

EMISSOR: Supremo Tribunal de Justiça

SUMÁRIO: Como em processo penal, também em processo contra-ordenacional vale como data da apresentação da impugnação judicial a da efectivação do registo postal da remessa do respectivo requerimento à autoridade administrativa que tiver aplicado a coima - artigos 41.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, 4.º do Código de Processo Penal e 150.º, n.º 1, do Código de Processo Civil e Assento do Supremo Tribunal de Justiça n.º 2/2000, de 7 de Fevereiro

TEXTO:

Processo n.º 3291/20001 - A oposição de julgados:

1.1 - No dia 4 de Fevereiro de 1998, a Relação de Lisboa, no recurso n.º 7741/97-3 (ver nota 1), «equiparou à entrega do requerimento de impugnação judicial na autoridade administrativa a efectivação do registo da sua remessa por via postal»:

«É de 20 dias o prazo para a impugnação judicial da decisão da autoridade administrativa aplicando coima, cujo termo inicial é marcado pelo conhecimento oficioso daquela sanção, preceitua-se no artigo 59.º, n.os 1 e 3, do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de Setembro. Tal prazo suspende-se aos sábados, domingos e feriados, prescreve o artigo 60.º, n.º 1, do decreto-lei citado (lei quadro das contra-ordenações), regime que, parcialmente, se aproxima do modo de contagem dos prazos estabelecidos no artigo 72.º, alínea b), do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro. A questão que o recorrente coloca a este Tribunal é a de se saber se deve ou não equiparar-se à entrega do requerimento de impugnação judicial na autoridade administrativa a efectivação do registo postal se a remessa do requerimento se fizer por tal via. A lei quadro das contra-ordenações não resolve a questão, ao menos por via directa. Porém, quando ordena, no seu artigo 41.º, n.º 1, a aplicação, na forma subsidiária, dos preceitos reguladores do processo penal, se o contrário não resultar daquele diploma, fornece-nos um caminho de solução. Na verdade, dispõe o artigo 104.º, n.º 1, do Código de Processo Penal que se aplicam à contagem dos prazos para a prática de actos processuais as disposições da lei de processo civil. E o processo civil, particularmente o artigo 150.º, n.º 1, do respectivo Código, dispõe que, além do mais, os requerimentos podem ser entregues na secretaria judicial ou a esta remetidos pelo correio, sob registo, valendo, neste último caso, como data do acto processual a da efectivação do registo postal. O preceito, inovador na matéria, introduzido pelo Decreto-Lei n.º 329-A/95, de 12 de Dezembro, este alterando o Código de Processo Civil, pôs termo a uma velha querela, qual era a de saber se os atrasos verificados nos serviços de comunicações, designadamente nos correios, constituíam ou não, atenta a sua frequência, justo impedimento. A solução achada foi a de reputar praticado o acto sempre que a peça processual seja remetida pelos correios na data da certificação do registo postal, em conformidade com os regulamentos daqueles. É certo que o artigo 150.º, n.º 1, pré-citado, fala-nos em entrega na secretaria judicial ou remessa a esta, pela via postal, o que, à partida, numa interpretação puramente literalista, poderia levar-nos a excluir a sua aplicação, integrando a lacuna, porque o requerimento é apresentado numa repartição administrativa. Todavia, não se vê razão, sem ofensa do espírito do legislador, para se arredar a aplicação do preceito porque a prática do acto só poderá sê-lo perante uma autoridade administrativa, em princípio a genericamente competente para o efeito sancionatório do ilícito contra-ordenacional.»

1.2 - Mas, por Acórdão emitido em 21 de Junho de 2000 (no domínio, por isso, da mesma legislação) e transitado em julgado no dia 11 de Julho de 2000, a Relação do Porto (ver nota 2) viria, no recurso penal n.º 507/00-4, a decidir a mesma questão em sentido oposto,

ou seja, no de que «na fase administrativa do processo de contra-ordenação não é possível, com base no disposto nos artigos 41.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 433/82 e 4.º do Código de Processo Penal, aplicar-se, subsidiariamente, o disposto no artigo 150.º, n.º 1, do Código de Processo Civil»:

