

FACULDADE DE DIREITO

UNIVERSIDADE DE LISBOA



**O papel das Autoridades Administrativas na fase judicial do processo
contra-ordenacional**

Carlos Alexandre Trindade Carvalho

Mestrado em

Ciências Jurídico – Forenses

Professor Orientador:

Augusto Manuel Gomes da Silva Dias

ANO:

2016

Resumo

O desenvolvimento de qualquer investigação pressupõe a existência de algo que nos inquieta e nos induz curiosidade e este trabalho não constitui uma excepção. Assim sendo, formulámos principal objectivo de estudo: analisar o papel das autoridades administrativas na fase judicial do processo de contraordenações.

Para tal foi utilizada uma metodologia qualitativa de natureza bibliográfica com a aplicação de um conjunto de documentos legislativos e jurídicos sobre o tema em questão. Todo o ordenamento dogmático, jurisprudencial e legal enquanto conjuntura referenciadora deste tipo de punição administrativa, e com base num regime que esteja próximo dos outros países europeus, é constituído de uma parte sancionatória e outra penal.

Palavras-chave: Autoridades Administrativas; Direito Administrativo; Direito das Contraordenações; Impugnação Judicial; Direito Penal

Abstract

The development of any investigation presupposes the existence of something that troubles us and leads us curiosity and this work is no exception. Thus it was formulated main objective of the study: to analyze the role of administrative authorities in the judicial phase of the contraventions process.

For this it was used a qualitative methodology of bibliographical with the application of a set of legislative and legal documents on the subject in question.

All dogmatic, jurisprudential and legal system as referrer situation of this type of administrative punishment, and based on a scheme that is close to other European countries, consists of a punitive part and other criminal.

Keywords: Administrative Authorities; Administrative Law; Law of Administrative Offences; Judicial Impugnation; Criminal Law

Índice geral

Resumo	2
Abreviaturas e siglas.....	5
Legislação utilizada.....	7
Introdução	9
1.º CAPÍTULO - DAS CONTRA-ORDENAÇÕES	11
1.1 Breve enquadramento histórico do Ilícito de Mera Ordenação Social.....	11
1.2 Surgimento e expansão da figura da contra-ordenação.....	13
2.º CAPÍTULO - DO PROCESSO CONTRA ORDENACIONAL	18
2.1 Natureza e função do processo contra-ordenacional	18
2.2 Fase Administrativa.....	21
2.3 Fase Judicial.....	25
3. O Estatuto da Entidade Administrativa em Juízo de acordo com o artigo 70.º do Regime Geral das Contra-Ordenações	34
4. Soluções especiais vigentes em alguns sectores do ordenamento Contra-Ordenacional Português	37
4.1. As Contra-Ordenações contra a economia	38
4.1.1 CMVM	38
4.1.2 Autoridade para a Concorrência.....	42
4.2 As Contraordenações ambientais	46
4.3 As Contraordenações laborais	50
6. O Ministério Público no âmbito do Processo contraordenacional	53
Conclusão.....	61
Bibliografia	66

Abreviaturas e siglas

AdC	Autoridade da Concorrência
CCP	Código dos Contratos Público
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPTA	Código de Processos nos Tribunais Administrativos
CRP	Constituição da República Portuguesa
CVM	Código dos Valores Mobiliários
CMVM	Comissão do Mercado de Valores Mobiliários
ETAF	Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais
LADA	Lei de Acesso aos Documentos Administrativos
LAIA	Lei de Acesso à Informação sobre Ambiente
LPPAP	Lei de Participação Procedimental e de Ação Popular
LQCA	Lei-quadro das Contraordenações Ambientais
LOSJ	Lei da Organização do Sistema Judiciário
RGCO	Regime Geral das Contraordenações
RGIT	Regime Geral das Infrações Tributárias
RJICSF	Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras

RJTA	Regime Jurídico da Tutela Administrativa
RPOCLSS	Regime Processual das Contraordenações Laborais e de Segurança Social
RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação
STA	Supremo Tribunal Administrativo
STJ	Supremo Tribunal de Justiça
TC	Tribunal Constitucional
TCE	Tratado da Comunidade Europeia
TJUE	Tribunal Judicial da União Europeia
CPP	Código de Processo Penal
CP	Código Penal
LOSJ	Lei da Organização do Sistema Judiciário

Legislação utilizada

Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro

DL n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro

DL n.º 29/2008, de 25 de Fevereiro.

