

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão n.º 78/2025

Sumário: Proferido nos autos de Recurso Contencioso de Impugnação de Deliberação da CNE n.º 1/2015, em que é recorrente o Movimento para a Democracia (MpD) e recorrida a Comissão Nacional de Eleições.

Cópia:

Do acórdão proferido nos autos de Recurso Contencioso de Impugnação de Deliberação da CNE n.º 1/2015, em que é recorrente o **Movimento para a Democracia (MpD)** e recorrida a **Comissão Nacional de Eleições**.

(Autos de Recurso de Contencioso de Impugnação de Deliberação da CNE 01/2015, MpD v. CNE, sobre prescrição de processo resultante na aplicação de coima por alegada prática de contraordenação eleitoral)

I. Relatório

1. Não se conformando com a deliberação da Comissão Nacional de Eleições (CNE) que lhe aplicou a coima de 400.000\$00 (quatrocentos mil escudos), comunicada ao Setor do MpD Porto Novo, o Movimento para a Democracia (MpD), representado pelo seu então Presidente, Eng. Jorge Santos, veio impugnar essa decisão recorrendo aos argumentos que abaixo se sintetiza da seguinte forma:

1.1. Nos autos a que se refere a deliberação recorrida teriam sido imputados ao recorrente e ao seu candidato a Presidente da Câmara Municipal do Porto Novo contraordenações relativas à campanha eleitoral, previstas nos artigos 313 e 315 do Código Eleitoral (CE);

1.1.1. Todavia, alerta que não existiria qualquer “Setor do MpD Porto Novo” ao qual as contraordenação poderiam ser imputadas;

1.1.2. Nos termos dos respetivos Estatutos, o MpD estaria dividido territorialmente em regiões políticas, mas tais regiões seriam meras estruturas orgânicas sem personalidade jurídica, sendo, por isso, o partido que responderia pelas contraordenações praticadas pelos órgãos das regiões políticas (artigo 8º, número 2, do Decreto Legislativo 9/95, de 27 de outubro (LCO), através da pessoa do seu Presidente, seu representante legal (Cfr. artigo 33, número 1, alínea a) dos Estatutos);

1.1.3. Por outro lado, a competência atribuída pelo artigo 309 do Código Eleitoral (CE) à CNE para aplicar coimas correspondentes a contraordenações eleitorais reportar-se-ia, quanto aos partidos políticos, diretamente a eles e não aos respetivos órgãos (muito menos regionais), listas de candidaturas ou candidaturas eleitorais;

1.1.4. No processo de contraordenação do qual ora recorre, em momento algum, o recorrente teria sido ouvido, segundo a forma prescrita na lei, isto é, através do seu representante legal, conforme o imposto pelo artigo 241, alínea a), da Constituição da República (à data em vigor) e pelo artigo 61 da LCO.

1.2. Como viria a arguir na parte destinada às conclusões, a deliberação recorrida não teria preenchido os requisitos imperativos impostos pelos números 3 a 5 do artigo 63 do LCO;

1.2.1. Já teria caducado o procedimento pelas alegadas contraordenações, nos termos do artigo 56, número 2, da LCO;

1.2.2. O Arguido teria agido sem culpa no alegado “desrespeito perante deliberação da Comissão Nacional de Eleições”, pois, nas circunstâncias concreta[s] de impossibilidade material temporária de retirada de *outdoor* não lhe seria exigível comportamento diverso daquele que adotou (tapar cartaz com outro relativo ao ambiente e participar à polícia o destapamento feito durante a noite por pessoas indeterminadas);

1.2.3. A Lei não prevê punição por negligência da contraordenação prevista no artigo 315 do CE;

1.2.4. A deliberação recorrida teria violado o artigo 241, alínea a), da Constituição da República; os artigos 38, 56, número 2, 61, 63, números 3 a 5, 309 e 9, da LCO; e o artigo 44 do Código Penal, aplicável *ex vi* do artigo 37 da LCO;

1.2.5. Por isso, seria anulável, nos termos do artigo 20, do Decreto Legislativo 15/97, de 10 de novembro;

1.2.6. Termos em que requer a anulação da deliberação recorrida.

1.3. Diz juntar duplicado, procuração e dois documentos.

2. Em 23 de maio de 2008 foi dada vista dos autos ao Ministério Público, tendo o Senhor Procurador-Geral Adjunto emitido duto parecer, onde deixou as seguintes consideração:

2.1. Os autos teriam sido instruídos apenas com o requerimento de impugnação judicial, as respetivas alegações de facto e de direito, e a cópia da deliberação impugnada;

2.2. O processo administrativo em que a coima fora aplicada não se encontraria apensado aos autos do recurso, o que inviabilizaria a emissão do parecer.

