



# DIÁRIO DA REPÚBLICA

Terça-feira, 2 de julho de 2019

Número 124

## ÍNDICE

### Gabinete do Representante da República para a Região Autónoma dos Açores

**Decreto do Representante da República para a Região Autónoma dos Açores n.º 1/2019:**

Exonera o Secretário Regional da Saúde . . . . . 3310

**Decreto do Representante da República para a Região Autónoma dos Açores n.º 2/2019:**

Nomeia a Secretária Regional da Saúde . . . . . 3310

### Presidência do Conselho de Ministros

**Decreto-Lei n.º 86/2019:**

Procede à aplicação aos bombeiros municipais das categorias e das remunerações previstas para os bombeiros sapadores . . . . . 3310

**Decreto-Lei n.º 87/2019:**

Regula as condições e as regras de atribuição e de cálculo das pensões de aposentação ou reforma dos trabalhadores integrados nas carreiras de bombeiro sapador e de bombeiro municipal . . . . 3313

**Resolução do Conselho de Ministros n.º 108/2019:**

Altera o Plano de Ação para a Economia Circular . . . . . 3316

### Supremo Tribunal de Justiça

**Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça n.º 3/2019:**

«Em processo contraordenacional, no recurso da decisão proferida em 1.ª instância o recorrente pode suscitar questões que não tenha alegado na impugnação judicial da decisão da autoridade administrativa.» . . . . . 3317

## GABINETE DO REPRESENTANTE DA REPÚBLICA PARA A REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

### Decreto do Representante da República para a Região Autónoma dos Açores n.º 1/2019

de 2 de julho

Ao abrigo do n.º 4 do artigo 231.º da Constituição da República Portuguesa, do n.º 2 do artigo 81.º e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 107.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, sob proposta do Presidente do Governo Regional dos Açores, Vasco Ilídio Alves Cordeiro e nos termos do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 30/2008, de 10 de julho, exonero o seguinte membro do XII Governo Regional:

Secretário Regional da Saúde — Dr. Rui Duarte Gonçalves Luís.

Assinado em Angra do Heroísmo em 1 de julho de 2019.

Publique-se.

O Representante da República para a Região Autónoma dos Açores, *Pedro Manuel dos Reis Alves Catarino*.

112411024

### Decreto do Representante da República para a Região Autónoma dos Açores n.º 2/2019

de 2 de julho

Ao abrigo do n.º 4 do artigo 231.º da Constituição da República Portuguesa, do n.º 2 do artigo 81.º e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 107.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, sob proposta do Presidente do Governo Regional dos Açores, Vasco Ilídio Alves Cordeiro e nos termos do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 30/2008, de 10 de julho, nomeio como membro do XII Governo Regional:

Secretária Regional da Saúde — Dr.ª Maria Teresa da Silveira Bretão Machado Luciano.

Assinado em Angra do Heroísmo em 1 de julho de 2019.

Publique-se.

O Representante da República para a Região Autónoma dos Açores, *Pedro Manuel dos Reis Alves Catarino*.

112411081

## PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

### Decreto-Lei n.º 86/2019

de 2 de julho

O Decreto-Lei n.º 106/2002, de 13 de abril, distingue bombeiros municipais de bombeiros sapadores, mantendo duas realidades paralelas que não espelham as reais funções dos profissionais que se encontram integrados em ambas as carreiras, impondo-se a sua uniformização, o que veio a ser reconhecido pelo artigo 99.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2018.

Por outro lado, a natureza da prestação de serviços diferenciados de proteção civil e socorro à população, pela sua especificidade e conteúdo funcional, justificou a criação

da Força Especial de Bombeiros em 2007, conforme Despacho n.º 22 396/2007, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 186, de 6 de agosto, cujo enquadramento legal importa agora definir no quadro da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil enquanto Força Especial de Proteção Civil.

No âmbito do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais é ainda identificada a necessidade da existência de um corpo de trabalhadores especialmente capacitados na gestão de fogos rurais, que conduziu à criação da Força de Sapadores Bombeiros Florestais, integrada no Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P., na nova lei orgânica deste Instituto.

Na medida em que as suas funções se reconduzem ao conteúdo funcional da carreira de bombeiro sapador, passa a aplicar-se o regime do Decreto-Lei n.º 106/2002, de 13 de abril, aos referidos trabalhadores.

Foram ouvidos os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas e a Associação Nacional de Municípios Portugueses.

Foram observados os procedimentos decorrentes da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, na sua redação atual.

Assim:

Nos termos da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição, o Governo decreta o seguinte:

#### Artigo 1.º

##### Objeto

1 — O presente decreto-lei determina a aplicação aos bombeiros municipais das categorias e das remunerações previstas para os bombeiros sapadores no Decreto-Lei n.º 106/2002, de 13 de abril, na redação dada pelo presente decreto-lei.

2 — O presente decreto-lei determina ainda a aplicação do regime da carreira dos bombeiros sapadores estabelecido no Decreto-Lei n.º 106/2002, de 13 de abril, na redação dada pelo presente decreto-lei, com as devidas adaptações, aos bombeiros e sapadores florestais das seguintes entidades:

*a*) Da força especial de proteção civil da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC), prevista no artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril;

*b*) Da Força de Sapadores Bombeiros Florestais do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P. (ICNF, I. P.), prevista no artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 43/2019, de 29 de março;

*c*) Das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

3 — O presente decreto-lei procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 106/2002, de 13 de abril, que estabelece o estatuto de pessoal dos bombeiros profissionais da administração local.

#### Artigo 2.º

##### Categorias dos bombeiros municipais

A carreira de bombeiro municipal desenvolve-se pelas mesmas categorias que a carreira de bombeiro sapador.

**Artigo 3.º****Remunerações**

Os bombeiros municipais auferem pela tabela remuneratória aplicável aos bombeiros sapadores, prevista no artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 106/2002, de 13 de abril, na redação dada pelo presente decreto-lei.

**Artigo 4.º****Equivalência de categorias**

1 — Aos trabalhadores integrados na carreira de bombeiro municipal, é aplicável a estrutura da carreira de bombeiro sapador, nos seguintes termos:

a) Os trabalhadores integrados na categoria de bombeiro de 3.ª classe passam a deter a categoria de sapador bombeiro;

b) Os trabalhadores integrados na categoria de bombeiro de 2.ª classe passam a deter a categoria de subchefe de 2.ª classe;

c) Os trabalhadores integrados na categoria de bombeiro de 1.ª classe passam a deter a categoria de subchefe de 1.ª classe;

d) Os trabalhadores integrados na categoria de subchefe passam a deter a categoria de subchefe principal;

e) Os trabalhadores integrados na categoria de chefe passam a deter a categoria de chefe de 2.ª classe.

2 — Os assistentes operacionais e assistentes técnicos que, à data da entrada em vigor do presente decreto-lei, exerçam funções correspondentes ao conteúdo funcional das carreiras de bombeiro municipal e bombeiro sapador previstas no Decreto-Lei n.º 106/2002, de 13 de abril, na redação dada pelo presente decreto-lei, devidamente certificadas pela ANEPC, podem ser integrados na carreira de sapador bombeiro através de procedimentos concursais.

3 — Os procedimentos concursais referidos no número anterior devem iniciar-se no prazo de um ano após a entrada em vigor do presente decreto-lei, podendo excepcionalmente ser dispensados os requisitos de ingresso na carreira, designadamente relativos à idade.

**Artigo 5.º****Força Especial de Proteção Civil**

O regime previsto no Decreto-Lei n.º 106/2002, de 13 de abril, na redação dada pelo presente decreto-lei, é aplicável, com as devidas adaptações, aos trabalhadores da força especial de proteção civil da ANEPC.

**Artigo 6.º****Sapadores bombeiros florestais**

1 — O regime previsto no Decreto-Lei n.º 106/2002, de 13 de abril, é aplicável, com as devidas adaptações aos trabalhadores da Força de Sapadores Bombeiros Florestais do ICNF, I. P.

2 — Os atuais assistentes operacionais e assistentes técnicos do ICNF, I. P., das autarquias locais e das entidades intermunicipais que se encontrem a exercer funções correspondentes ao conteúdo funcional previsto no anexo III do Decreto-Lei n.º 106/2002, de 13 de abril, na redação dada pelo presente decreto-lei, devidamente certificadas pelo ICNF, I. P., podem ser integrados nesta carreira através de procedimentos concursais.

3 — Os procedimentos concursais referidos no número anterior, com exceção dos relativos às autarquias locais e às entidades intermunicipais, devem iniciar-se no prazo de um ano após despacho prévio favorável dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e administração pública e pela área das florestas, podendo excepcionalmente ser dispensados os requisitos de ingresso na carreira, designadamente relativos à idade.

**Artigo 7.º****Alteração ao Decreto-Lei n.º 106/2002, de 13 de abril**

Os artigos 5.º, 7.º, 17.º, 18.º e 25.º do Decreto-Lei n.º 106/2002, de 13 de abril, passam a ter a seguinte redação:

**«Artigo 5.º**

[...]

O conteúdo funcional dos bombeiros sapadores e dos sapadores bombeiros florestais consta, respetivamente, dos anexos I e III ao presente diploma, do qual fazem parte integrante.

**Artigo 7.º**

[...]

1 — O recrutamento para os cargos de comandante e de 2.º comandante de regimento, batalhão ou companhia quando autónoma é feito, por escolha, de entre indivíduos licenciados com experiência de, pelo menos, quatro anos na área da proteção e do socorro e no exercício de funções de comando ou de chefia.

2 — [...].

3 — [...].

4 — O recrutamento para os cargos de adjunto técnico dos corpos de bombeiros profissionais é feito, por concurso, de entre trabalhadores da carreira técnica superior ou da carreira de bombeiro sapador licenciados, com experiência de pelo menos quatro anos na carreira.

5 — [...].

6 — O recrutamento para os cargos de comandante e de 2.º comandante de regimento, batalhão ou companhia quando autónoma, da Força de Sapadores Bombeiros Florestais do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P., é feito, por escolha, de entre indivíduos licenciados com experiência de, pelo menos, quatro anos nas áreas descritas no anexo III ao presente diploma e no exercício de funções de comando ou de chefia.

**Artigo 17.º**

[...]

1 — [...].

2 — [...].

3 — [...].

4 — [...].

5 — A duração, o conteúdo programático e o sistema de funcionamento e avaliação dos cursos de promoção são aprovados por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da administração interna, da administração local, da Administração Pública e das florestas, ouvidas a Associação Nacional de Municípios Portugueses e as organizações sindicais.

## Artigo 18.º

[...]

- 1 — [...].
- 2 — [...].
- 3 — [...].
- 4 — [...].
- 5 — [...].
- 6 — [...].
- 7 — [...].

8 — O regulamento geral do estágio, contendo, designadamente, o sistema de funcionamento e a avaliação, é aprovado por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da administração interna, da administração local, da Administração Pública e das florestas, ouvidas a Associação Nacional de Municípios Portugueses e as organizações sindicais.

- 9 — [...].

## Artigo 25.º

[...]

- 1 — [...].

2 — Para efeitos do número anterior, a disponibilidade permanente reporta-se às seguintes funções:

- a) O combate a incêndios; e, no caso dos sapedores bombeiros florestais, ações de vigilância;
- b) O socorro às populações em caso de incêndios, inundações, desabamentos, abalroamentos e em todos os acidentes, catástrofes ou calamidades;
- c) O socorro a naufragos e buscas subaquáticas;
- d) O socorro e transporte de sinistrados, incluindo a urgência pré-hospitalar, no âmbito do sistema integrado de emergência médica.»

