



**Lisboa - Tribunal da Relação**  
**Secção da Propriedade Intelectual e da Concorrência, Regulação e Supervisão**

208/25.6YUSTR.L1

Recurso Penal

24838620

\*

**DESCRITORES:**

**CONTRA-ORDENAÇÕES ECONÓMICAS;**  
**DETERMINAÇÃO DA MEDIDA DA COIMA;**  
**ATENUAÇÃO ESPECIAL DA COIMA;**  
**LIVRO DE RECLAMAÇÕES;**  
**CONTRA-ORDENAÇÃO DE MERA ATIVIDADE;**  
**CONTRA-ORDENAÇÃO DE PERIGO ABSTRACTO;**  
**REPARAÇÃO DE DANOS;**  
**CESSAÇÃO DA CONDUTA ILÍCITA;**  
**NEGLIGÊNCIA INCONSCIENTE.**

\*

**Sumário:**

I. O artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 9/2021, de 29 de Janeiro, que aprovou o Regime Jurídico das Contraordenações Económicas (RJCE), regula o instituto da atenuação especial da coima em sede de determinação da media concreta da sanção contra-ordenacional através de duas vias alternativas: a. a via casuística (enunciada no n.º 1) funciona como uma cláusula geral que exige a verificação, em concreto, de circunstâncias que diminuem de forma acentuada a ilicitude do facto, a culpa do agente ou a necessidade da coima: b. a via automatizada/Premiante (n.ºs 2 e 3) impõe a redução automática especial da sanção se verificados, cumulativamente, a reparação dos danos e a cessação da conduta ilícita, sob ónus de prova documental activa por parte do arguido, a satisfazer até à prolação da decisão final.

II. Ambas as vias reduzem os limites da coima para metade, mas o benefício é estritamente não acumulável com a redução decorrente do pagamento voluntário.

III. A contraordenação de falta de envio tempestivo da folha do livro de reclamações é um ilícito de mera atividade e perigo abstrato que visa proteger o interesse jurídico colectivo da eficácia da regulação do mercado.

IV. O dano sistémico consuma-se integralmente com o decurso do prazo (no 16.º dia útil). Por conseguinte, a mera "ausência de prejuízos tangíveis" a um consumidor individual não equivale ao preenchimento do requisito de "reparação efetiva" [art. 23.º, n.º 2, al. a)].

V. O envio espontâneo da folha de reclamação após o esgotamento do prazo legal não consubstancia a "cessação da conduta ilícita" prevista na alínea b) do n.º 2.

VI. Sendo a infração de consumação instantânea, a conduta ilícita já se encontra plenamente cristalizada nesse momento; o gesto posterior é apenas um acto tardio eventualmente redutor da culpa mas incapaz de interromper retroactivamente um estado de ilicitude esgotado, sob pena de destruição da eficácia dos prazos peremptórios do regime do Livro de Reclamações.

VII. O envio tardio não comprime o desvalor da acção; nesse momento, verificou-se já o preenchimento linear e integral do tipo de ilícito contra-ordenacional.

VIII. A falha de coordenação de pessoal e o atraso refletem um contexto de incúria, desinteresse e desorganização associados a negligência inconsciente grosseira incompatível com o padrão de diligência exigível a um operador económico em mercado regulado.



**Lisboa - Tribunal da Relação**  
**Secção da Propriedade Intelectual e da Concorrência, Regulação e Supervisão**

IX. Neste quadro, as prementes exigências de prevenção geral e de prevenção especial negativa reclamam a subsistência da coima no seu limite mínimo original.

\*

Acordam na Secção de Propriedade Intelectual, Concorrência, Regulação e Supervisão do Tribunal da Relação de Lisboa:

\*

**I. RELATÓRIO**

., com os sinais identificativos constantes dos autos, impugnou judicialmente a decisão da ENTIDADE REGULADORA DOS SERVIÇOS ENERGÉTICOS (ERSE) que lhe impôs sanção pela prática da infracção aí descrita.

O Tribunal «a quo» descreveu os contornos da acção e as suas principais ocorrências processuais até à sentença nos seguintes termos:

*Contra-ordenação imputada e sanção aplicada: contraordenação, a título negligente, por violação ao artigo 5.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, na redação em vigor, por não ter enviado à entidade competente tempestivamente o original da folha da reclamação apresentada pelo consumidor Francisco José Lobo Ribeiro correspondente à folha de reclamação n.º 27192274, datada de 17 de agosto de 2024, punível nos termos do artigo 9.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, na redação em vigor; coima de € 4.000,00.*

*Indicação sumária das conclusões da impugnação:*

*A Recorrente defende que foi violado o seu direito de defesa, porquanto arrolou testemunhas, na fase administrativa dos autos, as quais não foram inquiridas pela ERSE, com o fundamento de não serem relevantes.*

