderá ser total ou parcial, mas ter-se-á sempre que reger por critérios de legalidade e não de oportunidade,

---

<sup>26</sup> Beça Pereira, invocando o Ac. do TC n.º 421/2006, alerta para eventual inconstitucionalidade da interpretação feita no antes citado Acórdão do STJ por violação do princípio da proporcionalidade - PEREIRA, António Beça - Regime..., *op. cit.*, pp. 258.

ou seja, nesta fase a autoridade administrativa pode ponderar a argumentação do arguido e vir a revogar a anterior decisão, mas tê-lo-á que fazer por considerar que tal decisão padece de alguma ilegalidade, que inquina a sua validade.<sup>27</sup>

Neste ponto, Leones Dantas defende que a revogação só deva ocorrer como “solução limite”, ou seja, “nas situações em que só neste momento, nomeadamente face de recurso, se tenha tornado evidente uma situação de impossibilidade legal de o processo prosseguir, ou de vício da decisão recorrida que implique a respectiva nulidade, ou a extinção da responsabilidade contra-ordenacional imputada ao condenado. Em função do fundamento que seja invocado, a revogação poderá conduzir ao arquivamento do processo, nas situações em que o mesmo seja legalmente impossível, ou à prolação de nova decisão, nas situações em que esteja em causa a respectiva nulidade.”<sup>28</sup>

Após o recebimento da impugnação e antes do seu envio para o MP, a autoridade administrativa pode pronunciar-se sobre o recurso e indicar os meios de prova que considere relevantes.

#### **4.4. Intervenção do Ministério Público**

Após o recebimento do recurso, no prazo de 5 dias, os autos de recurso são obrigatoriamente enviados pela autoridade administrativa ao MP – cf. art.º 62.º, n.º 1, do RGCO.

É com o envio dos autos ao MP que termina a fase administrativa do processo de contra-ordenação e que se inicia uma nova fase, apelidada de intermédia ou acusatória, porque entre a fase administrativa e a fase judicial.<sup>29</sup>

Nesta fase o MP é o interveniente processual por excelência, competindo-lhe apreciar os autos e proceder à avaliação e qualificação dos factos ali constantes.

Assim, é ao MP que cabe deduzir a acusação, formalmente ou com mero envio dos autos ao juiz – cf. art.º 62.º, n.º 1, do RGCO. É também neste momento que cabe ao

---

<sup>27</sup> Cf. neste sentido SOUSA, Jorge Lopes de, SANTOS, Manuel Simas – *Contra-Ordenações...*, *ob. cit.*, pp. 489 e 490. MENDES, António Jorge Fernandes de Oliveira, CABRAL, José António Henriques dos Santos - *Notas...*, *ob. cit.*, pp. 168 e 169. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – *Comentário...*, *ob. cit.*, p. 260. Em sentido que parece diverso, por admitir que a revogação se faça por mérito, ANTUNES, Manuel Ferreira Antunes – *Reflexões...*, *ob. cit.*, pp. 95 e 96.

<sup>28</sup> In DANTAS, António Leones - *Direito...*, *ob. cit.*, pp. 73 e 74.

<sup>29</sup> Cf. neste sentido o Ac. do TRE P. n.º 1441/08-1, de 28-10-2008, Relator João Gomes de Sousa. Na doutrina, vide, entre outros, VILELA, Alexandra - *O direito...*, *ob. cit.*, pp. 384 e 385. MENDES, António Jorge Fernandes de Oliveira, CABRAL, José António Henriques dos Santos - *Notas...*, *ob. cit.*, p. 86.

MP proceder à indicação das provas caso remeta o processo para julgamento – cf. art.º 72.º, n.º 1, do RGCO.

Leones Dantas indica-nos que esta “acusação”, a que se refere o art.º 62.º do RGCO, não tem a natureza nem desempenha a função de uma acusação, de forma análoga à que ocorre em processo penal. Considera o Autor que o despacho do MP “que manda apresentar o recurso ao juiz não define a factualidade imputada ao arguido no processo, nem delimita o objecto deste, pelo que não pode desempenhar a função processual de uma verdadeira acusação.”<sup>30</sup>

Segundo Leones Dantas o auto de notícia do processo contra-ordenacional pode desempenhar funções de acusação porquanto integra “o núcleo fundamental de um acto processual daquela natureza: a imputação a alguém de um conjunto de factos integrativos de um crime, suportada na presencialidade desses factos por um agente de autoridade”.<sup>31</sup>

Considera também o Autor “que não há no processo das contra-ordenações, visto no seu todo, um a fase preliminar e uma fase subsequente e não se pode separar a fase administrativa e a fase do recurso, como se a primeira desempenhasse uma função análoga à das fases preliminares do processo penal e a do recurso desempenhasse a função de julgamento naquele processo”.<sup>32</sup>

Acompanhando Leones Dantas, encontramos Alexandra Vilela.<sup>33</sup>

Salientamos, porém, a existência de diversa jurisprudência que faz equivaler a acusação referida no art.º 62.º do RGCO a uma verdadeira acusação. Nesse sentido vejam-se, entre outros, os Acs. do Tribunal da Relação de Guimarães (TRG) P. n.º 720/13.0TBFLG.G1, de 06-01-2014, Relator Fernando Monterroso, do TRG P. n.º 4302/15.3T8VCT.G1, de 19-05-2016, Relatora Manuela Fialho ou do TRL P. n.º 1748/14.8 TFLSB-A.L1-5, de 17-04-2015, Relatora Filomena Lima.

Alexandra Vilela, Leones Dantas e Beça Pereira defendem que nesta fase o MP poderá determinar o arquivamento dos autos, por aplicação do art.º 277.º do CPP, porquanto, se o MP pode determinar a retirada da acusação nos termos do art.º 65.º-A

---

<sup>30</sup> Cf. DANTAS, António Leones - Direito..., *ob. cit.*, pp. 75 e 76. DANTAS, A. Leones - O Ministério Público no processo das contra ordenações, in *Questões laborais*, Coimbra, Ano 8, n.º 17 (2001), pp. 27-29. Em sentido semelhante, ANTUNES, Manuel Ferreira Antunes – Reflexões..., *ob. cit.*, pp. 97 e 98.

<sup>31</sup> In DANTAS, A. Leones - O Ministério..., *ob. cit.*, p. 28.

<sup>32</sup> In DANTAS, A. Leones - O Ministério..., *ob. cit.*, p. 29.

<sup>33</sup> In VILELA, Alexandra - O direito..., *ob. cit.*, p 460 e 461. Vide ainda pp. 468-469.

do CPTA, logicamente também poderá determinar o arquivamentos dos autos, numa lógica de que quem pode o mais, pode o menos.<sup>34</sup>

Neste sentido, veja-se também o Ac. do TRE P. n.º 1441/08-1, de 28-10-2008, Relator João Gomes de Sousa, quando considera que a esta fase intermédia são aplicáveis, subsidiariamente os art.º 277.º e 283.º do CPP, com as necessárias adaptações, aceitando que o MP não deduza uma acusação, o que corresponderá a uma revogação da decisão da entidade administrativa e à inutilidade superveniente da impugnação judicial.

No que se refere ao arquivamento dos autos, estará sujeito a fiscalização hierárquica, em conformidade com os art.ºs. 278.º, n.º 1 e 279.º, n.º 2, do CPP.

Pinto de Albuquerque pronuncia-se contra a possibilidade do arquivamento dos autos pelo MP.<sup>35</sup>

Alexandra Vilela aceita também que, ainda nesta fase, o MP possa suscitar quaisquer excepções e questões prévias e promover o seu saneamento junto da autoridade administrativa. Segundo o Autor, o MP “quando recebe os autos providos da administração, pode e deve inteirar-se do seu conteúdo, pedir àquela pequenos esclarecimentos, verificar se todos os documentos referenciados nos autos ali se encontram e, em caso negativo, perguntar por eles.”<sup>36</sup>

Por nós, subscrevemos a posição dos indicados Autores quando consideram a possibilidade do arquivamento dos autos por aplicação do art.º 277.º do CPP.

