

de educação ou formação profissional. Mais se acentuando, pois, a conclusão de que, no caso, também a sentença homologatória do acordo sobre o exercício do poder paternal, no segmento respeitante à definição e pagamento da pensão de alimentos aos filhos, deverá ser interpretada, para efeitos do art. 56º do CIRS, como abrangendo também os alimentos prestados para além da maioridade e até ao termo da formação dos beneficiários. É que, repete-se, o acordo de regulação do poder paternal celebrado em 18/1/2000, veio a ser homologado judicialmente por sentença de 4/7/2000 e as correcções das declarações que deram origem às liquidações impugnadas não têm como fundamento a sua não aceitação (pela AT) por terem sido considerados irrazoáveis os concretos montantes pagos a título de pensão de alimentos, nem que tais montantes não tivessem correspondência com o anteriormente decidido no acordo, nem que não tivessem sido pagas as prestações durante aquele período necessário e indispensável à formação do filho maior de idade (art. 1880º do CCivil).

DECISÃO

Nestes termos, acorda-se em, negando provimento ao recurso, confirmar a sentença recorrida. Custas pela Fazenda Pública.

Lisboa, 4 de Novembro de 2015. — *Casimiro Gonçalves* (relator) — *Francisco Rothes* — *Aragão Seia*.

(¹) Este art. 56º do CIRS veio a ser revogado pelo art. 68º da Lei n.º 64-A/2008, de 31/12 (OE para 2009), tendo o art. 67º dessa mesma Lei aditado o art. 83º-A ao CIRS, que, sob a epígrafe «Importâncias respeitantes a pensões de alimentos» dispunha o seguinte: «A colecta devida pelos sujeitos passivos são deduzidas 20% das importâncias comprovadamente suportadas e não reembolsadas respeitantes a encargos com pensões de alimentos a que o sujeito esteja obrigado por sentença judicial ou por acordo homologado nos termos da lei civil, salvo nos casos em que o seu beneficiário faça parte do mesmo agregado familiar para efeitos fiscais ou relativamente ao qual estejam previstas outras deduções à colecta ao abrigo do artigo 78.º»

(²) IRS: Incidência Real e Determinação dos Rendimentos Líquidos, Coimbra Editora, 2007, pp. 473/474.

(³) Código do Imposto do Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) Anotado, Instituto Superior de Gestão, Outubro de 1999, anotação 2 ao art. 11º, p. 174; bem como a anotação 2 ao art. 55º, p. 332.

Acórdão de 4 de Novembro de 2015.

Assunto:

Coima. Taxas de portagem.

Sumário:

- I — Justifica-se, a admissão dos recursos interpostos ao abrigo do n.º 2 do artigo 73.º do RGCO - para melhoria da aplicação do direito e promoção da uniformidade da jurisprudência -, da decisão final que anulou a decisão de aplicação da coima para que seja organizado um só processo ou efectuada a apensação dos vários processos a fim de ser proferida uma decisão de aplicação de coima (única) caso se verifiquem os pressupostos da infracção continuada porquanto tal decisão se afigura desconforme à jurisprudência deste STA em casos semelhantes.*
- II — Estando em causa nos presentes autos decisões de aplicação de coimas por não pagamento ou pagamento viciado de taxas de portagem em infra-estruturas rodoviárias, p.p. pela Lei n.º 25/2006, de 30 de Junho, e, sendo do conhecimento público que esta lei foi objecto de recente alteração pela Lei n.º 50/2015, de 8 de Junho, concluindo-se que esta Lei se repercute necessária e inelutavelmente nas decisões de aplicação de coimas questionadas nos autos – por imposição constitucional e legal do princípio da aplicação retroactiva da lei nova mais favorável - haverá que oficiosamente ordenar a baixa dos autos à autoridade administrativa para que esta reveja ou renove as decisões de aplicação da coima em conformidade com o disposto na Lei n.º 50/2015, de 8 de Junho.*

Processo n.º 1042/15-30.

Recorrente: Ministério Público e Fazenda Pública.

Recorrida: A.....

Relator: Exmº. Sr. Consº. Dr. Ascensão Lopes.

1- Relatório:

O Ministério Público e a Fazenda Pública vêm recorrer para este Supremo Tribunal da decisão do Tribunal Tributário do Porto que anulou a decisão administrativa que aplicou a coima e ordenou a baixa dos autos ao Serviço de Finanças para que fosse organizado um só processo.

Conclusões da alegação de recurso do MP a fls. 69 dos autos

1 - Não obstante ter sido aplicada uma Coima inferior a um quarto da alçada dos Tribunais Judiciais de 1ª instância, deve ser, apesar disso, admissível o recurso nos termos do art.º 73.º n.º 2 do RGCO por tal se afigurar manifestamente necessário à melhoria de aplicação do direito e por o justificar a dignidade e a dimensão da questão controvertida.

2 - Nos termos do art.º 3.º alínea b) do RGIT, é subsidiariamente aplicável, quanto às Contra Ordenações e respectivo processamento, o Regime Geral do Ilícito de Mera Ordenação Social.

3 - Assim, remetidos os autos ao Tribunal competente e apresentados os mesmos ao Juiz pelo Ministério Público, o Juiz ou não aceita o recurso, com os fundamentos previstos no art.º 63.º do RGCO, - intempestividade e exigência de forma - ou o decide nos termos do art.º 64.º mesmo que existam excepções dilatórias ou peremptórias de que se deva conhecer.

4 - Ora, quer o recorrente, quer o Ministério Público não foram previamente notificados de que se iria decidir o recurso mediante simples despacho, facto que integra a nulidade prevista no art.º 120.º n.º 2 d) do CPP.

5 - Nos termos do art.º 25.º do CPP, aplicável por força do art.º 3.º b) do RGIT e 41.º n.º 1 do RGCO, há conexão de processos quando o mesmo agente tiver cometido várias Contra Ordenações e para todas elas organiza-se um só processo ou procede-se à apensação de todos no caso de terem sido instaurados vários - art.º 29.º 1 e 2 do CPP.