*Não compreende o facto de ter sido notificada para pagar um valor de € 2.400,00 e apenas porque apresentou defesa passou a ser-lhe cominada uma coima de € 4.000,00.*

*A contra-ordenação não lhe pode ser imputada, já que a conduta foi praticada por uma funcionária sua, contra ordens expressas por si emanadas.*

*Defende, subsidiariamente, que apenas deve ser condenada com uma admoestação ou, quanto muito, com dispensa de coima.*

Foi proferida sentença que decretou:



**Lisboa - Tribunal da Relação**  
**Secção da Propriedade Intelectual e da Concorrência, Regulação e Supervisão**

*Face ao exposto e pelos fundamentos expendidos, decido julgar parcialmente procedente a impugnação judicial deduzida pela Recorrente , contra a decisão da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) e, em consequência, decido:*

*i) Julgar totalmente improcedentes as nulidades e inconstitucionalidades suscitadas pela Recorrente;*

*ii) Condenar a Recorrente pela prática da contraordenação, a título negligente, por violação ao artigo 5.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, na redação em vigor à data dos factos, por não ter enviado à entidade competente tempestivamente o original da folha da reclamação n.º datada de 17 de agosto de 2024, apresentada pelo consumidor prevista e punível nos termos do artigo 9.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, na redação em vigor à data dos factos, na coima que altero e fixo no valor de € 2.000,00 (dois mil euros).*

É dessa sentença que vem o presente recurso interposto pela ERSE, que alegou e apresentou as seguintes conclusões:

*I. A sentença do TCRS recorrida julgou totalmente improcedentes as nulidades arguidas pela visada contra a decisão impugnada e manteve a condenação pela prática negligente de uma contraordenação pelo não envio tempestivo à entidade competente de folha de reclamação.*

*II. No entanto, a sentença fez operar, em violação de lei, o mecanismo da atenuação especial da coima, previsto no artigo 23.º do RJCE, que determina a redução para metade dos respetivos limites mínimo e máximo da coima. Em consequência, reduziu a coima de 4.000,00 aplicada pela ERSE – correspondente ao mínimo legal, já atendendo à imputação negligente – para 2.000,00€.*

*Da legitimidade da ERSE para recorrer autonomamente e dos fundamentos do recurso:*

*III. Atendendo à previsão expressa do RSSE da legitimidade autónoma da ERSE para recorrer de decisões (cfr. artigo 51.º, n.º 2, al. a) do RSSE), em consonância com os artigos 3.º, n.º 3, al. d), 40.º, n.º 3 e 43.º da LQER e o artigo 78.º, n.º 1 do RJCE, a ERSE é parte legítima para recorrer da sentença do TCRS que reduziu para metade a coima concreta por si decidida.*

*IV. O recurso é admissível, nos termos do n.º 1 do artigo 75.º do RJCE, uma vez que foi aplicada ao arguido uma coima de 4.000€, pela ERSE, na sua decisão administrativa, e que, além disso, esta também foi reclamada pelo Ministério Público.*

*V. Entende-se, em acréscimo, ao abrigo do n.º 2 do artigo 75.º do RJCE, que o recurso sempre seria admissível tendo em conta a melhoria da aplicação do direito, já que cumpre requerer que o Tribunal da Relação se pronuncie sobre a aplicação do mecanismo da atenuação especial da coima e da sua compatibilização com o pagamento voluntário também previsto pelo RJCE – não só ao caso dos autos, mas sistemicamente (note-se que já há outro recurso no Tribunal da Relação com o mesmo objeto).*



**Lisboa - Tribunal da Relação**  
**Secção da Propriedade Intelectual e da Concorrência, Regulação e Supervisão**

*Do erro na aplicação do mecanismo da atenuação especial da coima:*

*VI. A ERSE entende firmemente que a sentença não pode subsistir quanto à aplicação do mecanismo de atenuação especial da coima, por manifestamente não se encontrarem preenchidos os seus pressupostos e – não menos importante – dadas as consequências desvirtuadoras do desenho legal consagrado que tal precedente acarreta na aplicação do RJCE.*

*VII. Da parca fundamentação constante da sentença decorre que o juízo (positivo) quanto à aplicação dos requisitos cumulativos do n.º 2 do artigo 23.º do RJCE se bastou com o seguinte pretenso silogismo: (i) se não consta dos autos a existência de danos causados aos particulares, tal pressuporá que os mesmos não ocorreram e, portanto, não puderam ser reparados; (ii) o envio espontâneo, mesmo que extemporâneo, das folhas do livro de reclamação à entidade competente é apto a cessar a conduta ilícita.*

*VIII. A infração em causa – não cumprimento do prazo de envio à entidade competente de folhas do livro de reclamação – constituiu uma contraordenação de mera atividade e de perigo, que se consumou automaticamente com o incumprimento do prazo legal previsto e, como tal, o caso nos autos não é suscetível de cumprir nem com a ratio geral nem com os requisitos específicos do instituto de atenuação especial da pena, porquanto:*