Igualmente, não nos repugna a posição de Alexandra Vilela, que tenderíamos a aceitar, quando defende a possibilidade de saneamento dos autos pelo MP e de pedido de esclarecimentos ou de documentos à autoridade administrativa, quando estivessem em causa aspectos totalmente formais, que não se relacionassem com o mérito do recurso.

Porém, para Simas Santos e Lopes de Sousa, do art.º 62.º, n.º 1, do RGCO, resulta como imperativo que o MP não tem tais faculdades, podendo apenas emitir uma pronúncia sobre eventuais excepções e questões prévias, havendo sempre que submeter

---

<sup>34</sup> Cf. a este propósito DANTAS, António Leões Dantas - Considerações sobre o processo das contra-ordenações: as fases do recurso e da execução, in Revista do Ministério Público, Lisboa, Ano 15, Jan-Mar 1994 (n.º 57), p. 74. VILELA, Alexandra - O direito..., *ob. cit.*, pp. 459-462. PEREIRA, António Beça - Regime..., *op. cit.*, p. 188.

<sup>35</sup> ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de - Comentário..., *ob. cit.*, p. 258.

<sup>36</sup> In VILELA, Alexandra - O direito..., *ob. cit.*, p. 460 e 461.

os autos a julgamento, competindo, apenas ao juiz, averiguar e decidir daquelas exceções ou questões prévias.<sup>37</sup>

Semelhante é a posição de Oliveira Mendes e Santos Cabral e de Pinto Albuquerque.<sup>38</sup>

Note-se, por fim, que a falta do MP em acto que a lei exija a sua presença gera nulidade insanável, nos termos do art.º 119.º, al. b), do CPP, aqui aplicável.

#### **4.5. Despacho liminar**

Recebido o processo ou a acusação, cumpre ao juiz prolatar o despacho indicado no art.º 63.º do RGCO.

Este despacho pode consistir na rejeição do recurso, caso este seja intempestivo ou não cumpra as exigências de forma.

Refira-se que por Ac. do TC n.º 265/01, Proc. n.º 213/2001, de 19-06-2001, foi declarada “com força obrigatória geral a inconstitucionalidade por violação do n.º 10 do art. 32.º, em conjugação com o n.º 2 do art. 18.º, um e outro da CRP, da norma que resulta das disposições conjugadas constantes do n.º 3 do art. 59.º e do n.º 1 do art. 63.º, ambos do DL 433/82, de 27/10, na dimensão interpretativa segundo a qual a falta de formulação de conclusões na motivação de recurso, por via do qual se intenta impugnar a decisão da autoridade administrativa que aplicou uma coima, implica a rejeição do recurso, sem que o recorrente seja previamente convidado a efetuar tal formulação”.

Portanto, por força da citada jurisprudência, se o recurso não cumprir as exigências de forma, há lugar, obrigatoriamente, a despacho de aperfeiçoamento, prévio à (eventual) rejeição do recurso.

Leones Dantas, Lopes de Sousa, Simas Santos e Beça Pereira, que acompanhamos, entendem que no âmbito do despacho do art.º 63.º do RGCO não pode ocorrer o conhecimento das nulidades, exceções ou de questões prévias e incidentais, que se suscitem no processo, não podendo, nessa medida, aplicar-se supletivamente os art.ºs. 311.º e 312.º, n.º 1, primeira parte, do CPP e haver lugar a um convite ao aperfeiçoamento. Desta forma, todas as questões que obstem ao conhecimento do

---

<sup>37</sup> Cf. SOUSA, Jorge Lopes de, SANTOS, Manuel Simas – Contra-Ordenações..., *ob. cit.*, pp. 489 e 490.

<sup>38</sup> Cf. MENDES, António Jorge Fernandes de Oliveira, CABRAL, José António Henriques dos Santos - Notas..., *ob. cit.*, p.168. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, p. 258.

recurso e que extravasem as indicadas no art.º 63.º, n.º 1, do RGCO, hão-de ser conhecidas no âmbito do despacho do art.º 64.º.<sup>39</sup>

Mas Alexandra Vilela já parece entender, que para além das questões meramente formais, no âmbito deste despacho do art.º 63.º, é permitido ao juiz proceder a um saneamento liminar dos autos, apreciando a competência do tribunal, a legitimidade do recorrente, ou outras questões que obstem ao conhecimento do mérito do recurso, v.g. situações de amnistia ou prescrição.<sup>40</sup> No entanto, para Alexandra Vilela, o que não será possível no âmbito do despacho do art.º 63.º do RGCO é a determinação do convite ao aperfeiçoamento que implique a devolução dos autos à Administração para que esta corrija ou burile a instrução, acrescentando-a nos aspectos em falta.<sup>41</sup>

Rejeitado o recurso, há que comunicar à autoridade administrativa da respectiva decisão, após o seu trânsito – cf. art.º 70.º, n.º 4, do RGCO.

Deste despacho liminar há recurso, com subida imediata – cf. art.º 63.º, n.º 2, do RGCO.

#### **4.6. Retirada da acusação e do recurso**

Conforme o preceituado no art.º 65.º-A do RGCO, a todo o tempo e até à sentença da 1.ª instância, ou até ser proferido o despacho decisório do juiz, referido no art.º 64.º, n.º 2, do RGCO, o MP, com o acordo o arguido, pode retirar a acusação.

Neste caso, a autoridade administrativa é ouvida, salvo de o MP “entender que tal não é indispensável para uma adequada decisão” – cf. art.º 65.º-A, n.º 2, do RGCO.

Divergindo as posições do MP e da autoridade administrativa, vale a daquele.

A desistência da acusação terá de ter por base razões de pura legalidade, v.g., decorrentes da aferição que o MP faça do processo e dos vícios que o invalidem e não critérios de oportunidade.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> Cf. neste sentido, DANTAS, António Leones – O Despacho Liminar do recurso de Impugnação no Processo das Contra-Ordenações [Em linha]. Regime Geral das Contraordenações e as Contraordenações Administrativas e Fiscais, CEJ. Set.2015 [Consultado em 03-03-2017]. Disponível em: <http://bit.ly/2vfLE2E>, 16. DANTAS, António Leones Dantas - Considerações..., *ob. cit.*, p. 74. SOUSA, Jorge Lopes de, SANTOS, Manuel Simas – Contra-Ordenações..., *ob. cit.*, pp. 495 e 496. PEREIRA, António Beça - Regime..., *op. cit.*, pp. 190 e 191. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, p. 263. Na jurisprudência vide o Ac. do STA P. n.º 0271/13, de 23-04-2013, Relatora Fernanda Maçãs e Ac. do TRP P. n.º 0842856, de 04-06-2008, Relator Isabel Pais Martins.

<sup>40</sup> In VILELA, Alexandra - O direito..., *ob. cit.*, p 460 e 461. Vide ainda pp. 459-464

<sup>41</sup> Cf. VILELA, Alexandra - O direito..., *ob. cit.*, p 460 e 461. Vide ainda p. 463-464.

<sup>42</sup> Cf. neste sentido DANTAS, A. Leones - O Ministério..., *ob. cit.*, p. 32. MENDES, António Jorge Fernandes de Oliveira, CABRAL, José António Henriques dos Santos - Notas..., *ob. cit.*, pp.175 e 176. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, p. 271.

Leones Dantas liga estas razões a exigências de economia processual, evitando-se “a prossecução de um processo em relação ao qual se tenha tornado evidente que não conduzirá à condenação do arguido”.<sup>43</sup>

Verificada a desistência da acusação, com o acordo do arguido, não cumprirá ao juiz apreciar dos seus fundamentos, devendo, antes, apenas, determinar o arquivamento do processo em razão da desistência efectuada.