6 - Todavia, a falta de apensação dos processos de contra ordenação não integra qualquer das nulidades elencadas nos artigos 118.º e 119.º do CPP porque estas, com excepção do emprego da forma de processo especial fora dos casos previstos na lei, não são aplicáveis ao processo de Contra Ordenação.

7 - Assim, face ao teor do art.º 118.º n.º 1 e 2 do mesmo diploma legal, porque não está expressamente cominada a falta de apensação como nulidade, o acto é irregular.

8 - A irregularidade tem o regime previsto no art.º 123.º n.º 1 e 2 do CPP e está sanada, ou porque não foi arguida pelo interessado no prazo legal ou porque não foi também reparada oficiosamente o momento em que se tomou conhecimento dela no despacho de fls.

9 - Uma vez que os autos comprovam a existência de uma situação de conexão subjectiva de processos, que estão todos na fase do julgamento, nada impede que se proceda agora à sua apensação nos termos dos artigos 24.º n.º 2 e 25.º do CPP àquele que respeitar à Contra Ordenação determinante da competência por conexão nos termos do art.º 29.º n.º 2 do CPP proferindo-se depois o despacho previsto no art.º 64 do RGCO.

10 - A decisão recorrida, ao anular a decisão que aplicou a Coima e ao determinar a remessa dos autos ao Serviço de Finanças para apensação dos processos e aplicação de uma Coima única, violou por erro de interpretação o disposto nos artigos 63.º e 64.º do RGCO, 3.º b) e 81.º do RGIT e 25.º, 24.º n.º 2 e 29.º do CPP.

11 - Esta parece ser a melhor solução a dar ao caso sendo certo que será ela a única que pode até beneficiar o recorrente. Pelo facto do Tribunal estar vinculado ao princípio da proibição da reformativo in pejus previsto no art.º 72.º A do RGCO pelo que não poderá aplicar uma Coima superior à aplicada pelo Serviço de Finanças.

12 - O mesmo pode não ocorrer se for mantida a anulação da decisão recorrida pois o Serviço de Finanças, na determinação da medida da Coima nos termos do art.º 7.º da Lei 25/2006 de 30 de Junho, pode não voltar a aplicar uma Coima de valor mínimo.

13 - Assim sendo, deve a decisão ora recorrida ser revogada e substituída por outra que determine o prosseguimento dos autos com apensação dos processos citados e prolação da decisão nos termos do art.º 64.º do RGCO, assim se fazendo a habitual JUSTIÇA.

Conclusões da alegação de recurso da FP a fls. 80

A. Vem o presente recurso interposto da sentença que decidiu pela existência de uma questão prévia que obsta ao conhecimento mérito da causa e, em consequência, decidiu anular “a decisão administrativa que aplicou a coima” e ordenar “a baixa dos presentes autos ao Serviço de finanças de porto 2, para que seja organizado um só processo (ou efectuada a apensação dos processos) de modo a proferir a conduta da recorrente de modo integrado, proferindo uma decisão de aplicação de coima (única) que, caso se verifiquem os pressupostos da infracção continuada, deverá atender ao disposto no artigo 79.º do C.P., e tal não aconteça, ao regime consagrado no artigo 25.º do R.G.I.T” o qual se circunscreve à questão de direito da anulação da decisão administrativa, apreciada pelo tribunal a quo.

B. Para assim decidir, considerou o Tribunal a quo, em síntese que, “é, pois negável, que o serviço de finanças estava legalmente obrigado a organizar um único processo contra-ordenacional, ou pelo

menos, a proceder à apensação dos processos...” concluindo que a omissão destes procedimentos e operações determinam a anulação da decisão administrativa.

C. Quanto à legitimidade da Fazenda Pública para interpor o presente recurso, importa ter em conta que, com a proposta de Lei n.º 496/2012, de 10 de Outubro de 2012, de aprovação do Orçamento do Estado para 2013, foi alterada a redacção do art. 83.º do RGIT, passando o representante da Fazenda Pública, por força do n.º 1 da referida norma, a ter legitimidade para interpor recurso da decisão proferida pelo tribunal, ampliando-se, deste modo, a sua possibilidade de intervenção no processo de contra-ordenação, que antes se limitava à produção de prova, nos termos do art. 81º, n.º 2 do RGIT.

D. Deste modo, e tendo em conta a unidade do sistema jurídico e a aplicação subsidiária do RGCO neste âmbito, por força do art. 3º, alínea b) do RGIT, com a alteração legislativa ocorrida, a Fazenda Pública tem também legitimidade para recorrer nos recursos de processos de contra-ordenação tributária, ao abrigo do n.º 2 do art. 73º do RGCO.

E. Quanto ao efeito do presente recurso, entende a Fazenda Pública que, no regime previsto nos artigos 83º e 84º, ambos do R.G.I.T., complementado pelo R.G.C.O., mormente os artigos 70º, 73º, 74º, 75º, 79º, 88º e 89º, de aplicação subsidiária, não é possível a execução das coimas e sanções acessórias antes do trânsito em julgado ou de se ter tornado definitiva a decisão administrativa que as aplicar, sendo esta a única interpretação que assegura a constitucionalidade material deste artº.84º, do R.G.I.T., nos casos em que o recurso é interposto de decisão condenatória, assim não sendo necessária a prestação de garantia para que o mesmo recurso goze de efeito suspensivo da decisão recorrida - conforme se doutrinou no Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 15-11-2011, processo no 04847/11; e na esteira do entendimento dos Conselheiros Jorge Lopes de Sousa e Simas Santos em “Regime Geral das Infracções Tributárias anotado”, 4ª edição, 2010, em anotação ao art. 84º, página 582 e seguintes.

