

Não ver ou não querer ver? O estranho caso do “pagamento voluntário da coima” determinado por ato de condenação em infração contraordenacional – Comentário ao Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, proferido no Processo n.º 030/20.6BEJA, de 9 de junho de 2021*

José Avilez Ogando
Advogado

Anotação**

I. Em traços sintéticos, no caso em análise estava em causa o seguinte: por decisão datada de 4 de dezembro de 2019, o chefe do serviço de finanças de Mourão proferiu decisão final em processo de contraordenação, verificando a existência de infração e aplicando a coima correspondente. Tendo em vista o exercício do seu direito à tutela jurisdicional efetiva, na vertente de direito de acesso à justiça¹, a sociedade visada por essa decisão tempestivamente apresentou, junto do mesmo serviço de finanças de Mourão, recurso judicial de contraordenação, nos termos do n.º 1 do artigo 80.º do Regime Geral das Infrações Tributárias (doravante, “RGIT”)². Na data dessa apresentação (27 de dezembro de 2019), a mesma sociedade procedeu ao pagamento espontâneo da coima que lhe foi aplicada pela decisão administrativa que a condenou em responsabilidade contraordenacional.

Não obstante o processo de contraordenação já se encontrar encerrado pela prática do ato a que afinal de contas se dirigiu, a verdade é que logo após

esse ato conclusivo (no dia 31 de dezembro de 2019), o chefe do serviço de finanças de Mourão veio a convenientemente proferir “*despacho de extinção*” do processo contraordenacional. Não o fez por ter sido tomada a decisão condenatória, mas antes em virtude da posterior realização do “*pagamento voluntário da coima*”.

Chegados até aqui, constatará o leitor que no processo de contraordenação podem ocorrer dois pagamentos, aos quais, apesar de erróneo, é comum atribuir-se indistintamente a designação de “*pagamento voluntário*”: (i) temos aquele pagamento feito no decurso do procedimento, previamente à imputação de qualquer responsabilidade delitual, e ao qual o legislador associa uma aceitação da responsabilidade, conduzindo – e bem – à extinção do procedimento (*pagamento voluntário de coima não fixada*); (ii) e temos depois aquele pagamento feito em obediência de decisão tomada no exercício de poderes de autotutela declarativa, definidor da responsabilidade contraordenacional numa situação individual e concreta (*cumprimento espontâneo de coima aplicada*). Ora, o pagamento a que este Acórdão se refere é o da segunda espécie: trata-se de pagamento ordenado por decisão final e *executória* que, juntando a lei aos factos, apurou a ocorrência concreta de uma infração, definindo com *efeitos externos* a responsabilidade pela sua prática, e o comportamento apto a extinguir-la por cumprimento.

Também terá o leitor notado que o procedimento de contraordenação tipicamente se extingue com um de dois atos: com a prática do ato definitivo da responsabilidade contraordenacional, que procede à aplicação de coima, ou – o que também frequentemente sucede – com o ato de arquivamento do procedimento, seja por ocorrência de morte do

* Disponível em: www.dgsi.pt.

** Texto escrito segundo o novo acordo ortográfico.

¹ Cfr. n.ºs 1 e 5 do artigo 20.º, n.ºs 1 e 10 do artigo 32.º e n.º 4 do artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa (doravante, “CRP”).

² De acordo com o n.º 1 do artigo 144º do Código de Processo Civil, aplicável ao Regime Geral de Contraordenações (doravante, RGCO) por força do assento n.º 1/2001, de 03/03/2001, e às infrações tributárias por força da al. b) do artigo 3º do RGIT, n.º 1 do artigo 41º do RGCO, e artigo 4º do Código de Processo Penal, o recurso jurisdicional de contraordenação considera-se apresentado na data da sua expedição ou registo postal.

arguido, prescrição, por não ser apurada a ocorrência de infração, ou em resultado do “pagamento voluntário da coima no decurso do processo de contraordenação tributária”³. Pagamento este que a lei faz equivaler à admissão de culpa, levando o processo a *parar nos seus carris* e a tornar desnecessária a adoção de uma decisão condenatória ou absolutória, e por isso conduzindo imediatamente à extinção do procedimento.