«A questão colocada é apenas de direito e consiste em saber se o disposto no artigo 150.º, n.º 1, do Código de Processo Civil é ou não aplicável ao prazo previsto no artigo 59.º, n.º 3, do Regime Geral das Contra-Ordenações, por força do estatuído nos artigos 1.º deste diploma e 4.º do Código de Processo Penal. De acordo com aquele normativo (artigo 150.º, n.º 1), a impugnação judicial ter-se-ia como feita na data do registo postal respectivo, no caso de o mesmo ser aplicável ao caso em apreciação. E no recente Assento n.º 2/2000 (Diário da República, 1.ª série-A, n.º 31, de 7 de Fevereiro de 2000) foi fixada jurisprudência no sentido de que o n.º 1 do artigo 150.º do Código de Processo Civil é aplicável em processo penal por força do artigo 4.º do Código de Processo Penal. Dispõe o artigo 41.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 433/82 que 'sempre que o contrário não resulte deste diploma, são aplicáveis, devidamente adaptados, os preceitos reguladores do processo criminal'. E estipula o artigo 59.º, n.º 3, do mesmo diploma que 'o recurso será feito por escrito e apresentado à autoridade administrativa que aplicou a coima no prazo de 20 dias após o seu conhecimento pelo arguido, devendo constar de alegações e conclusões', dispondo o artigo 60.º, n.º 1, que o prazo de 20 dias para impugnação da decisão da autoridade administrativa se suspende aos sábados, domingos e feriados. Pelo Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça n.º 2/94, de 10 de Março (Diário da República, 1.ª série-A, de 7 de Maio de 1994), foi fixada jurisprudência obrigatória para os tribunais judiciais no sentido de que o prazo mencionado no n.º 3 do artigo 59.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, não tem natureza judicial, apesar da alteração nesse preceito introduzida pelo Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de Setembro. E no Acórdão da Relação de Lisboa de 24 de Novembro de 1998 (Boletim do Ministério da Justiça, n.º 481, p. 527) diz-se que o postulado no artigo 60.º do Regime Geral das Contra-Ordenações demonstra que este importou ostensivamente as regras de contagem do prazo de impugnação judicial do Código do Procedimento Administrativo, designadamente do artigo 72.º, n.º 1, alíneas b) e c), concluindo pela inaplicabilidade, nesta sede, do disposto no artigo 107.º, n.º 5, do Código de Processo Penal. Atento o supra-referido, já pode concluir-se que o prazo de 20 dias, fixado pelo artigo 59.º do Regime Geral das Contra-Ordenações, é um prazo de natureza administrativa, aplicando-se-lhe o Código do Procedimento Administrativo, e não um prazo judicial, a que se aplicariam as regras do Código de Processo Civil. Tal conclusão resulta, cremos que claramente, do disposto no citado artigo 60.º, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 244/95, onde se definem as regras atinentes ao prazo de recurso, não havendo nesta matéria lacuna a integrar com recurso às normas do processo penal ou de processo civil, sendo certo que tem regras, de cariz administrativo, que são notoriamente divergentes das consagradas no Código de Processo Civil - v. Acórdãos desta Relação de 7 de Janeiro de 1998, processo n.º 9711055, e de 22 de Março de 2000, processo n.º 9941377, referindo-se neste último que 'na fase administrativa do processo de contra-ordenação não é possível, com base no disposto nos artigos 41.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 433/82 e 4.º do Código de Processo Penal, aplicar-se, subsidiariamente, o disposto no artigo 150.º, n.º 1, do Código de Processo Civil'. Quanto ao Assento n.º 2/2000, já citado, atenta a natureza administrativa do prazo para a impugnação da decisão da autoridade administrativa, não tem aplicação ao caso em apreciação, sendo certo que os argumentos nele vertidos têm cabimento também para o processo contra-ordenacional, mesmo em fase administrativa, e por isso cremos que o legislador não deixará de providenciar por criar norma adequada a tal efeito, ou seja, a contemplar o processo contra-ordenacional com a previsão constante do artigo 150.º, n.º 1, do Código de Processo Civil.»

2 - O recurso:

2.1 - Perante tal oposição de julgados, a interessada vencida (KGA, Actividades Hoteleiras, Lda.)(ver nota 3) interpôs para o Supremo Tribunal de Justiça, em 14 de Setembro de 2000,

recurso extraordinário para fixação de jurisprudência no sentido de que «o disposto na segunda parte do n.º 1 do artigo 150.º do Código de Processo Civil é aplicável ao envio às autoridades administrativas, pelo correio registado, de recurso de impugnação judicial»:

«O acórdão recorrido contende com o Assento n.º 2/2000, de 7 de Fevereiro, que fixou jurisprudência no sentido de que 'o n.º 1 do artigo 150.º do Código de Processo Civil é aplicável em processo penal por força do artigo 4.º do Código de Processo Penal'. Na verdade, o regime subsidiário do Regime Geral das Contra-Ordenações é o Código de Processo Penal e não o Código do Procedimento Administrativo, como resulta bem claro do artigo 41.º daquele Regime Geral, pelo que o assento é aplicável ao processo contra-ordenacional. Da mesma forma que não existe no Código de Processo Penal nenhuma norma que se pronuncie sobre a possibilidade de actos processuais serem praticados por remessa, sob registo, para a secretaria competente, também não existe nenhuma norma no Regime Geral das Contra-Ordenações sobre a matéria, ou sequer no Código do Procedimento Administrativo, pelo que forçoso é aplicar o artigo 150.º, n.º 1, segunda parte, do Código de Processo Civil, ex vi artigos 41.º do Regime Geral das Contra-Ordenações e 4.º do Código de Processo Penal. O Assento n.º 2/94 do Supremo Tribunal de Justiça foi ultrapassado pela entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de Setembro, que alterou o Regime Geral das Contra-Ordenações no sentido de o aproximar e coordenar cada vez mais com o processo penal, conforme resulta do seu preâmbulo. De qualquer modo, aquele assento apenas versa sobre regras de contagem do prazo e não sobre regras da prática dos actos. Nada há, aliás, no Código do Procedimento Administrativo - dado que não disciplina a matéria da forma da prática dos actos - que impeça a aplicação do artigo 150.º do Código de Processo Civil. Dividindo-se a jurisprudência, deve adoptar-se a interpretação que mais beneficia o arguido.»