## Artigo 8.º

**Aditamento ao Decreto-Lei n.º 106/2002, de 13 de abril**

É aditado o artigo 28.º-A ao Decreto-Lei n.º 106/2002, de 13 de abril, com a seguinte redação:

## «Artigo 28.º-A

**Alteração de funções**

1 — Após completarem 50 anos, os trabalhadores integrados nas categorias de sapador bombeiro, subchefe de 2.ª, subchefe de 1.ª e subchefe principal do quadro ativo, podem requerer a alteração das funções operacionais, nomeadamente funções de elevada exigência física, para funções de natureza administrativa, logística e ou de instrução, quando estejam habilitados para o efeito, de acordo com as necessidades do serviço.

2 — O requerimento é dirigido ao dirigente máximo do órgão ou serviço, com parecer prévio do comandante do respetivo corpo de bombeiros.

3 — Quando completarem 55 anos, os trabalhadores têm direito à alteração de funções prevista no n.º 1, podendo ser colocados em posto de trabalho fora do corpo de bombeiros.

4 — A alteração prevista no número anterior carece do acordo do trabalhador.

5 — O disposto nos números anteriores não pode implicar diminuição da remuneração base, tendo o trabalhador direito às condições de trabalho mais favoráveis

que sejam inerentes às funções exercidas, mantendo igualmente todos os direitos da categoria de origem.

6 — Da alteração de funções prevista nos números anteriores não decorre alteração da respetiva categoria.

7 — O disposto nos números anteriores não prejudica a celebração de acordo com o empregador público tendo em vista a pré-reforma, nos termos dos artigos 284.º a 286.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, na sua redação atual.»

## Artigo 9.º

**Aditamento de anexo ao Decreto-Lei n.º 106/2002, de 13 de abril**

É aditado o anexo III ao Decreto-Lei n.º 106/2002, de 13 de abril, com a redação constante do anexo ao presente decreto-lei, do qual faz parte integrante.

## Artigo 10.º

**Remuneração base**

1 — Para efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 4.º e sem prejuízo do disposto no número seguinte, os trabalhadores são posicionados na tabela remuneratória da nova categoria em posição remuneratória não inferior à primeira a que corresponda nível remuneratório de montante pecuniário idêntico ao correspondente à remuneração base a que atualmente têm direito, o qual constitui para todos os efeitos um novo posicionamento remuneratório.

2 — Excetuam-se do disposto no número anterior os trabalhadores atualmente posicionados no último escalão das categorias de chefe ou de subchefe, sendo neste caso posicionados no 2.º escalão da nova categoria.

3 — O posicionamento referido nos números anteriores deve realizar-se até 1 de janeiro de 2025, com atualizações anuais de, pelo menos, 15 % da diferença entre a remuneração resultante da alteração de categoria e a remuneração correspondente à categoria que detêm, sem prejuízo de os municípios poderem estabelecer prazo mais favorável.

4 — Até à conclusão do reposicionamento dos trabalhadores nos termos do número anterior, o empregador público apenas pode propor aos candidatos aprovados em procedimentos concursais para o recrutamento de trabalhadores necessários à ocupação dos postos de trabalho na categoria de sapador a remuneração mais baixa que, no momento, seja auferida pelos trabalhadores integrados na mesma categoria.

## Artigo 11.º

**Normas finais e transitórias**

1 — Os trabalhadores que, à data da entrada em vigor do presente decreto-lei, se encontrem em situação de mobilidade consideram-se em mobilidade e transitam para as categorias nos termos do artigo 4.º, sendo reposicionados nos termos do artigo anterior.

2 — Aos concursos de recrutamento e de promoção em curso é aplicado o regime de transição previsto no artigo 4.º

3 — Os operacionais que exerciam funções na Força Especial de Bombeiros são integrados, independentemente da idade, na carreira especial de bombeiro sapador prevista no Decreto-Lei n.º 106/2002, de 13 de abril, na redação dada pelo presente decreto-lei, nos termos do Programa

de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários da Administração Pública.

### Artigo 12.º

#### Norma revogatória

São revogados o n.º 2 do artigo 14.º, os artigos 16.º e 28.º e a tabela remuneratória da carreira de bombeiro municipal constante do anexo II a que se refere o n.º 1 do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 106/2002, de 13 de abril.

### Artigo 13.º

#### Entrada em vigor

O presente decreto-lei entra em vigor no dia seguinte à sua publicação.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 9 de maio de 2019. — *Augusto Ernesto Santos Silva* — *António Manuel Veiga dos Santos Mendonça Mendes* — *Eduardo Arménio do Nascimento Cabrita* — *Luís Manuel Capoulas Santos*.

Promulgado em 21 de junho de 2019.

Publique-se.

O Presidente da República, MARCELO REBELO DE SOUSA.

Referendado em 27 de junho de 2019.

O Primeiro-Ministro, *António Luís Santos da Costa*.

#### ANEXO

(a que se refere o artigo 9.º)

#### «ANEXO III

#### Conteúdo funcional

(a que se refere o artigo 5.º)

Incumbe aos sapedores bombeiros florestais exercer as seguintes funções:

*a)* Ações de silvicultura de carácter geral e de silvicultura preventiva, na vertente da gestão de combustível florestal, com recurso a técnicas manuais, moto manuais, mecânicas ou fogo controlado, entre outras;

*b)* Ações de manutenção de proteção de povoamentos florestais, no âmbito da gestão florestal e do controlo de agentes bióticos nocivos;

*c)* Ações de manutenção e beneficiação de infraestruturas de defesa da floresta e de apoio à gestão florestal;

*d)* Ações de sensibilização de carácter simples das populações para as normas de conduta em matéria de proteção florestal, nomeadamente no âmbito do uso do fogo, da limpeza das florestas e da fitossanidade;

*e)* Ações de vigilância, primeira intervenção em incêndios rurais, apoio ao combate e a operações de rescaldo e vigilância ativa pós-rescaldo, no âmbito da proteção civil;

*f)* Ações de instalação e manutenção de rede primária e secundária de defesa da floresta contra incêndios;

*g)* Ações de combate a incêndios rurais;

*h)* Ações de recuperação de áreas ardidas e estabilização de emergência, e outras ações especializadas no âmbito da gestão florestal.»

## Decreto-Lei n.º 87/2019

de 2 de julho

A Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, na sua redação atual, estabeleceu mecanismos de convergência do regime de proteção social da função pública com o regime geral de segurança social no que respeita às condições de acesso e ao cálculo das pensões de aposentação, tendo ainda determinado a cessação da inscrição de novos subscritores na Caixa Geral de Aposentações a partir de 1 de janeiro de 2006.

O Decreto-Lei n.º 229/2005, de 29 de dezembro, na sua redação atual, procedeu à revisão dos regimes que consagram desvios ao regime geral de aposentação em matéria de tempo de serviço, idade de aposentação, fórmula de cálculo e atualização das pensões, de forma a compatibilizá-los com a convergência acima referida.

Ficaram, porém, excluídos do âmbito do referido decreto-lei, entre outros, os bombeiros profissionais e voluntários. Esta exclusão abrange os bombeiros profissionais da Administração local, designadamente o pessoal da carreira de bombeiro sapador e de bombeiro municipal, cujo estatuto consta do Decreto-Lei n.º 106/2002, de 13 de abril, na sua redação atual.

Posteriormente, verificou-se uma continuidade do esforço de convergência das condições de acesso e de cálculo das pensões de aposentação do regime de proteção social convergente, assim denominado pela Lei n.º 4/2009, de 29 de janeiro, na sua redação atual, com o regime geral de segurança social que, entretanto, foi sujeito a diversas reformas no que respeita à fórmula de cálculo, com vista à sua sustentabilidade financeira.

Por seu turno, os estatutos profissionais do pessoal não abrangido pelo Decreto-Lei n.º 229/2005, de 29 de dezembro, na sua redação atual, continuaram a prever normas específicas de acesso à pensão de aposentação ou de reforma distintas das constantes na Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, na sua redação atual, e no regime geral de segurança social, quer no que respeita à idade de acesso à pensão, quer no que respeita ao cálculo e à penalização por antecipação.

Com efeito, o estatuto dos bombeiros profissionais da Administração local continuou a prever idades de acesso à pensão de aposentação inferiores à idade normal de acesso à pensão de aposentação do regime de proteção social convergente e idade normal de acesso à pensão de velhice do regime geral de segurança social, que são atualmente idênticas.

Pelo tipo de funções e pelas condições em que estas são exercidas pelos bombeiros, no que respeita à permanente disponibilidade e ao especial risco, perigosidade e desgaste mais rápido que lhes está associado, continua a justificar-se a existência de especificidades relativamente ao regime de convergência e ao regime geral de segurança social, as quais determinam exceções no que respeita às condições de acesso e de cálculo das pensões de aposentação e pensão de velhice.

Importa, pois, reconhecer a justeza destas diferenças através da aplicação de uma redução na idade de acesso à pensão, estabelecida no presente decreto-lei, ajustando a fórmula de cálculo aplicável à idade normal de aposentação do regime convergente ou do regime geral de segurança social, e regular o financiamento dos encargos decorrentes destas exigências profissionais no regime de proteção social convergente e no regime geral.

Exercendo estes profissionais funções de elevada relevância social ao serviço das populações, com risco da própria

vida, justifica-se que o encargo com estes trabalhadores, quando inscritos no regime geral de segurança social, seja assegurado integralmente por transferências do Orçamento do Estado para o orçamento da Segurança Social, até à idade normal de reforma, e que, atingida essa idade, a parcela que distingue o montante de pensão destes trabalhadores face aos restantes trabalhadores inscritos no regime geral de segurança social, designada de complemento de pensão, seja igualmente assegurada por transferências do Orçamento do Estado para o orçamento da Segurança Social.

Nestes termos, o presente decreto-lei estabelece o regime específico de acesso e de cálculo das pensões de aposentação e pensão de velhice do pessoal integrado nas carreiras de bombeiro sapador e de bombeiro municipal, identificando as regras e os encargos a suportar pelo Orçamento do Estado, bem como a forma de financiamento desses encargos do regime de proteção social convergente e do regime geral de segurança social.

Procede-se, ainda, à alteração do Decreto-Lei n.º 55/2006, de 15 de março, na sua redação atual, que define as regras de execução da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, na sua redação atual, por forma a assegurar o financiamento do regime previsto no presente decreto-lei.

Foram observados os procedimentos decorrentes da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, na sua redação atual.

Assim:

No desenvolvimento do regime jurídico estabelecido pela Lei n.º 60/2015, de 29 de dezembro, na sua redação atual, pelo Decreto-Lei n.º 55/2006, de 15 de março, na sua redação atual, e nos termos das alíneas *a*) e *c*) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição, o Governo decreta o seguinte:

## CAPÍTULO I

### Condições de acesso e cálculo das pensões dos trabalhadores integrados nas carreiras de bombeiro sapador e de bombeiro municipal

#### Artigo 1.º

##### Objeto

O presente decreto-lei regula as condições e as regras de atribuição e de cálculo das pensões de aposentação do regime de proteção social convergente (regime convergente) e das pensões de invalidez e velhice do regime geral de segurança social (regime geral) dos subscritores do regime convergente e contribuintes do regime geral integrados nas carreiras de bombeiro sapador e de bombeiro municipal (trabalhadores).

#### Artigo 2.º

##### Cálculo da pensão

1 — No âmbito do regime convergente, as pensões de aposentação dos trabalhadores são calculadas nos seguintes termos:

*a*) As pensões dos trabalhadores inscritos na Caixa Geral de Aposentações, I. P. (CGA, I. P.), até 31 de agosto de 1993 são calculadas de acordo com o disposto no artigo 5.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, na sua redação atual;

*b*) As pensões dos trabalhadores inscritos na CGA, I. P., após 31 de agosto de 1993 são fixadas de acordo com as regras aplicáveis ao cálculo das pensões de velhice do regime geral.