Acontece que, aparentemente, o procedimento concreto a que o aresto em análise se refere ter-se-á extinto das duas formas: extinguiu-se primeiro por *morte natural*, no dia 4 de dezembro de 2019, dia em que por ter sido proferida a decisão final atribuidora de responsabilidade contraordenacional conducente à aplicação de coima, foi atingido o seu fim típico; e extinguiu-se depois por *morte assistida*, no dia 31 de dezembro de 2019, dia em que o chefe de finanças de Mourão proferiu despacho de arquivamento do processo, com fundamento na sua “*extinção por pagamento*”.

Passemos então à abordagem, que o carácter do presente texto exige necessariamente sucinta, dos argumentos utilizados para fundamentar a decisão sob análise.

II. Em primeiro lugar, considera o STA que a extinção do procedimento de contraordenação em virtude do pagamento voluntário da coima determinada no termo do mesmo procedimento, *retira ao arguido o necessário interesse em agir no recurso judicial daquela decisão*. Com essa falta de interesse em agir, o arguido careceria de legitimidade para o recurso impugnatório do ato, o que obstaria à sua admissão, ficando o tribunal impedido de apreciar o pedido nele formulado.

Mas será mesmo assim? Será que o particular condenado em contraordenação que cumpra o prazo de pagamento a que está vinculado, perde o interesse legalmente protegido em ver jurisdicionalmente discutida a legalidade da decisão que a determina? Para responder a esta pergunta é preciso dar um passo atrás para notar que uma decisão desta natureza comporta sempre para o seu destinatário duas consequências negativas: (i) define imperativamente o carácter censurável da sua conduta como a pena destinada a dissuadir a potencial reincidência; e (ii) dado o seu carácter executivo e executório, não só serve de base a uma execução como habilita a administração a conduzir a mesma e a obter, pelos seus próprios meios, a satisfação do crédito correspondente.

A primeira destas consequências negativas pode ser atacada pelo recurso ao mecanismo de tutela jurisdicional, justificada pelo interesse juridicamente protegido do destinatário do ato a ver apreciada a sua legalidade e a do procedimento no âmbito do qual

se formou. Já quanto à segunda consequência, deverão igualmente existir mecanismos de mitigação dos atos executórios do ato e ofensivos do património dos particulares afetados, sob pena de verificar-se na sua esfera prejuízos que prejudicariam uma efetiva tutela do direito a invocar a invalidade do ato praticado pela administração. Daí que os particulares que virem ser levantado contra si processo de execução fiscal por falta de pagamento da coima em que hajam sido condenados, podem sempre proceder – como aliás frequentemente sucede – ao pagamento da quantia exequenda e acrescidos, assim extinguindo a execução. Em alternativa poderão ainda obter a suspensão da execução mediante prestação de garantia idónea ou obtenção de dispensa da sua apresentação em razão de insuficiência de meios económicos⁴, sem que fique prejudicada a discussão a que possa haver lugar quanto à legalidade do ato que lhe deu origem⁵.

Garantir o recurso à tutela jurisdicional do ato sem que, paralelamente, seja dado ao particular abundantes meios de evitar que o seu património seja afetado por diligências de cobrança, conduz a uma garantia de tutela meramente formal e não efetiva. Porque permite que esta cobrança coerciva *necessária* funcione como instrumento de inaceitáveis pressões sobre os particulares afetados – pressões que se agravam fatalmente com as indignas demoras processuais – o que mesmo em termos técnicos corresponde a uma autêntica *tomada de reféns* pela via administrativa.

Este efeito que a imediata execução pode ter sobre a discussão da legalidade do ato é resolvido no domínio tributário pelo artigo 9.º da Lei Geral Tributária (doravante, “LGT”), que garante o acesso à justiça tributária “*para a tutela plena e efectiva de todos os direitos ou interesses legalmente protegidos*”, e que “*todos os actos em matéria tributária que lesem direitos ou interesses legalmente protegidos são impugnáveis ou recorríveis nos termos da lei*”. As condições subjetivas para esta ampla impugnabilidade são ainda garantidas pelo n.º 3 do mesmo artigo, o qual assegura que “*[o] pagamento do imposto nos termos de lei que atribua benefícios ou vantagens no conjunto de certos encargos ou condições* – como é o caso de obstar-se a pendência de processo de cobrança

⁴ Cfr. artigo 52.º da LGT e artigos 169.º e 199.º do CPPT.