Leones Dantas faz equiparar a retirada da acusação à desistência da acusação em processos de natureza penal relativos a crimes de natureza particular, situação prevista nos art.ºs. 50.º e 51.º do CCP.<sup>44</sup>

Igualmente, o recurso pode ser retirado pelo arguido até à sentença em 1.ª instância (ou julgamento), ou até ser proferido o despacho decisório do juiz (do art.º 64.º, n.º 2), mas se o for depois do início da audiência de julgamento, terá de haver acordo do MP – cf. art.º 71.º do RGCO.

Conforme Pinto de Albuquerque, o defensor, mesmo sem poderes especiais, pode retirar o recurso, atenta a natureza não penal dos bens jurídicos em causa.<sup>45</sup>

Esta intervenção obrigatória do MP vai permitir que este avalie da eventual existência de uma situação de efeito *ne bis in idem*. Isto porque, a retirada do recurso implicará a estabilização da decisão impugnada, que se torna definitiva e plenamente eficaz.

Em casos de retirada do recurso, mantém-se a obrigação de pagamento das custas pelo arguido – cf. art.º 94.º, n.º 3, do RGCO.

Nos casos de retirada do recurso, o processo é devolvido à autoridade administrativa, que determinará o pagamento da coima, conforme decisão anterior, sob pena de execução coerciva.

#### **4.7. Julgamento por despacho judicial**

O julgamento por despacho judicial irá ocorrer nas situações em que o juiz considera não ser necessária a audiência do julgamento - porque as questões a decidir são de mero direito, ou sendo questões de facto, a sua apreciação não implica ou depende da realização de mais prova - e desde que não haja oposição do MP e do arguido – cf. art.º 64.º, n.ºs. 1 e 2, do RGCO.

---

<sup>43</sup> Cf. DANTAS, António Leones - Direito das Contra-ordenações..., *ob. cit.*, p. 87.

<sup>44</sup> Cf. DANTAS, António Leones - Direito das..., *ob. cit.*, pp. 86 e 87.

<sup>45</sup> Cf. neste sentido ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, p. 289.

Se o recorrente ou o MP se opuserem à decisão por despacho, o juiz terá de marcar o julgamento – cf. art.º 64.º, n.º 2, do RGCO.

Para o efeito desta audiência, ter-se-á de notificar o arguido e o MP da intenção do conhecimento da decisão por simples despacho e da sua justificação – assim se fundamentando esta decisão - e para se pronunciarem, querendo, indicando-se das razões do conhecimento por esta via (cf. neste sentido o Ac. do TRC P. n.º 2515/09.6TALRA.C1, de 27-10-2010, Relator Mouraz Lopes e o Ac. TRC P. n.º 589/12.1T2iLH.C1, de 15-05-2013, Relatora: Maria José Nogueira).

Leones Dantas defende que esta oposição não implica uma pronúncia expressa no sentido da concordância com a decisão por despacho, bastando-se com a prática de declarações ou actos incompatíveis com tal forma de decisão, v.g., porque o arguido no requerimento que apresente ofereça prova a apresentar na audiência.<sup>46</sup>

Neste sentido também já se decidiu no Ac. do Tribunal da Relação do Porto (TRP) P. n.º 0643695, de 25-10-2006, Relator Isabel Pais Martins, onde se considerou que “Traduz oposição à decisão por despacho da impugnação da decisão da autoridade administrativa o facto de o arguido no seu requerimento oferecer prova que se compromete a apresentar na audiência.” Igualmente, esta foi a posição do Ac. do TRP P. n.º 666/14.4T8AGD.P1, de 09-09-2015, Relatora: Ana Bacelar.

Pinto de Albuquerque indica que a oposição à decisão por despacho judicial pode ser expressa ou tácita. O Autor considera também que “o requerimento de produção de prova do MP constitui uma forma tácita de oposição à decisão do recurso por mero despacho judicial”.<sup>47</sup> Porém, Pinto de Albuquerque admite a revogação daquela declaração em qualquer momento até à prolação da decisão. Nessa medida, ainda que um sujeito processual tenha indicado prova testemunhal nos autos judiciais, se nada vier a dizer quando notificado para se opor à decisão por despacho, entende o Autor que deve ser considerada a sua não oposição.<sup>48</sup>

Beça Pereira tem entendimento diverso, considerando que a oposição indicada no art.º 64.º, n.º 2, do RGCO, tem de ser expressa e inequívoca.<sup>49</sup>

Porque o interesse público se considera defendido pelo MP, aqui se incluindo o interesse da autoridade administrativa no processo de contra-ordenação, o RGCO não

---

<sup>46</sup> Cf. neste sentido, DANTAS, António Leones - Direito das..., *ob. cit.*, p. 79.

<sup>47</sup> In ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, p. 258.

<sup>48</sup> Cf. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, p. 267.

<sup>49</sup> Cf. PEREIRA, António Beça - Regime..., *op. cit.*, p. 198.

exige a falta de oposição da autoridade administrativa para o julgamento poder ocorrer por simples despacho.

O julgamento por despacho, previsto no art.º 64.º do RGCO, será aplicável às situações em que não haja necessidade de produzir novos meios de prova, podendo, desde logo, ser decidida a impugnação.

Pinto de Albuquerque refere a possibilidade de o juiz decidir por despacho judicial ainda que “necessite de proceder a esclarecimentos sobre a matéria de facto que possam ter lugar fora da audiência de julgamento, como sucede, por exemplo com a junção de um documento aos autos ou com a realização de uma perícia. Neste caso, os sujeitos devem ter a oportunidade de se pronunciar sobre os novos elementos de prova, bem como requerer a realização da audiência de julgamento”.<sup>50</sup>

Através deste despacho o juiz pode ordenar o arquivamento do processo, absolver o arguido ou manter ou alterar a condenação, conforme o preceituado no art.º 64.º, n.º 3, do RGCO.

Caso o juiz determine o arquivamento do processo deve, contudo, determinar a prévia audição da autoridade administrativa, conforme decorre da aplicação conjugada dos art.ºs. 64.º, n.º 3 e 70.º, n.º 2, do RGCO.

O arquivamento do processo justificar-se-á nos casos em que seja legalmente impossível o procedimento, por extinção da responsabilidade pela prática da contra-ordenação, v.g., por razões de pagamento voluntário, de falta de personalidade e capacidade judiciária do arguido, caso julgado sobre o mesmo facto, prescrição ou amnistia. Estas serão excepções e questões prévias de conhecimento officioso.

Ainda neste despacho, por equiparação com as situações que determinem o arquivamento do processo, serão cognoscíveis eventuais nulidades de forma da decisão recorrida que inviabilizem que o tribunal conheça o recurso, podendo ser declarada nula essa decisão (ou o próprio processo) e determinada a remessa dos autos à autoridade administrativa para suprimento da nulidade constatada. Neste caso o processo não é arquivado em termos definitivos, mas é conhecida a nulidade pelo tribunal e transitada em julgado essa decisão, o processo é remetido à autoridade administrativa, que retomará os seus termos. Esta posição, com a qual concordamos, é defendida por Leones Dantas.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> In ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, p. 266.

<sup>51</sup> Cf. DANTAS, António Leones - Direito das..., *ob. cit.*, pp. 79 e 80; Cf. neste sentido, DANTAS, António Leones – O Despacho..., *ob. cit.*, p. 22.

Pelo despacho do art.º 64.º, n.º 3, do RGCO, o juiz pode ainda absolver o arguido ou confirmar total ou parcialmente o decidido pela autoridade administrativa, mantendo ou alterando a condenação – cf. também o n.º 4 do preceito. Nestes casos, o juiz conhece de mérito do recurso. A obrigação de fundamentação para os casos de absolvição vem expressa no art.º 64.º, n.º 5, do RGCO. No caso de manutenção ou alteração da condenação a obrigação de fundamentação consta do n.º 3 do citado artigo.

#### **4.8. Julgamento em audiência**

Aceite o recurso, não tencionando decidir por despacho, o juiz marca a audiência – cf. art.ºs. 64.º, n.º 1 e 65.º do RGCO.

Como se disse, esta audiência justifica-se quando seja necessária a produção de prova, porque o juiz assim o entende, ou porque as partes – o arguido ou o MP – a requereram.