DL n.º 9/2007, de 17 de Janeiro

DL n.º 232/79, de 24 de Julho

DL n.º 256-A/77 de 17 de Junho

DL n.º 411-A/79, de 1 de Outubro

Lei n.º 15/2002 de 22 de Fevereiro,

Lei n.º 1/82 de 30 de Setembro

Lei n.º 30/2006, de 11 de Julho

Lei n.º 47/2006, de 7 de Agosto

Lei 28/2009, de 19 de Junho,

Lei n.º 19/2012, de 8 de Maio

Lei n.º 114/2015, de 28 de Agosto

Lei nº 89/2009, de 31 de Agosto

Lei nº 50/2006, de 29 de Agosto

Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro

Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto

Lei n.º 107/2009, de 14 de Setembro

Introdução

O ilícito de mera ordenação social constitui-se como o desrespeito de regras que têm como intuito a protecção dos valores colectivos de segunda relevância. Por esta razão, a diferença que existe entre crime e contra-ordenação tem como base, não só, a natureza distinta dos bens jurídicos que tutelam, mas também, a menor “ressonância ética” das contra-ordenações em relação aos crimes, sem embargo, de algumas condutas, pese embora, sejam consideradas socialmente intoleráveis não atingem a dignidade penal e caem no âmbito das contra-ordenações.

De salientar que após a publicação do DL nº 411-A/79, de 1 de Outubro, o regime das contra-ordenações que foi inicialmente introduzido pelo DL nº 232/79, de 24 de Julho, ficou desprovido de qualquer eficácia directa e própria. De facto, as várias alterações que surgiram ao nível político-social e económico no ordenamento jurídico português, tornaram necessário a reafirmação da vigência do direito de ordenação social. Tendo em consideração os pressupostos apresentados, o objectivo do presente trabalho não é aprofundar os direitos que antecederam o direito de mera ordenação social e que com ele tinham objetivos paralelos, a este propósito recuaremos apenas até aos finais do séc. XIX e início do séc. XX.

Pretendemos, isso sim, identificar os tipos de autoridades administrativas do ponto de vista do seu papel na fase judicial do processo contraordenacional, caracterizar os poderes que lhes são atribuídos, compará-los e verificar se há algum que melhor se compatibilize com a natureza e função do processo contra-ordenacional. Não perdendo de vista as relações que se estabelecem entre as autoridades administrativas e o ministério público na fase judicial do processo contra ordenacional.

A estrutura do trabalho será dividida em duas partes.

A primeira parte condiz com um breve enquadramento histórico do Ilícito de Mera Ordenação Social, sendo constituída por uma análise da evolução do instituto no âmbito jurídico ao longo dos tempos.

Na segunda parte debruçar-nos-emos sobre os aspectos processuais típicos das contra-ordenações, para tanto, trataremos, em primeira instância de conceitos como a natureza e função do processo contra-ordenacional, para a final estarmos em condições de analisar de uma forma mais detalhada o RGCO, bem como, outros regimes contra ordenacionais em que o RGCO funciona como legislação subsidiária.

1.º CAPÍTULO - DAS CONTRA-ORDENAÇÕES

1.1 Breve enquadramento histórico do Ilícito de Mera Ordenação Social

Direito de Mera Ordenação Social é o conjunto de normas jurídicas que em ordem ao desenvolvimento ordenado da vida em sociedade definem certos comportamentos humanos como contra-ordenações e atribuem aos seus agentes uma coima como consequência desses comportamentos. Ao nível histórico, o direito das contra-ordenações ou de mera ordenação social, teve, em Portugal, base inspiratória no exemplo alemão das *Ordnungswidrigkeiten*¹ e, foi otimizado pela primeira vez através do DL nº 232/79, de 14 de julho, instituindo o ilícito de mera ordenação social no ordenamento jurídico nacional, por via do qual foi pela primeira vez consagrada no ordenamento jurídico português a figura da contra ordenação para todo o facto ilícito e subjetivamente censurável que preencha um tipo legal que termine em coima².

Este DL nº 232/79, para além da consagração do ilícito de mera ordenação social, eliminou as contravenções e transgressões que fossem puníveis com sanções pecuniárias. Com efeito, através do n.º 3 do seu artigo primeiro ficou consagrado que as contravenções ou transgressões previstas na lei vigente a que sejam aplicáveis sanções pecuniárias passariam a ser equiparadas às contra-ordenações.

¹ NUNO SALAZAR CASANOVA e CLÁUDIO MONTEIRO. Comentário à lei-quadro das contraordenações, disponível em: http://www.uria.com/esp/actualidad_juridica/n16/art04.pdf

² Artigo 1º nº1 do Decreto-Lei 232/79 de 24 de Julho. A Redação atual permanece praticamente inalterada - Constitui contra-ordenação todo o facto ilícito e censurável que preencha um tipo legal no qual se comine uma coima artº1º do Decreto-Lei 433/82 de 27 de Outubro, com a redação introduzida pelo Decreto-Lei 244/95 de 14 de Setembro

Esta medida, foi revogada posteriormente pelo DL nº 411-A/79, de 1 de Outubro³, impedindo a transformação automática do conjunto de contravenções e transgressões em vigor e punidas somente com pena de multa em contra-ordenações.