⁵ O que o STA parece não ter presente é que a maior parte das coimas segue este caminho e são em grande parte pagas antes de transitar em julgado a decisão judicial que apreciar da sua legalidade. Sendo que, nos casos de procedência dos recursos de contraordenação, redundam na obrigação de reembolso dos montantes cobrados coercivamente por parte da administração, no âmbito da obrigação de “*plena reconstituição da situação que existiria se não tivesse sido cometida a ilegalidade*” (n.º 1 do artigo 100.º da LGT).

³ Cfr. al. c) do artigo 61.º do RGIT.

coerciva – não preclude o direito de reclamação, impugnação ou recurso, não obstante a possibilidade de renúncia expressa, nos termos da lei”.

III. Outra questão que pode eventualmente colocar-se é a de saber se existirá alguma razão ponderável para que, aos particulares que pretendam lançar mão do direito de recurso dos atos que os condenem em contraordenação⁶, seja impedido o seu exercício sempre que procedam ao pagamento da coima fixada dentro do prazo atribuído pela própria decisão que os condenou. Ou ainda: de saber se existe alguma razão ponderável para que esse pagamento atempado impeça os tribunais de conhecer a ilegalidade do ato que o determinou, mesmo que – como neste caso sucede – o particular, previamente ou simultaneamente a esse pagamento, remova quaisquer dúvidas que possam existir quanto às suas intenções, mediante declaração expressa ou apresentação de recurso judicial de contraordenação.

A resposta a essa questão deve ser respondida no âmbito do segundo fundamento invocado pelo STA, de acordo com o qual o artigo 61.º al. c) do RGIT, ao fixar a extinção do procedimento como efeito do pagamento voluntário da coima no decurso do processo de contraordenação, está a referir-se tanto aos pagamentos ocorridos antes da decisão definitiva de aplicação da coima, como aos ocorridos posteriormente, mas fora do âmbito de execução fiscal.

Além das considerações atrás expendidas, que mereceriam aqui ser renovadas, é preciso referir que a diferença entre o pagamento que antecede a decisão e o pagamento da coima já depois de esta estar fixada por ato administrativo, é que até à decisão condenatória nada obriga à sua realização⁷. E por isso não repugna que esse pagamento voluntário faça presumir a aceitação da responsabilidade que no mesmo se pretende apurar, conduzindo à imediata extinção do procedimento. Já o pagamento posterior ao ato definitivo da responsabilidade contraordenacional, corresponde ao cumprimento espontâneo de comando imperativo emitido pela administração no uso dos seus poderes de autoridade. A sua realização não pode prejudicar o direito a suscitar a discussão da sua legalidade junto dos tribunais, e a obter em prazo razoável e mediante o processo equitativo, uma decisão jurisdicional que a aprecie, com a força de caso julgado, a menos que o seu titular renuncie a esse direito. Caso contrário estamos face a uma autêntica cominação legal de pagamento forçado dos sujeitos

condenados em procedimentos de contraordenação⁸, que para não verem o seu património ser atingido a eito pelas diligências de cobrança coerciva ordenadas pela administração, devem assim aguardar a instauração de execução, e no âmbito da mesma pagar, prestar garantia ou obter a sua dispensa, com o acréscimo de custos daí decorrentes, tanto para os próprios como para a administração.

Donde é grosseiramente desproporcionada a interpretação da al. c) do artigo 61.º do RGIT – nos termos do qual “[o] procedimento por contra-ordenação extingue-se nos seguintes casos: [...] c) Pagamento voluntário da coima no decurso do processo de contra-ordenação tributária” – que ao cumprimento espontâneo da decisão condenatória associe uma presunção inilidível de aceitação do ato, conducente à preclusão do direito de a impugnar. Entendimento que remove, sem qualquer razão atendível, as proteções conferidas pelos direitos de acesso à justiça e à tutela jurisdicional efetiva dos cidadãos⁹, criando-se discriminações injustificadas, designadamente face àqueles destinatários de atos semelhantes que vêm a dívida por eles constituída ser saldada duas semanas depois, já depois de instaurada a cobrança coerciva oficiosamente promovida pela administração¹⁰.