Assim, no despacho que marca a data da audiência o juiz deve também indicar qual a é prova que se pretende produzir, face aos factos que se consideram relevantes para a tomada da decisão final. Nas palavras da lei, é ao juiz que “compete (...) determinar o âmbito da prova a produzir” – cf. art.º 72.º, n.º 2, do RGCO. O juiz não está, portanto, vinculado à promoção da prova que tenha sido indicada pelo MP nos termos do art.º 72.º, n.º 1, do RGCO, nem à prova requerida pelo arguido ou indicada pela autoridade administrativa.<sup>52</sup>

As partes podem, depois, pronunciar-se relativamente àquela definição do objecto da prova, pedindo o aditamento de novos factos ou a produção de outros meios de prova.<sup>53</sup>

A autoridade administrativa pode igualmente oferecer prova na sequência da notificação que lhe seja feita para a audiência do julgamento, no prazo de 20 dias – cf. art.º 315.º, n.º 1, do CPP.<sup>54</sup>

Considerando-se que se está frente a uma verdadeira impugnação (e não a um recurso, a um meio processual apenas cassatório), o arguido pode alegar no seu recurso factos novos, nunca antes alegados na fase administrativa.<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> Cf. neste sentido DANTAS, António Leones - Direito das..., *ob. cit.*, pp. 84 e 85.

<sup>53</sup> Cf. neste sentido, DANTAS, António Leones – O Despacho..., *ob. cit.*, p. 23.

<sup>54</sup> Cf. neste sentido ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, pp. 287 e 292.

<sup>55</sup> Cf. neste sentido ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, pp. 249 e 250 e jurisprudência citada pelo Autor.

Mas, por força da regra da proibição da *reformatio in pejus*, já o MP, na acusação, não pode alargar o âmbito objectivo do processo, com o acrescento de novos factos, que a alterem substancialmente.

Aliás, em processo de contra-ordenação não pode ocorrer uma alteração substancial dos factos, em sentido desfavorável ao arguido, seja por via da acusação deduzida pelo MP, seja já em fase de julgamento.

Pinto de Albuquerque indica que a regra em processo de contra-ordenação é a da admissibilidade da alteração dos factos favorável ao arguido, por se dever entender este meio processual como uma nova instância sobre a matéria de facto, e da inadmissibilidade da alteração dos factos em sentido desfavorável, por via da proibição do *reformatio in pejus* e porque o MP não tem nesta matéria competência primária.<sup>56</sup>

Quando em julgamento se venha a proceder a uma diversa alteração da qualificação jurídico-penal dos factos, há que advertir dessa alteração o arguido, por aplicação do art.º 358.º, n.º 3, do CPP, para que este possa exercer de forma plena o seu direito do contraditório.

Neste despacho em que se marca a audiência, para além da apreciação da prova a produzir nessa audiência, há que ponderar acerca da presença do arguido e da intervenção da autoridade administrativa.

A presença do MP nesta audiência é obrigatória – cf. art.º 69.º do RGCO.

Já a presença da entidade administrativa é facultativa – cf. art.º 70.º do RGCO.

Igualmente, a presença do arguido será, em princípio, facultativa, devendo, na ausência, estar representado por defensor – cf. art.ºs. 67.º e 68.º do RGCO. Porém, se o tribunal considerar que a presença do arguido em audiência é necessária para o esclarecimento dos factos, poderá determiná-la – cf. art.ºs. 67.º, n.ºs. 1, 3 e 68.º, n.º 2, do RGCO.

Sendo o arguido uma pessoa colectiva, a representação rege-se pelo art.º 7.º do RGCO.

Nos termos do art.º 67.º, n.º 3, do RGCO, o tribunal pode solicitar a audiência do arguido por outro tribunal, quando seja impossível ao arguido comparecer no tribunal competente, devendo a realização desta diligência ser comunicada ao MP e ao defensor, sendo o respectivo auto lido na audiência – cf. art.º 318.º, do CPP, aqui aplicável subsidiariamente.

---

<sup>56</sup> ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, p. 275.

De notar, que por aplicação subsidiária do art.º 61.º, n.º 1, alínea d), do CPP, o arguido, comparecendo à audiência, tem direito ao silêncio (corolário do princípio *nemo tenetur se ipsum accusare*).

Entendendo o tribunal que a presença do arguido em audiência é necessária, se este faltar à mesma, mantendo-se o anterior juízo, pode ser marcada uma nova audiência – cf. art.º 68.º, n.º 1.

No entanto, pode também o tribunal entender que aquela presença obrigatória deixou de fazer sentido, seguindo-se, neste caso a tramitação indicada no n.º 2 do art.º 68.º do RGCO: tomar-se-ão em conta as declarações que lhe tenham sido colhidas no processo ou registrar-se-á que ele nunca se pronunciou sobre a matéria dos autos, não obstante ter sido concedida a oportunidade para o fazer, e julgar-se-á.

Tendo sido determinada a comparência do arguido em audiência, a sua falta terá de ser justificada ou sancionada, aplicando-se supletivamente o determinado nos art.ºs. 116.º e 117.º do CPP. A falta não justificada é sancionada nos termos do art.º 116.º do CPP, com uma soma entre 2 UC e 10 UC.

Conforme Leones Dantas, para efeitos do art.º 68.º, n.º 2, do RGCO, o requerimento de recurso não pode ser entendido como uma tomada de posição por parte do arguido sobre a matéria dos autos. Ou seja, tal requerimento não vale como declarações que lhe tenham sido colhidas no processo. Porém, o mesmo raciocínio já não se aplicará quanto a requerimentos que apresente nos termos do art.º 50.º do RGCO.<sup>57</sup>

Leones Dantas indica esta norma do art.º 68.º, n.º 2, do RGCO como uma norma genérica, que tanto se aplica aos casos em que tenha sido declarada necessária a presença do arguido, como aos casos em que tal presença tenha sido entendida como facultativa.<sup>58</sup>

Portanto, quando a presença do arguido em audiência for entendida como facultativa, esta pode ocorrer ainda que não esteja presente nem o arguido, nem o seu defensor.

No que concerne à comunicação indicada no art.º 70.º, n.º 3, do RGCO, da data da audiência às autoridades administrativas e à audição do seu representante, Leones

---

<sup>57</sup> Cf. DANTAS, António Leones Dantas - Considerações..., *ob. cit.*, p. 77.

<sup>58</sup> Cf. DANTAS, António Leones - Direito das..., *ob. cit.*, p. 82.

Dantas advoga a aplicação por analogia do art.º 145.º do CPP, relativo às declarações e notificações do assistente e das partes civis.<sup>59</sup>

No que se refere à posição processual da autoridade administrativa, reza o art.º 70.º, n.º 1, do RGCO, que “o tribunal concederá às autoridades administrativas a oportunidade de trazerem à audiência os elementos que reputem de convenientes para a correcta decisão do caso, podendo um representante daquelas autoridades participar na audiência”.

Analisando o citado preceito e o regime do assistente em processo penal, Costa Pinto e Pinto de Albuquerque indicam posição da autoridade administrativa na fase judicial como acessória do MP, de colaborador deste. Costa Pinto acrescenta que a autoridade administrativa não é uma verdadeira “parte processual, mas uma entidade pública sujeita a um dever de objectividade decorrente dos quadros de legalidade a que está sujeita”, pelo que “representa em juízo os poderes que lhe estão confiados e colabora tecnicamente com o Tribunal e o Ministério Público para a boa decisão da causa”.<sup>60</sup>

Alexandra Vilela afasta a natureza do estatuto de assistente com relação à autoridade administrativa, mas indica-o como equiparado, porque colaborando com o MP.<sup>61</sup>

Quanto aos poderes concretos em sede de audiência do representante da autoridade administrativa, Costa Pinto e Beça Pereira, referem-nos como sendo similares ao do defensor, na medida em que pode participar formalmente na audiência, podendo usar da palavra, alegar, interrogar o arguido e inquirir testemunhas e peritos.<sup>62</sup>

De notar, que se o representante da autoridade administrativa for convocado como testemunha, esse representante não poderá assistir aos depoimentos antecedentes, propondo Pinto de Albuquerque que o representante da autoridade administrativa seja ouvido logo a seguir ao arguido e antes das restantes testemunhas.<sup>63</sup>

À manutenção da ordem do julgamento aplica-se o art.º 85.º do CPP.<sup>64</sup>

---

<sup>59</sup> Cf. DANTAS, António Leões - Direito das..., *ob. cit.*, p. 84.