2 — No âmbito do regime geral, as pensões de invalidez e de velhice dos trabalhadores são calculadas nos termos do correspondente regime jurídico.

3 — Aos trabalhadores abrangidos pelo regime convergente é atribuído um complemento de pensão que corresponde à diferença entre o valor da pensão a que o trabalhador tem direito nos termos do n.º 1 e o valor da pensão calculada com base na outra fórmula prevista no mesmo número, se aquela tiver valor inferior a esta.

4 — Aos trabalhadores abrangidos pelo regime geral é atribuído um complemento de pensão que corresponde à diferença entre o valor da pensão calculada nos termos da alínea *a*) do n.º 1 e o valor da pensão calculada nos termos do n.º 2.

5 — Para efeitos de aplicação, às pensões calculadas nos termos dos n.ºs 1 e 2, do fator de sustentabilidade e do fator de redução por antecipação da idade previstos no regime convergente e no regime geral, considera-se que a idade de acesso às pensões de aposentação e à pensão de velhice dos trabalhadores (idade de acesso) corresponde à idade normal de acesso à pensão de velhice do regime geral aplicável em cada ano, reduzida em 6 anos, pelo que:

*a*) Às pensões atribuídas após o trabalhador ter completado a idade de acesso não são aplicáveis aqueles fatores;

*b*) Às pensões atribuídas antes de o trabalhador ter completado a idade de acesso são aplicados ambos os fatores.

6 — O disposto no número anterior não prejudica o regime estabelecido para a aposentação com fundamento em incapacidade, no regime convergente, e a atribuição da pensão de invalidez, no regime geral.

## CAPÍTULO II

### Financiamento

#### Artigo 3.º

##### Assunção de encargos no âmbito do regime convergente

São integralmente suportados por verbas do Orçamento do Estado os encargos com as seguintes prestações:

*a*) Pensão de aposentação, entre a data de início da pensão e aquela em que o pensionista perfaz a idade normal de acesso à pensão de velhice em vigor no regime geral;

*b*) Complemento de pensão previsto no n.º 3 do artigo anterior.

#### Artigo 4.º

##### Assunção de encargos no âmbito do regime geral

1 — Os encargos com a pensão estatutária de invalidez ou de velhice e com o complemento de pensão previsto no n.º 4 do artigo 2.º devidos entre a data de início da pensão e a data em que o beneficiário perfaz a idade normal de acesso à pensão de velhice em vigor são suportados por verbas do Orçamento do Estado.

2 — O acréscimo de encargos com o pagamento do complemento de pensão a que se refere o n.º 4 do artigo 2.º mantém-se integralmente suportado por verbas do Orçamento do Estado a partir da data em que o beneficiário atinge a idade normal de acesso à pensão de velhice referida no número anterior.

3 — O Estado é responsável pelo financiamento das pensões estatutárias de invalidez ou de velhice e dos com-

plementos de pensão referidos nos números anteriores, incluindo os encargos administrativos, devendo para tanto transferir para o Orçamento da Segurança Social os respetivos montantes.

4 — A transferência a que se refere o número anterior constitui uma dotação específica não incluída nas dotações previstas na Lei de Bases da Segurança Social.

### CAPÍTULO III

#### Disposições finais

##### Artigo 5.º

###### Salvaguarda de direitos

O disposto no presente decreto-lei não é prejudicado pela alteração de funções, alteração do posto de trabalho ou acordo de pré-reforma previstos no Decreto-Lei n.º 106/2002, de 13 de abril, na sua redação atual.

##### Artigo 6.º

###### Regime transitório de passagem à aposentação ou reforma

1 — Sem prejuízo do disposto no n.º 5 do artigo 2.º, os bombeiros sapadores e os bombeiros municipais abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 106/2002, de 13 de abril, na sua redação atual, podem aceder à aposentação ou à pensão de velhice nas seguintes idades:

- a) Chefes principais e chefes — 60 anos em 2019;
- b) Subchefes principais e subchefes:
  - i) 58 anos em 2019;
  - ii) 60 anos em 2020;
- c) Subchefes de 1.ª classe e bombeiros de 1.ª classe:
  - i) 54 anos em 2019;
  - ii) 56 anos em 2020;
  - iii) 57 anos em 2021;
  - iv) 58 anos em 2022;
  - v) 59 anos em 2023;
  - vi) 60 anos em 2024;
- d) Subchefes de 2.ª, bombeiros sapadores, bombeiros de 2.ª e de 3.ª classe:
  - i) 50 anos em 2019;
  - ii) 52 anos em 2020;
  - iii) 54 anos em 2021;
  - iv) 56 anos em 2022;
  - v) 58 anos em 2023;
  - vi) 60 anos em 2024.

2 — Aos bombeiros que se enquadrem no disposto no número anterior e acedam à aposentação ou à pensão de velhice em idade inferior à idade de acesso a que se refere o n.º 5 do artigo 2.º é garantida a mais elevada das pensões antecipadas seguintes:

- a) Pensão que seria fixada com base no regime anterior ao introduzido pelo presente decreto-lei, com adaptação às idades previstas no n.º 1;
- b) Pensão com consideração, para efeitos de aplicação dos fatores a que se refere o n.º 5 do artigo 2.º, da idade de acesso que resulta daquela disposição legal.

##### Artigo 7.º

###### Prevalência

1 — O disposto no presente decreto-lei tem caráter imperativo, prevalecendo sobre quaisquer outras normas, gerais ou especiais, nomeadamente estatutárias, em sentido contrário, designadamente as que tenham incidência na idade de acesso e no cálculo da pensão de aposentação, no regime convergente, e da pensão de velhice ou de invalidez, no regime geral, não podendo ser afastado ou modificado pelas mesmas.

2 — O disposto no presente decreto-lei não afasta as regras relativas às bonificações do tempo de serviço legalmente previstas para efeitos de cálculo da pensão de aposentação ou de velhice.

##### Artigo 8.º

###### Alteração ao Decreto-Lei n.º 55/2006, de 15 de março

O artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 55/2006, de 15 de março, na sua redação atual, passa a ter a seguinte redação:

###### «Artigo 5.º

[...]

1 — [...].

2 — [...].

3 — No caso da legislação especial aplicável aos militares das Forças Armadas, da Guarda Nacional Republicana, do pessoal militarizado da Marinha, da Polícia Marítima e do Exército, do pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública, do pessoal da carreira de investigação e fiscalização do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, do pessoal da carreira de investigação criminal, da carreira de segurança e pessoal das demais carreiras de apoio à investigação criminal responsável por funções de inspeção judiciária e recolha de prova da Polícia Judiciária, do pessoal do corpo da Guarda Prisional, e do pessoal das carreiras de bombeiro sapador e de bombeiro municipal, o acréscimo de encargos resultante do seu regime por referência ao regime geral de segurança social é integralmente suportado por verbas do Orçamento do Estado.

4 — [...].»

##### Artigo 9.º

###### Entrada em vigor

O presente decreto-lei entra em vigor no primeiro dia do mês seguinte ao da sua publicação.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 9 de maio de 2019. — *Augusto Ernesto Santos Silva* — *António Manuel Veiga dos Santos Mendonça Mendes* — *Eduardo Arménio do Nascimento Cabrita* — *José António Fonseca Vieira da Silva*.

Promulgado em 25 de junho de 2019.

Publique-se.

O Presidente da República, MARCELO REBELO DE SOUSA.

Referendado em 27 de junho de 2019.

O Primeiro-Ministro, *António Luís Santos da Costa*.

112405363

**Resolução do Conselho de Ministros n.º 108/2019**

O Plano de Ação para a Economia Circular em Portugal (PAEC) foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 190-A/2017, de 11 de dezembro.

A economia circular, preconizada no Programa do XXI Governo Constitucional, é um conceito estratégico que visa promover a eficiência e a produtividade material da economia, substituindo o conceito de «fim-de-vida» da economia linear por novos fluxos circulares de reutilização, restauração e renovação, num processo integrado, regenerador de recursos e dos serviços ambientais subjacentes. Deste modo, é promovida a dissociação entre o desenvolvimento económico e a extração de matérias-primas e a produção de resíduos.

Nos termos dos n.ºs 4 e 5 da referida Resolução do Conselho de Ministros, é determinada a criação do Grupo de Coordenação do PAEC, e previstas as competências associadas, com vista a disseminar os princípios de economia circular nas políticas governamentais, promover e facilitar a execução das orientações constantes do PAEC e garantir a articulação e contributo nacional para as medidas constantes do Plano de Ação para a Economia Circular da União Europeia.

Decorrido mais de um ano desde a entrada em vigor do PAEC e oito meses após o início dos trabalhos do Grupo de Coordenação, verifica-se a necessidade de alterar a Resolução do Conselho de Ministros n.º 190-A/2017, de 11 de dezembro, com vista a assegurar uma maior estabilidade na designação dos representantes das diferentes áreas e imprimir maior eficácia no acompanhamento das orientações previstas no PAEC por parte do Grupo de Coordenação.

Entendeu-se, ainda, atenta a transversalidade do tema, que o Grupo de Coordenação do PAEC deve integrar representantes de todas as áreas governativas.

Por outro lado, os trabalhos desenvolvidos pelo Grupo de Coordenação concluíram que a equipa específica para a componente de financiamento, prevista no ponto 2.3.3. do Plano de Ação para a Economia Circular, em anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 190-A/2017, de 11 de dezembro, não integra todas as entidades que gerem fundos relevantes a que os empresários podem recorrer. Nesse sentido, e atendendo a que o acesso ao financiamento desempenha um papel central para o estímulo à inovação no âmbito da economia circular, importando, designadamente, proceder à divulgação e sistematização de informação de forma centralizada, a fim de potenciar que os operadores económicos tirem o melhor partido das possibilidades de financiamento disponíveis, procede-se, também, à alteração da composição da referida equipa.

Assim:

Nos termos da alínea g) do artigo 199.º da Constituição, o Conselho de Ministros resolve:

1 — Alterar a Resolução do Conselho de Ministros n.º 190-A/2017, de 11 de dezembro, que passa a ter a seguinte redação:

«1 — [...].

2 — [...].

3 — [...].

4 — [...].

5 — [...].

6 — Estabelecer que o Grupo de Coordenação do PAEC tem a seguinte composição:

a) Direção-Geral dos Assuntos Europeus;

b) Agência para a Modernização Administrativa, I. P.;

c) Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais;

d) Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional;

e) Direção-Geral das Autarquias Locais;

f) Secretaria-Geral do Ministério da Justiça;

g) Direção-Geral das Atividades Económicas, que coordena, em conjunto com o representante da Agência Portuguesa do Ambiente, I. P.;

h) Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais;

i) Fundação para a Ciência e Tecnologia, I. P.;

j) Direção-Geral de Educação;

k) Instituto do Emprego e da Formação Profissional, I. P.;

l) Administração Central do Sistema de Saúde, I. P.;

m) Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I. P.;

n) Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I. P.;

o) Agência Portuguesa do Ambiente, I. P., que coordena, em conjunto com o representante da Direção-Geral das Atividades Económicas;

p) Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral;

q) Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P.;

r) Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos.

7 — Determinar que o mandato dos membros do Grupo de Coordenação é de três anos, podendo ser renovado por uma vez, devendo a designação dos mesmos ser comunicada à Agência Portuguesa do Ambiente, I. P., no prazo de 10 dias.