F. Neste sentido, não deverá ser considerada exequível a decisão judicial proferida nestes autos, que decidiu pela anulação da decisão administrativa e que determina que a Autoridade Administrativa proceda à apensação dos processos do(a) arguido(a)/recorrente, face à pendência do presente recurso, sob pena de se afectar o efeito útil do mesmo.

G. Quanto à anulação da decisão administrativa determinada pelo douto Tribunal a quo, entende a Fazenda Pública, salvo melhor opinião, que não pode proceder o argumento expendido na douda decisão a quo, não se conformando a Fazenda Pública com a mesma e considerando que tal decisão judicial padece de erro de direito, urgindo assim, a promoção da uniformização da jurisprudência face ao inerente perigo de repetição e desigualdade na aplicação entre os diversos tribunais tributários de 1ª instância, tudo nos termos do disposto no art. 83º do RGIT, em conformidade com o art. 73º, n.º 2 do RGCO, aplicável por força da alínea b) do art. 3º do RGIT — cfr. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 07-11-2012, proc. 0704/12; Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 17-01-2007, proc. 01124/06 (in www.dgsi.pt).

H. Considerou o douto Tribunal a quo, estar verificado um vício da decisão de aplicação da coima, determinada pelo Chefe do Serviço de Finanças competente, que obsta ao conhecimento do mérito, unicamente por não ter procedido à apensação dos processos de contra-ordenação que correm contra o(a) mesmo(a) arguido(a) e que estejam na mesma fase, nos termos do art. 25º do RGIT, procedendo de seguida à fixação de uma coima única.

I. As nulidades insupríveis a ocorrer no âmbito do processo de contra-ordenação tributário, são taxativas e têm a sua previsão no art. 63º do RGIT, o qual, salvo melhor opinião, não abarca o regime do cúmulo material, a aplicar em caso de concurso de contra-ordenações.

J. Os “requisitos legais” [artº 63º, n.º1, alínea d)], da decisão de aplicação das coimas que possam estar em falta e que se reportam à fase administrativa do processo de contra-ordenação tributário, são os constantes do art. 79º do RGIT, os quais foram integralmente respeitados pela entidade administrativa competente na decisão de aplicação de coima constante nestes autos.

K. A falta de aplicação do regime do concurso, previsto no art. 25º, não constitui um requisito legal da decisão, susceptível de configurar uma nulidade conducente à anulação da decisão.

L. A relevar-se a sua falta, o que não se concede, como se desenvolverá, sempre seria uma mera nulidade dependente de arguição dos interessados, na fase administrativa conforme estabelece o art. 120º do Código de Processo Penal - CPP, aplicável por força do preceituado na alínea b) do art. 3º do RGIT e do n.º 1 do art. 41º do RGCO, entendendo-se, contudo, pelos motivos explanados, que se está perante uma mera irregularidade a arguir pelos interessados, a contar da notificação para apresentação de defesa (cfr. art. 70º e 76º do RG fazendo-se assim a aplicação do invocado art. 123º do CPP, com as necessárias adaptações ao processo de contra-ordenação tributário, porquanto,

M. É competência exclusiva da autoridade administrativa a apreciação e decisão pela existência ou não do concurso de infracções e subsequente aplicação do art. 25º do RGIT, na fase administrativa, pressupondo, a montante, a verificação do elemento de conexão entre os processos nos termos do art. 36º do RGCO o que consubstancia um acto exclusivamente administrativo face ao disposto no art. 33º do RGCO, aplicável ex vi art. 3º, alínea b) do RGIT.

N. A imposição judicial de análise e tramitação conjunta de processos na fase administrativa consubstancia a violação do princípio da separação de poderes, limitando a actuação da administração fiscal, o seu conhecimento e apreciação dos processos que são da sua competência, no sentido em que, o Tribunal “não pode ofender a autonomia do poder administrativo [núcleo essencial da sua discricionariedade], enquanto medida definida pela lei daquilo que são os poderes próprios de apreciação ou decisão conferidos aos órgãos da Administração”, porquanto, “os poderes dos tribunais administrativos abarcam apenas as vinculações da Administração por normas e princípios jurídicos, ficando de fora da sua esfera de sindicabilidade o ajuizar sobre a conveniência e oportunidade da actuação da Administração, mormente o controlo actuação ao abrigo de regras técnicas ou as escolhas/opções feitas pela mesma na e para a prossecução do interesse público, salvo ofensa dos princípios jurídicos enunciados no art. 266.º, n.º 2 da CRP” — conforme Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 01-10-2010, proc. n.º 00514/08.4BEPNF, in www.dgsi.pt.

O. Não há nenhuma omissão legal que justifique e fundamente a aplicação subsidiária dos artigos 24º, 25º e 29º do CPP, na fase administrativa conforme consta da douda decisão a quo, atento o disposto no art. 36º do RGCO.

P. A douda sentença, ao fazer apelo ao Acórdão deste Venerando Supremo Tribunal, de 30-03-2011, processo nº0757/10 e de 21-01-2009, processo nº0928/08, bem como o Acórdão do Tribunal central Administrativo norte de 15-02-2013, processo n.º 1097/08.OBEVIS, desconsidera a relevante alteração legislativa ocorrida com a Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2011, e que veio repôr a regra do cúmulo material, em detrimento do regime do cúmulo jurídico, sem prejuízo, claro está, da aplicação do regime abstractamente mais favorável ao contribuinte, no caso de actos praticados ainda na vigência da lei anterior, o que claramente não é o caso, pelo que o invocado Acórdão assenta integralmente em pressupostos diversos face ao actual regime legal.

Q. In casu, seria ilegal a aplicação do cúmulo jurídico dado que todos os factos em apreço, são posteriores à alteração ocorrida na norma do art. 25º do RGIT, com a Lei do Orçamento para 2011 (Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro).