2.3. Promoveria, pois, a requisição à Comissão Nacional de Eleições dos autos a que se refere [o] número 1 do artigo 68 do Decreto Legislativo N. 9/95, de 27 de outubro, a fim de se poder julgar do mérito deste recurso.

3. Considerando a situação evidente de prescrição com que já se apresentava o processo quando foi remetido pelo STJ ao recém-instalado Tribunal Constitucional, e havendo outras prioridades, a sua apreciação foi sendo adiada, até os autos serem redistribuídos, por sorteio, no dia 31 de julho de 2025, ao Venerando Juiz Conselheiro Pina Delgado, conforme Deliberação nº 2/2025.

4. Tendo promovido sessão de julgamento para se apreciar a questão. A mesma se realizou no dia 2 de setembro de 2025, com a participação dos Juízes Conselheiros Efetivos José Pina Delgado e João Pinto Semedo e, por força da ausência justificada do Venerando JC Aristides R. Lima, da Juíza Constitucional Substituta Rosa Martins Vicente, além do Senhor Secretário do TC.

I. Fundamentação

Feito esse enquadramento, a primeira questão a responder seria prévia e estaria relacionada à própria admissibilidade do pedido, no sentido de primeiramente se conhecer e decidir se todos os pressupostos e requisitos para a sua admissão se encontram preenchidos ou não.

1. As condições de admissibilidade do presente pedido estão essencialmente ligadas à competência do Tribunal, à legitimidade do recorrente e à tempestividade do recurso.

1.1. Relativamente ao primeiro pressuposto o Tribunal Constitucional já havia considerado no caso *BASTA v. CNE*, Acórdão N. 38/2019, de 19 de novembro, sobre aplicação de coima em processo de contraordenação por não prestação de contas eleitorais, Rel: JC Pina Delgado, sobre a aplicação de coima por não apresentação de contas eleitorais, Relator JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, n. 6, 20 de janeiro de 2020, pp. 88-107, que a sua competência nesta matéria seria cristalina, deixando a mesma de estar em disputa há muito tempo, conforme se reiterou, através das decisões *GIRB v. CNE*, Acórdão 39/2019, de 3 de dezembro, sobre aplicação de coima em processo de contraordenação por não prestação de contas eleitorais, Rel: JCP Pinto Semedo, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, n. 6, 14 de janeiro de 2020, pp. 106-112, e *Pedro Centeio v. CNE*, Acórdão 41/2019, de 17 de dezembro, sobre aplicação de coima em processo de contraordenação por não prestação de contas eleitorais, Rel: JC Aristides R. Lima, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, n. 6, 14 de janeiro de 2020, pp. 131-136, até à sua pacificação.

1.2. O próximo passo é verificar se o recorrente teria legitimidade para interpor o presente recurso de impugnação de contraordenação por coima aplicada pela entidade recorrida, que também resulta evidente, haja em vista que o mesmo foi interposto pelo Presidente do MpD.

1.3. Em relação ao pressuposto da tempestividade,

1.3.1. O Tribunal no caso *BASTA v. CNE*, pronunciou-se no sentido de que o prazo de oito dias previsto pelo número 3 do artigo 121, nos termos de acordo com os quais “3. O prazo para a interposição do recurso é de oito dias a partir do conhecimento do arguido da decisão que lhe

aplicou a coima.”, é contínuo e contado nos termos do Código de Processo Penal, por via da remissão operada pelo número 6 dessa mesma disposição legal ao Regime Jurídico das Contraordenações e por este ao Código de Processo Penal.

1.3.2. No caso concreto, não consta do processo a data em que o recorrente foi notificado da decisão que lhe aplicou a sanção que ora impugna. No entanto, verifica-se que o ofício contendo essa notificação foi expedido no dia 2 de maio de 2008, tendo o recurso dado entrada na entidade recorrida no dia 9 de maio do mesmo ano. Portanto, ainda que a data da notificação seja a mesma daquela em que o ofício foi expedido, admite-se que o recurso foi interposto tempestivamente, porque tendo por referência o dia 2, teria dado entrada um dia antes de esgotado o prazo de oito dias.