*a. A atenuação especial da coima deve reservar-se para casos extraordinários ou excecionais, in casu em que a coima não possa de todo determinar-se dentro da moldura do tipo de ilícito contraordenacional cometido pelo agente (n.º 1 do artigo 23.º do RJCE);*

*b. O n.º 2 do artigo 23.º do RJCE, ainda num quadro de vocação excecional ou extraordinária, consagrou requisitos específicos cumulativos que visam a proteção dos interesses dos consumidores, introduzindo uma lógica de reparação que não foi preenchida.*

*IX. A substituição de uma moldura contraordenacional legalmente definida por uma moldura especialmente atenuada tem de consistir numa cláusula excecional de salvaguarda, estando a sua aplicação reservada para responder a situações concretas especiais que diminuam de forma acentuada as exigências de punição (cfr. Acórdãos de 2022 e 2025 do Tribunal da Relação do Porto).*

*X. A ponderação quanto às especiais circunstâncias que diminuam de forma acentuada a ilicitude do facto, a culpa do agente ou a necessidade de aplicação de coima não se encontra circunscrita ao n.º 1 do artigo 23.º do RJCE.*

*XI. Ao invés, e como é salientado em anotação ao artigo 23.º do RJCE, o n.º 2 deste artigo tem de ser entendido enquanto um todo complexo que concretiza os pressupostos da cláusula geral, acentuando os interesses de proteção dos consumidores, numa lógica de reparação de danos aos lesados pela infração.*

*XII. Ora, é manifesto que as condenações em causa nos autos não configuram minimamente um caso extraordinário ou excecional que justifique a ativação de uma cláusula de salvaguarda, por não estarem reunidas quaisquer circunstâncias que diminuam de forma acentuada as exigências de punição da visada.*

*XIII. Com efeito, estamos perante um típico caso cujo sancionamento cabe perfeitamente dentro da moldura legal determinada pelo legislador: a visada é uma empresa de média, detentora de postos da marca Galp, com um lucro anual acima de meio milhão de euros, que incumpriu um dever básico de envio tempestivo da folha de reclamação à entidade de*



## Lisboa - Tribunal da Relação

### Secção da Propriedade Intelectual e da Concorrência, Regulação e Supervisão

*controlo, impedindo a intervenção desenhada pela lei, sem que tenha tido qualquer atuação proativa de reparação de danos. Nada de extraordinário ou excecional justifica a atenuação à luz da ratio legis.*

XIV. *Analizando em concreto os requisitos cumulativos exigidos pelo n.º 2 do artigo 23.º do RJCE:*

XV. a) *Reparação, até onde for possível, dos danos causados aos particulares, caso existam. Quanto a este primeiro critério, poderíamos equacionar duas hipóteses, sendo que ambas nos afastariam da aplicação da norma:*

XVI. (i) *A infração em causa nos autos constituiu uma contraordenação de mera atividade, ou de perigo, que se consuma quando o prazo legal é ultrapassado sem que o agente tenha cumprido o dever a que estava adstrito, independentemente da existência de dano. A conduta do não envio atempado, por si só, é punível por criar uma situação de perigo para o bem jurídico protegido.*

XVII. *Se não estamos perante uma contraordenação cuja punição exige uma lesão efetiva, então afigura-se-nos insuscetível o preenchimento do primeiro requisito cumulativo exigido pelo artigo 23.º, n.º 2 do RJCE.*

XVIII. *Com efeito, se não se cumpre a ratio da norma, que assenta numa lógica de efetiva reparação dos interesses dos particulares lesados pela infração, não se pode mobilizar o instituto, uma vez que este pressupõe uma ação reparadora por parte do visado relativamente aos particulares lesados pela sua conduta, que manifestamente não ocorreu.*

XIX. *Tanto assim que o n.º 3 determina que para a mobilização do n.º 2 "o arguido, até à decisão final, tem de juntar aos autos prova suficiente do ressarcimento aos particulares, de preferência através de documento assinado por estes, dos prejuízos causados e da regularização da situação de incumprimento que lhe foi imputada" (...), o que notoriamente não foi feito, nem sequer é alegado, no caso dos autos.*

XX. *Tal configuração legal não se afigura excessiva nem desproporcional, porquanto, para situações de manifesta necessidade de recurso ao mecanismo da atenuação especial da coima, sempre se poderá recorrer à cláusula geral do n.º 1 do artigo 23.º do RJCE.*