R. Conforme o doudo entendimento dos Conselheiros Jorge Lopes de Sousa e Simas Santos em “Regime Geral das Infracções Tributárias anotado”, 4ª edição, 2010, em anotação ao art. 25º, página 291, “no regime do cúmulo material, a coima única a aplicar é a soma das coimas aplicadas a cada uma das contra-ordenações, não havendo lugar a qualquer redução”, salvaguardando claramente que, “estando a regra do cúmulo material expressamente estabelecida na redacção inicial deste art. 25º do RGIT e na introduzida Lei do Orçamento para 2011 não há lacuna de regulamentação sobre a forma de efectuar o cúmulo das coimas, pelo que não há suporte para fazer apelo ao RGCO, pois este diploma, como legislação subsidiária que é (art. 3º, alínea b) do RGIT], apenas é de aplicação em matérias em que o RGIT não contenha normas próprias.”

S. Não há nenhuma omissão legal que justifique e fundamente a aplicação subsidiária do RGCO, quanto ao regime do concurso, através do qual se aplicaria subsidiariamente o CPP, ao contrário do doudo entendimento vertido na decisão a quo, desde logo, porque neste âmbito o legislador optou no RGCO por manter a aplicação de um regime de cúmulo jurídico, vertido no seu art. 19º, distanciando-se assim de forma clara e deliberada no actual regime jurídico aplicável às contra-ordenações tributárias

T. Não pode igualmente a autoridade administrativa tributária, aferir a existência de eventual contra-ordenação continuada, cujo preceituado nos artigos 30º e 79º do Código Penal, subsidiariamente aplicável nos termos do art. 32º do RGCO, não têm aplicação face à actual redacção do art. 25º do RGIT seguindo-se neste âmbito, de perto, as decisões do Tribunal Central Administrativo Sul de 27-11-2007, processo n.º 01804/07 e de 23-09-2008, proc. n.º 01767/07, ambas consultáveis in www.dgstpt.

U. Conforme refere o Professor Doutor Germano Marques da Silva, in “Direito Penal Português”, Parte Geral II - Teoria do Crime, Verbo, 1998, pág. 315 e seguintes, “o crime continuado constitui realmente uma pluralidade de crimes, apenas unificados para efeitos de punição e parece-nos ser esta a construção que convém à face da lei portuguesa (cfr. pág. 319).

V. Em caso de concurso, o actual regime limita-se sempre ao do cúmulo material, valendo a máxima, “quot delicta tot poenae”, sendo que a cada infracção é imputada a coima correspondente, ou seja, as sanções são aritmeticamente somadas, depois de se ter procedido à determinação individualizada de cada uma.

W. Neste âmbito, releva a decisão do Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 19/06/2007, proc. n.º 01768/07 (in www.dgsi.pt), no sentido em que “no actual RGIT não há lugar ao concurso de infracções com a cominação de uma coima única” e que “deixou de existir a principal característica que enforma o regime do concurso de crimes - a aplicação de uma pena única em cúmulo jurídico — desta forma se perdendo o principal interesse no concurso, a não ser de índole de eventual economia processual”.

X. Importa ainda ter em conta, para compreensão dos regimes em apreço, a análise do Professor Doutor Taipa de Carvalho, in “Direito Penal Parte Geral - Questões Fundamentais”, Publicações Universidade Católica, Porto, 2003, pág. 172, que se transcreve: “Também não parece aceitável o regime do

cúmulo jurídico estabelecido, no art. 19º, para o concurso de contra-ordenações. As razões subjacentes ao regime do cúmulo jurídico, no caso de concurso de crimes (CP, art. 77º), não procedem no caso das coimas. Essas razões são, especialmente, as seguintes: a um determinado aumento de duração da pena de prisão corresponderá um aumento muito maior do sofrimento que é conatural a esta pena de privação da liberdade (...); sendo conatural à pena de prisão um efeito de dessocialização (...). Mas, como nenhuma destas razões se verifica em relação à aplicação de coimas, é meu entendimento que, aqui, deveria vigorar o regime do cúmulo material, em que a coima final seria igual à soma das coimas concretamente aplicadas ao conjunto das contra-ordenações praticadas.”

Y. Não existe no RGIT, nem no RGCO, norma legal que preveja a apensação de processos de contra-ordenação, todavia, o artigo 36º do RGCO, aplicável subsidiariamente ao RGIT, prevê a “competência por conexão” em caso de concurso efectivo de contra-ordenações.

Z. E o art. 25º do RGIT, sendo de aplicação na fase administrativa, pressupõe necessariamente a apreciação e decisão sobre a conexão entre os processos a que se aplicará o regime do cúmulo material, por conjugação do disposto no art. 36º do RGCO e 25º do RGIT, inclusivamente, se os processos administrativos se encontram na mesma fase e se são da mesma competência territorial.

AA. Neste âmbito importa observar o entendimento do Ilustre Juiz do TEDH Paulo Pinto de Albuquerque, in “Comentário do Regime Geral das Contra-Ordenações à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem”, Universidade Católica Editora, 2011, em anotação ao art. 36º, p. 128: “O critério do artigo 36º só opera relativamente aos processos que se encontrem na fase administrativa. (...) Na fase judicial, a conexão rege-se pelo disposto nos artigos 24º e seguintes do CPP.”

BB. Sucede que, não houve nenhuma apensação de processos do(a) arguido(a)/recorrente, pela autoridade tributária, tendo sido este processo de contra-ordenação tramitado autonomamente

CC. Com todo o respeito que nos merece a fundamentação expendida pelo douto Tribunal a quo, entende a Fazenda Pública que a decisão que determina a anulação da decisão da coima aplicada, por falta de apensação dos processos do mesmo contribuinte e por falta da fixação de uma coima única, é ilegal por falta de previsão legal.