2.2 - E o Ministério Público (ver nota 4), na sua resposta de 9 de Outubro de 2000, sustentou «manter-se válida a doutrina do Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça n.º 2/94, de 10 de Março (Diário da República, 1.ª série-A, de 7 de Maio de 1994), que fixou jurisprudência obrigatória para os tribunais judiciais no sentido de que o prazo mencionado no n.º 3 do artigo 59.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, não tem natureza judicial, apesar da alteração nesse preceito introduzida pelo Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de Setembro, e, por isso, não é de aplicar subsidiariamente, nesse momento processual, o disposto no artigo 150.º, n.º 1, última parte, do Código de Processo Civil».

3 - A decisão intercalar:

3.1 - No Supremo Tribunal de Justiça, a hierarquia do Ministério Público - na vista proporcionada pelo artigo 440.º, n.º 1, do Código de Processo Penal - pronunciou-se, em 6 de Novembro de 2000, no sentido de que «deve decidir-se verificada a oposição, seguindo-se os ulteriores termos deste recurso extraordinário», pois que «a recorrente tem legitimidade, o recurso é tempestivo, ambas as decisões transitaram em julgado, existindo contradição, no domínio da mesma legislação, entre os respectivos acórdãos».

3.2 - E, com efeito, os acórdãos invocados, proferidos do domínio da mesma legislação (o do Regime Geral das Contra-Ordenações definido pelos Decretos-Leis n.os 433/82, de 27 de Outubro, e 244/95, de 14 de Setembro, e o do Código de Processo Civil na sua formulação entre as reformas operadas, por um lado, pelos Decretos-Leis n.os 329-A/95, de 12 de Dezembro, e 180/96, de 25 de Setembro, e, por outro, pelo Decreto-Lei n.º 183/2000, de 10 de Agosto), assentaram, relativamente à mesma questão de direito (a de saber se «o disposto na segunda parte do n.º 1 do artigo 150.º do Código de Processo Civil é aplicável ao envio às autoridades administrativas, pelo correio registado, de recurso de impugnação judicial»), em soluções opostas.

3.3 - Além disso, o recurso - não suspendendo, embora, os efeitos da decisão recorrida (artigo 438.º, n.º 3) - foi interposto em tempo (artigo 438.º, n.º 1, do Código de Processo

Penal) - pois que no prazo de 30 dias (descontadas as férias judiciais intercalares) a contar do trânsito em julgado do acórdão proferido em último lugar - e por quem - o arguido vencido nesse acórdão - dispunha de legitimidade para tanto [artigos 401.º, n.º 1, alínea b), e 437.º, n.º 1].

3.4 - Daí que o Supremo Tribunal de Justiça haja concluído, em conferência datada de 30 de Novembro de 2000, pela admissibilidade e tempestividade do recurso, pela legitimidade do recorrente e pela oposição de julgados.

4 - Os termos posteriores:

4.1 - Prossequindo o recurso os seus termos (artigos 441.º, n.º 1, e 442.º e seguintes) e notificados os sujeitos processuais para alegarem por escrito em 15 dias, a recorrente encerrou, com a seguinte súmula, as suas alegações de 27 de Dezembro de 2000:

«Da mesma forma que não há no Código de Processo Penal nenhuma norma que se pronuncie sobre a possibilidade de os actos processuais serem praticados por remessa, sob registo, para a secretaria competente, também não existe nenhuma norma no Regime Geral das Contra-Ordenações sobre a matéria - ou, sequer, no Código do Procedimento Administrativo -, pelo que forçoso é aplicar o artigo 150.º, n.º 1, segunda parte, do Código de Processo Civil, ex vi artigos 41.º do Regime Geral das Contra-Ordenações e 4.º do Código de Processo Penal. O Assento n.º 2/94 do Supremo Tribunal de Justiça foi ultrapassado pela entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de Setembro, que alterou o Regime Geral das Contra-Ordenações no sentido, conforme resulta do seu preâmbulo, de o aproximar e coordenar cada vez mais com o processo penal. Mas, ainda que tal não se considere, o mesmo versa apenas sobre regras de contagem do prazo e não sobre regras da prática dos actos, pelo que não seria aplicável à discussão em causa. Sem prescindir, nada há no Código do Procedimento Administrativo que impeça a aplicação do artigo 150.º do Código de Processo Civil, dado que não disciplina a matéria da forma da prática dos actos, sendo crescente a banalização da aceitação do uso pelo correio, com aproveitamento da data do registo do envio, no procedimento administrativo. De facto, a não aplicação daquele artigo 150.º do Código de Processo Civil àqueles casos contraria os princípios gerais que regem a Administração Pública, designadamente os princípios da desburocratização e da eficiência (artigos 267.º, n.os 1 e 2, da Constituição da República Portuguesa e 10.º do Código do Procedimento Administrativo), da prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos, nomeadamente de impugnação judicial de qualquer acto administrativo (artigo 268.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa), bem como o princípio das garantias de defesa do arguido, a que estão sujeitos os processos de contra-ordenação (artigos 32.º, n.º 10, da Constituição da República Portuguesa e 41.º, n.º 1, do Regime Geral das Contra-Ordenações). Aliás, não deixa de ser irónico discutir a possibilidade de praticar actos processuais via correio registado, aproveitando-se a data do registo, numa altura em que foi publicado o Decreto-Lei n.º 183/2000, de 10 de Agosto, que vem permitir a possibilidade de praticar o acto, por correio electrónico, 'em qualquer altura do dia e independentemente da abertura e do encerramento dos tribunais'. Deve, por isso, fixar-se jurisprudência no seguinte sentido: 'O disposto na segunda parte do n.º 1 do artigo 150.º do Código de Processo Civil é aplicável ao envio a autoridades administrativas, pelo correio e sob registo, de recursos de impugnação judicial.'»