Mas mais: o pagamento da coima aplicada é querido pelo legislador como resultante da própria força jurídica do ato que a determina e não como contrapartida da discussão da sua legalidade. Não faz por isso sentido que ao mesmo tempo em que (i) o particular está legalmente obrigado a pagar dentro de um determinado prazo; e (ii) a administração vinculada a acionar os mecanismos de cobrança coerciva caso o mesmo não seja feito¹¹, o cumprimento do imperativamente determinado no ato – aliviando a administração do dispêndio de recursos com vista a essa cobrança coerciva – impeça o particular de proceder à sua impugnação¹².

⁸ Necessariamente implicando que a coima deva ser acrescida de juros, o que é um absurdo. Aos quais acrescerão ainda as inescapáveis custas que assim se tornam, juntamente com aqueles, a necessária contrapartida pelo exercício do direito a lançar mão do recurso judicial de contraordenação.

⁹ Cfr. n.ºs 1 e 5 do artigo 20.º, n.ºs 1 e 10 do artigo 32.º e n.º 4 do artigo 268.º da CRP.

¹⁰ Cfr. artigo 13.º e n.º 2 do artigo 266.º da CRP.

¹¹ Cfr. al. b) do artigo 162.º do CPPT. Dispõe o n.º 1 do artigo 65.º do RGIT “[a]s coimas aplicadas em processo de contra-ordenação tributária são cobradas coercivamente em processo de execução fiscal.”, estatuiendo ainda o seu n.º 2 que “[q]uando as coimas, sanções pecuniárias e custas processuais não sejam pagas nos prazos legais será extraída certidão de dívida ou certidão da conta ou liquidação feita de harmonia com o decidido, a qual servirá de base à execução fiscal.”

¹² No caso em análise o pagamento da coima fixada teve lugar no dia em que foi apresentada a impugnação da decisão que a determinou.

⁶ E aos quais é permitido extinguir por pagamento os processos de cobrança coerciva das mesmas coimas ou alternativamente, obter a sua suspensão.

⁷ Cfr. n.º 2 do artigo 32.º da CRP.

Aliás, por força deste entendimento sistematicamente plasmado em jurisprudência consolidada no STA, o principal efeito do ato é afinal *vincular juridicamente o particular a um comportamento* (pagar a coima aplicada), cujo acatamento atempado extingue direitos que a Constituição pessoalmente lhe atribui. Neste caso, o destinatário do ato que lhe imputou uma contraordenação caiu no erro de cumprir o respetivo prazo de pagamento – ainda que simultaneamente com a apresentação do recurso jurisdicional – perdeu legitimidade em agir porque o órgão responsável pela condução do procedimento decidiu, posteriormente à prática do ato, emitir *despacho de extinção* do procedimento de contraordenação¹³. O que significa que, aparentemente, a *legitimidade processual do responsável contraordenacional encontra-se na disponibilidade do autor do ato*, que, posteriormente à decisão final, pode, por via de um simples despacho, ordenar o arquivamento ou a extinção do procedimento. O que não deixa de ser extraordinário, até porque da mesma forma que algo não pode ser e não ser ao mesmo tempo, também um processo não pode extinguir-se em dois momentos distintos: no momento em que é praticado ato de condenação em responsabilidade contraordenacional e posteriormente também, com o afinal soberano *despacho de extinção*.

Ora, como é sabido, o procedimento administrativo, é um método de coordenação dos diversos contributos com vista à tomada de decisões ordenadas pelo interesse público¹⁴, no que é afinal uma *atividade reveladora* destinada a habilitar a administração a produzir o *ato decisório a que se destina* e que lhe põe termo. O procedimento administrativo é assim uma *forma disciplinada de aplicação do Direito substantivo, aberta à participação dos interessados*, fornecendo o enquadramento necessário a habilitar a administração a proferir uma decisão conforme à lei¹⁵. A sua especial força jurídica é precisamente o que permite à decisão de aplicação da coima desempenhar um conjunto de funções, a começar por uma *função procedimental*, já que não apenas sujeita o seu autor e os particulares