XXI. (ii) *Nesta sequência, restringindo a aplicação desta primeira condição aos casos em que foi, por ação do infrator, alcançada a reparação dos lesados, sempre seremos levados a concluir, igualmente, pela impossibilidade de aplicação deste primeiro requisito cumulativo ao caso dos autos, porquanto do quadro fáctico apurado na sentença, quer quanto aos Factos Provados, quer quanto aos Factos Não Provados, não resulta qualquer referência nem quanto à (pretensa) ausência de danos, nem quanto à (exigível) reparação dos danos por parte da visada.*

XXII. *Para a apreciação da aplicação do requisito da norma do n.º 2 do artigo 23.º do RJCE, evidentemente, só pode relevar a factualidade assente na estrutura obrigatória da sentença. Pelo que a matéria de facto provada na sentença é manifestamente insuficiente para a decisão quanto ao preenchimento deste requisito específico de aplicação do mecanismo.*

XXIII. *Da factualidade vertida na sentença conclui-se necessariamente pela falta de elementos que, podendo e devendo ser indagados ou descritos, impossibilitem, por sua ausência, um juízo quanto ao preenchimento efetivo das condições do artigo 23.º, n.º 2 do RJCE (cfr. artigo 410.º, n.º 2, al. a) do Código Penal).*



**Lisboa - Tribunal da Relação**  
**Secção da Propriedade Intelectual e da Concorrência, Regulação e Supervisão**

XXIV. Para mais quando constava dos factos provados da Decisão da ERSE, e foi atendido enquanto circunstância relevante para a medida da coima, a indicação de prejuízos para o mercado, para o exercício de funções pela ERSE, para o interesse dos consumidores e, obviamente, para os particulares que apresentaram tais reclamações (que têm todo o interesse em que a entidade competente possa conhecer e apreciar atempadamente das reclamações que exararam).

XXV.b) Os termos em que a sentença recorrida dá por preenchido o segundo requisito da norma - Cessação da conduta ilícita objeto da contraordenação ou contraordenações cuja prática lhe foi imputada, se a mesma ainda subsistir – acarreta sérios efeitos ao nível da prevenção geral e especial, violando os princípios da proporcionalidade, adequação e necessidade constitucionalmente previstos.

XXVI. A seguir-se a lógica simplista apontada pela sentença, então sempre que a empresa viesse a remeter as folhas de reclamação à entidade competente, independentemente dos termos e do prazo de tal envio, deveria considerar-se automaticamente preenchido o requisito da cessação da conduta ilícita. O que, chamando à colação a excecionalidade inerente ao mecanismo de atenuação especial da coima, não pode aceitar-se sem mais.

XXVII. Atente-se que a circunstância de a visada ter enviado espontaneamente a folha de reclamação, ainda que extemporaneamente, foi atendida pela ERSE para efeitos de atenuação da medida da coima - conforme determinado pelo n.º 2 do artigo 21.º do RJCE – justificando a aplicação de uma coima pelo valor mínimo legalmente previsto.

XXVIII. A sentença impugnada veio a determinar uma dupla valoração a favor da visada: (i) considerou (indevidamente) preenchidos os requisitos cumulativos exigidos pelo n.º 2 do artigo 23.º do RJCE para a aplicação da atenuação especial da coima; e (ii) atendeu-os, também, para atenuar a coima concreta aplicada, que se manteve no mínimo legal, mas agora atenuada para metade.

*Do efeito dissuasor do recurso ao pagamento voluntário:*

XXIX. O resultado prático a que a sentença chegou, ao fazer um uso indevido, não sustentado e fora da excecionalidade inerente do mecanismo da atenuação especial da coima acarreta, ainda, um risco relevante para os efeitos de prevenção geral e especial das sanções, porquanto poderá ter um efeito dissuasor do recurso ao pagamento voluntário previsto no artigo 47.º do RJCE (com uma redução de 20% sobre o montante mínimo previsto para a infração praticada, na forma dolosa).

XXX. Ao prever uma redução da coima associada ao pagamento voluntário, o legislador visou precisamente incentivar a eficiência dos processos sancionatórios económicos, procurando evitar o dispêndio de recursos e de tempo em decisões finais unilaterais e a sua posterior impugnação judicial.

XXXI. De acordo com a experiência que esta Entidade Reguladora reúne no âmbito do sancionamento ao abrigo do RJCE, designadamente quando estão em causa infrações ao abrigo do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro (regime do Livro de Reclamações) há um abundante recurso ao pagamento voluntário, para o qual contribui obviamente a redução da coima associada. Com a conclusão do processo através de pagamento voluntário, conseguem cumprir-se as finalidades de prevenção geral e especial, pugnando por uma justiça mais célere e eficiente e mantendo o processo exclusivamente no âmbito administrativo (sem impugnação judicial e os respetivos custos associados).