8 — Determinar que a equipa específica para a componente de financiamento referida no ponto 2.3.3. do Plano de Ação para a Economia Circular, aprovada em anexo à presente resolução, integra as seguintes entidades:

a) Representantes das entidades gestoras dos Programas Operacionais do Portugal 2020;

b) Agência Portuguesa do Ambiente, I. P.;

c) IAPMEI — Agência para a Competitividade e Inovação, I. P.;

d) Instituto do Turismo de Portugal, I. P.;

e) Fundação para a Ciência e Tecnologia, I. P.;

f) Agência Nacional de Inovação;

g) Instituição Financeira de Desenvolvimento, S. A.;

h) Associação Nacional de Municípios Portugueses;

i) AICEP Portugal Global, E. P. E.;

j) Comissão de Coordenação do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas;

k) Fundo Azul;

l) Enterprise Europe Network;

m) Unidade de Gestão dos EEA Grants;

n) Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais.

9 — Estabelecer que o Grupo de Coordenação do PAEC pode solicitar a colaboração ou proceder à consulta das entidades relevantes para o trabalho a desenvolver pelo Grupo de Coordenação, ou pela equipa de financiamento.

10 — (Anterior n.º 8.)

11 — (Anterior n.º 9.)»

2 — Determinar a caducidade do mandato dos membros do Grupo de Coordenação designados pelo Despacho n.º 5151/2018, publicado pelo *Diário da República*, 2.ª série, n.º 99, de 23 de maio, com efeitos a partir da entrada em vigor da presente resolução.

3 — Determinar que a presente resolução entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Presidência do Conselho de Ministros, 6 de junho de 2019. — O Primeiro-Ministro, *António Luís Santos da Costa*.

112403005

## SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça n.º 3/2019

Processo n.º 13/17.3T8PTB.G1-A.S1

*Recurso extraordinário de fixação de jurisprudência*

Acordam no Pleno das Secções Criminais do Supremo Tribunal de Justiça:

#### I

1. A arguida Gintegral — Gestão Ambiental, S. A., ao abrigo do disposto no art. 437.º, n.º 5, do Código de Processo Penal (CPP), vem interpor **recurso extraordinário para fixação de jurisprudência** do acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães, de 11.09.2017, transitado em julgado a 14.05.2018 (cf. certidão a fls. 24), que considerou, ao abrigo do disposto no art. 75.º, do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27.10 (e posteriores alterações; doravante “RGCO”), que “*não tendo sido colocada ao tribunal recorrido a questão [porque não invocada na impugnação judicial], esta Relação está impedida de se pronunciar sobre a mesma*”.

Considera a recorrente que esta decisão está em oposição com o acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães, de 04.04.2016, onde se considerou que, relativamente a “*uma questão que não foi colocada na impugnação judicial*”, o disposto no art. 75.º, do RGCO<sup>1</sup>, “*permite que a decisão do recurso altere a decisão do tribunal recorrido sem qualquer vinculação aos termos e ao sentido desta, com o único limite decorrente da proibição da reformatio in pejus*”.

2. Em conferência, por acórdão de 15.11.2018, foi decidido que o recurso devia prosseguir por se verificar a necessária oposição de julgados sobre a mesma questão fundamental de direito, em situações factuais idênticas, e no domínio da mesma legislação.

3. Após o cumprimento do disposto no art. 442.º, n.º 1, do CPP, a recorrente (Gintegral — Gestão Ambiental, S. A.) e o Ministério Público apresentaram as alegações.

3.1. A recorrente concluiu as suas alegações nos seguintes termos:

«1 — *Está em causa, no presente recurso, a interpretação e aplicação de forma contraditória da norma contida na alínea a) do n.º 2 do artigo 75 do Dec. Lei n.º 433/82, de 27-10, com as alterações introduzidas pelo Dec. Lei n.º 244/95, de 14-09 e pela Lei n.º 109/2001, de 24-12 (Regime Jurídico das Contraordenações ou R.G.C.O.);*

2 — *Os douts Acórdãos recorrido e fundamento consagraram soluções diferentes para a mesma questão*

*de direito, qual seja a de saber se no âmbito específico dos processos de contraordenação e, em face da possibilidade de alteração da decisão recorrida sem qualquer vinculação aos termos e ao sentido da mesma prevista no artigo 75.º, n.º 2, alínea a) do RGCO, está vedado ao Tribunal da Relação o conhecimento de questões que não tenham sido submetidas à apreciação do tribunal recorrido (questões novas);*

3 — *A divergência está, pois, na interpretação e no alcance do citado normativo que dispõe que nos processos de contraordenação a decisão de recurso poderá “alterar a decisão do tribunal recorrido sem qualquer vinculação aos termos e ao sentido da decisão recorrida, salvo o disposto no artigo 72-A”;*

4 — *A redação do citado normativo não sofreu qualquer modificação no intervalo da prolação de qualquer dos Arestos (recorrido e fundamento) que interfira, directa ou indirectamente, na resolução da questão de direito controvertida;*

5 — *Ambos os douts Arestos em confronto foram prolatados pelo Venerando Tribunal da Relação de Guimarães, em recurso de decisão proferida em Primeira Instância, no âmbito e na sequência de recursos jurisdicionais de decisão da autoridade administrativa proferida em processos de contraordenação, cujo regime legal se encontra fixado pelo identificado R.G.C.O.;*

6 — *Salvo melhor entendimento, a posição sustentada no douto Acórdão recorrido, segundo o qual o regime legal vigente não permite ao Tribunal de recurso o conhecimento de questões não suscitadas e analisadas na decisão proferida em primeira instância (questões novas), não poderá proceder no domínio dos processos de contraordenação;*

7 — *O entendimento subjacente ao douto Acórdão recorrido não leva em consideração e olvida-se da particularidade do regime jurídico instituído relativo à impugnação de decisões administrativas proferidas no âmbito do processo de contraordenação, que constitui um direito próprio (direito contraordenacional), um sistema autónomo que tem as suas regras próprias e as suas excepções;*

8 — *E em face à particularidade do citado normativo (artigo 75.º, n.º 2, alínea a.), impunha-se que o Venerando Tribunal da Relação de Guimarães tivesse tomado conhecimento da questão suscitada em sede de recurso, relativa à invalidade do exame pericial junto aos autos (e demais questões conexas), por inobservância das normas técnicas e procedimentos fixados na Portaria n.º 200/2002, de 05 de marco, diploma que fixou um conjunto de procedimentos regras rígidas de recolha, selagem e confiança das amostras, com que o legislador quis estabelecer uma “cadeia de custódia” (Chain of custody), de forma a garantir, quer a qualidade de amostragem, quer a impossibilidade de troca de amostras, quer a possibilidade de o arguido se defender mediante o recurso a um sistema de contraprova;*

9 — *Por não ter sido minimamente respeitada nos presentes autos a “cadeia de custódia”, foi irremediavelmente posto em causa todo o processo definido pelo legislador para garantir o valor probatório da amostra recolhida, assim como, ficou comprometido, de forma absolutamente inaceitável, o direito de defesa da arguida;*

10 — *Por força do disposto no artigo 75.º, n.º 2, alínea a) do R.G.C.O., não podia o douto Acórdão*

recorrido deixar de analisar e decidir todas as questões que lhe foram colocadas pela arguida/recorrente, com o fundamento de que se tratavam de questões novas;

11 — Diversamente, o entendimento vertido no douto Acórdão fundamento, segundo o qual no âmbito específico dos processos de contraordenação e ao contrário do que sucede nos demais recursos de decisões penais, nada obsta a que o Tribunal de recurso tome conhecimento de questões não analisadas no tribunal recorrido é, salvo melhor opinião, a única interpretação compatível com a particularidade instituída pela alínea a) do n.º 2 do artigo 75.º do R.G.C.O., pois acaso estivesse na intenção do legislador não fazer tal diferenciação, teria omitido esta concreta disposição no R.G.C.O.;

12 — O artigo 75.º, n.º 2, alínea a) do R.G.C.O. constitui uma disposição específica do processo contraordenacional, sem paralelo no processo penal (ou civil) que, não só afasta de forma clara e expressa a jurisprudência dominante em vigor no âmbito do processo penal e que o douto Acórdão recorrido invoca para não conhecer das questões suscitadas pela Recorrente, como deixa claro que, com o limite constante do artigo 72.º-A do RGCO (proibição de reformatio “in pejus”), o Tribunal Superior não está impedido de conhecer de questões que não foram apreciadas na decisão recorrida;

13 — Através do citado normativo o legislador manifestou a sua vontade de forma expressa e bem perceptível de que, em processos de contraordenação, o Tribunal Superior não está adstrito ao conteúdo da decisão recorrida, inexistindo qualquer impedimento legal a conhecimento de qualquer questão nova, fixando desta forma um regime diferente do que vigora no processo penal e civil no que diz respeito ao objecto do recurso para tribunal superior;

14 — Acaso não estivesse na intenção do legislador operar uma distinção entre o regime vigente no domínio do processo penal (e civil) e o aplicável nos processos de contraordenação, não teria incluído no R.G.C.O. uma norma com o conteúdo da alínea a) do n.º 2 do artigo 75.º;

15 — O entendimento subjacente ao douto Acórdão fundamento está igualmente na esteira da melhor doutrina que o próprio cuida de citar, no caso, a inserta na obra “Contraordenações, anotações ao regime geral”, 6ª Ed, da autoria dos Exmos Senhores Drs. Simas Santos e Lopes de Sousa, que a pag. 580-581 e perante o disposto no artigo 75ª do RGCO referem:

*Esta jurisprudência, porém, parece não se dever aplicar nos processos de contraordenações, em face da possibilidade de alteração da decisão recorrida sem qualquer vinculação aos termos e ao sentido da decisão, consagrada no art. 75.º, n.º 2, alínea a), do R.G.C.O.*

*Na verdade, perante esta disposição, parece não poder defender que o objecto do recurso é apenas a decisão recorrida, pois a decisão de recurso, quanto às questões cuja apreciação lhe seja pedida, é independente do conteúdo daquela decisão. (...)*

*“Sendo assim, a possibilidade de o tribunal de recurso alterar a decisão do tribunal recorrido **sem qualquer vinculação** aos seus termos e sentido, significará que o tribunal de recurso não terá qualquer das limitações referidas.*

*Por isso, por um lado, o objecto do recurso jurisdicional não estará limitado pelo conteúdo da decisão recorrida, podendo naquele serem conhecidas questões que não foram apreciadas nesta. (...)”*

16 — É também este o entendimento corrente que vem sendo adotado pela nossa melhor jurisprudência, que ao longo dos anos foi sendo chamada a pronunciar-se sobre o tema em análise e de que se destacam: (i) Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 20/10/2004, no processo 0443488, publicado in [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt); (ii) Acórdão do Tribunal da Relação de Évora, datado de 29-10-2009, no processo 3149/07.5TBLL.E1, publicado in [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt); (iii) Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, datado de 24-10-2012, no processo 55/12.5TPPRT.P1, publicado in [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt); Aresto do Supremo Tribunal Administrativo, datado de 07-07-2010, proferido no processo 0356/10, disponível no site [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt). de que se transcrevem as partes mais relevantes nos itens 38.º a 42.º supra:

17 — O entendimento vertido no douto Acórdão fundamento é, salvo melhor opinião, o único que pode resultar da melhor interpretação da lei;

18 — De acordo com as precedentes conclusões e pelas razões aí expostas, entende a recorrente que o conflito que se suscitou haverá de ser resolvido fixando-se jurisprudência no sentido apontado pelo douto Acórdão fundamento, consignando-se que:

*no âmbito específico dos processos de contraordenação e, em face da possibilidade de alteração da decisão recorrida sem qualquer vinculação aos termos e ao sentido da mesma prevista no artigo 75.º, n.º 2, alínea a) do RGCO, o objecto do recurso jurisdicional não está limitado pelo conteúdo da decisão recorrida, podendo o Tribunal Superior, com o limite previsto no artigo 72-A do R.G.C.O., conhecer de questões novas que não foram submetidas à apreciação do Tribunal recorrido.*

**NESTES TERMOS**, e mais de direito aplicáveis que V. Exas melhor e doutamente suprirão:

A — Como forma de pôr fim oposição de julgados deverá, por esse Alto Tribunal, ser fixada jurisprudência no sentido apontado pelo douto Acórdão fundamento, consignando-se que, no âmbito específico dos processos de contraordenação e, em face da possibilidade de alteração da decisão recorrida sem qualquer vinculação aos termos e ao sentido da mesma prevista no artigo 75.º, n.º 2, alínea a) do RGCO, o objecto do recurso jurisdicional não está limitado pelo conteúdo da decisão recorrida, podendo o Tribunal Superior, com o limite previsto no artigo 72-A do R.G.C.O., conhecer de questões novas que não foram submetidas à apreciação do Tribunal recorrido;

B — Em consequência, deve determinar-se que o processo seja remetido ao douto Tribunal da Relação de Guimarães, para que seja proferida nova decisão em conformidade e com observância da jurisprudência assim fixada (art.º 445º do CPP), devendo aquele douto Tribunal passar a conhecer de todas as questões suscitadas pela arguida/recorrente».