1.4. O passo seguinte seria analisar as alegações e provas para identificar os factos que poderiam ser dados por provados antes da análise jurídica. Porém, aqui chegados, coloca-se questão prévia de se saber se o procedimento contraordenacional já não expirou devido ao decurso dos prazos legais. É o que se enfrentará a seguir:

2. Sobre esta matéria, é importante registar-se que:

2.1. A prescrição constitui um verdadeiro limite ao *ius puniendi* do Estado, poder esse que, em princípio, tirando casos de excecional gravidade, não tem caráter *ad eternum*, mas sim deve ocorrer dentro de um certo lapso temporal para ser exercido relativamente a determinado facto, findo o qual cessa a sua legitimidade.

2.1.1. Esta relaciona-se intimamente com o fundamento do poder sancionatório do Estado, mormente com a função do direito penal e do direito da ordenação social, e, de forma mediata, com as finalidades das penas, das medidas de segurança e das coimas, no sentido de que o decurso do tempo, tirando os tais casos especialmente graves, faria cessar aquelas finalidades e a imposição de uma sanção (pena ou coima) ao delinquente seria injusta e inútil.

Isto seria decorrência, em primeiro lugar, de um eventual esquecimento que o lapso temporal provocaria na própria consciência social, que passaria a considerar não necessária a aplicação de uma sanção a um suspeito, arguido ou condenado depois de ter decorrido certo tempo, quando, muitas vezes, nem mesmo a comunidade se lembra do facto por ele praticado, como, de resto, parece enquadrar-se a presente situação.

Também não se poderia desligar o instituto da prescrição de uma eventual responsabilidade própria do Estado que não consegue aplicar sanção ao indivíduo que cometeu determinado facto ilícito, portanto, dentro de um período razoável que legitima o exercício de qualquer pretensão punitiva. Não o conseguindo fazer dentro desse intervalo, a culpa por essa omissão só pode a ele ser imputada e não ao indivíduo que espera pela eventual condenação.

Outrossim, não deixaria de estar ligado ao facto de que o decurso temporal sobre a prática de determinado facto teria efeitos diretos sobre a capacidade probatória do Estado, especialmente a prova testemunhal, pois é facto evidente que com o tempo a lembrança dos acontecimentos tende a se desvanecer, enfraquecendo por esta via a certeza da condenação. Trata-se de efeito que também repercute sobre a própria defesa do arguido que, por diversos motivos, pode ser debilitada pelo decurso temporal e pelo esquecimento ou obnubilamento mental que se gera em tais situações.

Ainda não deixaria de ser verdade em certa medida que a pendência da causa coloca o eventual delinquente ou infrator em situação de medo e perturbação constante, à espera de um processo que nunca mais cessa, sem conhecer o veredicto de sua causa, sem contar que aquando da sua eventual condenação passado muito tempo, exigências de sua ressocialização poderiam não mais se colocar, por já estar arrependido de sua prática, ou até de prevenção especial, por não dar sequência à sua atividade delitiva, o que por si só são circunstâncias legitimadoras da prescrição da sua conduta.

Por último, ainda seria um dos fundamentos da prescrição o próprio princípio da segurança jurídica, no sentido de que a imprescritibilidade de crimes e contraordenações causaria uma sensação de constante incerteza jurídica que penderia essencialmente sobre o delinquente. Algo que poderá ter respingos sobre posições jurídicas individuais como as garantias de segurança pessoal e de livre desenvolvimento da personalidade.

2.1.2. Portanto, como regra, efetiva-se uma exigência de que o poder punitivo do Estado, quer a nível criminal, quer na dimensão contraordenacional, deverá ser, em princípio, limitado pelo decurso de determinado prazo, findo o qual se opera a prescrição do procedimento penal ou contraordenacional ou a pena ou coima. Essa exigência é indispensável para que se possa satisfazer esses valores importantes de qualquer Estado de Direito como o nosso, sem prejuízo de se justificarem certas situações de imprescritibilidade para condutas especialmente graves que atingem bens jurídicos essenciais, como, de resto, a jurisdição constitucional já havia apreciado e validado quando o Supremo Tribunal de Justiça, enquanto Tribunal Constitucional, no Parecer nº 1/2015(*sobre a constitucionalidade da imprescritibilidade de certos crimes*) (Rel: JC Zaida Lima), Supremo Tribunal de Justiça (como Tribunal Constitucional), 7 de julho de 2015, não-publicado, na sequência de pedido de fiscalização preventiva da lei de autorização legislativa que autorizava o Governo a legislar no sentido de considerar certos crimes imprescritíveis, considerou que tal solução não seria inconstitucional, e até por um lídimo representante das tradições liberais mais clássicas, como Cesare Beccaria, Dei Delitti e Delle Pene, Roma, Castelvechhi, 2014, cap. XXX, quando destacou que “[a]queles delitos atrozes cuja memória perdura por mais tempo nos humanos, quando sejam provados, não merecem qualquer prescrição em favor do réu que se subtraiu à justiça com a fuga/ Parimente quei delitti atroci, dei quali lunga resta la memoria negli uomini, quando sieno provati, non meritano alcuna prescrizione in favore del reo che si è sottratto

colla fuga; (...).”