DD. Face a todo o exposto, entende a Fazenda Pública, com a ressalva do devido respeito, que é muito, que a douda sentença sob recurso enferma de erro na aplicação do direito, fazendo errónea interpretação e aplicação do disposto nas normas legais aplicáveis, mais concretamente as que regem a aplicação do cúmulo material às contra-ordenações em concurso concretamente os artigos 25º, 63º e 79º, todos do RGIT e ainda o artigo 36º do RGCO, norma esta por sua vez aplicável ao abrigo do disposto na alínea b) do art. 3º do RGIT, atendendo a que, a autoridade administrativa competente não procedeu à apensação de quaisquer processos de contra-ordenação do(a) arguido(a)/recorrente, o que não constitui um vício que possa afectar o valor da decisão administrativa, que deva ser conhecido oficiosamente (cfr. artigos 120º a 123º do CPP, aplicáveis por força do preceituado na al. b) do art. 3º do RGIT e do n.º 1 do art. 41º do RGCO), atendendo ao actual regime em vigor do cúmulo material, aplicável aos processos de contra-ordenação tributária.

Notificado o requerido, A....., da interposição do recurso quer pela Fazenda Pública, quer pelo Ministério Público vem dizer em síntese que “...não se opõe a que a apensação dos diversos processos de contra-ordenação contra si instaurados seja feita...”. (vide fls. 97 dos autos. Contudo, considera que o regime das nulidades insupríveis previsto no art.º 63.º do RGIT não tem aplicação aos presentes autos.

Colhidos os vistos legais, cabe decidir.

2- FUNDAMENTAÇÃO:

A decisão recorrida é do seguinte teor:

fls. 56/59

A....., contribuinte n.º, veio interpor, ao abrigo do artigo 80.º do R.G.I.T. recurso contra a decisão de aplicação de coima, proferida em 22/06/2014, pelo Chefe do Serviço de Finanças do Porto 2, no âmbito do processo de contra ordenação n.º 31822014060000112960, que o condenou na coima de € 25,00 e custas processuais no valor de € 76,50, pela prática de infracção substanciada na “Falta de pagamento de taxa de portagem”.

O Recorrente invoca a ilegalidade da decisão de aplicação da coima, alegando que sempre efectuou o pagamento atempado das taxas de portagem, requerendo ainda a apensação dos processos.

Foram prestadas informações por parte do Serviço de Finanças, a fls. 40 e 41 dos autos.

Os presentes autos foram apresentados a juízo pelo Ministério Público, valendo este acto como acusação, nos termos do n.º 1 do artigo 62.º do R.G.C.O..

Encontrando-se os autos em análise, verifico a existência de uma questão prévia, de conhecimento oficioso, que obsta ao conhecimento do mérito da causa - a falta de apensação dos processos de contra-ordenação e ou de organização de um único processo - questão que deve ser obrigatoriamente apreciada e decidida desde já, conforme resulta do preceituado no n.º 1 do artigo 311.º do C.P.P..

Decorre do alegado pelo impetrante que o Serviço de Finanças instaurou contra si 37 processos de contra-ordenação (identificados a fls. 42 e 43), por falta de pagamento de taxa de portagem, que correram termos de forma autónoma.

Através de consulta ao S.I.T.A.F., constato ainda que o impetrante apresentou vários recursos, verificando-se, entre os respectivos processos de contra-ordenação, uma conexão evidente desde logo, porque o comportamento de que vem acusado repetiu-se por várias vezes (está em causa a prática do mesmo tipo de infracção), referindo mesmo o Serviço de Finanças, na decisão de aplicação da coima, que se trata de uma infracção praticada de forma frequente (cfr f 32).

Ora, decorre do n.º 2 do artigo 41.º do R.G.C.O., que “processos de aplicação de 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 (sublinhado nosso)

Por outro lado, extrai-se dos n.ºs 1 e 2 do artigo 29.º do C.P.P., que “Para todos os crimes determinantes de uma conexão, nos termos das disposições anteriores, organiza-se um só processo. e “Se tiverem sido já instaurados processos distintos, logo que a conexão seja reconhecida procede-se à apensação de todos [sublinhado nosso].

É, pois, inegável que o Serviço de Finanças estava legalmente obrigado a organizar um único processo contra-ordenacional ou, pelo menos, a proceder à apensação dos processos.

Efectivamente, e embora o R.G.I.T. não tenha norma relativa à apensação, tal como é sabido, em matéria de contra-ordenações, serão aplicáveis subsidiariamente os normativos do R.G.C.O., por remissão da alínea b) do artigo 3.º do R.G.I.T., e serão ainda aplicados, cum grano salis, os preceitos do processo criminal (leia-se, o C.P.P.), conforme resulta claro do n.º 1 do artigo 41.º do R.G.C.O..

Deveria, pois o Serviço de Finanças, ter organizado um único processo (ou procedido à apensação dos processos) e proferido apenas uma decisão de aplicação de coima (única).

Neste sentido, vejam-se os Acórdãos do S.T.A. de 30/03/2011, processo n.º 0757/10 e de 21/01/2009, processo n.º 0928/08 e ainda o Acórdão do T.C.A. Norte, de 15/02/2013, processo n.º 01 097/08.OBEVIS.

De igual modo, Jorge Lopes de Sousa e Manuel Simas Santos defendem a solução de ser organizado pela autoridade competente um único processo e de ser proferida uma única decisão de aplicação de coima (in “Contra-ordenações: Anotações ao Regime Geral”, Ed. 2011, pág. 307).

Ao não fazê-lo, o Serviço de Finanças, por um lado, onerou o Recorrente, que se viu obrigado a apresentar dezenas de acções judiciais (e, saliente-se, que se via na contingência de ter de pagar dezenas de taxas de justiça), e, por outro lado, criou entraves à celeridade e economia processual (pois conduziu à instauração de dezenas de processos judiciais) e poderia mesmo ter colocado em causa a coerência e uniformidade de julgamento (uma vez que existia o risco das causas em questão serem objecto de decisões díspares).