3.2. O Ministério Público veio apresentar alegações que concluiu do seguinte modo:

«1. O direito contraordenacional constitui um sistema autónomo que contém em si as suas regras e as suas excepções.

2. No âmbito do processo de contra-ordenação, perante uma decisão da autoridade administrativa, pode o recorrente inconformado interpor impugnação judicial da referida decisão administrativa, a qual dá lugar a um recurso.

3. Em sede recurso, como resulta da leitura do disposto nos artigos 59.º n.º 3 do RGCO e 412.º do CPP [aplicável ex vi artigo 74.º n.º 1 do RGCO], o juiz de 1.ª instância, só pode conhecer das questões que o recorrente entende sujeitar ao conhecimento do tribunal, aquando da apresentação da impugnação.

4. Com efeito, o âmbito do recurso é definido pelas conclusões que o recorrente extrai da respectiva motivação, ou seja, o âmbito objetivo do recurso encontra-se balizado pelas conclusões apresentadas pelo recorrente.

5. Se este o regime dos recursos em primeira instância, no RGCO, em que o juiz só pode conhecer das questões suscitadas nas conclusões das alegações apresentadas pelo recorrente, não faz sentido defender que, pelo contrário, em sede de recurso dessa decisão, o Juiz do tribunal da Relação pode conhecer de questões novas, que só agora lhe são colocadas pelo recorrente.

6. Os recursos são meios de impugnação e de correcção de decisões judiciais, destinando-se a reexaminar decisões proferidas por jurisdição inferior, visando apenas apurar a adequação e legalidade das decisões dentro dos mesmos pressupostos em que se encontrava o tribunal no momento em que a proferiu, e não meios de obter decisões sobre questões novas, não colocadas perante aquela jurisdição.

7. O tribunal de recurso encontra-se limitado pelo âmbito da decisão recorrida e pela motivação e respectivas conclusões de recurso, pelo que só se pode pronunciar sobre questões que já foram objecto da decisão recorrida e que são impugnadas pelo recorrente.

8. O legislador estabeleceu que o tribunal de recurso se pronuncia sobre as questões que lhe são colocadas e que já foram apreciadas na decisão recorrida, mas para conhecer de tais questões o tribunal de recurso não se encontra limitado aos “termos e sentido” da decisão recorrida, podendo apreciar todos os elementos que constam do processo.

9. Foi esta uma das formas que o legislador escolheu para acautelar as garantias de defesa do arguido no âmbito das contra-ordenações.

Propõe-se, pois, que o conflito de jurisprudência existente entre o acórdão proferido pelo Tribunal da Relação de Guimarães, no processo n.º 13/17.3T8PTB.G1 e, o acórdão proferido pelo Tribunal da Relação de Guimarães, no âmbito do recurso com o processo n.º 141/15.0T8VFL.G1, seja resolvido nos seguintes termos:

*No processo contra-ordenacional, em sede de recurso, e ao abrigo do disposto no art. 75.º n.º 2 alínea a) do RGCO, o tribunal da Relação só pode decidir sobre questões já abordadas na decisão prolatada no Tribunal de 1.ª Instância, suscitadas pelo recorrente aquando da impugnação judicial da decisão da autoridade administrativa.»*

## II

1. A decisão, tomada na secção criminal por acórdão de 15.11.2018, sobre a oposição de julgados, não vincula o pleno das secções criminais. Por isso devemos reapreciar a questão.

2.1. No presente caso, o acórdão recorrido foi proferido a 11.09.2017; depois, foi arguida a nulidade da decisão com base no art. 379.º, n.º 1, al. c), do CPP, no art. 616.º, n.º 2, do Código de Processo Civil (CPC), e arts. 18.º, 20.º, n.º 4 e 31.º, da Constituição da República Portuguesa (CRP). Foi, então, prolatado acórdão a indeferir a peticionada nulidade a 04.12.2017. No seguimento, foi interposto recurso para o Tribunal Constitucional que, por decisão sumária n.º 197/2018, de 26.03.2018, decidiu “não conhecer do objecto do (...) recurso”. De acordo com a certidão junta, o acórdão transitou em julgado a 16.04.2018 (cf. fls. 24).

O requerimento de interposição do recurso para fixação de jurisprudência foi expedido, por via postal, a 14.05.2018, e deu entrada no Tribunal da Relação de Guimarães a 15.05.2018 (cf. fls. 2).

Assim sendo, o recurso foi tempestivamente interposto, no prazo estabelecido no art. 438.º, n.º 1, do CPP.

O acórdão fundamento do Tribunal da Relação de Guimarães, de 04.04.2016, transitou em julgado a 01.02.2017.

Precisemos, agora, qual a questão em discussão.

2.2. Entende o recorrente que existe oposição entre o acórdão recorrido e o acórdão fundamento (o acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães, de 04.04.2016, prolatado no âmbito do processo n.º 141/15.0T8VFL.G1<sup>2</sup>, cujo sumário é o seguinte: “*O objecto do recurso jurisdicional não está limitado pelo conteúdo da decisão recorrida, podendo ser conhecidas questões que não foram apreciadas na decisão impugnada, com o limite previsto no art. 72.º-A do RGCO.*”

A questão de direito com soluções opostas é a seguinte:

no processo contraordenacional, em sede de recurso, e ao abrigo do disposto no art. 75.º, n.º 2, al. a), do RGCO, o Tribunal da Relação pode decidir sobre questões não abordadas na decisão prolatada no Tribunal de 1.ª instância porque não alegadas aquando da impugnação judicial da decisão da autoridade administrativa?

2.2.1. O acórdão recorrido decidiu nos seguintes termos:

*«A arguida alega que a sentença recorrida padece de erro notório na apreciação da prova decorrente de inidoneidade do exame pericial para comprovar a natureza do produto dos autos, por inobservância das normas técnicas aplicáveis e dos procedimentos fixados na Portaria n.º 200/2002 de 05/03 (...).*

*Compulsados os autos constatamos que a arguida na sua impugnação da decisão administrativa não invocou a inobservância das normas técnicas e dos procedimentos fixados para a realização do exame pericial.*

*Ora, constitui jurisprudência uniforme que os recursos ordinários se destinam a examinar decisões proferidas pelo tribunal recorrido e não a apreciar questões novas que não foram colocadas a este tribunal (cf. o Ac. do STJ de 04/12/2008, Proc. 08P2507 e o Ac. da RC de 23/05/2012, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)).*

*Assim sendo, não tendo sido colocada ao tribunal recorrido a questão supra enunciada, esta Relação está impedida de se pronunciar sobre a mesma.»*

2.2.2. Em situação paralela, o acórdão fundamento considerou que:

*«Vem ainda aqui o recorrente suscitar uma questão que não foi colocada na impugnação judicial e que portanto não se encontra decidida na sentença agora em*

*crise; o arguido vem requerer a suspensão da execução da sanção acessória.*

*Como é pacificamente aceite, os recursos destinam-se a apurar da correção e da legalidade das decisões que lhe são colocadas à sua consideração, constituindo assim remédios jurídicos. Nessa medida, entende a generalidade da jurisprudência dos tribunais superiores que — exceção feita às questões de conhecimento oficioso — se destinam única e exclusivamente a reapreciar questões que já hajam sido submetidas à apreciação do tribunal recorrido, e não a conhecer de questões novas.*

*Cremos, no entanto, que este entendimento sendo válido em matéria de processo penal já não o é no âmbito do processo contraordenacional, atendendo ao que se encontra expressamente prevenido na alínea a) do n.º 2 do artigo 75 do RGCO, que permite que a decisão do recurso altere a decisão do tribunal recorrido sem qualquer vinculação aos termos e ao sentido desta, com o único limite decorrente da proibição da reformatio in pejus, tal como consagrada no artigo 72.º-A do mesmo diploma.*

*De facto, perante aquela norma, “parece não se poder defender que o objeto do recurso é apenas a decisão recorrida, pois a decisão do recurso, quanto às questões cuja apreciação lhe seja pedida, é independente do conteúdo daquela decisão” cf. Simas Santos e Lopes de Sousa, “Contra-ordenações, anotações ao regime geral”, 6.ª ed., págs. 580-581, que, no entanto, alertam para o facto de “esta possibilidade de intervenção do tribunal superior (...) reporta-se apenas à alteração da decisão recorrida e não à apreciação da sua validade. Sendo assim, não poderá o tribunal de recurso tomar conhecimento de nulidades que não sejam de conhecimento oficioso, se não for feita a necessária arguição. (...) “Assim o objeto do recurso jurisdicional não está limitado pelo conteúdo da decisão recorrida, podendo ser conhecidas questões que não foram apreciadas na decisão recorrida, com o limite óbvio e já referido do art. 72.º-A do RGCO.” (...)*

*Em face do entendimento exposto passamos então à apreciação desta questão.*

*A suspensão da execução da sanção acessória ...”».*

Na verdade, quer no acórdão recorrido, quer no acórdão fundamento colocou-se o problema de saber se o Tribunal da Relação pode ou não pronunciar-se sobre questões não tratadas na decisão de 1.ª instância (e por isso designadas de “questões novas”), porque não alegadas aquando da impugnação judicial da decisão da autoridade administrativa.

No acórdão recorrido considerou-se que não tendo a arguida, aquando da impugnação judicial, alegado a inobservância das normas técnicas e dos procedimentos fixados para a realização da prova pericial, não pode agora, em sede de recurso, alegar o erro notório na apreciação da prova inerente à decisão de 1.ª instância, pelo que tratando-se de “questão nova” a “Relação está impedida de se pronunciar sobre a mesma”.

Pelo contrário, no acórdão fundamento considerou-se que, apesar de aquando da impugnação judicial não ter o recorrente suscitado a questão da suspensão da sanção acessória e por isso não se pronunciou a 1.ª instância sobre este ponto, apesar disso pode o Tribunal da Relação decidir “questões novas”, pois o Tribunal de recurso, em sede de

processo contraordenacional, pode pronunciar-se sobre questões que não foram apreciadas na decisão recorrida.