2.2. Como é natural, o regime jurídico da prescrição de contraordenações tem a sua base no Decreto-Legislativo N. 9/95, de 27 de outubro, que estabelece o regime jurídico das contraordenações, concretamente nos artigos 32 a 36. Este regime deve ser aplicado aos processos contraordenacionais instruídos pela CNE nos termos do já citado número 6 do artigo 121 da Lei do Tribunal Constitucional que remete em tudo o que esta lei não regular para aquele instrumento jurídico.

2.2.1. Os dois primeiros preceitos do grupo (artigos 32 e 33) tratam da prescrição do procedimento contraordenacional e os dois seguintes (artigos 34 e 35) da prescrição da coima, enquanto o último (artigo 36) diz respeito à prescrição das sanções acessórias ao qual se aplica o regime da prescrição da coima;

2.2.2. No caso concreto, o regime a aplicar é o da prescrição do procedimento contraordenacional e não o de prescrição de coima, pois ainda não há coima efetivamente aplicada, uma vez que ainda não há trânsito em julgado de decisão condenatória. E é só a partir deste facto que o prazo de prescrição da coima começa a decorrer (número 2 do artigo 34), atendendo que, nos termos do número 2 do artigo 66, a impugnação da decisão que aplicar coima tem efeito suspensivo.

2.2.3. Conforme o disposto no artigo 32 “[s]alvo disposição legal em contrário, o procedimento por contraordenação extingue-se por efeito da prescrição logo que sobre a prática da contraordenação haja decorrido os seguintes prazos: a) Dois anos, quando se trate de contraordenações a que seja aplicável uma coima superior a 100.000\$00; b) Um ano, nos restantes casos.” Por sua vez, o artigo 33 que trata da interrupção da prescrição prescreve que “1. A prescrição do procedimento por contraordenação interrompe-se: a) Com a comunicação ao arguido dos despachos, decisões ou medidas contra ele tomados ou com qualquer notificação; b) Com a realização de quaisquer diligências de prova, designadamente exames e buscas, ou com o pedido de auxílio às autoridades policiais ou a qualquer autoridade administrativa; c) Com quaisquer declarações que o arguido tenha proferido no exercício do direito de audição. 2. Nos casos de concurso de infrações, a interrupção da prescrição do procedimento criminal determina a interrupção da prescrição do procedimento por contraordenação.”

2.2.4. No caso concreto, de acordo com deliberação impugnada, que se encontra junto aos autos, o ato foi praticado antes do dia 30 de abril de 2008, data em que a CNE se reunira em sessão plenária, onde se teria analisado o processo em causa. No entanto, este prazo foi interrompido aquando da notificação ao recorrente da coima que lhe foi aplicada nos termos da alínea a), do número 1 do artigo 33;

2.2.5. Não existem dados concretos da data dessa notificação, mas a mesma terá acontecido possivelmente entre 2 de maio, data em que o ofício de notificação foi expedido, e 9 de maio de

2008, dia em que o recorrente impugnou a decisão da entidade recorrida que lhe aplicou a sanção;

2.2.5. Tomando como data da notificação o dia 9 de maio de 2008, por a mesma se afigurar mais favorável ao recorrente, o prazo prescricional seria de dois ou um ano, respetivamente se à contraordenação praticada for aplicável coima superior a cem mil escudos ou não;

2.2.7. No caso concreto, a entidade recorrida enquadrrou legalmente a conduta praticada nos artigos 101, número 2, 105, número 1, 309, 313 e 315, todos do Código Eleitoral vigente na altura da prática dos factos, por não ser admitido a afixação de material de propaganda gráfica em quaisquer edifícios públicos;

2.2.8. O tipo legal de contraordenação, tendo em conta que a conduta eventualmente empreendida pelo recorrente seria a constante do artigo 315 da versão vigente na data dos factos do Código Eleitoral, que previa que “quem fizer propaganda sonora ou gráfica com violação do disposto no presente Código, será punido com coima de cinquenta mil a quinhentos mil escudos”;