<sup>60</sup> In PINTO, Frederico de Lacerda da Costa – “O ilícito de mera ordenação social e a erosão do princípio da subsidiariedade da intervenção penal”, in *Direito Penal Económico e Europeu*, Vol. I, Coimbra: Coimbra Editora, 1998, pp. 118 e 119. Cf. ainda, do Autor, pp. 115, 116 e 125. Cf. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – *Comentário...*, *ob. cit.*, p. 285.

<sup>61</sup> Cf. VILELA, Alexandra - *O direito...*, *ob. cit.*, pp. 472-478.

<sup>62</sup> Cf. PEREIRA, António Beça - *Regime...*, *op. cit.*, pp. 219 e 220. PINTO, Frederico de Lacerda da Costa – “O ilícito de...”, *op. cit.*, p. 118.

<sup>63</sup> Cf. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – *Comentário...*, *ob. cit.*, p. 287.

<sup>64</sup> Cf. neste sentido ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – *Comentário...*, *ob. cit.*, p. 274.

## 5. Prova

Nos processos contra-ordenacionais a prova que tenha sido produzida perante a autoridade administrativa pode valer como prova para a decisão judicial. Assim, para a sua decisão cumpre ao juiz considerar e valorar não só a prova que é invocada pelo arguido e pelo MP, mas ainda, aquela que já tenha sido discutida e coligida nos autos pela autoridade administrativa.<sup>65</sup>

Nesta sede, Ferreira Antunes defende que em processos de contra-ordenação só se deverá admitir provas já oferecidas na fase administrativa, permitindo-se com o julgamento a repetição ou renovação dessa prova e uma nova ponderação da mesma.<sup>66</sup>

Não acompanhamos o Autor neste entendimento, inclinando-nos, antes, para aceitar as críticas de Costa Pinto, relativamente ao próprio aproveitamento da prova já produzida perante a autoridade administrativa, quando esta releve para a decisão a tomar no recurso de contra-ordenação.<sup>67</sup>

Segundo o art.º 72.º, n.º 1, do RGCO, compete ao MP promover a prova de todos os factos que considere relevantes para a decisão. Para cumprimento desta obrigação, o MP deve considerar quer os argumentos aduzidos no recurso pelo arguido e respectiva prova, quer o que vier indicado pela autoridade administrativa. Esta interpretação alargada do dever do MP decorre, na nossa opinião, dos princípios da legalidade, da oficiosidade, do inquisitório e da verdade material, cuja prossecução é também exigível ao MP e da obrigação de imparcialidade e objectividade que se requer ao MP enquanto sujeito processual no processo de contra-ordenação.

No sentido do propugnado, referem-se Oliveira Mendes e Santos Cabral, quando invocando Figueiredo Dias, indicam que “não é função do MP com efeito, sustentar a todo o custo, a acusação contra o arguido, mas sim auxiliar o juiz na descoberta da verdade material; não recai sobre aquele um “dever de acusação” mas antes um “dever de objectividade”.<sup>68</sup> Semelhante, parece ser a posição de Ferreira Antunes.<sup>69</sup>

---

<sup>65</sup> Cf. a este propósito DANTAS, A. Leones - O Ministério..., *ob. cit.*, p. 28. MENDES, António Jorge Fernandes de Oliveira, CABRAL, José António Henriques dos Santos - Notas..., *ob. cit.*, pp.170-172. Cf. neste sentido ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de - Comentário..., *ob. cit.*, pp. 148, 149, 291 e 292. ANTUNES, Manuel Ferreira Antunes - Reflexões..., *ob. cit.*, pp. 104 e 105. Criticando esta “duplicação”, vide, PINTO, Frederico de Lacerda da Costa - “O ilícito...”, *ob. cit.*, pp. 85 e 86.

<sup>66</sup> Cf. ANTUNES, Manuel Ferreira Antunes - Reflexões..., *ob. cit.*, pp. 105 e 111.

<sup>67</sup> Cf. criticando este aproveitamento, vide, PINTO, Frederico de Lacerda da Costa - “O ilícito...”, *ob. cit.*, pp. 85 e 86.

<sup>68</sup> In MENDES, António Jorge Fernandes de Oliveira, CABRAL, José António Henriques dos Santos - Notas..., *ob. cit.*, p.185.

<sup>69</sup> Cf. ANTUNES, Manuel Ferreira Antunes - Reflexões..., *ob. cit.*, pp. 102, 103 e 107.

Contra esta posição, indicando que o MP não terá de se pronunciar no âmbito do art.º 72.º, n.º 1, do RGCO, quanto aos factos e correspondentes meios de prova que o arguido entenda dever provar, indica-se Leones Dantas.<sup>70</sup>

Por seu turno, ao juiz compete determinar, oficiosamente, o âmbito da prova a produzir – cf. art.º 72.º, n.º 2, do RGCO.

Igualmente, o arguido deve indicar no recurso que tenha interposto a matéria fáctica que pretende ver discutida nos autos e os meios de prova que quer ver produzidos. Assim, o arguido deve juntar ao seu recurso a prova documental que disponha e indicar a as testemunhas que quer ver ouvidas. Se a matéria em questão e respectiva prova já tiver sido apreciada e ponderada pela autoridade administrativa, no âmbito da decisão condenatória, incumbirá ao arguido explicitar no recurso as suas razões da sua discordância quanto àquela apreciação e ponderação, justificando a necessidade da renovação dessa prova.<sup>71</sup>

Por aplicação conjugada dos art.º 41.º RGCO e 315.º, n.º 1, do CPP, a prova pode ser indicada ou junta até 20 dias contados da notificação do despacho que designa a data da audiência.

Até à audiência pode ser determinada a prestação de mais prova pelo tribunal, podendo este ordenar a prova que entenda necessária para a decisão a tomar – cf. art.º 72.º, n.º 2, do RGCO. Em processo de contra-ordenações, como acima se referiu, o tribunal está vinculado ao princípio da verdade material.

São admissíveis todas as provas que não forem proibidas por lei – cf. art.º 125.º do CPP.

É admissível prova por confissão do arguido, desde que válida e sem reservas – cf. art.º 344.º do CP.<sup>72</sup>

É, portanto, admissível a prova, documental, a reger-se nos termos do art.º 164.º e ss. do CPP, testemunhal, nos termos dos art.º 125.º e ss. do CPP, por acareação, conforme art.º 146.º do CPP e pericial, conforme art.ºs. 151.º e ss. do CPP.

Na prova documental, refiram-se as regras de valoração indicadas nos art.º 167.º e 169.º do CPP.

---

<sup>70</sup> Cf. DANTAS, A. Leones - O Ministério..., *ob. cit.*, p. 31.

<sup>71</sup> Cf. neste sentido, DANTAS, António Leones – O Despacho..., *ob. cit.*, p. 19.

<sup>72</sup> Cf. neste sentido ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, pp. 250 e 279.

Por aplicação supletiva do art.º 165.º, n.º 1 do CPP, os documentos podem ser juntos até ao encerramento da audiência, com obrigação de se assegurar o contraditório, no prazo não superior a 8 dias, nos termos do n.º 2 do art.º 165.º do CPP.

Na prova testemunhal, aplicar-se-ão também supletivamente os art.ºs. 128.º e ss. do CPP. Não haverá limites para o número de testemunhas a estas terão de prestar juramento conforme art.º 132.º, n.º 1, al. c), do CPP (não se aplicando na fase judicial o preceituado no art.º 44.º do RGCO).