2.3. Tendo em conta o exposto, entende-se que quer os requisitos formais, quer os requisitos substanciais de admissibilidade do recurso extraordinário de fixação de jurisprudência estão preenchidos, nomeadamente, a necessária oposição de julgados dado que têm soluções contrárias para a mesma questão de direito:

*no processo contraordenacional, em sede de recurso, o Tribunal da Relação pode decidir sobre questões não abordadas na decisão prolatada no Tribunal de 1.ª instância porque não alegadas aquando da impugnação judicial da decisão da autoridade administrativa?*

Analisemos o problema.

3.1. O “processo das contra-ordenações não é uma forma de processo penal, obedece a uma dinâmica própria, que decorre da especificidade do Direito de Mera Ordenação Social e da atribuição às autoridades administrativas dos poderes de impulso processual e sancionatórios típicos deste ilícito”.<sup>3</sup>

Se, por um lado, após a fase administrativa, o processo contraordenacional se apresenta com um âmbito distinto do processo administrativo, por outro lado, pese embora a sua especificidade, apresenta-se próximo das regras de processo penal, como aliás o RGCO o evidencia: os princípios de processo penal são subsidiários do regime (cf. art. 41.º, n.º 1, do RGCO). Esta proximidade ocorre logo na fase administrativa, pois, “[n]o processo de aplicação da coima e das sanções acessórias, as autoridades administrativas gozam dos mesmos direitos e estão submetidas aos mesmos deveres das entidades competentes para o processo criminal, sempre que o contrário não resulte do presente diploma” (art. 41.º, n.º 2, do RGCO).

Tendo em conta este afastamento e proximidade simultâneos analisemos a questão que se coloca.

A questão jurídica a resolver é debatida pelo recorrente a partir do disposto no art. 75.º, n.º 2, al. a), do RGCO, integrado no capítulo IV relativo ao “recurso e processo judiciais”. Nos termos deste dispositivo determina-se que “[a] decisão do recurso poderá: a) alterar a decisão do tribunal recorrido sem qualquer vinculação aos termos e ao sentido da decisão recorrida, salvo o disposto no artigo 72.º-A”.

Em matéria contraordenacional existe uma via única de recurso, restrito à matéria de direito, com o regime previsto nos arts. 73.º, 74.º, e 75.º, do RGCO.

A norma citada refere-se expressamente apenas à fase de recurso da decisão prolatada em 1.ª instância.

No seu n.º 1, começa por delimitar os poderes de cognição do tribunal em 2.ª instância — “Se o contrário não resultar deste diploma, a 2.ª instância apenas conhecerá da matéria de direito, não cabendo recurso das suas decisões”. Ao identificar expressamente a decisão do Tribunal da Relação<sup>4</sup> como sendo uma decisão prolatada em 2.ª instância, implicitamente caracteriza a decisão decorrente da impugnação judicial como uma decisão em 1.ª instância — o que está em sintonia com o facto de ser esta a primeira decisão prolatada pelos Tribunais.

Para além disto, este mesmo dispositivo determina a irrecurribilidade das decisões (proferidas em recurso) pelo Tribunal da Relação. Ou seja, não há em matéria de contraordenações uma segunda via de recurso, ou uma tripla jurisdição<sup>5</sup>.

**3.2.** A decisão da qual se recorre para a Relação, prolatada em 1.ª instância, constitui a primeira decisão judicial, decorrente de uma impugnação judicial da decisão da autoridade administrativa.

Em sede de 1.ª instância, o Tribunal conhece de toda questão em discussão — “o objecto da sua apreciação não é a decisão administrativa, mas a questão sobre a qual incidiu a decisão administrativa”<sup>6</sup>.

O âmbito de cognição deste tribunal é bastante amplo: não se limita a um controlo da legalidade do ato, mas procede a uma apreciação de todo o ato administrativo, uma “apreciação da veracidade e exactidão dos factos (e da sua qualificação)”, e também uma apreciação da medida da coima aplicada, considerando-se que o Tribunal tem “poderes de jurisdição plena”<sup>7</sup>. Isto é, “são admissíveis, na fase judicial do processo contraordenacional, todos os tipos de pronúncia que incidem sobre o mérito da causa, designadamente a manutenção da decisão administrativa, a sua revogação *in totum*, por via da absolvição, e a sua modificação, quer da qualificação jurídica quer da sanção”<sup>8</sup>. Não se trata, pois, de um mero controlo da legalidade, mas de um pleno poder de conhecimento do mérito da questão, de uma plena jurisdição à semelhança do que ocorre atualmente nos tribunais administrativos<sup>9</sup>.

Daqui decorre que a impugnação da decisão da autoridade administrativa não é um verdadeiro recurso. A causa é retirada do âmbito administrativo e entregue a um órgão independente e imparcial, o tribunal. E o tribunal irá decidir do mérito da causa como se fosse a primeira vez — o julgador não estará vinculado, nem limitado pelas questões abordadas na decisão impugnada, nem estará limitado pelas questões que tenham sido suscitadas aquando da impugnação, estando apenas limitado pelo objeto do processo definido pela decisão administrativa. Esta sofre uma transformação — o Ministério Público recebe da autoridade administrativa os autos, e remete-os ao juiz “valendo este ato como acusação” (art. 62.º, n.º 1, do RGCO)<sup>10</sup>. Aquela decisão administrativa passa a constituir uma “decisão-acusação”, e aquela fase administrativa “transforma-se” em fase instrutória.

Porém, a transformação aparente da decisão da autoridade administrativa numa acusação apenas serve para demonstrar que, a partir da análise dos autos enviados pela entidade administrativa ao MP, este considerou que destes resultam indícios suficientes de se ter verificado a contraordenação e de quem foi que a praticou. E, não deixa de ser uma decisão, que se mantém, se o arguido decidir retirar a impugnação judicial (ou nas palavras da lei “recurso de impugnação” — art. 59.º, n.º 2, do RGCO) até à sentença em 1.ª instância ou até ao despacho referido (cf. art. 71.º, n.º 1, do RGCO), pese embora necessite do acordo do MP, quando esta desistência ocorra depois de ter início a audiência de discussão e julgamento. Mas já uma decisão que deixa de produzir os seus efeitos caso o MP, com o acordo do arguido, retire a acusação até à sentença em 1.ª instância (cf. art. 65.º-A, do RGCO) ou até ao despacho previsto no art. 64.º do RGCO.

Ou seja, a decisão da autoridade administrativa, havendo impugnação judicial, vale como acusação pelo Ministério Público<sup>11</sup>, mas o seguimento do processo judicial depende ainda da vontade do arguido e/ou do MP, com a concordância de um ou outro respetivamente.

Decidindo o tribunal de 1.ª instância o mérito da causa como se fosse a primeira vez, os seus poderes de cognição são plenos, abrangendo as questões de facto e de direito,

e com possibilidade de determinação do âmbito de prova a produzir (cf. art. 72.º, n.º 2, do RGCO). Não se limita a analisar a prova trazida pela Administração<sup>12</sup> e eventualmente a proceder a uma renovação para assim evitar o reenvio do processo para a autoridade administrativa, valorando ainda a prova que o impugnante, eventualmente, tenha indicado. O que nos permite afastar o entendimento desta fase de processo como uma fase de recurso. Além de que, o Ministério Público pode “promover a prova de todos os factos que considera relevantes para a decisão” (art. 72.º, n.º 1, do RGCO).

Assim sendo, a impugnação judicial da decisão da autoridade administrativa tem um âmbito alargado a toda a situação sob escrutínio. Não pode, pois, ser classificada como recurso, uma vez que o tribunal de 1.ª instância tem poderes de cognição alargados ao conhecimento do mérito da questão, podendo conhecer de todas as questões que pudesse conhecer<sup>13</sup>.

O Tribunal decidirá *ex novo* com respeito pelo princípio da proibição da *reformatio in pejus*<sup>14</sup>, consagrado no art. 72.º-A, do RGCO<sup>15</sup> — isto é, ainda que em 1.ª instância o Tribunal qualifique, por exemplo, a infração praticada como sendo uma contraordenação mais grave do que a considerada na decisão da autoridade administrativa, não poderá, apesar de uma nova qualificação jurídica, agravar a coima aplicada (proibição extensível aos não recorrentes — “não pode a sanção aplicada ser modificada em prejuízo de qualquer dos arguidos, ainda que não recorrentes”, art. 72.º-A, do RGCO).

E assim também deve ser entendido nos casos em que a proibição da *reformatio in pejus*, consagrada no art. 72.º-A, do RGCO, esteja afastada. Aliás, esta proibição foi introduzida em “ordem ao reforço dos direitos e garantias dos arguidos”<sup>16</sup>, pelo que qualquer regime contraordenacional que, contrariamente ao disposto no art. 72.º-A, do RGCO, determine a não aplicabilidade da proibição da *reformatio in pejus*<sup>17</sup> poderá gerar um tratamento distinto entre arguidos julgados pela prática de diferentes contraordenações a suscitar questões de conformidade constitucional “atenta a limitação excessiva do direito ao recurso, garantia de defesa aplicável ao processo contra-ordenacional por força do n.º 10 do art. 32.º da CRP”<sup>18/19</sup>.

De tudo podemos concluir que a fase judicial não constitui uma reapreciação da questão, mas uma primeira apreciação judicial da questão contraordenacional sem limite dos poderes de cognição do juiz<sup>20</sup>, que abarcam todo o objeto do processo. A impugnação judicial não constitui “um recurso em sentido próprio, mas de uma fase judicial do processo de contra-ordenação em que o tribunal julga do objecto de uma acusação consistente na decisão administrativa de aplicação da sanção na fase administrativa, com ampla discussão e julgamento da matéria de facto e de direito e de decisão final”<sup>21</sup>.

A consideração desta fase judicial como uma fase do processo judicial contraordenacional, afastando qualquer entendimento desta impugnação judicial como um recurso da decisão da autoridade administrativa, irá necessariamente influenciar o entendimento da fase seguinte — a fase de recurso para a Relação da decisão judicial de 1.ª instância.

**3.3.** Da decisão de 1.ª instância pode recorrer-se para a Relação (nos casos admissíveis nos termos do art. 73.º, do RGCO) que, todavia, conhece apenas de matéria de direito.

De acordo com o estabelecido no art. 74.º, n.º 4, do RGCO, este “recurso seguirá a tramitação do recurso em

processo penal”. Ou seja, se dúvidas houvesse quanto a aplicação subsidiária das normas de processo penal, por força do disposto no art. 41.º, n.º 1, do RGCO, estas dúvidas logo se dissipam com a expressa remissão das regras quanto a este recurso para as regras do recurso em processo penal.

Assim sendo, nos termos do art. 410.º, n.º 1, do CPP, “o recurso pode ter como fundamento quaisquer questões de que pudesse conhecer a decisão recorrida”, com a limitação inerente ao pedido — isto é, desde que alegadas aquando da interposição do recurso, uma vez que a “motivação enuncia especificamente os fundamentos do recurso e termina pela formulação de conclusões (...) em que o recorrente resume as razões do pedido” (cf. art. 412.º, n.º 1, do CPP).

A estas regras acrescenta o RGCO uma outra — o tribunal de recurso pode, na sua decisão, “alterar a decisão do tribunal recorrido sem qualquer vinculação aos termos e ao sentido da decisão” desde que cumprido o princípio da proibição da *reformatio in pejus*, previsto no art. 72.º-A, do RGCO.