**Lisboa - Tribunal da Relação**  
**Secção da Propriedade Intelectual e da Concorrência, Regulação e Supervisão**

*XXXII. Nos presentes autos, contudo, e ainda que por mais do que uma vez instada a fazê-lo, a visada nunca optou pelo recurso ao pagamento voluntário. Recorde-se que, caso o tivesse feito, pagaria uma coima única de 2.400,00€, com a redução de 20% sobre o montante mínimo previsto para a infração praticada, na forma dolosa. Ao fixar na sua decisão final a coima em 4.000,00€, a ERSE, nos termos legais, visou precisamente fixar uma punição pelo mínimo legal aplicável, mas que se revelasse proporcional, adequada e dissuasora face ao montante de pagamento voluntário legalmente previsto e de que a visada não quis usufruir.*

*XXXIII. Ao reduzir a coima para 2.000,00€ - valor abaixo do montante mínimo da moldura aplicável, já considerando a negligência - o Tribunal ad quem criou uma distorção do quadro punitivo aplicável, atuando fora da sua liberdade de decisão. A mobilização em sede judicial do mecanismo da atenuação especial da coima não pode servir para distorcer a ratio legislativa, decidindo para além dos limites da conformação do legislador.*

*XXXIV. Assim, a sentença impugnada decidiu contra legem, porque fora da conformação legal do RJCE e em violação da discricionariedade decisória: o julgador só tem margem para decidir por uma coima que, dentro da nova moldura especialmente atenuada, fique acima do montante legalmente previsto para o pagamento voluntário.*

*XXXV. A coima concreta a aplicar - mesmo recorrendo ao mecanismo da atenuação especial da coima, o que não concedemos, mas abstratamente consideramos - deve ser fixada dentro da moldura legal especialmente atenuada, mas nunca em valor abaixo do legalmente previsto para o pagamento voluntário.*

*XXXVI. Termos em que a sentença impugnada violou o artigo 23.º, n.º 2 do RJCE, ao fazer uso da atenuação especial da coima sem que se encontrem devidamente preenchidos os requisitos cumulativos, gerais e específicos, de que este instituto depende. Não poderia, nos termos expostos, ter aplicado este instituto, cabendo-lhe determinar a coima concreta dentro da moldura legal genericamente prevista. A aplicação subversiva deste instituto criou, adicionalmente, uma distorção do quadro punitivo previsto no RJCE, desequilibrando os mecanismos premiantes previstos neste regime.*

*Termos em que deve ser concedido provimento ao presente recurso, não podendo a decisão recorrida subsistir quanto à aplicação do mecanismo de atenuação especial da coima, nem podendo a coima concreta aplicada ficar abaixo do montante legalmente previsto para o pagamento voluntário.*

O Ministério Público respondeu ao recurso apresentando as seguintes conclusões.

*1ª O art. 23º do RJCE prevê dois mecanismos de atenuação especial da coima, distintos entre si. Um previsto no nº 1 e outro no inovador nº 2.*

*2ª Este último é aplicável aos casos em que independentemente da diminuição acentuada da ilicitude do facto, da culpa do agente ou da necessidade de aplicação da coima, o aplicador constata que houve reparação dos danos causados aos particulares, caso existam, e que houve cessação da conduta.*



**Lisboa - Tribunal da Relação**  
**Secção da Propriedade Intelectual e da Concorrência, Regulação e Supervisão**

*3ª O caso concreto traduz uma ofensividade quase insignificante, razão pela qual a arguida pôde beneficiar da aplicação de uma coima especialmente atenuada nos termos do art. 23º, nº 1, do RJCE.*

*4ª A arguida pôde ainda beneficiar da aplicação da coima especialmente atenuada nos termos do art. 23º, nº 2, do RJCE, uma vez que estão preenchidas de forma cumulativa as condições de que depende a sua aplicação: a reparação dos danos causados aos particulares, caso existam, e a cessação da conduta ilícita.*

*5ª Os factos dados como provados, assim como a motivação, suportam a aplicação à arguida de uma coima especialmente atenuada.*

*6ª A sentença recorrida foi coerente com os factos provados e aplicou o instituto da atenuação especial com respeito pelo direito.*

*Face ao exposto o recurso deverá improceder*

Foi colhido o visto do Ministério Público junto deste Tribunal.

Lançados os vistos legais pelo Colectivo, cumpre apreciar e decidir.