afetados a uma sequência predeterminada de atos dirigidos à sua adequada produção, como ainda porque a sua emissão a final é o evento conclusivo dessa mesma sequência de atos. Depois, o ato desempenha uma *função concretizadora* da lei geral e abstrata, proporcionando uma expressão da vontade funcional do legislador¹⁶. A especial força jurídica que a lei associa a estes atos permite ainda que desempenhem, entre outras, uma *função definitiva imperativa*, por forma a que a definição jurídica nele contida vincule a administração, os destinatários e quaisquer terceiros¹⁷, em termos tais que só possa ser mais tarde alterada com base em elementos novos ou numa nova valoração dos elementos de prova até então obtidos. Poder que aliás reclama as garantias proporcionadas pelo procedimento no âmbito do qual o ato se formou, em especial pela sua natureza contraditória, intervindo a administração como agente imparcial encarregue da descoberta da verdade material e da correta expressão da vontade funcional do legislador relativamente ao caso concreto¹⁸.

Para a impugnação da decisão com vista à discussão da sua legalidade, é irrelevante que o processo se mantenha ou não aberto, até porque o objeto do recurso judicial de contraordenação não é a legalidade do procedimento, mas antes a legalidade da decisão que lhe põe termo¹⁹, aquela que define com carácter definitivo a responsabilidade contraordenacional e se mantém em vigor mesmo depois de aquele ser extinto, dizendo o direito sobre o caso concreto que é seu objeto.

Como a propósito escreve INÊS FERREIRA LEITE, “[o] processo contraordenacional é, na sua fase administrativa, ainda um processo tendente à prática de um ato administrativo: a decisão de aplicação da coima”²⁰. Também o Tribunal Constitucional no seu Acórdão n.º 19/2011 reconheceu que “as decisões administrativas que aplicam determinada sanção não podem deixar de ser consideradas como «actos administrativos», na medida em que visam produzir efeitos jurídicos, numa situação individual e concreta”.

¹³ Procedimento que, repita-se, ficou concluído com a decisão que declarou verificada a infração e condenou no pagamento de coima.

¹⁴ Cfr. n.º 1 do artigo 266.º da CRP.

¹⁵ SALDANHA SANCHES, *O ónus da prova no processo fiscal*, Lisboa, 1987, p. 8. Como refere ALBERTO XAVIER, *Conceito e Natureza do Acto Tributário*, 1972, pp. 144, a principal consequência da natureza processual da atividade tributária é a distinção entre os atos preparatórios e o ato conclusivo do processo, aquele que declara o Direito do caso concreto, cristalizando, para as futuras relações entre sujeitos da obrigação de imposto, os elementos abstratamente descritos nas normas substantivas, neste caso as normas incriminadoras de carácter contraordenacional.

¹⁶ MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES e J. PACHECO DE AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, vol. II, 1995, p. 44.

¹⁷ JOSÉ VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de Direito Administrativo*, 5.ª ed., p. 2017, p. 165.

¹⁸ ALBERTO XAVIER, *Conceito e Natureza do Acto Tributário*, 1972, p. 569.

¹⁹ Que inclui eventuais ilegalidades formais cometidas no procedimento em que se formou.

²⁰ Cfr. INÊS FERREIRA LEITE, “A autonomização do direito sancionatório administrativo, em especial, o direito contraordenacional”, in *Regime Geral das Contraordenações e as Contraordenações Administrativas e Fiscais*, CEJ, 2015, p. 55.

O carácter impugnatório do recurso judicial de contraordenação relativamente ao ato de fixação da coima resulta de diversas normas legais, entre as quais se destacam o n.º 1 do artigos 55.º, o n.º 1 do 59.º do RGCO e o artigo 53.º e n.º 1 do artigo 80.º do RGIT, daí resultando que não existe qualquer incompatibilidade entre (i) a extinção do procedimento contraordenacional; (ii) a manutenção na ordem jurídica da decisão que dele resulta; e (iii) a manutenção do interesse em apresentar pedido de tutela jurisdicional quanto à legalidade de tal decisão. Seguindo o critério do objeto da ação impugnatória em que consiste o recurso judicial de contraordenação, no caso em apreço a legitimidade particular afetado resultou naturalmente do seu interesse direto e pessoal à legalidade da decisão que sobre si dizia respeito²¹, interesse cuja proteção legal é assegurada pela norma atribuidora do direito a invocar a sua invalidade.