Face à celeridade que se quer impor ao processo contra-ordenacional só deve haver um adiamento por falta de testemunhas. Essa audiência terá também de manter-se como necessária para a averiguação da verdade material e a testemunha terá de ter justificado a sua falta. Poderá haver lugar à substituição de testemunhas, desde que o requerente se prontifique para a apresentar a nova testemunha.<sup>73</sup>

De notar o preceituado no art.º 163.º do CPP, relativamente ao “Valor da prova pericial”, que indica o seguinte: “1 - O juízo técnico, científico ou artístico inerente à prova pericial presume-se subtraído à livre apreciação do julgador. 2 - Sempre que a convicção do julgador divergir do juízo contido no parecer dos peritos, deve aquele fundamentar a divergência.”.

De referir, que a perícia sobre características físicas e psíquicas da pessoa só é admissível com o seu consentimento – cf. art.º 42.º, n.º 2, do RGCO.<sup>74</sup>

Por aplicação supletiva do CCP, pode haver recurso a consultores técnicos, nos termos do art.º 155.º do CPP, pode determinar-se o reconhecimento de pessoas e objectos, conforme os art.ºs. 147.º e 148.º do CPP, à reconstituição do facto, conforme art.º 150.º do CPP, podem ocorrer revistas e buscas, que se regem pelos art.º 174.º e ss. do CPP.

Nos termos do art.º 42.º do RGCO não é permitida a intromissão na correspondência ou nos meios de telecomunicações, nem a utilização de provas que impliquem a violação do segredo profissional e as provas que colidam com a reserva da vida privada, bem como os exames corporais e a prova de sangue, só serão admissíveis mediante o consentimento de quem de direito.

---

<sup>73</sup> Neste sentido, vide, ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.* p. 186. Porém, o Autor, a p. 274, vem indicar só ser possível o adiamento em processo contra ordenacional quando por falta do arguido, não das testemunhas. Cf. ainda o Ac. do TRC P. n.º 449/08.0TATNV.C1, de 18-04-2012, Relator: Luís Teixeira.

<sup>74</sup> Cf. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.* p. 161.

Faça-se uma última referência ao artigo 66.º, parte final, do RGCO, quando determina que não haverá lugar à redução de prova a escrito no processo de contra-ordenações.

Este preceito já foi apreciado pelo TC, que no Ac. n.º 50/99, P. n.º 814/98, de 19-01-1999, Relator Artur Maurício, considerou não ser inconstitucional esta determinação legal da não redução a escrito da prova, por se estar frente a um processo que se quer célere a abreviado (cf. no mesmo sentido o Ac. do TC n.º 73/07, P. n.º 1094/06, de 05-02-2007, Relator Bravo Serra).

Porém, da nossa parte, temos dúvidas que este artigo 66.º, parte final, do RGCO, deve manter-se a ser lido como permitindo a exclusão da gravação da prova, sobretudo em situações de coimas elevadas ou de sanções acessórias, por a não gravação poder pôr em causa o direito de recurso quanto à matéria de facto.

Como já se mencionou antes, o art.º 75.º, n.º 1, do RGCO, dispõe que, por regra, o recurso para a Relação (TCA) apenas abrange a matéria de Direito.

A jurisprudência maioritária tem entendido que estas normas não contendem com a CRP – art.º 32.º, n.ºs.1 e 10 – e o TC já o afirmou.<sup>75</sup>

No entanto, quando a decisão do tribunal altere os termos da condenação – pois pode alterar a matéria de facto que serve de base à condenação e pode alterar a medida da coima (no âmbito do RGCO), ou tudo isso em simultâneo (no âmbito da LQCA), o arguido não disporá de qualquer grau de jurisdição, sendo inexistente qualquer direito ao recurso. Nesta medida, mantemos dúvidas acerca da inconstitucionalidade das referidas normas, não podendo, acompanhar a citada jurisprudência sem quaisquer reservas.

Estas dúvidas estão expressas, *v.g.*, no Ac. do TRC, P. n.º 247/11.4TBSEI.C1., de 30-05-2012, que considerou inconstitucional a norma do artigo 66.º, do Regulamento, no segmento “não havendo lugar à redução da prova a escrito” se interpretada no sentido de que a prova não é gravada.

## 6. Sentença

---

<sup>75</sup> Cf. entre outros, os Acs. do TC n.º 73/07, P. n.º 1094/06, de 05-02-2007, Relator Bravo Serra, n.º 612/2014, P. n.º 227/2004, de 30-09-2014, Relator Carlos Fernandes Cadilha, n.º 50/99, P. n.º 814/98, de 19-01-1999, Relator Artur Maurício, do TRL n.º P2140/13.7TAPDL.L2-9, de 28-05-2015, Relator Carlos Benido, do TRP, P. n.º 3957/16.6T8MTS.P1, de 05-04-2017, Relator Maria das Dores da Silva e Sousa, do TRC P. n.º 1511/10.5TBTNV.C1, de 25-01-2012, Relatora Maria José Nogueira, do TRG, P. n.º 6146/10.0TBBERG.G1, de 03-05-2011, Relator Fernando Chaves . Também não levantando quaisquer dúvidas de constitucionalidade, vide, António Beça - Regime..., *op. cit.*, p. 211.

O RGCO no art.º 58.º, n.ºs. 1 e 3, elenca os vários elementos que devem contar da decisão administrativa condenatória, que aplica a coima.

Tem sido entendido pela jurisprudência que não há que exigir para aquela decisão uma fundamentação tão profunda como a que se exige à sentença criminal.<sup>76</sup>

Por seu turno, no que concerne à sentença judicial, prolatada no âmbito da acção de impugnação, o RGCO estipula, no caso das sentenças absolutórias, que delas devem constar as razões porque não se consideram provados os factos ou porque os mesmos não constituem uma contra-ordenação – cf. art.º 64.º, n.º 5, do RGCO.

Para as sentenças condenatórias, reza o art.º 64.º, n.º 4, do RGCO, onde se indica que as mesmas devem ser fundamentadas “tanto no que concerne aos factos como no direito aplicado e às circunstâncias que determinam a medida da sanção.”

Ou seja, para qualquer das sentenças, o RGCO determina a obrigação da sua fundamentação, de facto e de direito.

Simas Santos e Lopes de Sousa remetem esta obrigação de fundamentação para a obrigação genérica que decorre do art.º 97.º, n.º 5, do CPP, relativamente a todos os actos decisórios dos juízes.<sup>77</sup>

Os mesmos Autores, relativamente ao art.º 64.º, n.º 5, do RGCO, consideram dever fazer-se uma interpretação extensiva, abrangendo os casos em que haja qualquer divergência do tribunal relativamente à decisão administrativa que conduza a uma decisão de absolvição.<sup>78</sup>

Porém, porque se está frente a um processo sancionatório, que não obstante não exigir todas as garantias de um processo penal, não deixa de ter este direito como subsidiário, tenderíamos a indicar a obrigação de fundamentação de facto e de direito, não por referência àquela obrigação geral de fundamentação das decisões judiciais, mas, sim, por reporte à obrigação de fundamentação da sentença que é indicada para o

---

<sup>76</sup> Cf. neste sentido, entre outros os Acs. do TRL P. n.º 3882/15.8T8BRR.L1-4, de 25-01-2017, Relator Leopoldo Soares, do TRE P. n.º 170/15.3T8GDLE1, de 21-06-2016, Relator João Amaro, do TRE P. n.º 214/15.9T8GDLE1, de 10-05-2016, Relator João Gomes de Sousa. Defendendo uma fundamentação próxima à da sentença penal vide, Acs. do Tribunal Central Administrativo Sul (TCAS) n.º 02678/08, de 10-11-2009, Relatora Magda Galdes, do TRE P. n.º 1779/05-1, de 29-11-2005, Relator Pires da Graça, do TRL P. n.º 5354/2008-5, de 21-04-2009, Relator Nuno Gomes da Silva, do TRL P. 00102055, de 11-03-2003, Relator Cabral Amaral, ou do TRP P. n.º 0210733, de 08-01-2003, Relator Orlando Gonçalves. Na doutrina, vide, SANTOS, Vítor Sequinho dos - O dever de fundamentação da decisão administrativa condenatória em processo contra-ordenacional, in Revista do CEJ, Lisboa, nº 14, sem. 2º (2010), ISSN 1645-829X, p. 338. SOUSA, Jorge Lopes de, SANTOS, Manuel Simas – Contra-Ordenações..., *ob. cit.*, pp. 425, 426 e 502. António Beça - Regime..., *op. cit.*, pp. 163 e 200. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – Comentário..., *ob. cit.*, pp. 268 e 269.