4.2 - Por seu turno, o Ministério Público (ver nota 5) concluiu assim, em 20 de Janeiro de 2001, as suas alegações:

«O legislador, com a reforma de 1995 do processo contra-ordenacional, quis adoptar nesse processo a mesma regra de contagem dos prazos do processo civil (e do processo penal), fazendo caducar o Acórdão n.º 2/94 do Supremo Tribunal de Justiça, que atribuíra natureza substantiva ao prazo do artigo 59.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 433/82. O legislador, porém,

não estendeu ao processo de contra-ordenações a reforma processual civil de 1995. Daí que a aproximação procurada com o Decreto-Lei n.º 244/95 se tenha frustrado com a publicação do Decreto-Lei n.º 329-A/95 (reforma do processo civil). Terá pretendido afastar as regras de contagem dos prazos do processo contra-ordenacional das do processo civil ou esqueceu-se de alterar o artigo 60.º do Decreto-Lei n.º 433/82? Em qualquer caso, é seguro que, ao estipular no artigo 60.º o desconto no prazo do artigo 59.º, n.º 3, de sábados, domingos e feriados, afastou a possibilidade de qualificação desse prazo como substantivo. Tal prazo é, pois, um prazo procedimental, um prazo para a prática de um acto integrado num processo com duas fases distintas (uma administrativa e outra judicial), mas apenas um processo, enquanto conjunto de actos pré-ordenados à produção de uma decisão com força de caso julgado. Mas podendo esse prazo processual ser judicial ou administrativo, não lhe seriam aplicáveis - se administrativo - as regras do processo civil, mas as do procedimento administrativo (e o artigo 72.º do Código do Procedimento Administrativo não prevê um regime idêntico ao artigo 150.º do Código de Processo Civil). Contudo, esta argumentação não merece acolhimento. Desde logo, é difícil aceitar a tese da natureza administrativa do prazo do artigo 59.º, n.º 3, pois que o recurso da decisão administrativa não é um recurso administrativo mas uma impugnação judicial. E, de qualquer modo, não haveria motivo para afastar a aplicação do artigo 150.º do Código de Processo Civil, pois que o processo contra-ordenacional é um processo com regras próprias, que, não seguindo as do procedimento administrativo, foram moldadas - por se tratar de um processo sancionatório - nas do processo penal (a que há que recorrer em caso de lacuna). E há lacuna, pois o Decreto-Lei n.º 433/82, prevendo a forma, o prazo e o modo de contagem do prazo de impugnação judicial, é omissivo sobre a forma de prática do acto de apresentação do recurso. Face ao exposto, propõe-se que seja fixada jurisprudência nos seguintes termos: 'O disposto na segunda parte do n.º 1 do artigo 150.º do Código de Processo Civil, na redacção do Decreto-Lei n.º 329-A/95, de 12 de Dezembro, é aplicável subsidiariamente à impugnação judicial da decisão administrativa que aplica uma coima, prevista no artigo 59.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, por força dos artigos 41.º do mesmo diploma e 4.º do Código de Processo Penal.'»

5 - Apresentação da questão (ver nota 6):

5.1 - A questão é, pura e simplesmente, esta:

Determinando o artigo 59.º, n.º 3, do Regime Geral das Contra-Ordenações que a impugnação judicial de condenação administrativa por contra-ordenação seja «apresentada à autoridade administrativa que aplicou a coima no prazo de 20 dias», será que equivalerá a essa «apresentação» a sua remessa, sob registo, pelo correio, valendo como data da apresentação a da efectivação do registo postal?

5.2 - O que se pergunta, pois, é se - à semelhança do que se passa em processo civil (ver nota 7) e em processo penal (ver nota 8) - também em processo contra-ordenacional valerá como data da apresentação de impugnação judicial a da efectivação do registo postal da remessa do respectivo requerimento à autoridade administrativa que tiver aplicado a coima.

5.3 - O problema nada tem a ver, pois, com a forma e prazo da impugnação judicial (artigo 59.º do Regime Geral das Contra-Ordenações) nem com a contagem do prazo para impugnação (artigo 60.º), mas, singelamente, com a equiparação (ou não), à apresentação material do recurso à autoridade administrativa, da sua remessa pelo correio registado (apresentação postal), como se os serviços postais funcionassem - tal-qual no processo civil - como postos de recepção dos «articulados, requerimentos, respostas e peças referentes a quaisquer actos que devam ser praticados por escrito pelas partes no processo».