Donde o claro sentido da norma contida na al. c) do artigo 61.º do RGIT é apenas e só o de incluir, entre os factos extintivos do procedimento, o pagamento feito no seu decurso, *que dispense a administração do poder-dever de se pronunciar sobre o respetivo caso concreto*²². É por isso compreensível que o pagamento feito nessas condições deixe o particular sem interesse em agir no âmbito de qualquer recurso judicial de impugnação, que sempre seria aliás desprovido de objeto²³. Pelo que nas situações em que o particular, ao invés de esperar pelo ato a que o procedimento se dirige, antecipadamente opte por efetuar o pagamento aproveitando os benefícios – que se traduzem em autênticos convites transacionais – de pagamento antecipado da coima, fica a entidade administrativa competente desonerada do dever de decisão, assim se extinguindo o procedimento sem que haja pronúncia quanto à responsabilidade contraordenacional.

Situações que não se podem confundir com a do particular a quem essa responsabilidade contraordenacional já foi imputada por decisão com carácter definitivo, e que pretenda espontaneamente

cumprir a pena administrativamente fixada. Caso que ademais é o daquele que pretende efetuar um *pagamento nos termos de lei “que atribua benefícios ou vantagens no conjunto de certos encargos ou condições”*²⁴, sendo o benefício em causa o da não sujeição às operações de cobrança coerciva da decisão que o condenou, além da virtualidade de dispensar a administração da alocação de recursos para a sua cobrança²⁵.

A posição defendida pelo STA receciona uma solução que além de não ser pretendida pelo legislador, é ineficaz, ineficiente e dispendiosa do ponto de vista da boa administração (que é aquela que gasta o mínimo de recursos para realizar os seus fins). Além disso, como é desproporcionada porque não existe qualquer justificação para que esse pagamento – feito entre o dia em que a decisão é tomada e o dia em que é instaurada a execução para a sua cobrança – conduza à ilegal preclusão do direito de impugnação do ato que define a responsabilidade contraordenacional²⁶. Além desta gratuita desproporção, condena os particulares que pretendam ver discutida a legalidade da decisão que os condenou, à violência de serem obrigatoriamente executados pela Autoridade Tributária. Execução que os coloca perante o dilema²⁷ de alternativamente ver o património afetado no âmbito das diligências de cobrança coerciva ordenadas pelo órgão de execução fiscal, ou efetuar o pagamento do montante devido para a sua extinção da execução, prestar uma garantia para a sua suspensão ou a obter, sendo disso caso, a sua dispensa. Pagamento e garantias que nesta fase são calculados tendo por base a coima aplicada, acrescida de juros, porque realizada fora de prazo e das custas que o desplante da sua pretensão impugnatória necessariamente deu causa.

IV. O STA afasta por fim qualquer ofensa aos direitos constitucionais do acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva²⁸, por considerar que *“a arguida deixou de ter qualquer interesse juridicamente atendível no resultado do recurso interposto. É que, ainda que a decisão jurisdicional que viesse a ser proferida no recurso lhe fosse favorável, a mesma não repercutiria qualquer efeito útil na sua esfera jurídica, sendo certo*

²¹ Cfr. al. a), n.º 1 do artigo 55.º do Código do Processo nos Tribunais Administrativos (doravante, “CPTA”).

²² Trata-se, por conseguinte, do pagamento voluntário a que se refere o n.º 1 do artigo 70.º do RGIT, o qual comina que, na notificação ao arguido para apresentar a defesa, deve ainda ser-lhe comunicado *“as possibilidades de pagamento antecipado da coima nos termos do artigo 75.º ou, até à decisão do processo, de pagamento voluntário nos termos do artigo 78.º”*.

²³ Trata-se do pagamento voluntário a que se refere o artigo 50.º-A do RGCO, que declara *“admissível em qualquer altura do processo, mas sempre antes da decisão, o pagamento voluntário da coima, a qual, se o contrário não resultar da lei, será liquidada pelo mínimo, sem prejuízo das custas que forem devidas.”*

²⁴ Cfr. n.º 3 do artigo 9.º da LGT.