A publicação do DL nº 433/82 de 27 de Outubro instituiu o novo regime geral de mera ordenação social (RGCO)⁴ e o seu regime processual, revogando desta forma, o DL nº 232/79, de 24 de Julho.

No nosso país, a contra-ordenação não possui natureza penal, isto porque, o Código Penal apenas considera a existência do crime. Existe um debate notório sobre a sua distinção em relação aos crimes, nomeadamente, quanto aos princípios que lhe devem presidir e o lugar que ocupa no ordenamento jurídico.

Considera, Alexandra Vilela que “a distinção do ilícito de mera ordenação social face ao penal não se pode reconduzir a uma questão de quantidade porquanto, segundo a mesma Autora, há um conjunto de contra-ordenações que estão próximas da ilicitude penal pois protegem bens jurídicos com dignidade penal, relativamente aos quais não existe necessidade de sanção penal somente de sanção contra-ordenacional⁵. E, por esta razão, as contraordenações são condizentes com as infrações que, atualmente, em Portugal, incluem, por um lado, as infrações de natureza preventiva (as que colocam em causa interesses indeterminados e as destinadas essencialmente ao cumprimento de deveres administrativos, bem como à ordenação e promoção do bem estar social) e, do outro, as contra-ordenações que ofendem bens jurídicos portadores de dignidade penal”.

O processo contra-ordenacional na sua primeira fase é tratado pelas autoridades administrativas, embora o processo penal seja elevado à categoria de direito subsidiário (artigo 41º, nº 1, RGCO). No caso de concurso entre crime e contra-ordenação, o processamento da contra-ordenação é da responsabilidade das autoridades com competência para o processo criminal (artigo 38º).

³ Motivado, como esclarece o preâmbulo do Decreto-Lei 411-A/79 de 1 de Outubro, pelas dúvidas suscitadas sobre a sua constitucionalidade e pela necessidade de prévia readaptação das entidades intervenientes (autoridades administrativas), pois o novo regime implicaria alterações mais ou menos sensíveis na sua atividade e organização.

⁴ A realidade é que o regime instituído pelo Decreto-Lei 433/82 de 27 de Outubro, assenta no articulado da versão anterior publicada pelo Decreto-Lei 232/79 de 24 de Julho, apenas tendo sido acrescentado o regime substantivo e processual do concurso de crimes e contra-ordenações. JOSÉ LOBO MOUTINHO. Direito das Contra-ordenações. p 23.

⁵ ALEXANDRA VILELA, A SEGUNDA PARTE DO REGIME GERAL DO ILÍCITO DE MERA ORDENAÇÃO SOCIAL: UM DIREITO PROCESSUAL MUITAS VEZES IGNORADO. Conferência efetuada no dia 10/06/2013,

1.2 Surgimento e expansão da figura da contra-ordenação

A nível histórico, especificamente numa fase posterior à Revolução Francesa, a Administração estadual iluminista ampliou a sua intervenção a áreas tão distintas como a economia, a saúde entre outras. Intervenções essas que se intensificaram após as Guerras Mundiais como sinal da transformação de uma Administração orientada para o bem-estar social.

O Estado teve uma evolução bastante significativa, passando a deter um papel interventivo na sociedade. Passou de Estado Absoluto para Estado Liberal e deste para o Estado Social⁶. Foi esta última fase que marcou o aumento das funções do Estado⁷ (Figueiredo Dias, 1983). As suas novas funções correspondiam à fiscalização da conformidade das normas e princípios que faziam parte do ordenamento jurídico português (Moniz, 2014).

Posteriormente, a esta fase de actuação inspectora e fiscalizadora, a Administração passou a ser confrontada com as infracções. E para o cumprimento das normas infringidas, tornou-se necessário regulamentar funções de sancionamento, e, é a partir deste momento que se inicia o debate sobre as contra-ordenações administrativas.

De facto, os modelos da administração pública acompanham a evolução e o desenvolvimento histórico. Nas palavras de Maria João Estorninho, existe uma relação entre os modelos de Estado e as teorias sobre as diversas formas de atuação da Administração Pública⁸.

Em cada modelo de Estado estão determinadas as funções que incumbem à Administração pública e, por essa razão torna-se crucial a análise dos modelos de Estado através de uma perspectiva político-social e histórica⁹, tendo como base a evolução dos próprios institutos de controlo e participação popular.

Foi sobretudo a partir dos meados da década de 1970 que existiu uma interdependência entre as forças sociais e políticas e, o retrocesso tem sido significativo. Importa salientar tal como António Cândaro refere, o Estado social tentou sempre uma resposta mais racional e que não

⁶ Apesar de constituir uma época de clara diminuição do poder conferido à Administração, encontramos casos excepcionais – Áustria e Suíça – em que a Administração manteve poderes sancionatórios autónomos, o que nos permite concluir pela existência de dois modelos europeus distintos, cf. LOZANO CUTANDA (1990: 393-397)

⁷ Cf. o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro.