Aqui chegados, deve ser ainda salientado que, no caso dos autos, o Tribunal encontra-se impedido de efectuar o concurso das contra-ordenações (nos termos dos artigos 77.º a 79.º do C.P.), pois embora venha referido que a prática da infracção era frequente e se saiba que existem outros processos de contra-ordenação, os processos foram tramitados separadamente e, pelo que se sabe, ainda não existe qualquer decisão de condenação transitada em julgado, falhando, assim, um dos requisitos essenciais para a aplicação do disposto no artigo 78.º do C.P. (conforme decidido no Acórdão do S.T.A. de 30/03/2011, processo n.º 0757/10 e no Acórdão do T.C.A. Norte, de 15/02/2013, processo n.º 01097/08.OBEVIS).

Além disso, apenas com a organização de um só processo (ou, pelo menos, com a apensação dos processos) é que a entidade competente - o Serviço de Finanças - poderá aferir se está na presença de uma infracção de carácter continuado, verificando, desde logo, se existiu uma determinação psicológica semelhante no cometimento de cada uma das infracções e se existiu um mesmo quadro externo que diminua consideravelmente a culpa do arguido/Recorrente.

Caso conclua pela inexistência de uma infracção continuada, deverá, então, cumprir o disposto no artigo 25.º do R.G.I.T., sendo de realçar que, embora este normativo preveja a aplicação do cúmulo material, tal não implica que o Serviço de Finanças se possa eximir da obrigação de organizar um processo único (ou de fazer a apensação), pois apenas desse modo é que poderá ter uma “visão de conjunto”, permitindo-lhe apurar, desde logo, qual o verdadeiro grau de culpa do Recorrente, sendo este um dos factores a atender na determinação da coima concreta.

Atento o exposto, e não sendo possível, nesta sede e neste momento, a este Tribunal fixar a coima única aplicável, terá de ser anulada a decisão administrativa de aplicação da coima e ordenada a remessa dos autos ao Serviço de Finanças do Porto 2, para que este organize um único processo (ou efectue a apensação dos processos), apreciando a conduta do arguido/Recorrente de modo integrado, proferindo apenas uma decisão de aplicação de coima (única) que deverá atender, se se verificarem os pressupostos da infracção continuada (n.º 2 do artigo 30.º do C.P.), ao disposto no artigo 79.º do C.P., ou, caso tal não aconteça, ao regime de cúmulo consagrado no artigo 25.º do R.G.I.T..

Nestes termos, ante o decidido, queda prejudicado o conhecimento das questões suscitadas pelo Recorrente (conforme Acórdão do S.T.A. de 30/03/2011, proferido no processo n.º 0757/10).

Saliente-se, finalmente, que a presente sentença (de anulação da decisão administrativa e baixa dos autos ao Serviço de Finanças e de não conhecimento das questões suscitadas pelo impetrante) não implica qualquer denegação da justiça ou prejuízo para o Recorrente pois, ulteriormente, quando for notificado pelo Serviço de Finanças, da decisão de aplicação da coima única poderá, então, e querendo, recorrer judicialmente da mesma dentro do prazo legalmente previsto.

Decisão

Nos termos e com os fundamentos expostos, anulo a decisão administrativa que aplicou a coima e ordeno a baixa dos presentes autos ao Serviço de Finanças do Porto 2, para que seja organizado um só processo (ou efectuada a apensação dos processos), de modo a apreciar a conduta do Recorrente de modo integrado, proferindo uma decisão de aplicação de coima (única) que, caso se verificarem os pressupostos da infracção continuada, deverá atender ao disposto no artigo 79.º do C.P., e, caso tal não aconteça, ao regime consagrado no artigo 25.º do R.G.I.T..

3- DO DIREITO:

DECIDINDO NESTE STA:

Previamente se dirá que seguiremos de perto o recente acórdão deste STA de 14/10/2015 tirado no recurso n.º 0766/15 disponível no site da DGSJ.

Questões a decidir

Haverá previamente que decidir da admissibilidade dos recursos, interpostos ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 73.º do Regime Geral do Ilícito de Mera Ordenação Social (RGIMOS) subsidiariamente aplicável – para melhoria da aplicação do direito ou promoção da uniformidade da jurisprudência –, porquanto o valor da causa é inferior ao da alçada (cfr. o artigo 83.º, n.º 1 do RGIT) e este STA não se encontra vinculado pela decisão de admissão do recurso proferida pelo tribunal a quo.

Caso sejam de admitir, suscita-se, a questão de saber se esta enferma de erro de julgamento a decisão que anulou a decisão administrativa que aplicou a coima e ordenou a baixa dos autos ao Serviço de Finanças para que seja organizado um só processo.

Não obstante, estando em causa recurso de decisão de aplicação de coimas por não pagamento ou pagamento viciado de taxas de portagem em infra-estruturas rodoviárias - matéria primariamente regulada pela Lei n.º 25/2006, de 30 de Junho -, importa, como questão prévia à do conhecimento do mérito do(s) recurso(s), oficiosamente decidir das consequências da entrada em vigor da Lei n.º 50/2015, de 8 de Junho nos recursos de decisões de aplicação de coimas por contra-ordenações daquela natureza pendentes nos tribunais tributários, porquanto a questão de aplicação no tempo de lei mais favorável constitui uma questão prévia de conhecimento oficioso, que prejudica, imediatamente, a apreciação das restantes questões objecto do recurso, dado que a apreciação da situação da recorrida, à luz da nova Lei poderá envolver a repetição do que tiver sido anteriormente processado (cfr. artigo 608.º, n.º 2, do CPC, aplicável “ex vi” artigo 4.º do CPP, aplicável “ex vi” artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 433/83, aplicável “ex vi” artigo 3.º, alínea b), do RGIT, aplicável “ex vi” artigo 18.º da Lei n.º 26/2006, de 30 de Junho).

As questões da legitimidade da Fazenda Pública para os recursos e do efeito destes não são questões controvertidas nos presentes autos, pois que foi reconhecida legitimidade à recorrente e os recursos foram admitidos com subida imediata (cfr. despachos de admissão, a fls. 95 e 132 dos autos, respectivamente), pelo que sobre tais questões não há que emitir pronúncia.