Ora, tendo em conta este dispositivo, o tribunal de 2.ª instância não tem simples poderes de cassação, mas verdadeiros poderes de substituição, podendo decidir de outra forma, com outros fundamentos e noutra sentido. Além disto, significa que o tribunal de 2.ª instância pode, a partir da matéria de facto já sedimentada, alterar a qualificação jurídica<sup>22</sup>, ou reanalisar a consequência jurídica aplicada (alterando a coima e aplicando ou não sanções acessórias), ou considerar que os factos não integram a prática de qualquer uma contra-ordenação, ou ainda considerar, e porque tem os seus poderes de cognição restritos a matéria de direito (art. 75.º, n.º 1, do RGCO), que se verifica um dos vícios previstos no art. 410.º, n.º 2, do CPP<sup>23</sup>, caso em que, nos termos do art. 75.º, n.º 2, al. b), do RGCO, deverá devolver o processo ao tribunal recorrido (à semelhança do que ocorre no processo penal, por força do disposto no art. 426.º, do CPP).

Ora, ainda que, por absurdo, considerássemos que a impugnação judicial da autoridade administrativa constituiria um primeiro recurso, abrangendo matéria de facto e matéria de direito, ainda que assim fosse, o art. 75.º, n.º 2, al. a), do RGCO vem de forma clara determinar que, aquando do recurso da decisão de 1.ª instância para a Relação, o tribunal não está vinculado, quanto aos fundamentos de direito, à decisão recorrida. Isto é, o recurso não é uma simples apreciação da decisão recorrida, mas de toda a questão, não estando vinculado àquela decisão, podendo substituí-la.

Não está vinculado, desde logo, aos termos da decisão recorrida, ou seja, não está vinculado ao seu conteúdo, à sua fundamentação, não está limitado pelas questões decididas em 1.ª instância, podendo apreciar qualquer questão de direito conexcionada com o objeto do processo desde que alegada em sede de recurso<sup>24</sup>, pese embora não tenha sido apreciada pelo tribunal recorrido. Na verdade, “[c]ontrariamente ao que acontece em processo penal (...) não existe em processo contra-ordenacional qualquer limitação à amplitude com que o tribunal superior pode sindicar e alterar a decisão recorrida.”<sup>25</sup>

Assim sendo, se aquando da interposição de recurso se alegou uma insuficiência para a decisão da matéria de facto, ou uma contradição insanável da fundamentação ou entre a fundamentação e a decisão, ou um erro notório na apreciação da prova (verdadeiramente o primeiro momento em

que podia alegar estes vícios, uma vez que anteriormente nem sequer havia uma decisão judicial), cabe ao Tribunal da Relação disto conhecer sem que esteja limitado pelos “termos e sentido”, leia-se, conteúdo e fundamentação da decisão recorrida<sup>26</sup>. E igualmente poderá o tribunal de 2.ª instância conhecer de qualquer questão relativa à aplicação de uma sanção acessória pois, não estando limitado ao sentido da decisão recorrida, poderá decidir sobre a aplicação daquela sanção.

Entende-se, portanto, que a decisão de 1.ª instância constitui uma decisão em si e não uma decisão em sede de recurso, e por isso, tal como referimos, nos termos do art. 410.º, n.º 1, do CPP, *ex vi* art. 74.º, n.º 4, do RGCO, o “recurso [daquela] pode ter como fundamento quaisquer questões de que pudesse conhecer a decisão recorrida”<sup>27</sup>, desde que alegadas e desde que constituam questão de direito, não se devendo entender que não possam em sede de recurso existir “questões novas”.

Com efeito, enquanto na fase anterior o Tribunal procede a um verdadeiro *reexame* da questão em discussão, com reavaliação do objeto processual, dando lugar a um *novum iudicium*, no recurso temos uma impugnação da decisão judicial com possibilidade de o tribunal de recurso poder conhecer de quaisquer questões de que o tribunal *a quo* pudesse conhecer (com a limitação imposta pelo pedido). Assim sendo, o Tribunal da Relação poderá conhecer de quaisquer questões (sejam ou não “questões novas”) em matéria de direito, e ainda quaisquer questões integrantes da chamada revista alargada (cf. art. 410.º, n.º 2, do CPP), bem como quaisquer nulidades que não se considerem sanadas, desde que arguidas ou desde que de conhecimento officioso (cf. art. 410.º, n.º 3, do CPP).

Considerando que o disposto no art. 75.º, n.º 2, al. a), do RGCO, delimita os poderes de cognição do Tribunal da Relação, atribuindo a este tribunal amplos poderes de substituição em matéria de direito, não podemos concluir, por isso, que exista algum impedimento que obste a que o Tribunal da Relação possa conhecer qualquer questão de direito conexcionada com o julgado, ainda que esta não tenha sido debatida em 1.ª instância<sup>28</sup>. Na realidade, só no momento em que se recorre da decisão de 1.ª instância para a Relação é que estamos, verdadeiramente, perante um primeiro recurso, tal como ocorre no recurso para a Relação de uma decisão de 1.ª instância em processo penal, ou um recurso de uma decisão de 1.ª instância para o STJ — também nesta última hipótese, para lá da restrição decorrente da limitação da análise a questões de direito, não há qualquer limitação aos poderes de cognição do tribunal. Tal como no processo penal, havendo recurso direto da 1.ª instância para o Supremo Tribunal de Justiça, somente neste momento se podem alegar aqueles vícios, também no processo contraordenacional somente no recurso da decisão de 1.ª instância para a Relação é que se podem colocar pela primeira vez questões relativas a matéria de direito alicerçadas na matéria de facto cristalizada, ou alegar os vícios constantes do art. 410.º, n.º 2, do CPP (*ex vi* art. 74.º, n.º 4, do RGCO), sendo irrelevante qualquer noção de “questão nova” atenta a amplitude de conhecimento imposta pelo disposto no art. 410.º, n.º 1, do CPP (*ex vi* art. 74.º, n.º 4, do RGCO).

Aliás, aquando da análise da questão em 1.ª instância, pode haver produção de prova (cf. art. 72.º, do RGCO); assim sendo, apenas em recurso para a Relação poderá ser alegado o erro notório na apreciação de prova ou contradição entre a fundamentação de facto e a decisão, a partir

da prova que foi produzida em 1.ª instância, ou da prova que eventualmente já vinha do processo administrativo mas que foi completada por outra prova.

Todavia, estando perante um tribunal cujos poderes de cognição estão limitados à matéria de direito, após a verificação da ocorrência de alguns dos vícios deverão os autos ser remetidos à 1.ª instância, nos termos do art. 426.º, do CPP, por força do disposto no art. 75.º, n.º 3, al. b), do RGCO.

4. Do exposto podemos concluir que:

— a impugnação judicial da decisão da autoridade administrativa que aplica uma coima não constitui um verdadeiro recurso, mas um reexame do objeto processual com plenos poderes em matéria de facto e de direito, com possibilidade de produção de prova;

— desta decisão judicial poderá haver recurso para a 2.ª instância, cujo objeto está apenas delimitado pelas questões de direito alegadas, podendo o tribunal conhecer de quaisquer questões de direito que a decisão recorrida pudesse ter conhecido, sem que esteja vinculado “aos termos e ao sentido da decisão recorrida”, ou seja, sem que esteja vinculado aos fundamentos jurídicos expostos na decisão recorrida, e sem que esteja limitado apenas à análise de questões de direito decididas em sede de 1.ª instância;

— o recurso para a 2.ª instância restrito a matéria de direito, por força do disposto no art. 74.º, n.º 4, do RGCO, pode ter por fundamento qualquer um dos vícios previstos no art. 410.º, n.º 2, do CPP, não havendo qualquer restrição a este conhecimento atendendo a que o tribunal *ad quem* não está vinculado ao sentido e aos fundamentos da decisão recorrida;

— concluindo-se pela existência de alguns dos vícios previstos no art. 410.º, n.º 2, do CPP, deverá o processo ser devolvido ao tribunal recorrido, nos termos do art. 75.º, n.º 2, al. b), do RGCO;

— em sede de 2.ª instância poderão ainda ser conhecidas as nulidades não sanadas, desde que arguidas ou de conhecimento oficioso, nos termos do art. 410.º, n.º 3, do CPP, *ex vi* art. 74.º, n.º 4, do RCGO.

Assim sendo, em processo contraordenacional, uma questão relativa a matéria de direito e conexcionada com o objeto processual, ainda que não tenha sido debatida em 1.ª instância, poderá ser alegada e decidida em sede de recurso para a 2.ª instância, isto é, *no processo contraordenacional, em sede de recurso, o tribunal de 2.ª instância pode decidir sobre questões de direito, ainda que estas não tenham sido objeto da impugnação judicial, competindo-lhe também apreciar os vícios da sentença previstos no artigo 410.º, n.º 2, do Código de Processo Penal, e as nulidades (não sanada) nos termos do art. 410.º, n.º 3, do CPP.*

### III

Com base no exposto, o Pleno das Secções Criminais do Supremo Tribunal de Justiça, revogando o acórdão recorrido, decide:

1) fixar a seguinte jurisprudência:

*Em processo contraordenacional, no recurso da decisão proferida em 1.ª instância o recorrente pode suscitar questões que não tenha alegado na impugnação judicial da decisão da autoridade administrativa;*

2) revogar o acórdão recorrido que deverá ser substituído por outro que aplique a jurisprudência fixada.

Cumpra-se, oportunamente, o disposto no art. 444.º, n.º 1, do CPP.

Não são devidas custas de harmonia com o disposto no art. 513.º, n.º 1 *ex vi* art. 448.º, ambos do CPP.

<sup>1</sup> Regime Geral das Contraordenações regulado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27.10 e alterado pelo Decreto-Lei n.º 356/89, de 17.10, pelo Decreto-Lei n.º 244/95, de 14.09, pelo Decreto-Lei n.º 323/2001, de 17.12 e pela Lei n.º 109/2001, de 24.12.

<sup>2</sup> Consultável aqui:

<http://www.dgsi.pt/jtrg.nsf/86c25a698e4e7cb7802579ec004d3832/8c808b5176fa217180257f95004b0d47?OpenDocument>

<sup>3</sup> LEONES DANTAS, O Despacho Liminar do Recurso de Impugnação no Processo das Contra-Ordenações, *Regime Geral das Contraordenações e as contraordenações administrativas e fiscais*, e-book, CEJ, set. 2015, p. 12, consultável aqui [http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo/Regime\\_geral\\_contraordenacoes\\_contraordenacoes\\_administrativas\\_fiscais.pdf](http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo/Regime_geral_contraordenacoes_contraordenacoes_administrativas_fiscais.pdf)

<sup>4</sup> Por facilidade do discurso designaremos ao longo do texto o tribunal de 2.ª instância como sendo o Tribunal da Relação, sabendo, no entanto, que em casos excecionais o recurso será interposto para o Supremo Tribunal de Justiça no caso de decisões das Relações proferidas em 1.ª instância.

<sup>5</sup> O que não se afigura problemático. Basta pensar que o regime dos recursos em processo penal foi inicialmente construído com base numa simples via de recurso, em matéria de facto e de direito, para a Relação (que conhecia das decisões prolatadas em 1.ª instância por um juiz singular); e para o STJ (Supremo Tribunal de Justiça) recorria-se de todas as decisões de 1.ª instância prolatadas em tribunal coletivo ou em tribunal de júri somente em matéria de direito, com possibilidade de conhecimento dos vícios previstos no art. 410.º, n.º 2, do CPP (a designada revista alargada).

<sup>6</sup> MARIA BORGES CAMPOS, Os poderes de cognição e decisão do tribunal na fase de impugnação judicial do processo de contraordenação, *Estudos sobre Law Enforcement, Compliance e Direito Penal*, coord. Maria Fernanda Palma, Augusto Silva Dias e Paulo de Sousa Mendes, 2.ª ed., Coimbra: Almedina, 2018, p. 390.

<sup>7</sup> Assim, JOAQUIM PEDRO FORMIGAL CARDOSO DA COSTA, O recurso para os tribunais judiciais da aplicação de coimas pelas autoridades administrativas, *Ciência e Técnica Fiscal*, n.º 366 (abril-junho, 1992), p. 59, 64, 67-8.