<sup>77</sup> Cf. SOUSA, Jorge Lopes de, SANTOS, Manuel Simas – Contra-Ordenações..., *ob. cit.*, p. 502.

<sup>78</sup> Cf. SOUSA, Jorge Lopes de, SANTOS, Manuel Simas – Contra-Ordenações..., *ob. cit.*, p. 502.

processo sumário e abreviado - cf. art.ºs. 389.º-A e 391.º-F do CPP. Ou seja, a sentença prolatada num processo de contra-ordenação não tem de seguir os termos de uma sentença penal, designadamente o indicado no art.º 374.º do CCP (vide também o art.º 375.º do CPP para as sentenças condenatórias e o art.º 376.º do CPP para as sentenças absolutórias), mas deverá aproximar-se do indicado no art.º 389.º-A do CPP para o processo sumário e abreviado (cf. também art.º 374.º do CPP).

De referir que Beça Pereira indica a obrigação de fundamentação da sentença em sede de processo contra-ordenacional por reporte para os elementos exigidos no art.º 374.º, n.º 2, do CPP.<sup>79</sup>

Portanto, a sentença aqui proferida, para além da identificação dos arguidos, deverá conter:

- a indicação sumária dos factos provados, que pode ser feita por remissão para a acusação e contestação, com indicação e exame crítico sucintos das provas;
- a exposição concisa dos motivos de facto e de direito que fundamentam a decisão;
- em caso de condenação, os fundamentos sucintos que presidiram à escolha e medida da sanção aplicada;
- o dispositivo, com a indicação das disposições legais aplicáveis, da decisão condenatória, de aplicação da coima e das sanções acessórias, ou absolutória, e da indicação do destino a dar às coisas ou objectos apreendidos, se aplicável ao caso (cf. art.º 48.º-A, n.º 3, do RGCO);
- a indicação de que o pagamento da coima deve ser feito no prazo máximo de 10 dias após o carácter definitivo ou o trânsito em julgado da decisão (cf. art.º 58.º, n.º 3, al. a), do RGCO);
- a indicação de que em caso de impossibilidade de pagamento tempestivo deve comunicar o facto por escrito à autoridade que aplicou a pena (cf. art.º 58.º, n.º 3, al. b), do RGCO);
- a condenação em custas (cf. art.º 94.º do RGCO).

Contrariamente ao referido no art.º 389.º-A do CPP, admitimos que da sentença proferida em processo contra-ordenacional não seja necessário constar a indicação dos factos não provados.

---

<sup>79</sup> Cf. António Beça - Regime..., *op. cit.*, p. 200.

Quanto ao raciocínio que deva ser desenvolvido nesta sentença, há que se aproximar daquele que se exige a uma sentença penal, devendo conter de forma clara, lógica e completa, a indicação de todos os factos essenciais e necessários:

- à caracterização da conduta e à sua imputação a um concreto agente, a título de conduta voluntária, dolosa ou negligente – para preencher os pressupostos relativos à acção ou à omissão e à tipicidade;

- à respectiva subsunção à norma jurídica violada e à consciência dessa ilicitude – para preencher os pressupostos ilicitude e culpa;

- deve indicar o direito, as normas jurídicas violadas e as sanções aplicadas – para se preencher o requisito punibilidade.

A sentença que for proferida em processo de contra-ordenação terá também que pronunciar-se sobre todas as questões que tenham sido suscitadas pelo arguido, pelo MP, ou pela entidade administrativa, sob pena de nulidade.

Mais se indique que a referida sentença deve restringir-se aos factos pelos quais o arguido vem acusado, podendo-se alterar, acrescentando, apenas, factos que sejam instrumentais.

Apesar de se poder proceder a diferente qualificação jurídica dos factos, o arguido e o MP devem ser notificados para se pronunciarem relativamente a esta possibilidade, por aplicação subsidiária do art.º 358.º do CPP.

Nos casos em que não vigore a regra do *reformatio in pejus* será possível na sentença alterar a sanção e/ou a sanção acessória e poder-se-á aplicar as sanções – principal ou acessória – de forma mais gravosa.

Será aqui também aplicável, com as devidas adaptações, o estatuído no art.º 379.º do CPP, relativamente à nulidade da sentença.

## **7. Recurso**

No art.º 73.º do RGCO indicam-se as situações em que se admite recurso da decisão judicial, recurso que será para o TCA.

Assim, há lugar a recurso quando:

- for aplicada ao arguido uma coima superior a 249,40€;
- a condenação do arguido abranger sanções acessórias;
- o arguido for absolvido ou o processo for arquivado, em casos em que a autoridade administrativa tenha aplicado uma coima superior a 249,40€ ou em que tal coima tenha sido reclamada pelo MP;

- a impugnação judicial for rejeitada;  
- o tribunal tenha decidido através de despacho não obstante o recorrente se ter oposto a tal.

- nos casos em que, a requerimento do arguido ou do MP, o TCA aceite o recurso da sentença por se afigurar manifestamente necessário à melhoria da aplicação do direito ou à promoção da uniformidade da jurisprudência.

O recurso é interposto no prazo de 10 dias a partir da sentença ou despacho, ou da sua notificação ao arguido, caso a decisão tenha sido proferida sem a presença deste, relevando a data do depósito da sentença para este efeito – cf. art.ºs. 74.º, n.º 1, do RGCO, 372.º, n.º 5 e 411.º, n.º 1, al. b), do CPP.

De referir, que pelo Ac. do TRL P. n.º 768/11.9TBSSB.L1-5, de 06-11-2012, Relator Agostinho Torres, foi decidido que não comparecendo o arguido ou seu defensor em audiência, essa falta não condiciona o início da contagem do prazo de recurso da decisão judicial, ficando o arguido habilitado a recorrer desde a data da leitura da sentença, pelo depósito que seja feita da mesma na secretaria do tribunal.

Também pelo Ac. do TRL P. n.º 2486/10.6TBOER, de 21.09.2011, Relator Jorge Gonçalves, foi entendido que o arguido considera-se notificado da sentença, depois de esta ter sido lida perante o defensor nomeado ou constituído, contando-se o prazo de recurso a partir dessa data, mesmo que o arguido não tenha comparecido a esse ato.

O recurso da sentença ou do despacho seguirá a tramitação do recurso em processo penal, conforme determina o art.º 74.º, n.º 4, do RGCO.

Quanto ao âmbito e efeitos do recurso, rege o art.º 75.º do RGCO, determinando que, a regra é do conhecimento circunscrito ao direito e que a decisão de recurso poderá alterar a decisão do tribunal recorrido sem qualquer vinculação aos seus termos e ao seu sentido, salvo o disposto no art.º 72.º-A, relativo à proibição do *reformatio in pejus*, ou anulá-la.

## **8. Tramitação em situações de suspeita da existência de concurso de contra-ordenação e crime**

Por fim, cumpre-nos fazer uma brevíssima referência á tramitação que deverá ocorrer em casos de suspeita da existência de concurso de contra-ordenação e crime.

Como corolário do art.º 29.º, n.º 5, da CRP, o art.º 79.º do RGCO proíbe o *ne bis in idem*.

Na mesma lógica, o art.º 20.º do RGCO indica que em caso de concurso de infracções o agente será sempre punido a título de crime, sem prejuízo da aplicação das sanções acessórias previstas para a contra-ordenação.