⁸ NOVAIS, J. R., op. cit., p. 31.

⁹ ESTORNINHO, Maria João. A fuga para o direito privado: Contributo para o estudo da actividade de direito privado da administração pública. Coimbra: Livraria Almedina, 1996. p. 17.

fosse económica. Uma racionalidade que tivesse a capacidade de limitar o código ambicioso do *homo economicus*.

Assim, perante à falência do modelo liberal, em grande escala devido às lutas sociais e políticas que este modelo gerou¹⁰ e as experiências iniciadas na URSS, impulsionaram a construção do novo Estado social (Nunes, 2008)

Como vimos, ao longo dos anos e com base numa perspectiva de modernização, aos modelos de Estado corresponderam distintos modelos de gestão da administração pública e, por isso é pertinente o entendimento sobre a sua evolução.

De acordo com Silvestre (2010) existem quatro modelos de gestão adoptados pela administração pública que estão associados aos modelos de Estado, o Modelo Clássico, do Estado Liberal em que o Estado não intervém na economia, o Modelo burocrático, um Estado de bem-estar que se caracterizou pela intervenção do Estado na economia como garantia da proteção social, pela presença de uma hierarquia rígida e formalização de funções dos processos de trabalho; o Modelo Gestionário, que se encontrava ligado à nova gestão pública e que se caracterizava por uma reforma das organizações públicas, designadamente, com o uso de ferramentas do sector privado, com objetivo de melhorar a eficácia e eficiência e, por fim, o modelo de Governação, no final do século XX, início do século XXI que se caracterizou pelo envolvimento dos cidadãos e maior responsabilização dos políticos (Rocha, 2001). Estes modelos são considerados como resposta dos governos as diversas mudanças ao nível social e económico e expressão de novas ideias e ideologias (Stewart e Walsh, 1992).

Estes modelos presumem a junção de alguns países com base em três princípios teóricos principais, a saber: os efeitos da cidadania na posição dos indivíduos em relação ao mercado de trabalho, o sistema de estratificação social que resulta desse aspeto e a relação que é estabelecida entre o Estado, mercado e família na provisão social (Adão & Silva, 2003)

Saliente-se neste caso, o papel autónomo do Estado e do sistema político-social que ocorre pela mobilização política da classe de trabalhadores. Verifica-se que o papel interventivo do

¹⁰ por exemplo, que a evolução do capitalismo no quadro liberal de tal modo degradou as condições de trabalho e de vida dos trabalhadores que até fisicamente estes se distinguiam dos patrões. Por exemplo em Inglaterra e na França, a estatura média dos filhos dos patrões era superior à dos filhos dos operários em 12 e 10 centímetros, respectivamente (Lequim, 1983: 273).

Estado com o mercado e com as diversas estruturas familiares, tem como finalidade o bem-estar geral, a que se designa de Welfare visando a produção do bem-estar e proteção social¹¹.

São países como Portugal, Espanha, Grécia e Itália que integram este modelo e partilham factores políticos, históricos e sociais e, segundo Pedro Hespanha caracterizam-se por uma forte influência católica na produção do bem-estar social, que se manifestava, designadamente, na defesa e assistência aos mais desfavorecidos, no reforço do modelo da família patriarcal e pelo baixo grau de intromissão do Estado na esfera da proteção social¹².

Consideradas como figuras previstas no ordenamento jurídico português, as contra-ordenações administrativas representam, assim, o resultado de influências exógenas, nomeadamente, da doutrina italiana, francesa e alemã¹³. Embora, o ordenamento que mais influenciou o ordenamento jurídico português em matéria de contra-ordenações tenha sido o modelo germânico (Moutinho, 2008). Segundo o autor, este modelo pode ser subdividido em três partes marcantes por distintos pareceres político-jurídico-sociais.

Poder-se-á referir que a primeira fase ocorreu nos finais do século XVIII e início do século XIX, condizente com o Direito Penal de Polícia¹⁴, com a associação da teorização de FEUERBACH, em contexto de Estado Absoluto, intervencionista e onde a eficácia de actuação era garantida por meio de sanções.

O segundo momento mais significativo da evolução germânica emergiu nos princípios do século XX através da Teoria do Direito penal Administrativo de GOLDSCHIMDT, que consagrou as infrações de polícia como sistema repressivo e, ao mesmo tempo autonomizou-o em relação ao Direito Penal¹⁵.

¹¹ O grau segundo o qual aos indivíduos ou às famílias é possível manter um nível de vida socialmente aceitável, independentemente da participação no mercado” (Esping-Andersen, 1990:37, citado in Adão e Silva, 2002)

¹² Hespanha, P. (2006), Portugal e o Futuro do welfare-state na Europa, acedido em 2010, em <http://woc.uc.pt/fpce/getFile.do?tipo=2&id=192>

¹³ De acordo com FARIA COSTA (1983: 45-46) “quem pensasse que o direito de mera ordenação social era uma disciplina jurídica sem uma longa gestação doutrinal cometeria um grave erro de análise

¹⁴ A propósito do Polizeistaat, cf. PRATA ROQUE (2013: 111-113) e VILELA (2013: 33-47).