<sup>8</sup> MARIA BORGES CAMPOS, *ob. cit.*, p. 390.

<sup>9</sup> Cf. art. 3.º, n.º 1.º do Código de Processo dos Tribunais Administrativos segundo o qual — “(...) os tribunais administrativos julgam do cumprimento pela Administração das normas e princípios jurídicos que a vinculam e não da conveniência ou oportunidade da sua atuação”.

<sup>10</sup> Também evidenciando que não se trata de uma acusação do MP, cf. AUGUSTO SILVA DIAS, *Direito das Contra-Ordenações*, Coimbra: Almedina, 2018, p. 240 — “A lei não diz que o MP acusa, mas tão-só que aquele acto de envio vale como acusação”; também assim, ALEXANDRA VILELA, *O Direito de Mera Ordenação Social*, Coimbra: Coimbra Editora, 2013, p. 469.

<sup>11</sup> Cf. neste sentido PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Regime Geral das Contra-Ordenações*, Lisboa: UCP, 2011, art. 62.º/nm. 6, p. 258.

<sup>12</sup> Nesta parte afastamo-nos das regras do processo penal, uma vez que a prova então recolhida é aproveitada e valorada em sede judicial (contrariamente à prova obtida durante a fase de inquérito no processo penal); por exemplo, caso o juiz entenda que não é necessária audiência de julgamento pode decidir por despacho, nos termos do art. 64.º, n.º 2, do RGCO, aproveitando toda a investigação e prova obtida aquando da fase administrativa (também neste sentido, LEONES DANTAS, *ob. cit. supra*, p. 18). O que apresenta uma clara dissemelhança com o que ocorre, em regra, no processo penal, uma vez que em atenção ao princípio da imediação toda a prova tem que ser produzida em audiência de discussão e julgamento, não podendo o juiz de julgamento, em regra, aproveitar a prova produzida na fase de inquérito.

<sup>13</sup> Deve, porém, considerar-se que pese embora não haja limites de cognição no âmbito objetivo, eles existem no âmbito subjetivo, podendo apenas conhecer relativamente ao arguido que impugnou (neste sentido, PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *ob. cit.*, art. 59.º/nm. 21, p. 250).

<sup>14</sup> Sobre a relevância constitucional em matéria de contraordenações desta proibição, mas com uma visão crítica sobre a sua extensão aquando da impugnação judicial, cf. AUGUSTO SILVA DIAS, *ob. cit. supra*, p. 248-9 e bibliografia aí citada em sentido contrário. No sentido da aplicação desta proibição quer aquando da impugnação judicial, quer aquando do recurso para a 2.ª instância, cf. OLIVEIRA MENDES/SANTOS CABRAL, *Notas ao Regimes Geral das Contra-Ordenações e coimas*,

3.ª ed., Coimbra: Almedina, 2009, p. 254; também assim, MARIA FERNANDA PALMA/PAULO OTERO, Revisão do regime legal do ilícito de mera ordenação social, *RFDUL*, Vol. XXXVII, 1996, p. 584.

<sup>15</sup> Aditado pelo Decreto-Lei n.º 244/95, de 14.09. Antes da introdução do art. 72.º-A, do RGCO, o disposto no art. 75.º, n.º 2, al. a), do RGCO, na sua versão originária, determinava igualmente que “2 — A decisão do recurso poderá: a) Alterar a decisão do tribunal recorrido sem qualquer vinculação aos termos e ao sentido da decisão recorrida”. Assim sendo, o problema do âmbito de conhecimento pelo Tribunal da Relação, em sede de recurso, de questões novas em matéria de direito mantém-se idêntico.

Contra este aditamento, cf. Frederico de Lacerda da COSTA PINTO, O ilícito de mera ordenação social e a erosão do princípio da subsidiariedade, *RPCC*, 1997, fasc. 1, p. 86-7 (também in *Direito Penal Económico e Europeu. Textos Doutrinários*, vol. I, Coimbra: Coimbra Editora, 1998, p. 264-5); Paulo PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Regime Geral das Contraordenações*, Lisboa: UCP, 2011, pp. 294-295; ALEXANDRA VILELA, *ob. cit. supra*, p. 485).

<sup>16</sup> Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 244/95, de 14.01.

<sup>17</sup> Nalguns regimes específicos em matéria contraordenacional não vigora esta proibição da *reformatio in pejus*, como acontece em matéria de contraordenações ambientais, atento o disposto no art. 75.º, da Lei n.º 50/2006, de 29.08.

<sup>18</sup> No sentido de um juízo de inconstitucionalidade, cf. NUNO BRANDÃO, *Crimes e Contra-Ordenações da Cisão à Convergência Material*, Coimbra: Coimbra Editora, 2016, 875, nota 2975: “A garantia da tutela jurisdicional efectiva só pode considerar-se realmente acautelada quando o acesso ao tribunal não seja na prática desincentivado ou inibido através da derrogação do princípio geral da proibição da *reformatio in pejus* constante do art. do 72.º-A do RGCO, pelo que nos parecem feridas de inconstitucionalidade, por violação do art. 20.º-1 da CRP, disposições legais que permitam uma agravação da responsabilidade contra-ordenacional na fase judicial do processo contra-ordenacional aberta na sequência de impulso do condenado (cf., v. g., os arts. 75.º da LQCA, 416.º-8 do CVM, 222.º-1, f), do RGICSF e 88.º-1 do RJC). A suspeita da inconstitucionalidade será tanto mais fundada quanto mais graves sejam as sanções principais e acessórias envolvidas”; ou ainda Augusto Silva Dias (*ob. cit. supra*, p. 252): referindo-se às contraordenações ambientais afirma que “a inconstitucionalidade surge, contudo, em nosso entender, quando se trate de contra-ordenações ambientais muito graves e de coimas de montante muito elevado, pois é neste âmbito que a situação adquirirá contornos de um excesso manifesto” (p. 253). Não se trata, porém, de um entendimento unânime. Na verdade, o Tribunal Constitucional considerou não ser inconstitucional o agravamento da coima em sede de impugnação judicial da decisão da autoridade administrativa interposta pelo arguido em sua defesa — cf. acórdão deste Tribunal n.º 141/2019, de 12 de março e, já antes, Acórdão n.º 373/2015 (ambos in [www. TribunalConstitucional.pt](http://www.TribunalConstitucional.pt)).

<sup>19</sup> Talvez numa tentativa de resolver este problema Marta Borges Campos faz, no entanto, uma distinção, quanto aos poderes de cognição do tribunal de 1.ª instância em sede de impugnação judicial, entre o RGCO que prevê a proibição da *reformatio in pejus* e os regimes especiais onde não está prevista esta proibição, considerando que nestes últimos o tribunal de 1.ª instância está limitado pelo pedido, limitando o controlo judicial da decisão-acusação por força do disposto nos arts. 402.º e 403.º, do CPP, *ex vi* art. 41.º, n.º 1, do RGCO, ao passo que nos primeiros, em que o princípio da proibição *reformatio in pejus* vigora, defende que o tribunal de 1.ª instância tem plenos poderes de cognição (*ob. cit. supra, passim*).

<sup>20</sup> Também no sentido de que o tribunal tem poderes de jurisdição plena, pese embora considere que a “actuação do tribunal deve ser

moldada e funcionalizada pelos factos imputados ao arguido e que motivaram a condenação”, cf. AUGUSTO SILVA DIAS, *ob. cit. supra*, p. 247 e bibliografia aí citada; e no mesmo sentido, PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *ob. cit.*, art. 59.º/nm. 21, p. 249, LEONES DANTAS, *Revista do Ministério Público*, ano 15, n.º 57 (jan.-mar 1994), p. 71, considerando que não se trata apenas de uma “reapreciação da decisão proferidas pelas autoridades administrativas, mas de um verdadeiro julgamento”.

<sup>21</sup> GERMANO MARQUES DA SILVA, *Direito Penal Português I (introdução e teoria da lei penal)*, 3.ª ed., Lisboa: Verbo, 2010, p. 179.

<sup>22</sup> Caso em que deverá cumprir o disposto no art. 424.º, n.º 3, do CPP, *ex vi* art. 74.º, n.º 3, do RGCO (também assim, PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *ob. cit.*, art. 75.º/nm. 17, p. 314).

<sup>23</sup> Também no sentido de que o Tribunal de 2.ª instância tem poderes de cognição este âmbito, cf. OLIVEIRA MENDES/SANTOS CABRAL, *ob. cit. supra*, p. 273, e AUGUSTO SILVA DIAS, *ob. cit. supra*, p. 256.

<sup>24</sup> Também no sentido da limitação, dos poderes de cognição, do tribunal de recurso, pelo âmbito objectivo e subjetivo da motivação do recorrente, cf. PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *ob. cit.*, art. 75.º/nm. 12, p. 312.

<sup>25</sup> OLIVEIRA MENDES/SANTOS CABRAL, *ob. cit. supra*, p. 270.

<sup>26</sup> Neste ponto o tribunal apenas terá uma limitação: constituindo um tribunal que apenas tem poderes de cognição em matéria de direito (art. 75.º, n.º 1, do RGCO), deverá, nos termos do art. 75.º, n.º 2, al. b), do RGCO, devolver o processo à 1.ª instância a única com poderes de cognição em matéria de facto,

<sup>27</sup> Em sentido semelhante, SIMAS SANTOS/LOPES DE SOUSA, *Contra-Ordenações. Anotações ao regime Geral*, 6.ª ed., Lisboa: Áreas Editora, 2011, p. 580.

<sup>28</sup> Também neste sentido, SIMAS SANTOS/LOPES DE SOUSA, *ob. cit.*, p. 580, afirmando expressamente que “perante esta disposição, parece não se poder defender que o objecto do recurso é apenas a decisão recorrida, pois a decisão do recurso, quanto às questões cuja apreciação lhe seja pedida, é independente do conteúdo daquela decisão. (...) Por isso, por um lado, o objecto do recurso jurisdicional não estará limitado pelo conteúdo da decisão recorrida, podendo naquele serem conhecidas questões que não foram apreciadas nesta.

Por outro lado, o tribunal de recurso poderá decidir questões já decididas pelo tribunal recorrido, em sentido diferente daquele em que foram decididas na decisão recorrida, independentemente de a questão da reapreciação lhe ser colocada pelo recorrente”; porém, admite, nomeadamente, limitações ao conhecimento amplo decorrentes do disposto no art. 403.º, n.º 1, do CPP — cf. p. 583-4.

Supremo Tribunal de Justiça, 23 de maio de 2019. — *Helena Isabel Gonçalves Moniz Falcão de Oliveira (Relatora) — Nuno de Melo Gomes da Silva — Francisco Manuel Caetano — Manuel Pereira Augusto de Matos — Carlos Manuel Rodrigues de Almeida — José Luís Lopes da Mota — Vinício Augusto Pereira Ribeiro — Maria da Conceição Simão Gomes — Júlio Alberto Carneiro Pereira — António Manuel Clemente Lima — Nuno António Gonçalves — José António Henrique dos Santos Cabral — António Pires Henriques da Graça — Raul Eduardo do Vale Raposo Borges — Manuel Joaquim Braz — Mário Belo Morgado — António Joaquim Piçarra (Presidente).*

112396227

I SÉRIE



Depósito legal n.º 8814/85 ISSN 0870-9963

Diário da República Eletrónico:

Endereço Internet: <http://dre.pt>

Contactos:

Correio eletrónico: [dre@incm.pt](mailto:dre@incm.pt)

Tel.: 21 781 0870

Fax: 21 394 5750