2.2.9. Destarte, parece que o prazo prescricional tendo em conta a contraordenação praticada é o de dois anos nos termos da alínea a) do artigo 32, pois a essa contraordenação que tem uma moldura de coima que vai de cinquenta mil a quinhentos mil escudos é aplicável coima superior a cem mil escudos. Atente-se que aqui o que importa não é a coima aplicada em concreto, que, neste caso, foi de quatrocentos mil escudos, mas sim a própria moldura da coima, pois se o limite máximo da coima for superior a cem mil escudos, independentemente da coima concretamente fixada para a situação em causa, é sempre aplicável em abstrato, coima superior a esse valor;

2.2.10. Assim, considerando que, apesar de a alegada infração ter ocorrido a partir do dia 1 de maio de 2008, dia em que teria iniciado o período da referida campanha eleitoral, tendo o prazo ficado interrompido entre o dia 2 de maio e o dia 9 de maio do mesmo ano, em data que não se consegue precisar, recomeçando a contagem no primeiro dia, por ser, para efeitos de prescrição, mais favorável ao arguido, dado o prazo de dois anos, a prescrição ocorrera no dia 2 de maio de 2010, portanto há mais de quinze anos, ainda antes da instalação do Tribunal Constitucional.

2.3. Entretanto, mesmo que tivesse havido qualquer outra interrupção da prescrição, parece a este Tribunal que o presente procedimento contraordenacional já se encontra prescrito há muito tempo.

2.3.1. Isto porque, embora o Decreto-Legislativo N. 9/95 de 27 de outubro nada diga em relação ao limite máximo da prescrição, parece que neste aspeto particular se deve aplicar o regime previsto pelo Código Penal, mediante a remissão operada pelo artigo 37, com o objetivo de se impedir interrupções *ad aeternum* da prescrição;

2.3.2. Assim, a resposta a esta questão seria dada pelo artigo 112 do Código Penal, cuja redação é formulada no sentido de que “[a] prescrição do procedimento criminal [contraordenacional] terá sempre lugar quando, desde o seu início e ressalvado o tempo da suspensão [que neste caso não se aplica], tiver decorrido o prazo normal acrescido de metade”. Impondo um limite inultrapassável à possibilidade de interrupção ilimitada do prazo de prescrição. Precisamente, para se impedir que o arguido tenha um processo contra si que nunca mais acabe.

2.3.3. Nestes termos, no caso concreto, tendo sido a data concreta de abertura do procedimento contraordenacional o dia 1 de maio de 2008, data em que teria dado início o período da campanha eleitoral, a prescrição ocorreria a 1 de maio de 2011, também há muito tempo.

2.4. Além disso, as coimas eleitorais devem ser materializadas dentro do mesmo ciclo eleitoral, perdendo qualquer valor pedagógico e preventivo especial se o mesmo é ultrapassado.

3. Assim, não importa por qual prisma se avalia a presente situação, o presente procedimento contraordenacional já se encontra prescrito, pelo que a coima aplicada ao recorrente não pode subsistir.

4. Como, de resto, o Tribunal Constitucional já se havia pronunciado em situações muito semelhantes através do *Acórdão 48/2019, de 31 de dezembro, Contencioso de Impugnação de Deliberação da CNE, Candidatura do PAICV às Eleições Municipais de 2008 vs. CNE, sobre aplicação de coima em processo de contraordenação*, Rel: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 14, 4 de fevereiro de 2020, pp. 322-329, e do *Acórdão 49/2019, de 31 de dezembro, Contencioso de Impugnação de Deliberação da CNE, MPD Vs. CNE, sobre aplicação de coima em processo de contraordenação*, Rel.: JC Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 14, 4 de fevereiro de 2020, pp. 329-337; *Acórdão 71/2025, de 1 de setembro, Recurso de Contencioso de Impugnação de Deliberação da CNE 3-2015, Candidatura do PAICV às Eleições Municipais de 18 de maio de 2008 v. CNE, sobre prescrição de processo resultante na aplicação de coima por alegada prática de contraordenação eleitoral*, Rel: JCP Pina Delgado, publicado no *Boletim Oficial*, I Série, N. 85, 12 de setembro de 2025, pp. 53-61.

III. Decisão

Pelo exposto, os Juízes do Tribunal Constitucional, reunidos em Plenário, decidem:

- a) Declarar o procedimento contraordenacional prescrito nos termos da alínea a) do artigo 32 do Decreto-legislativo N. 9/95 de 27 de outubro; e, assim,
- b) Determinar o arquivamento do processo contraordenacional.

Registe, notifique e publique.

Praia, 01 de outubro de 2025

José Pina Delgado (Relator)

João Pinto Semedo

Rosa Martins Vicente

Está Conforme

Secretaria Judicial do Tribunal Constitucional, 01 de outubro de 2025. — O Secretário, *João Borges*.