Daí, que havendo a suspeita de concurso de contra-ordenação e crime, haja que articular a tramitação do processo contra-ordenacional com aquela proibição constitucional, determinando o conhecimento da matéria contra-ordenacional em sede de processo crime.

Assim em termos esquemáticos, havendo suspeita de concurso de contra-ordenação e crime, pelos mesmos factos ou factos estreitamente conexos, a tramitação do processo ter-se-á de desenvolver da forma a seguir indicada.

(I) Se tal suspeita ocorre ainda que na fase administrativa:

- a competência para a tramitação do processo contra-ordenacional será do MP junto ao tribunal criminal, devendo a entidade administrativa remeter o processo ao MP para a sua tramitação como processo penal – cf. art.º 38.º e 39.º do RGCO (cf. também art.º 28.º da LQCO);

- aquela remessa vale como denúncia para a abertura do inquérito, pelo que, caso o MP conclua pela inexistência de crime, nesta fase (de inquérito), devolve os autos à entidade administrativa – cf. art.º 38.º e 40.º do RGCO;

Em situações de responsabilidade por crime, coima e/ou sanção acessória, a competência contra-ordenacional será do juiz penal – cf. art.º 39.º do RGCO.

(II) Se a suspeita de que os factos constituem contra-ordenação e crime surge após o envio dos autos para o MP, mas antes ser deduzida formalmente uma “acusação” pelo MP – cf. art.º 62.º do RGCO:

- face à apreciação destes autos o MP, considerando que os factos relatados integram um crime:

i) o MP requer ao juiz a prolação de despacho para que os autos sejam remetidos para a fase de inquérito criminal, para dedução de acusação em processo penal – cf. art.º 76.º, n.º 1, do RCGO;

ii) pode o juiz oficiosamente prolatar aquele despacho – cf. art.º 76.º, n.º 1, do RCGO.

O juiz não poderá contrariar uma prévia qualificação pelo MP de que os factos integram crime, pois se o MP assim entender há sempre uma obrigação de abertura do inquérito nos termos do art.º 262.º do CPP (pelo que o processo teria sempre de passar para a competência do tribunal criminal).

Nestes casos, há uma interrupção da instância nos tribunais administrativos, conforme determina o art.º 76.º, n.º 2, do RGCO, que retoma em sede de tribunal criminal.

A decisão de conversão do processo deve ser precedida de audição do arguido e do MP, se este não for o requerente – cf. art.º 53.º, n.º 1 e 61.º, n.º 1, al. b), do CPP.

A omissão da audição do arguido ou do MP (em 3 dias) gera uma irregularidade processual que segue o regime de arguição do art.º 123.º do CPP (cf. art.º 119.º e 120.º do CPP).

Os factos que integram os autos administrativos passarão a constituir uma denúncia para efeitos do processo crime e operam os efeitos da conversão indicada no art.º 76.º, n.º 2, RCGO, podendo aproveitar-se, na medida do possível, as provas já produzidas.

Não é gerado qualquer efeito *ne bis in idem* porque não ocorreu ainda qualquer acusação formal ou julgamento.

Mas se for proferida uma decisão final no processo de impugnação judicial relativo à coima aplicada (ou no processo penal, pelos mesmos factos, quando sejam qualificados de crime) haverá caso julgado material e opera o efeito de *ne bis in idem* – cf. art.º 79.º RGCO.

Se no processo criminal não vier a ser deduzida a acusação ou ela for rejeitada, reabre-se a instância contra-ordenacional, com o reenvio do processo ao tribunal administrativo para conhecer do recurso judicial da decisão de aplicação de coima – cf. art.º 76.º, n.º 2, do RGCO.

Se o MP deduzir acusação por crime, mas o tribunal criminal apenas a aceitar a título de contra-ordenação, o processo prossegue no tribunal criminal que aprecia a contra-ordenação – cf. art.º 77.º, n.º 2, do RGCO.

Se o tribunal a aceitar a acusação como crime, igualmente, mantém a competência para apreciar a contra-ordenação – cf. art.º 77.º, n.º 2, do RGCO.

Após a dedução da acusação no processo crime, a instância interrompida no tribunal administrativo findará por inutilidade, arquivando-se o processo no tribunal administrativo.

(III) Se a suspeita de que os factos constituem contra-ordenação e crime surgir após a dedução de uma acusação “formal” pelo MP junto do tribunal administrativo, nos termos do art.º 62.º do RGCO, poder-se-á discutir se tal acusação relativa a uma pena contra-ordenacional não implicará um efeito *ne bis in idem*, que proíbe a aplicação

do art.º 76.º do RGCO e a remessa dos autos para a fase de inquérito criminal. Isto porque, com essa remessa não se estará apenas a converter o processo contra-ordenacional em processo criminal, para ali prosseguir como inquérito, mas estar-se-á a prosseguir com o processo – agora criminal – quando já houve um processo contra-ordenacional onde já foi formulada uma “acusação” pelo MP, não obstante ai ter-se qualificado jurídico-penalmente aqueles mesmos factos apenas como conduzindo a uma infracção contra-ordenacional.

Face ao art.º 79.º, n.º 1, do RGCO, apenas o trânsito em julgado da decisão judicial que aprecie o facto como contra-ordenação preclui a possibilidade de reapreciação de tal facto como crime.

Assim, ainda que tenha sido deduzida uma acusação “formal” pelo MP nos termos art.º 62.º do RGCO, esta não é uma “verdadeira” acusação penal, equiparável à do art.º 283.º do CPP, tal como antes já se referiu.

Portanto, nesta perspectiva, de que a acusação que tenha sido deduzida no âmbito do art.º 62.º do RGCO, não pode equivaler à indicada no art.º 283.º do CPP, ainda aqui será possível a aplicação do art.º 76.º do RGCO.

Porém, se considerarmos que através da acusação que foi feita pelo MP ao abrigo do art.º 62º do RGCO há já uma delimitação do objecto do processo relativamente a certos factos ou condutas naturalísticas, fica-nos a dúvida se, neste caso, para evitar uma dupla investigação, avaliação e incriminação, ainda abrangida pelo princípio *ne bis in idem*, não haverá que aproveitar aquela que seja a acusação deduzida pelo MP nos termos art.º 62.º do RGCO, considerando que o processo é remetido ao tribunal criminal para ali prosseguir, já não para a fase de inquérito, mas antes para a fase de acusação. Valeria, então, como a acusação prevista no art.º 283.º do CPP (com a notificação ao arguido da mesma), a que (já) esteja feita no processo que vem oriundo dos tribunais administrativos.

Neste sentido veja-se o Ac. do TEDH Öztürk c. Allemagne, P. 8544/79, de 21-02-1984, onde o TEDH apreciando na exigência do art.º 6.º da CEDH do processo equitativo, considerou aplicáveis as garantias penais a um processo de “contravenção” e designadamente as relativas à acusação em matéria penal.<sup>80</sup>

De referir, igualmente, o Ac. do TEDH Sergey Zolotukhin c. Russia, P. 14939/03, de 10-02-2009, onde se considerou existir uma violação do art.º 4.º do

---

<sup>80</sup> Consultável em [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"appno":\["8544/79"\],"itemid":\["001-57553"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

Protocolo 7.º da CEDH por se estar a julgar e a punir no âmbito de dois diferentes procedimentos factos idênticos ou substancialmente iguais, não obstante a diferente qualificação.<sup>81</sup>

Por fim, refira-se, que se a suspeita da prática de contra-ordenação surgir em sede de tribunal criminal, o respectivo juiz mantém a competência para conhecer da contra-ordenação – cf. art.º 57.º e 77.º do RGCO (cf. também art.º 28.º, n.º 2, da LQCA).

Se o MP junto ao tribunal criminal, na fase de inquérito, concluir pela inexistência de crime - devolve os autos à autoridade administrativa – cf. art.ºs. 38.º, n.º 3 e 40.º, n.º 2, RGCO.

Lisboa, 14 de Julho de 2017

---

<sup>81</sup> Consultável em [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["Sergey Zolotukhin"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-91222"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)