Dado que o objecto do recurso é delimitado pelas conclusões dos recorrentes (cf. o n.º 1 do art.º 412.º do Código de Processo Penal aplicável *ex vi* do disposto no n.º 1 do art. 41.º do RGCO) – sem prejuízo das questões de conhecimento oficioso – são as seguintes as questões a avaliar:

*1. Face às razões invocadas no recurso, não pode a decisão recorrida subsistir quanto à aplicação do mecanismo de atenuação especial da coima?*

*2. A coima concreta aplicada não pode ficar abaixo do montante legalmente previsto para o pagamento voluntário?*

## II. FUNDAMENTAÇÃO

### Fundamentação de facto

Vem provado que:

*1. No posto de abastecimento de combustível situado na Avenida da Liberdade, nº 100, explorado pela Arguida, (...) foi apresentada pelo cliente (...) reclamação no livro de reclamações, exarada na folha de reclamação n.º (...) datada de 17 de agosto de 2024;*



**Lisboa - Tribunal da Relação**  
**Secção da Propriedade Intelectual e da Concorrência, Regulação e Supervisão**

2. A Arguida não remeteu à ERSE o original da folha do livro de reclamações apresentada pelo consumidor, no prazo de 15 dias úteis;

3. Só enviou esse original no dia 18 de setembro de 2024, remetendo-o para a ENSE;

4. A ERSE só rececionou o original da folha de reclamação aquando do envio do ofício da ENSE, datado de 02 de outubro de 2024;

5. Em 31 de dezembro de 2023, a Visada tinha ao serviço 60 trabalhadores

6. De entre esses, destacam-se os funcionários com intervenção nos factos, os quais estavam ao serviço da Visada, praticando atos em seu nome e por sua conta;

7. A Arguida não atuou com o cuidado a que, segundo as circunstâncias concretas, estava obrigada e de que era efetivamente capaz, ao atuar na qualidade de comercializador de combustíveis, ao não ter enviado à entidade competente no prazo legalmente estipulado para o efeito, o original da folha do livro de reclamações indicada em 1), quando bem conhecia essa obrigação que sobre si recaía, bem sabia que atuava como prestador de serviços com, designadamente, um estabelecimento comercial de venda ao público de combustíveis, instalado com carácter fixo e permanente, que estava abrangido pelas obrigações decorrentes de disponibilização do livro de reclamações, não tomando as providências adequadas no sentido de garantir que o original da folha do livro de reclamações apresentada pelo consumidor seria enviado atempadamente à entidade competente, não cuidando para que os seus funcionários estivessem consciencializados e instruídos que o deveriam fazer no prazo de 15 dias úteis, não chegando sequer a colocar a possibilidade de poder violar as normas que determinam aquela exigência (...);

8. Não são conhecidos antecedentes contraordenacionais em que seja entidade competente a ERSE, designadamente relativos ao livro de reclamações;

9. Não são conhecidos quaisquer benefícios quer para a Recorrente quer para terceiros da prática dos factos anteriores;

10. A Recorrente colaborou com a ERSE na fase administrativa do processo;

11. Por respeito ao ano de 2024, a Arguida apresentou vendas e prestação de serviços no valor de € 44.391.362,43, um resultado líquido do período de € 511.774,44, empregando, em média, 62 pessoas;

- Da impugnação:

12. A Recorrente destinou a função de enviar os originais das reclamações dos clientes apresentadas no respetivo livro de reclamações à sua funcionária administrativa, que estava de férias quando ocorreu o fim do prazo dos 15 dias úteis para envio da folha de reclamação;

13. Antes de ir de férias, alertou a funcionária da Arguida também ela administrativa, para que aguardasse pela resposta à



**Lisboa - Tribunal da Relação**  
**Secção da Propriedade Intelectual e da Concorrência, Regulação e Supervisão**

*reclamação, até ao final da semana que corria (antes de 06 de setembro de 2024) e depois a enviasse nesse momento com o original da folha de reclamação;*

*14. Esse alerta não foi compreendido pela funcionária [nome] que ficou a aguardar que a colega [nome] regressasse de férias, o que apenas ocorreu depois do dia 06 de setembro de 2024;*

*15. Logo no dia subsequente ao que chegou de férias, [nome] trouxe a original da folha do livro de reclamações, como provado em 3);*

*16. Depois da instauração do presente processo de contraordenação, os administrativos da Recorrente, incluindo [nome], ficaram consciencializados de que têm de enviar o original das folhas de reclamação no prazo máximo de 15 dias úteis.*

**b) FACTOS NÃO PROVADOS:**

*1. A Recorrente, mediante alguém dentro da sua estrutura interna com competência para o efeito, deu à sua funcionária [nome] uma ordem expressa e direta, preocupando-se que fosse por ela percebida, para que enviasse a folha de reclamação dentro do prazo legal, que esta rejeitou cumprir.*

**Fundamentação de Direito**

*1. Face às razões invocadas no recurso, não pode a decisão recorrida subsistir quanto à aplicação do mecanismo de atenuação especial da coima?*

O artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 9/2021, de 29 de Janeiro, que aprovou o Regime Jurídico das Contraordenações Económicas (RJCE), regula o instituto da atenuação especial da coima em sede de determinação da media concreta da sanção de contra-ordenacional através de duas vias alternativas. A primeira, de carácter casuístico (consagrada no n.º 1), constitui uma cláusula geral que confere à autoridade administrativa a faculdade de, perante um concreto quadro circunstancial, reduzir a sanção quando se verificarem circunstâncias – anteriores, contemporâneas ou posteriores à infração – que diminuam de forma acentuada a ilicitude do facto, a culpa do agente ou a necessidade de aplicação da coima. A segunda, de carácter cumulativo e motivacional – porque assistida pela vera concessão de um «prémio» (n.º 2) – impõe a atenuação da coima sempre que se verificarem, em simultâneo, a reparação de todos os danos causados aos particulares



**Lisboa - Tribunal da Relação**  
**Secção da Propriedade Intelectual e da Concorrência, Regulação e Supervisão**

(caso existam) e a efetiva cessação da conduta ilícita, se esta ainda estiver a subsistir no momento da atuação do contraventor.