²⁵ Cfr. artigo 5.º do CPA.

²⁶ Sem prejuízo da possibilidade de renúncia expressa, nos termos do n.º 3 do artigo 9.º da LGT.

²⁷ Autisticamente imposto face à realidade do país, já que como é sabido, são frequentemente objeto de processos de contraordenação aqueles que têm menos recursos e apresentam mais baixos níveis de instrução e menos conhecimentos sobre as suas próprias obrigações e meios de reação processual.

²⁸ Cfr. n.ºs 1 e 10 do artigo 20.º, n.ºs 4 e 5 do artigo 32.º e artigo 268.º da CRP.

que o interesse em recorrer se define pela utilidade derivada da procedência do recurso. Ora, extinto que está o procedimento contra-ordenacional por motivo do pagamento voluntário acima referido, a arguida colocou-se voluntariamente na situação de já nada poder fazer relativamente à coima aplicada”.

O extraordinário desta argumentação é que, como é evidente, nos casos descritos, a “utilidade derivada da procedência do recurso” é a anulação do ato e o dever que dessa anulação resulta para a administração “de reconstituir a situação que existiria se o ato anulado não tivesse sido praticado”²⁹, ou nas palavras da LGT, a “plena reconstituição da situação que existiria se não tivesse sido cometida a ilegalidade, compreendendo o pagamento de juros indemnizatórios, nos termos e condições previstos na lei”³⁰.

Mas recuemos um pouco: nestes autos, o particular invocou o Acórdão do Tribunal Constitucional (doravante, TC) n.º 135/2009 que considerou inconstitucional norma que impedia o arguido que pagasse a coima, de discutir mais tarde a existência da infração, mediante a apresentação de recurso judicial da decisão administrativa que aplicou sanção acessória de inibição de conduzir. Mais uma vez, o STA não soube ou não quis ver o facto lógico de que a inconstitucionalidade verificada pelo TC decorre do impedimento legal resultante do pagamento da coima, de impugnação de decisão posterior a esse pagamento, declarativa de infração e fixadora da responsabilidade contraordenacional.

Como muito bem presentiu o TC, o que estava em causa era, “não apenas a faculdade de questionar a correcção da qualificação jurídica dos factos, mas a própria verificação dos factos”. Mais: “não surge como razoável impor como contrapartida à “vantagem” que o arguido terá obtido, ao decidir proceder ao pagamento voluntário da coima, [...] o inconveniente de não poder discutir a efectiva verificação dos factos [...]. Ora, como a jurisprudência deste Tribunal (cf., entre outros, os Acórdãos n.ºs 429/89 e 8/99) e a mais relevante doutrina têm reiteradamente afirmado, “o artigo 269.º, n.º 2 [actual artigo 268.º, n.º 4], da Constituição, pode e deve ser interpretado como estabelecendo uma garantia completa de recurso, quer dizer, uma garantia que assegura aos particulares a possibilidade de impugnarem judicialmente todos os actos singulares e concretos da Administração Pública que produzam efeitos jurídicos externos e sejam susceptíveis, portanto, de lesar os seus direitos”, pelo que “quaisquer normas legais que excluam esta possibilidade de impugnação relativamente a certos actos ou a certas categorias de actos administrativos ou que restrinjam os possíveis fundamentos de tal impugnação apenas a alguns dos

vícios susceptíveis de gerar a antijuridicidade desses actos, têm de ser havidas como inconstitucionais, e, por via de consequência, como inteiramente irrelevantes” (JOSÉ MANUEL CARDOSO DA COSTA, “A tutela dos direitos fundamentais”, Boletim do Ministério da Justiça – Documentação e Direito Comparado, n.º 5, 1981, p. 209). Ou, na formulação de J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA (Constituição da República Portuguesa Anotada, 3.ª edição, Coimbra, 1993, p. 938): “A garantia constitucional do recurso impede a isenção contenciosa de certos actos, ou partes de actos, ou a exclusão do conhecimento de certos vícios, de modo a conferir direito à impugnação contenciosa de todos os actos em todos os aspectos juridicamente vinculados”.