5.4 - A razão de ser desta norma processual civil que, permitindo às partes optar entre a entrega na secretaria judicial dos seus articulados, requerimentos e respostas e a sua

remessa pelo correio registado, faz valer como «data do acto processual» a da «efectivação do respectivo registo postal» é, por um lado, a de proporcionar maior comodidade ao utente dos serviços de justiça e, por outro e sobretudo, a de dar ao utente sediado em local afastado da secretaria judicial onde o requerimento deva ser entregue um tratamento igual, quanto ao prazo efectivamente disponível, àquele de que dispõe o utente que dele seja vizinho.

5.5 - De outro modo, o utente sediado, v. g., em Faro com um pleito, v. g., no Porto disporia efectivamente, para entrega em juízo das suas peças processuais, de um prazo efectivamente bem menor que aquele de que dispõem os utentes residentes no Porto ou nas vizinhanças. Porém, ao fazer prevalecer, como data da entrega na secretaria, a data do registo postal da remessa das peças pelo correio, a lei processual civil logrou eliminar um importante factor não só de incomodidade (o da deslocação à própria secretaria judicial para entrega material de peças processuais) como de distorção no tratamento entre os utentes sediados perto - e, por isso, beneficiados - ou longe - e, daí, prejudicados - da secretaria judicial.

5.6 - Esta norma, embora introduzida na nossa ordem jurídica pelo Código de Processo Civil (reforma de 1996), nada tem de específico do ramo processual civil do direito e, por isso, logo foi acolhida pelo processo penal, omissa a esse respeito, pela porta - aberta às «normas de processo civil que [com ele] se harmonizem» - do artigo 4.º do Código de Processo Penal:

«O carácter subsidiário do direito processual civil fica, pois, claro, ante a ordem de preferência do legislador por este meio de integração, o mesmo ficando realçado ante a necessidade de harmonização dos dois ordenamentos jurídicos para que um possa ser chamado a integrar o outro. Trata-se de uma harmonização a operar a dois níveis: a) o dos princípios e fundamentos do processo penal, assim se impossibilitando a aplicação de normas do Código de Processo Civil que estejam em colisão com regras fundamentais de estruturação do sistema processual penal; e b) o intraprocessual, desta forma ficando vedada a eventualidade de recorrer a normas do Código de Processo Civil que imponham actos do processo ou ritos da tramitação incongruentes com aqueles outros que decorreriam em função de normas de direito processual penal (ver nota 9).»

5.7 - Com efeito, e sendo o Código de Processo Penal omissa quanto à equiparação (ou não) entre a data da entrega em juízo e a da remessa pelo correio registado dos «articulados, requerimentos, respostas e peças referentes a quaisquer actos que devam ser praticados pelas partes no processo», e harmonizando-se a correlativa opção do Código de Processo Civil com os princípios gerais do processo penal, não haveria a propósito mais que - por imposição do próprio Código de Processo Penal (cujo artigo 4.º erigiu o processo civil - como, aliás, é tradicional no nosso direito (ver nota 10) - em direito processual penal subsidiário) - recorrer aos normativos processuais civis que fazem valer, como data do acto processual de entrega de papéis na secretaria judicial, a da efectivação do registo postal da sua remessa pelo correio.

5.8 - Ora, consubstanciando assim o artigo 150.º, n.º 1, do Código de Processo Civil uma norma não só processual civil como processual penal (artigo 4.º do Código de Processo Penal), faltará apenas questionar a sua aplicabilidade ao processo contra-ordenacional.

6 - Apreciação (I):

6.1 - O processo contra-ordenacional inicia-se mediante denúncia particular ou participação das autoridades policiais ou fiscalizadoras (artigo 54.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, doravante RGC-O). Iniciado o procedimento, têm lugar, logo, a «investigação e instrução», a cargo da correspondente «autoridade administrativa» (artigo 54.º, n.º 2), e, depois, a «decisão» (de arquivamento, de admoestação ou de

acusação/condenação - artigos 51.º, n.º 1, 54.º, n.º 2, e 58.º).

6.2 - O direito de audição e defesa do arguido comporta:

a) Antes da aplicação da coima ou da sanção acessória: I), a «possibilidade de, num prazo razoável, se pronunciar sobre a contra-ordenação imputada e as sanções em que incorre» (artigo 50.º); II) o «direito de se fazer acompanhar de advogado escolhido em qualquer fase do processo» (artigo 53.º, n.º 1), ou de defensor nomeado «sempre que as circunstâncias revelarem a necessidade ou a conveniência de o arguido ser assistido» (artigo 53.º, n.º 2); e III) o direito de impugnação judicial das «decisões, despachos e demais medidas tomadas pelas autoridades administrativas no decurso do processo» (artigo 55.º, n.º 1), designadamente a que «indefira o requerimento de nomeação de defensor» (artigo 53.º, n.º 3) e a de «apreensão de objectos» (artigos 48.º-A, 83.º e 85.º); e

b) Depois da aplicação da coima ou da sanção acessória, a impugnação judicial da respectiva «decisão» (artigo 59.º, n.º 1).