Para operacionalizar esta segunda via, o apontado preceito fixa regras de instrução estritas (n.º 3): estabelece o ónus de o arguido juntar aos autos, até à decisão final, prova documental e suficiente do ressarcimento dos lesados e da regularização da infração, prevendo ainda a possibilidade de a autoridade administrativa convidar associações de consumidores a emitir parecer técnico sempre que estejam em causa interesses difusos ou coletivos.

Como efeito jurídico directo de qualquer um destes caminhos (n.º 4), os limites mínimo e máximo da moldura abstrata da coima são obrigatoriamente reduzidos para metade. Contudo, como salvaguarda da coerência do sistema sancionatório – leia-se, como mecanismo de interdição da introdução de contextos desviantes em que se consiga, em sede litigiosa, maiores benefícios do que os susceptíveis de ser obtidos num quadro gracioso e voluntário (n.º 5) –, impede-se expressamente a acumulação deste benefício com a redução de valor já prevista para os casos de adesão ao regime de pagamento voluntário.

A sentença criticada sustentou-se na inexistência de prova de que o consumidor específico tenha sofrido prejuízos tangíveis com o atraso de 12 dias no cumprimento da obrigação legal cujo desrespeito gerou o processo, facto do qual extraiu que o requisito da "reparação dos danos" (artigo 23.º, n.º 2, al. a) do RJCE) estaria preenchido por não haver nada a reparar. Porém, esta abordagem não parece sufragável já que a obrigação de enviar a folha do livro de reclamações visa proteger um interesse jurídico coletivo (a eficácia da regulação e do controlo de mercado). Trata-se de uma contraordenação de mera atividade e de perigo abstrato. O "dano" sistémico ao mercado e à atividade de supervisão consuma-se com o atraso. Fazer equivaler a "ausência de dano provado" a uma "reparação efetiva" constitui (sempre salvaguardado o muito respeito



**Lisboa - Tribunal da Relação**  
**Secção da Propriedade Intelectual e da Concorrência, Regulação e Supervisão**

devido) um contra-senso conceitual que anula a exigência do n.º 3 do artigo 23.º (exigência de prova documental de ressarcimento/regularização ativa).

Por outro lado, estamos perante subversão do conceito de "cessação da conduta ilícita" lançado na al. b) do n.º 3 do art. 23.º sob referência. Para o Tribunal «a quo», o envio espontâneo da folha do livro de reclamações sob menção nos autos, 12 dias após o prazo, constitui a "cessação da conduta ilícita" (artigo 23.º, n.º 2, al. b) do RJCE), porque o estado de ilicitude parou de ocorrer no mundo real quando o documento foi entregue. Parece, porém, que não será assim. A infracção consumou-se instantaneamente no 16.º dia útil. O envio posterior não é uma "cessação da conduta" no sentido pretendido pelo modelo erigido de justiça «premiante» (que pressupõe uma actuação continuada ou duradoura passível de interrupção voluntária). Antes constitui o mero arremedo de cumprimento tardio de um dever cuja violação já se cristalizou. Aceitar a tese da sentença retiraria qualquer eficácia aos prazos peremptórios do relativos ao regime do «Livro de Reclamações».

A outro nível, verifica-se que a sentença criticada introduz uma incongruência sistémica face ao mecanismo do pagamento voluntário definido no diploma sempre sob referência. Com efeito, o legislador do RJCE criou uma arquitectura de incentivos e uma Justiça «premiante» (na feliz menção do Tribunal) de natureza bem definida. No artigo 47.º, prevê-se que o infrator que opte pelo pagamento voluntário na fase administrativa beneficie de um desconto (aleadamente, neste caso, tudo reduzindo a 2.400,00€).

Os factos provados não apontam para uma ilicitude especialmente acentuada, para os efeitos do estabelecido no n.º 1 do art. 23.º acima referenciado. O que ocorreu foi um preenchimento linear do tipo de ilícito. Foi plenamente violado o comando legal e consumada a contra-ordenação, não tendo o envio fora do prazo legal, efeitos ao nível da ilicitude evitando-a ou comprimindo-a. O potencial relevo desse facto sempre estaria, essencialmente, situado ao nível da culpa, deixando intangível a ilicitude e não



**Lisboa - Tribunal da Relação**  
**Secção da Propriedade Intelectual e da Concorrência, Regulação e Supervisão**

obstando à materialização do resultado que o legislador quis afastar de forma cogente com recurso a norma de censura de mera ordenação social.