¹⁵ Apesar disso, a distinção não era absoluta. GOLDSCHMIDT e também WOLF, um dos seus seguidores mais marcantes, prosseguiram um “critério teleológico”, o que fez com que ao lado do fim de proteção de bens jurídicos que cabe ao direito penal passassem a incluir a proteção do “bem-estar geral da sociedade” que, quando violada, daria origem a infração administrativa qualitativamente distinta do crime. Contudo, as sanções não deixavam de ser encaradas como penas em face da violação do bem jurídico justiça. Cf. BELEZA DOS SANTOS (1945), em especial a crítica e conseqüente rejeição do conceito de ilícito penal administrativo nos termos previstos por esta dogmática e o reconhecimento da categoria das penas administrativas, CAVALEIRO DE FERREIRA (1992: 109-113), EDUARDO CORREIA (1973: 12), LUMBRALES (2006: 31-32) e MARCELLO CAETANO (2010: 54).

Saliente-se a propósito que GOLDSCHIDT definiu o Direito penal administrativo como “o conjunto dos preceitos através dos quais a Administração do Estado, a que se confiou a promoção do bem público ou estadual, prescreve, dentro da esfera de autorização jurídico-estadual, na forma de preceitos jurídicos, uma pena como sanção administrativa para a contravenção de um preceito administrativo típico”¹⁶.

O terceiro momento, os grandes conflitos mundiais, principalmente a II Guerra Mundial que, geraram renovações significativas nas correntes de pensamento, com destaque para o papel interventivo do Estado com a finalidade de assegurar a reconstrução económico-social da comunidade e o renascimento do princípio da separação de poderes¹⁷ assegurando o afastamento da Administração do poder judicial¹⁸.

Doutra banda, a lei administrativa privada não pode ser entendida e praticada sem a observância das normas sociais e premissas cognitivas de normalidade. O sistema jurídico está ligado permanentemente ao "conhecimento coletivo" da sociedade¹⁹ e às formas básicas de atribuição de responsabilidade, na modernidade, podemos observar primeiro a emergência da "sociedade de indivíduos ", que provoca o surgimento de uma nova lei administrativa baseada nas decisões pessoais. A próxima etapa da evolução do direito administrativo é caracterizada por novos paradigmas derivados das exigências da "sociedade de organizações" e as suas consequências (como o direito de planeamento, as formas do Estado de bem-estar, etc.) As formas e procedimentos desta nova etapa do direito administrativo teve de ser encontrado num processo experimental em primeiro lugar, para, posteriormente, ser integrado em novos tipos de leis e procedimentos legais de tomada de decisão.

A relação entre a Administração Pública e o direito representa a razão de ser do direito administrativo e um dos maiores pontos de contacto entre o direito público e a realidade social e económica em que ele opera, dado que essa relação varia em função dessa realidade. A análise do princípio da legalidade da administração e da discricionariedade administrativa permite-nos

¹⁶ Esta doutrina não ficou isenta de críticas, v. LUMBRALES (2006: 42-54).

¹⁷ Que tinha sido colocado em causa com o direito penal de ordem

¹⁸ Visava-se a purificação do direito penal, a separação dos ilícitos e das sanções correspondentes e a criação de especificidades que tornassem possível a aplicação da sanção por entes administrativos, v. COSTA ANDRADE (1998) e FIGUEIREDO DIAS (1983: 320-321).

¹⁹ Pode-se até falar sobre o "fato" em contextos jurídicos como não sendo uma "verdade", mas o produto de um legal procedimento, Barbara J. Shapiro, UMA CULTURA DE FATO. INGLATERRA, 1550 - 1720, 11 (2000).

constatar os reflexos das situações de crise económica no direito administrativo e o seu papel nessas situações²⁰.

A ideia de imparcialidade significa, segundo Vieira Andrade, que “a Administração Pública deve tomar decisões determinadas exclusivamente com base em critérios próprios, adequados ao cumprimento das suas funções específicas no quadro da atividade geral do Estado, não tolerando que tais critérios sejam substituídos ou distorcidos por influência de interesses alheios à função, sejam estes interesses pessoais do funcionário, interesses de indivíduos, de grupos sociais, de partidos políticos, ou mesmo interesses políticos concretos do Governo”.

²⁰ Cfr. José Carlos Vieira de Andrade, Os Direitos Fundamentais na Constituição..., cit., p. 326.