6.3 - A «decisão» - que só se volve «condenação definitiva e exequível» se não for judicialmente impugnada [artigo 58.º, n.º 2, alínea a)] - constituirá, fundamentalmente, uma «acusação» (ver nota 11), e, daí, que possa denominar-se como «decisão-acusação» (ver nota 12).

6.4 - E, tal como a decisão de deduzir acusação em processo penal pode ser sujeita pelo acusado a «comprovação judicial» [artigos 286.º, n.º 1, e 287.º, n.º 1, alínea a), do Código de Processo Penal], também o arguido, em processo contra-ordenacional, pode - mediante impugnação judicial (equivalente, em processo contra-ordenacional, ao requerimento de abertura de instrução em processo penal) - pôr «à prova», ante a autoridade judicial (ver nota 13), a decisão/acusação da autoridade administrativa.

6.5 - O requerimento de impugnação judicial é, no entanto, «apresentado à autoridade administrativa que aplicou a coima» (artigo 59.º, n.º 3), que, até ao envio dos autos ao Ministério Público, «pode revogar a decisão de aplicação da coima» (artigo 62.º, n.º 2), ou seja, desistir da acusação e arquivar os autos. Enfim, o Ministério Público, se não revogar ele próprio a decisão/acusação (provisória) (ver nota 14), torná-los-á presentes ao juiz, «valendo este acto como acusação [definitiva]» (artigo 62.º, n.º 1).

7 - Apreciação (II):

7.1 - A «entrada do processo no foro do juiz» (ou seja, o início da fase judicial do processo contra-ordenacional) opera-se, pois, não com a impugnação judicial - ante a autoridade administrativa - da acusação provisória (artigo 59.º, n.º 3), mas, apenas, com a ulterior apresentação ao juiz, pelo Ministério Público, da acusação definitiva (artigo 62.º, n.º 1).

7.2 - E, se durante a fase judicial do processo não se duvida da aplicação aos recursos da decisão administrativa e da decisão judicial - por força até dos artigos 66.º (ver nota 15) e 74.º, n.º 4 (ver nota 16), do RGC-O - das normas processuais penais (próprias ou importadas do processo civil subsidiário) relativas aos «actos processuais em geral», designadamente os «actos das partes» e, entre estes, o de «entrega ou remessa (a juízo) das peças processuais», a questão suscitada neste recurso de uniformização de jurisprudência ficará circunscrita à de saber se as «partes», do decurso da fase administrativa do processo contra-ordenacional, poderão valer-se, na entrega ou remessa à autoridade administrativa de «requerimentos, respostas e peças referentes a quaisquer actos que devam ser praticados por escrito no processo», do disposto (para o processo civil e, por força do artigo 4.º do Código de Processo Penal, igualmente para o processo penal) no artigo 150.º, n.º 1, do Código de Processo Civil, que não só consente que essa entrega se opere mediante «remessa pelo correio, sob registo [simples]» como faz valer, «como

data do acto processual», «a da efectivação do respectivo registo postal».

7.3 - É sabido que as disposições procedimentais do Código do Procedimento Administrativo são aplicáveis subsidiariamente aos procedimentos especiais da Administração Pública (sendo que uma das principais inovações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de Janeiro, ao Código do Procedimento Administrativo de 1991 - Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro - foi precisamente a «clarificação do âmbito de aplicação subsidiária das disposições procedimentais do Código aos procedimentos especiais»:

«Os princípios gerais da actividade administrativa constantes do presente Código e as normas que concretizam preceitos constitucionais são aplicáveis a toda e qualquer actuação da Administração Pública, ainda que meramente técnica ou de gestão privada» (artigo 2.º, n.º 5, do Código do Procedimento Administrativo).

«As disposições do presente Código relativas à organização e à actividade administrativas são aplicáveis a todas as actuações da Administração Pública no domínio da gestão pública [artigo 2.º, n.º 6].»

«No domínio da actividade de gestão pública, as restantes disposições do presente Código aplicam-se supletivamente aos procedimentos especiais, desde que não envolvam diminuição das garantias dos particulares [artigo 2.º, n.º 7].»

7.4 - E, se - no procedimento administrativo em geral - «os requerimentos devem ser apresentados nos serviços dos órgãos aos quais são dirigidos» (artigo 77.º, n.º 1), o artigo 79.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) sempre admitiu, na decorrência do «princípio da desburocratização e da eficiência» (artigo 10.º)(ver nota 17), que «os requerimentos dirigidos a órgãos administrativos» fossem «remitidos pelo correio, com aviso de recepção».

7.5 - No entanto, a data dos requerimentos remetidos pelo correio ter-se-iam - no procedimento administrativo geral - como apresentados na data da «distribuição do correio» (artigo 80.º, n.º 2, do CPA).

7.6 - Admitida assim, também no procedimento administrativo, a remessa das peças processuais pelo «correio registado» (ver nota 18), restará agora apurar se, no procedimento administrativo especialmente regulado nos artigos 54.º a 62.º do RGC-O, aproveitará ao administrado - como data do acto - o da remessa pelo correio registado da correspondente peça processual.