Quanto à culpa, os mesmos factos não assumem particular relevância compressor para os particulares efeitos visados na norma (premiar condutas meritórias apesar da prática ilícita). O n.º 7 da factualidade demonstrada é muito claro a caracterizar um contexto volitivo que nada tem de meritório, antes revela deriva na formação dos funcionários da Visada, desinteresse pelo cumprimento do regime cogente que lhe era imposto e incúria muito relevante não só no específico âmbito regulatório e de supervisão, mas também na área da protecção do consumidor. A este nível, o único facto que aparentaria ter alguma relevância seria o envio posterior da folha de reclamações. Trata-se, porém, de mera aparência já que, no momento da prática do acto serôdio e inútil para a materialização do cumprimento do comando definitivamente violado, consumada a ilicitude, tornada impossível a sanção face a essa consumação e construído um cenário de cumprimento meramente de desculpabilizante e cosmético (como se o tempo não fosse aqui decisivo), realizou-se gesto irrelevante para alterar os contornos e relevo da negligência marcada por inconsciência grosseira e muito negativamente marcada num sector especializado, regulado, de contacto com o consumidor em que não pode haver operadores económicos distraídos nem funcionários que por eles actuem mal formados e também eles assinalados por falta de cuidado intelectual e volitivo.

Nada comprime a necessidade de aplicação da coima e sua dimensão devida. Antes reclamam a punição nos termos linearmente definidos nas normas de previsão e sancionamento as finalidades de prevenção geral e, muito fortemente, também as de prevenção especial negativa sendo que, a este nível, a sanção marcante e efectiva é a que tem algumas condições para pôr termo, na raiz, à distracção e falta de cuidado ao lidar com interesses de terceiros e com finalidades decisivas do mercado de actuação específico.



**Lisboa - Tribunal da Relação**  
**Secção da Propriedade Intelectual e da Concorrência, Regulação e Supervisão**

Se tudo é assim tão claro no que tange ao número 1 do art. 23.º, não falta também nitidez no que se reporta à previsão do n.º 2: não há cessação da conduta e o ilícito não tem o que quer que seja a ver com qualquer materialização de prejuízos. O que se busca evitar pela norma proibitiva e penalizadora é a produção de um perigo abstracto (colectivo, de fundo económico, referenciado aos interesses macro-económicos do País mas também apontado ao bom funcionamento ao nível micro-económico, nas relações de mercado entre as empresas). Quem viola as regras e logo esconde as denúncias e sinais de alarme dados pelos próprios consumidores está, efectivamente, a atingir todos esses interesses e a desarmar mecanismo decisivo de protecção do conjunto da sociedade, haja ou não prejuízos.

Não se materializa, também, um contexto de cessação da conduta quando já não há conduta relevante, ou seja, quando o ilícito se consumou plenamente. Isto avulta, de forma central, no âmbito do funcionamento do disposto na al. b) do n.º 2 do mencionado art. 23.º.

Tudo isto, conjugado, torna mandatária conclusão no sentido de que era interdito, no quadro apreciado, atenuar especialmente a coima.

Impõe-se, pois, responder negativamente à questão sob avaliação, o que ora se concretiza.

Se a decisão judicial não merece confirmação, pelas razões enunciadas, já a decisão administrativa, ao fixar a sanção devida pelo seu valor mínimo, não merece crítica à luz dos elementos objectivos e subjectivos apurados que confirmam a prática ilícita e a actuação negligente e nunca sustentariam absolvição.

*2. A coima concreta aplicada não pode ficar abaixo do montante legalmente previsto para o pagamento voluntário?*



**Lisboa - Tribunal da Relação**  
**Secção da Propriedade Intelectual e da Concorrência, Regulação e Supervisão**

A resposta dada à questão anterior, ao repor o quadro sancionatório regular torna ociosa, logo inútil, logo proscrita pelo Direito adjectivo constituído, a resposta à presente questão pelo que à mesma não se responderá.

**III. DECISÃO**

Pelo exposto, julgamos procedente o recurso e, em consequência, concedendo-lhe provimento, revogamos a sentença impugnada decretando a manutenção da decisão administrativa criticada no recurso judicial apreciado.

Custas pela Recorrida, fixando-se a taxa de justiça em 3,1 UCS.

\*

Lisboa, 17.06.2026

Carlos M. G. de Melo Marinho (Relator)

Rui. A. Rocha (1.º Adjunto)

Paula Cristina P. C. Melo (2.ª Adjunta)