2.º CAPÍTULO - DO PROCESSO CONTRA ORDENACIONAL

2.1 Natureza e função do processo contra-ordenacional

A evolução descrita no capítulo I originou um sistema punitivo complexo que deixou de ter como via de atuação exclusiva o Direito Penal e os tribunais (Figueiredo Dias, 1983). E, por esse motivo, entendemos pertinente questionar a natureza das infrações contraordenacionais e a sua distinção em relação às infrações penais²¹.

Do que flui, torna-se, portanto, necessário aferir em que domínio se situa o direito contra-ordenacional, se no direito penal ou no direito administrativo. Verifica-se com base no Direito

²¹ Referimo-nos ao direito penal global que se divide em direito penal clássico e direito penal secundário, v. CARDOSO DA COSTA (1992: 47-48), LUMBRALES (2006: 165) e MADUREIRA PRATES (2005: 30 e 34)

comparado, que a doutrina alemã contextualiza este direito contra-ordenacional como sendo direito administrativo penal²².

A este propósito, o ordenamento jurídico português consagra que o poder sancionatório constitui uma atividade da Administração, fundamental para a prossecução dos interesses que lhe estão confiados. Deste modo, mesmo com a existência de remissão subsidiária que o RGCO faz nos seus artigos 32.º e 41.º para o código penal e código processo penal, respectivamente, reconduzindo, como afirma Miguel Pedrosa Machado, “o sistema ao tronco comum do Direito Penal” mantém-se a vertente administrativa e não somente a vertente formal que decorre da competência sancionatória²³.

De acordo com Guilherme Catarino (2010) existem autores que consideram o direito contra-ordenacional como a faculdade de auxiliar a justiça penal, embora não seja a premissa da maior parte dos doutrinadores do nosso país, que incluem um conjunto de critérios qualitativos e substanciais^{24,25}.

Estes critérios qualitativos são distinguidos com base na característica da ressonância ética ou pela natureza dos bens jurídicos nos dois tipos de ilícitos, sendo certo que, o direito contra-ordenacional é dotado de menor dignidade ética, ficando assim somente reservado para os ilícitos que não colocam em causa a lesão do bem jurídico-penal, sem embargo, de existirem condutas eticamente relevantes relativamente às quais o legislador entende como suficiente e adequada a tutela contra-ordenacional, por força do princípio constitucional da subsidiariedade do direito penal.

A este propósito, salienta-se as premissas de Figueiredo Dias, com base na teoria de Eduardo Correia (1973) defendendo que o que no direito das contra-ordenações é “axiologicamente neutral não é o ilícito, mas a conduta em si mesma, divorciada da proibição

²² Pelo que as infrações contraordenacionais são consideradas parte do direito penal global, v. HUERGO LORA (2007: 66), LOZANO CUTANDA (1990: 403) e LUMBRALES (2006: 129).

²³ Nos seus artigos 32.º e 41.º, o RGCO remete para a legislação penal e processual penal básica, numa via sucessória, uma vez que também se devem aplicar os preceitos para os quais as normas penais remetem, v. PASSOS (2006: 289) e SANTOS/SOUSA (2011: 315). No entanto, em ambos os casos, a citada remissão só tem lugar quando estejamos na presença de uma lacuna ou omissão não intencional e não contraditória aos princípios gerais, sendo que, mesmo nesse caso, não é automática, uma vez que impõe a valência dos princípios da necessidade e da adequação, cf. MENDES/CABRAL (2009: 88-89)

²⁴ O facto de se defender um critério qualitativo não redundava necessariamente na exclusão de critérios quantitativos, o que está em causa é uma conceção que vê o critério qualitativo como primordial para efetivar a cisão

²⁵ De acordo com GUILHERME CATARINO (2010: 575) dentro destes encontramos critérios monistas e dualistas

legal, sem prejuízo de, uma vez conexcionada com esta, ela passar a constituir substrato idóneo de um desvalor ético-social”²⁶.

É com base nesta teoria material que Figueiredo Dias (1983) prenuncia a autonomização do direito contra-ordenacional de um triplo ponto de vista: o dogmático, o sancionatório e o processual. Assim, no que se relaciona com o plano dogmático, a subsidiariedade do direito penal comprovada pelos artigos iniciais do RGCO certificam que o direito contra-ordenacional é um direito sancionatório. No plano punitivo, a diferença significativa reflete-se no tipo de sanção a aplicar, isto porque no direito penal assume a forma de pena ou multa e no direito contra-ordenacional depende de coima que detém carácter patrimonial e que não percorre fins de expiação ou ressocialização (Figueiredo Dias, 1983: 333 e Marcello Caetano, 2010: 54-55).

No que diz respeito aos termos processuais, a aplicação das coimas compete às autoridades administrativas. A autonomia é atestada através do artigo 32º, nº 10, CRP, que consagra os processos de contraordenação e, através dos quais são assegurados os direitos de defesa e audiência dos arguidos (Costa Pinto, 1997; p. 78-79).