Conclusão

A decisão em análise exprime uma jurisprudência pacífica que falha ao basear-se no errado entendimento de que a utilidade para os particulares da procedência do recurso de contraordenação – que exprime o seu interesse direto em demandar – consiste em evitar o dispêndio do valor da coima. Mas como todos devem reconhecer, o objeto dos recursos de contraordenação não são as coimas pagas, mas antes as decisões que declaram infrações concretas por estes praticados e valoram e aplicam as sanções correspondentes. A primeira utilidade da garantia de tutela jurisdicional efetiva é assegurar aos particulares a discussão da legalidade das decisões administrativas que lhes digam respeito.

Nesta decisão não é tida em conta a grosseira desproporção que consiste em cominar o cumprimento espontâneo posterior à prolação da decisão que condena na prática de contraordenação, com a preclusão do direito a ver jurisdicionalmente discutida a legalidade da decisão administrativamente tomada quanto à prática de infração, sobretudo quando anteriormente ou simultaneamente a esse cumprimento tenha sido apresentado recurso jurisdicional da mesma decisão.

Acresce que não são igualmente ponderadas as inaceitáveis porque injustificadas diferenças de tratamento³¹ que se estabelecem entre os particulares que procedam ao pagamento da coima dentro do prazo de pagamento fixado pelo órgão administrativo que aplica a coima, e aqueles que o fazem no âmbito do processo de execução fiscal. Discriminações que são além do mais contrárias ao princípio da boa administração que obriga a favorecer as soluções menos burocráticas e mais eficientes do ponto de vista da menor litigiosidade e melhor gestão dos recursos públicos³².

²⁹ Cfr. n.º 1 do artigo 172.º do CPA e n.º 1 do artigo 173.º do CPTA.

³⁰ Cfr. n.º 1 do artigo 100.º da LGT.

³¹ Cfr. artigo 13.º da CRP.

³² Cfr. artigo 5.º do CPA.

A decisão em análise, apesar de exprimir jurisprudência reiterada, contém assim um manifesto erro de aplicação do Direito, contrário a jurisprudência com força obrigatória e geral do Tribunal Constitucional. Jurisprudência que rejeita quaisquer soluções jurídicas conducentes ao *efeito preclusivo do pagamento antecipado*, nos procedimentos onde o particular visado venha afinal a ser condenado na prática de infração, porque suscetível de impedir os particulares afetados de suscitar as ilegalidades dessa mesma decisão em sede de recurso jurisdicional.

A interpretação da al. c) do artigo 61.º do RGIT feita pelo STA no aresto em análise representa uma denegação do direito fundamental a uma tutela jurisdicional efetiva, que terá porventura alguma origem no indigno congestionamento da jurisdição administrativa e fiscal, mas que evidencia um equívoco grosseiro. Equívoco que consiste em confundir a noção jurídica de “pagamento antecipado da coima” – que é o “pagamento voluntário da coima no decurso do processo de contraordenação tributária”, conducente à imediata extinção e arquivamento do procedimento sem que seja formalmente imputada a responsabilidade contraordenacional³³ – com o pagamento que o respetivo destinatário realizará em *cumprimento espontâneo* da obrigação constituída pelo ato administrativo que o condenou em responsabilidade contraordenacional. Ato de autoridade este, que não só procede à aplicação a um caso concreto da coima resultante da lei, como ainda põe fim – ele mesmo e não qualquer outro – ao respetivo procedimento.

O leitor que chegou até aqui pode agora apreciar como a pretensa *falta de interesse em agir* apontada pelo aresto anotado, estabelece a favor da administração uma verdadeira *presunção inilidível de renúncia à impugnação* das suas decisões em matéria de contraordenações. Solução que diariamente vai sendo distribuída à discricção aos que, com base em interpretação plausível e de boa-fé que fazem da lei, vão recorrendo à tutela jurisdicional das decisões da administração. E que continuamente é adotada e por isso está à vista de todos, sem que o STA veja ou queira ver o que verdadeiramente está em causa. Porque a questão só pode ser vista como aquilo que é: um expediente de geração jurisprudencial, dirigido ao descongestionamento processual às custas de direitos fundamentais dos sujeitos pagantes.

³³ Cfr. artigo 61.º, 70.º e 78.º do RGIT à semelhança, aliás, do disposto no artigo 50.º-A do RGCO.