8 - Apreciação (III):

8.1 - Ora, a esse respeito, o artigo 41.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 433/82 dispõe que, «sempre que o contrário não resulte deste diploma, são aplicáveis, devidamente adaptados, os preceitos reguladores do processo criminal».

8.2 - Por outro lado, os artigos 59.º e 60.º do RGC-O - quando regularam a forma, prazo e contagem do prazo da impugnação judicial das decisões administrativas - não visaram resolver, num sentido ou noutro, a questão - que então nem se colocava - de saber se a data do registo da remessa pelo correio de determinada peça processual valeria (ou não) como data da prática do acto correspondente.

8.3 - Daí que a norma introduzida, no processo civil e no processo penal, pelo artigo 150.º, n.º 1, do Código de Processo Civil (redacção do Decreto-Lei n.º 329-A/95, de 12 de Dezembro) seja aplicável (ver nota 19) ao procedimento administrativo contra-ordenacional se (ver nota 20) «o contrário não resulte deste diploma» (o RGC-O, instituído pelos

Decretos-Leis n.os 232/79, de 24 de Julho, 411-A/79, de 1 de Outubro, 433/82, de 27 de Outubro, 356/89, de 17 de Outubro, e 244/95 de 14 de Setembro).

8.4 - E a verdade é que do RGC-O [onde, apesar de omissa a esse respeito, procedem (ver nota 21) as razões justificativas da regulamentação do caso previsto na lei subsidiária - artigo 10.º, n.os 1 e 2, do Código Civil] não resulta, minimamente, «o contrário» da solução que, a propósito, o Código de Processo Civil adoptou e que o Código de Processo Penal, pela porta do artigo 4.º, logo perfilhou.

8.5 - Donde que aquele preceito, hoje comum ao processo civil e ao processo criminal, também seja aplicável (ver nota 22), depois de «devidamente adaptado», ao processo contra-ordenacional:

«A impugnação judicial de decisão, despacho e demais medidas tomadas pelas autoridades administrativas no decurso do processo contra-ordenacional, nomeadamente de apreensão provisória de objectos, de indeferimento de requerimento de nomeação de defensor e de aplicação de coima ou sanção acessória, pode ser entregue na secretaria dessa autoridade administrativa ou a ela remetida pelo correio, sob registo, valendo, neste caso, como data do acto processual a da efectivação do respectivo registo postal.»

9 - Síntese:

9.1 - «Não parece possível, hoje, admitir-se que o direito contra-ordenacional constitua ou possa constituir 'ilícito penal administrativo'. Do que se trata é de um verdadeiro 'direito penal especial' (Fernanda Palma, ao tratar do direito contra-ordenacional in Direito Penal, Faculdade de Direito de Lisboa, 1993, fala também do 'direito penal secundário'), disfarçado no poder da Administração Pública, mais por conveniências práticas, do que por preocupações de rigor da sua natureza jurídica (ver nota 23).»

9.2 - «O direito contra-ordenacional constitui um género do direito penal, um direito penal especial [...] Não é um direito administrativo ou direito penal administrativo [...] O direito subsidiário é o direito penal e o direito processual penal e não o direito administrativo (ver nota 24).»

9.3 - À semelhança do que se passa em processo penal (artigos 4.º do Código de Processo Penal e 150.º, n.º 1, do Código de Processo Civil e Assento do Supremo Tribunal de Justiça n.º 2/2000, de 9 de Dezembro de 1999, in Diário da República, 1.ª série-A, de 7 de Fevereiro de 2000), também em processo contra-ordenacional (artigo 41.º, n.º 1, do RGC-O) valerá como data da apresentação da impugnação judicial a da efectivação do registo postal da remessa do respectivo requerimento à autoridade administrativa que tiver aplicado a coima.

10 - Decisão - tudo visto, o pleno das secções criminais do Supremo Tribunal de Justiça, reunido em conferência, delibera, na procedência do recurso extraordinário para uniformização de jurisprudência interposto em 14 de Setembro de 2000 pela sociedade comercial KGA, Actividades Hoteleiras, Lda.:

a) Fixar jurisprudência nos seguintes termos:

«Como em processo penal, também em processo contra-ordenacional vale como data da apresentação da impugnação judicial a da efectivação do registo postal da remessa do respectivo requerimento à autoridade administrativa que tiver aplicado a coima - artigos 41.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, 4.º do Código de Processo Penal e 150.º, n.º 1, do Código de Processo Civil e Assento do Supremo Tribunal de Justiça n.º 2/2000, de 7 de Fevereiro de 2000.»

b) E reenviar oportunamente o processo ao Tribunal da Relação do Porto, para que este reveja a decisão recorrida, conformando-a com a jurisprudência ora fixada.

(nota 1) Colectânea de Jurisprudência, ano XXIII, vol. I, p. 152.

(nota 2) Desembargadores Drs. Neves Magalhães, Teixeira Pinto e Teixeira Mendes.

(nota 3) Advogada Dr.^a Celsa Monteiro.

(nota 4) Procurador-geral-adjunto Dr. Lemos da Costa.

(nota 5) Procurador-geral-adjunto Dr. Maia Costa.

(nota 6) Exposição que seguirá de perto o Acórdão n.º 4317/98-5, de 7 de Julho de 1998, da Relação de Lisboa, relatado pelo ora relator.