Tendo em consideração estas afirmações, ressalvam-se os pressupostos de Figueiredo Dias que defende que no ilícito contra-ordenacional não está em causa a culpa nos termos em que esta releva para o direito penal e, salienta que “não se trata de uma culpa, como a jurídico-penal, baseada numa censura ética, dirigida à pessoa do agente e à sua atitude interna, mas apenas de uma imputação do facto à responsabilidade social do seu autor; dito de outra forma, da adscrição social de uma responsabilidade que se reconhece exercer uma função positiva e adjuvante das finalidades admonitórias da coima”²⁷.

²⁶ O que tem repercussões, como veremos, ao nível da culpa e da natureza das sanções

²⁷ Conceção partilhada por M. JOÃO ANTUNES (1991: 467-468). Ainda a este propósito, SANTOS/SOUSA (2011: 135

2.2 Fase Administrativa

No âmbito do processo de contraordenação são definidas duas fases: a fase organicamente²⁸ administrativa, obrigatória, tratada nos artigos 48.º a 58.º do RGCO e a fase judicial. Na fase administrativa, a competência para o processamento das contra-ordenações e para a aplicação das coimas e das sanções acessórias pertence²⁹ às autoridades administrativas, conforme o artigo 33.º do RGCO, assim não será apenas nos casos estabelecidos nos artigos 20.º e 38.º do RGCO, em que a competência em caso de concurso de infracções é da autoridade criminal respectiva. Ou seja, compete às autoridades administrativas a instrução do processo com vista a aplicação de uma das sanções referidas no artigo 33.º do RGCO, ou o arquivamento do respectivo processo, conforme o artigo 54.º do RGCO. Do que ficou dito, podemos concluir que ao contrário do que sucede no processo criminal, na fase administrativa do processo contra-ordenacional não vigora o princípio do acusatório³⁰, tem, pois, uma estrutura inquisitória³¹. Do regime geral, refira-se ainda a necessidade de audição³² do arguido, conforme determina o artigo 50.º do RGCO e o conteúdo mínimo obrigatório da decisão condenatória, conforme artigo 58.º do RGCO. A decisão final da autoridade administrativa pode ser judicialmente impugnada nos termos do artigo 59.º do RGCO iniciando-se a fase judicial. A título comparativo vejamos o

²⁸ Porquanto a primeira fase do processo contra-ordenacional não é, com efeito, uma fase judicial, mas também não se apresenta como uma fase de pendor marcadamente administrativo. Diríamos apenas que estamos diante de uma fase organicamente administrativa, porque ela decorre perante uma autoridade administrativa.

²⁹ Excepção a esta regra o previsto no artigo 56.º do RGCO, quando o processo de contra-ordenação é promovido pelo Ministério Público.

³⁰ Está consagrado no artigo 32.º, n.º 5, da CRP, e nos artigos 40.º e 311.º, n.º 2, al.ª a), e n.º 3, do CPP: a estrutura acusatória do processo pressupõe uma fase de investigação, sem contraditório, em que é o Ministério Público o titular da acção penal, em que se define o objecto do processo, e uma fase de julgamento, com contraditório, dominada pelo juiz, em que se julga o objecto do processo. Nas palavras de Paulo Pinto de Albuquerque “quem acusa não julga e quem julga não acusa”.

³¹ A estrutura inquisitória da fase administrativa do processo contra-ordenacional é constitucionalmente tolerável, porquanto o princípio da estrutura acusatória do processo é reservado pela CRP para o processo criminal (acórdão do TC n.º 581/2004).

³² A falta de audição do arguido antes da aplicação da coima no processo contra-ordenacional é causa de nulidade sanável da decisão administrativa final, nos termos do artigo 120.º, n.º 2, al. d) do CPP (acórdão do TRP, de 21.1.2009, in CJ, XXXIV)

estatuído na lei 19/2012, de 8 de Maio que estabelece o novo regime jurídico da concorrência no que respeita à fase administrativa do processo contra-ordenacional pela prática de infracções às regras de concorrência. A fase administrativa inclui a investigação, através dos artigos 24º e 25º da LdC e a instrução, por meio do artigo 26º da LdC que é da competência da autoridade administrativa e tem como objetivo a prática de actos de investigação e recolha de provas que permitam identificar a existência de uma contraordenação, a identificação dos agentes envolvidos e dos elementos que relevem para efeitos de medida de coima, ou seja, a própria gravidade da contraordenação, a culpa, a situação económica do agente e o benéfico retirado da prática da contraordenação.

A este aspeto, a LdC consagra no artigo 17º, nº 1, “que a autoridade procede à abertura de inquérito por práticas proibidas pelos artigos 9.º, 11.º e 12º da presente lei ou pelos artigos 101.º e 102.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, oficiosamente ou na sequência de denúncia respeitando o disposto no artigo 7.º da presente lei”., o mesmo significa que está subordinada ao princípio da legalidade, que obriga à investigação sempre que obtenha conhecimento de eventuais práticas proibidas.