5. Da admissibilidade dos recursos ao abrigo do artigo 73.º, n.º 2 do RGCO, subsidiariamente aplicável

5.2 No que concerne ao recurso da decisão final que julgou verificada nulidade insuprível do processo de contra-ordenação, atendendo a que a decisão nele tomada se afigura desconforme ao que vem sendo decidido por este STA em recursos de contra-ordenação tributários por não pagamento de Imposto Único de Circulação - IUC (cfr. os Acórdãos de 17 de Junho de 2015, rec. n.º 369/15, de 9 de Setembro de 2015, rec. n.º 70/15 e de 7 de Outubro de 2015, rec. n.º 645/14), julga-se justificada a admissão do recurso ao abrigo do n.º 2 do artigo 73.º do RGCO, em ordem à promoção da uniformidade da jurisprudência e à melhoria da aplicação do direito, havendo, pois, que dele conhecer, designadamente por se afigurar necessário ajuizar se este entendimento jurisprudencial é igualmente válido quando em causa estejam, como nos autos, coimas por falta de pagamento ou pagamento viciado de taxas de portagem em infra-estruturas rodoviárias.

Apreciando.

Questão prévia: Consequências da entrada em vigor da Lei n.º 50/2015, de 8 de Junho nos recursos de decisões de aplicação de coimas por não pagamento ou pagamento viciado de taxas de portagem em infra-estruturas rodoviárias

Estando em causa nos presentes autos decisões de aplicação de coimas por não pagamento ou pagamento viciado de taxas de portagem em infra-estruturas rodoviárias, p.p. pela Lei n.º 25/2006, de 30 de Junho, e, sendo do conhecimento público que esta lei foi objecto de recente alteração pela Lei n.º 50/2015, de 8 de Junho que, além do mais, aprovou um regime excepcional de regularização de dívidas resultantes do não pagamento de taxas de portagem e coimas associadas, por utilização de infra-estrutura rodoviária, importa como questão prévia e de conhecimento oficioso ajuizar das consequências

da entrada em vigor da nova lei nos recursos de decisões de aplicação de coimas por contra-ordenações daquela natureza pendentes nos tribunais tributários, porquanto a questão de aplicação no tempo de lei mais favorável constitui uma questão prévia de conhecimento oficioso, que prejudica, imediatamente, a apreciação das restantes questões objecto do recurso, dado que a apreciação da situação dos autos, à luz da nova Lei poderá envolver a repetição do que tiver sido anteriormente processado (cfr. artigo 608.º, n.º 2, do CPC, aplicável “ex vi” artigo 4.º do CPP, aplicável “ex vi” artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 433/83, aplicável “ex vi” artigo 3.º, alínea b), do RGIT, aplicável “ex vi” artigo 18.º da Lei n.º 25/2006, de 30 de Junho), prejudicando o conhecimento do mérito do recurso.

Isto porque, em matéria penal, como em matéria contra-ordenacional, vigora por imperativo constitucional e legal a regra da aplicação retroactiva da lei mais favorável – cfr. artigos 29.º, n.º 4 da CRP, 2.º, n.º 4 do Código Penal e 3.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 433/82, aplicável “ex vi” artigo 3.º, alínea b) do RGI, aplicável “ex vi” artigo 18.º da Lei n.º 26/2006, de 30 de Junho) – daí que o facto de em causa nos autos estarem contra-ordenações praticadas em data anterior à da entrada em vigor da Lei nova não constitui obstáculo a essa aplicação se esta lei se revelar mais favorável.

E é precisamente isso que sucede.

Em primeiro lugar, porque o artigo 7.º da Lei n.º 50/2015, de 8 de Junho, ao dar nova redacção ao n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 25/2006, procedeu à alteração dos limites mínimo e máximo das coimas aplicáveis às contra-ordenações previstas naquela lei no sentido da sua redução, pois que estas passaram a ser sancionadas com coima de valor mínimo correspondente a 7,5 vezes o valor da respectiva taxa de portagem, mas nunca inferior a €25 e de valor máximo correspondente ao quádruplo do valor mínimo da coima, com respeito pelos limites máximos previstos no Regime Geral das Infracções Tributárias, ao invés de serem sancionadas com coima de valor mínimo correspondente a 10 vezes o valor da respectiva taxa de portagem, mas nunca inferior a (euro) 25, e de valor máximo correspondente ao quádruplo do valor mínimo da coima, com respeito pelos limites máximos previstos no Regime Geral das Infracções Tributárias. Ora, tendo sido reduzidos os limites mínimo e máximo das coimas aplicáveis às contra-ordenações em causa, impõe-se necessariamente nova graduação da coima aplicada, que os tenha agora em conta, o que necessariamente implica uma nova decisão administrativa de aplicação da coima.

Em segundo lugar porque o artigo 7.º da Lei n.º 50/2015, de 8 de Junho, ao aditar ao artigo 7.º da Lei n.º 25/2006 os seus (novos) números 4 e 5, procedeu à unificação legal das infracções previstas naquela lei praticadas pelo mesmo agente, no mesmo dia, através da utilização do mesmo veículo e que ocorram na mesma infraestrutura rodoviária, entendendo-se como tal as ocorridas em estrada cuja exploração está concessionada ou subconcessionada à mesma entidade, determinando que esta contra-ordenação única seja sancionada com coima cujo valor mínimo a que se refere o n.º 1 é o correspondente ao cúmulo das taxas de portagem. Ora, esta unificação legal a que procedeu a lei nova, porque prescinde da averiguação das circunstâncias de que depende a contra-ordenação continuada, pode revelar-se, em concreto, mais favorável ao agente, daí que, verificados os respectivos pressupostos legais haverá que proceder à respectiva unificação da conduta delituosa e aplicar-lhe a cominação legalmente estabelecida, nos novos limites fixados pela nova lei, o que também necessariamente implica uma nova decisão administrativa de aplicação da coima.