(nota 7) Em que «as peças referentes a quaisquer actos que devam ser praticados por escrito pelas partes no processo podem ser entregues na secretaria judicial ou a esta remetidos pelo correio, sob registo, valendo, neste caso, como data do acto processual a da efectivação do respectivo registo postal» - artigo 150.º, n.º 1, do Código de Processo Civil.

(nota 8) Por força do Assento do Supremo Tribunal de Justiça n.º 2/2000, de 9 de Dezembro de 1999: «O n.º 1 do artigo 150.º do Código de Processo Civil é aplicável em processo penal por força do artigo 4.º do Código de Processo Penal» (Diário da República, 1.ª série-A, de 7 de Fevereiro de 2000).

(nota 9) José António Barreiros, Sistema e Estrutura do Processo Penal Português, vol. I, ed. do autor, 1997, p. 180.

(nota 10) Se bem que «importe reconhecer que, sendo por tendência e definição omnicomprensivo, o Código de Processo Penal vigente haverá de pressupor em medida muito mais escassa do que o seu antecedente o recurso ao direito processual civil para a configuração da sua regulamentação. Para além disso, por via do movimento de progressiva autonomização científica do direito processual penal em relação ao direito processual civil, cada vez menos os conceitos deste último têm valia e aplicação lógica no campo do primeiro» (José António Barreiros, ob. cit., loc. cit.).

(nota 11) Logo que o recurso seja introduzido em juízo, tudo se passa como se, desde o momento em que é proferida a decisão, esta fosse uma acusação» (Manuel Ferreira Antunes, Reflexões sobre o Direito Contra-Ordenacional, SPB Editores, 1997, p. 172).

(nota 12) Manuel Ferreira Antunes, ibidem.

(nota 13) «A mais bela e útil descoberta moral do século passado foi, sem dúvida, a diferença de administrar e julgar» (Mouzinho da Silveira, relatório da Lei de 19 de Maio de 1832, apud Manuel Ferreira Antunes, ob. cit.)

(nota 14) «O Ministério Público, depois de remeter o processo ao juiz, pode retirar a acusação, nos termos do artigo 65.º-A. Assim, por maioria de razão, o Ministério Público, observando os requisitos estabelecidos no artigo 65.º-A, pode, ao receber os autos da autoridade administrativa, ordenar o arquivamento do processo, revogando desse modo a decisão recorrida» (António Beça Pereira, Regime Geral das Contra-Ordenações e Coimas, Almedina, 1996, p. 1065). Contra, Manuel Ferreira Antunes, ob. cit., p. 177: «Depois de o processo ter entrado no foro do juiz, o Ministério Público pode, a todo o tempo, retirar a acusação. Antes disso, pensamos que não o pode fazer.»

(nota 15) «São subsidiariamente aplicáveis ao julgamento as disposições do Código de Processo Penal relativas ao julgamento em processo comum» (artigo 13.º, n.º 7, do Decreto-Lei n.º 17/91, de 10 de Janeiro, que regula a audiência de julgamento das transgressões e contravenções).

(nota 16) «O recurso seguirá a tramitação do recurso em processo penal.»

(nota 17) «A Administração Pública deve ser estruturada de modo a aproximar os serviços das populações e de forma não burocratizada, a fim de assegurar a celeridade, a economia e a eficiência das suas decisões.»

(nota 18) O «aviso de recepção» sugerido no artigo 79.º do CPA - indicando, ao autor do requerimento, a data do seu recebimento pela Administração Pública - não constituirá um elemento essencial do acto (sendo por isso dispensável), mas, sem ele, o particular não poderá - senão mediante recurso aos registos internos dos serviços postais - contrariar a fé pública decorrente da data do «registo de apresentação de requerimentos» (artigo 80.º).

(nota 19) «Devidamente adaptada»: «nos serviços da autoridade administrativa» em lugar de «na secretaria judicial».

(nota 20) Aliás, «sempre que».

(nota 21) Redobradamente, em razão dos princípios administrativos da «desburocratização» e da «aproximação entre os serviços e as populações» (artigo 10.º do CPA).

(nota 22) Por imperativo, até, da «unidade do sistema jurídico» e do «espírito do sistema».

(nota 23) Manuel Ferreira Antunes, Reflexões sobre o Direito Contra-Ordenacional, SPB Editores, 1997, pp. 41 e seguintes.

(nota 24) Idem.

8 de Março de 2001. - José António Carmona da Mota (relator) - Bernardo Guimarães Fisher de Sá Nogueira - José António Dias Bravo - Armando Acácio Gomes Leandro - Emanuel Leonardo Dias - Virgílio António da Fonseca Oliveira - José Damião Mariano Pereira - Luís Flores Ribeiro - Norberto José Araújo de Brito Câmara - António Correia de Abranches Martins - Hugo Afonso dos Santos Lopes - António Gomes Lourenço Martins - Florindo Pires Salpico - Manuel de Oliveira Leal Henriques - Dionísio Manuel Dinis Alves - António Luís de Sequeira Oliveira Guimarães - Álvaro José Guimarães Dias - António Pereira Madeira - Manuel José Carrilho de Simas Santos.