Em terceiro lugar, porque a Lei n.º 51/2015 aprovou um regime excepcional de regularização de dívidas resultantes do não pagamento de taxas de portagem e coimas associadas, por utilização de infra-estrutura rodoviária efectuada até ao último dia do segundo mês anterior ao da sua publicação – que consta dos seus artigos 1.º a 6.º -, no qual se prevê que o pagamento pelo agente da infracção da taxa de portagem e custos administrativos efectuado até 60 dias a contar da entrada em vigor da lei, determina, além do mais, a atenuação da coima associada ao incumprimento do dever de pagamento, atenuação especial esta que há-de efectuar-se ope legis e em termos diversos e mais favoráveis do que os que decorrem das regras gerais sobre a atenuação especial da coima (cfr. o artigo 3.º da Lei n.º 51/2015 com o artigo 18.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 433/82, aplicável subsidiariamente).

Finalmente, porque o mesmo regime excepcional, aprovado por aquela lei, prevê a redução legal das coimas não aplicadas ou não pagas (...) cuja regularização ocorreu antes da entrada em vigor da Lei n.º 51/2015, que venham a ser pagas até 60 dias a contar da entrada em vigor da lei (artigo 4.º, n.ºs 2 e 3 da Lei n.º 51/2015), havendo, obviamente, que apurar, neste caso como no anterior, se houve ou não adesão do agente da infracção ao regime excepcional e, em caso afirmativo, proceder à atenuação/redução das coimas em causa nos termos legais, o que implica também novas decisões de aplicação das coimas.

Pelas razões expostas, as decisões administrativas de aplicação das coimas sindicadas nos presentes autos não podem manter-se - desde logo, porque há que graduar as coimas aplicadas dentro dos novos limites legais e eventualmente retirar as legais consequências do pagamento ao abrigo do regime excepcional das taxas de portagem e/ou das coimas -, o que apenas poderá ser feito de modo adequado e eficiente pelos próprios Serviços, que não pelos Tribunais, a quem não cabe substituir-se à Administração nas decisões de aplicação coimas, antes escrutinar, se para tal solicitados, se tais decisões são conformes à Lei e ao Direito.

A decisão de aplicação de coimas que está na origem dos presentes autos – como, aliás, a decisão recorrida -, foram tomadas em momento anterior ao da entrada em vigor da nova Lei, mas esta repercutiu-se inelutavelmente nelas, como supra demonstrado, impedindo que possam subsistir nos termos em que foram proferidas.

Impõe-se, em consequência, a baixa dos autos à Autoridade Administrativa para que esta tenha a oportunidade de as rever ou renovar, em conformidade com o novo quadro legal, o que se determina.

Prejudicado fica, pois, o conhecimento do objecto do recurso.

4- Decisão -

Termos em que, face ao exposto, acordam os juizes da Secção de Contencioso Tributário do Supremo Tribunal Administrativo em:

- admitir os recursos da decisão final e, quanto a estes, procedendo questão prévia e de conhecimento oficioso, revogar tal decisão e determinar a baixa dos autos à autoridade administrativa para que esta reveja ou renove as decisões de aplicação da coima em conformidade com a Lei n.º 50/2015, de 8 de Junho, nos termos supra expostos, assim se concedendo provimento a estes recursos.

Sem custas.

Lisboa, 4 de Novembro de 2015. — *Ascensão Lopes* (relator) — *Ana Paula Lobo* — *Dulce Neto*.

Acórdão de 4 de Novembro de 2015.

Assunto:

Coima. Taxas de Portagem.

Sumário:

- I — Justifica-se, a admissão dos recursos interpostos ao abrigo do n.º 2 do artigo 73.º do RGCO – para melhoria da aplicação do direito e promoção da uniformidade da jurisprudência -, da decisão final que anulou a decisão de aplicação da coima para que seja organizado um só processo ou efectuada a apensação dos vários processos a fim de ser proferida uma decisão de aplicação de coima (única) caso se verifiquem os pressupostos da infracção continuada porquanto tal decisão se afigura desconforme à jurisprudência deste STA em casos semelhantes.*
- II — Estando em causa nos presentes autos decisões de aplicação de coimas por não pagamento ou pagamento viciado de taxas de portagem em infra-estruturas rodoviárias, p.p. pela Lei n.º 25/2006, de 30 de Junho, e, sendo do conhecimento público que esta lei foi objecto de recente alteração pela Lei n.º 50/2015, de 8 de Junho, concluindo-se que esta Lei se repercute necessária e inelutavelmente nas decisões de aplicação de coimas questionadas nos autos – por imposição constitucional e legal do princípio da aplicação retroactiva da lei nova mais favorável - haverá que oficiosamente ordenar a baixa dos autos à autoridade administrativa para que esta reveja ou renove as decisões de aplicação da coima em conformidade com o disposto na Lei n.º 50/2015, de 8 de Junho.*

Processo n.º 1062/15-30.

Recorrente: Ministério Público e Fazenda Pública.

Recorrido: A.....

Relator: Exm.º. Sr. Cons.º. Dr. Ascensão Lopes.

O Ministério Público e a Fazenda Pública vêm recorrer para este Supremo Tribunal da decisão do Tribunal Tributário do Porto que anulou a decisão administrativa que aplicou a coima e ordenou a baixa dos autos ao Serviço de Finanças para que fosse organizado um só processo.

Conclusões da alegação de recurso do MP a fls. 77 e segs. dos autos

1 - O arguido foi condenado pela entidade administrativa em coima pela prática de uma contra-ordenação.

2 - Recebidos os autos, introduziu-os o Ministério Público em juízo nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 62º do DL 433/82 de 27 de Outubro, equivalendo esse acto a uma acusação.

3 - O Mmo. Juiz, nos termos do artigo 311.º, 1 do CPP, procedeu ao saneamento do processo e concluiu que se “verifica a existência de vício que afecta a fase decisória”.