A autoridade administrativa tem o poder de ordenar a realização de entre as diligências requeridas aquelas que se revelem pertinentes e relevantes para o apuramento da verificação ou não do facto qualificado como contra-ordenacional.

No tocante a natureza das infrações contraordenacionais e à sua distinção em relação às infrações penais, respeita, o regime geral das contraordenações optou por um critério formal de distinção entre a contraordenação e o crime, ou seja, a associação de uma coima em vez de uma pena, por força deste critério formal são subtraídas ao direito contra-ordenacional as infracções administrativas puníveis com multa. É neste contexto, que a doutrina em Portugal não alcançou um consenso e procurou a existência de um critério material de distinção entre o ilícito contra-ordenacional e o ilícito penal. Uma contraposição entre a ordem jurídica no geral e a ordem jurídica administrativa, ou seja, a distinção entre a ofensa a bens jurídicos protegidos pela ordem jurídica e a violação dos interesses administrativos ou meras desobediências e, neste caso concreto, das contraordenações por violação de interesses administrativos protegidos pela ordem jurídica administrativa, com vista a validar o poder sancionatório da administração.

Apesar da sua existência, esta via de diferenciação não se consagrou já que no Estado de Direito democrático português, “não há qualquer distinção de fundo entre ordem jurídica e ordem

jurídica administrativa: o Estado, como os indivíduos, estão sujeitos somente a uma ordem jurídica unitária”³³.

De forma complementar, Eduardo Correia defendeu a existência de um critério de distinção que se situa no plano ético e, salientou que “uma coisa será o direito criminal, outra coisa o direito relativo à violação de uma certa ordenação social, cujas infrações correspondem reações de natureza própria. Este é, assim, um *aliud* que, qualitativamente, se diferencia daquele, na medida em que o respetivo ilícito e as reações que lhe cabem não são diretamente fundamentáveis num plano ético-jurídico”³⁴.

Salienta-se ainda a posição de Figueiredo Dias, o qual não abandona o critério da eticidade, mesmo que discorde da possibilidade de existirem ilícitos que são ético-socialmente distintos. Existem assim, as condutas que correspondem ao desvalor da ilicitude e as condutas que não correspondem. A conduta em si mesma, independentemente da sua proibição legal, quando corresponde é axiologicamente relevante e quando não corresponde é axiologicamente neutra.

Assim, no direito das contraordenações a conduta em si mesma é axiologicamente neutra, separada da proibição legal, sem prejuízo de uma vez conexionada a ela, passar a ser constituída como um substrato idóneo de um desvalor ético-social³⁵.

Tendo como base este quadro, a administração pública tem o papel de assegurar que estas atividades de risco se desenvolvam em segurança sem colocar em perigo os bens jurídicos tutelados, o que apoia a sua competência e, não somente a responsabilidade de fiscalizar o cumprimento das regras de segurança de cada atividade. Assim, o seu papel central será sancionar infrações às mesmas³⁶.

Sublinhe-se ainda a proximidade incontestável entre o regime substantivo penal e contraordenacional, ou seja, o RGCO previu a possibilidade de sobreposição material entre o crime e a contraordenação e consagrou a hipótese de concurso no artigo 20º, através do qual se consagra que “se o mesmo facto constituir simultaneamente crime e contraordenação, será o agente sempre punido a título de crime, sem prejuízo da aplicação das sanções acessórias previstas

³³ Manuel Cavaleiro de Ferreira, Lições de direito penal: parte geral I, 4.ª ed., Verbo, 1992, p. 113.

³⁴ Eduardo Correia et al., Direito penal económico e europeu: textos doutrinários, Vol. 1, Coimbra Editora, 1998, p. 9

³⁵ Figueiredo Dias, op. cit., pp. 26 e 27.

³⁶ José Lobo Moutinho, op. cit., pp. 61-63.

para a contra-ordenação”³⁷. Nos casos de concurso acima citados, “...ou quando, pelo mesmo facto, uma pessoa deva responder a título de crime e outra a título de contra-ordenação, o processamento da contra-ordenação cabe às autoridades competentes³⁸ para o processo criminal”, nos termos do artigo 38.º do RCGO, por outro lado, o artigo 56.º, n.º 1, in fine, do RCGO, estabelece que nestes casos impende sobre as autoridades administrativas a obrigação de prestar toda a colaboração às autoridades competentes no processo criminal. Este regime, suscita-nos um problema, a saber: de que forma se manifesta a expressão “colaboração” no quadro criminal, poderá conferir algum tipo de intervenção às autoridades administrativas no processo penal, equiparável, por exemplo, à atribuída aos órgãos de polícia criminal ou casos existem em que são uma e a outra coisa. Vejamos, em primeiro lugar, a definição legal de órgãos de polícia criminal.

De acordo com o artigo 1.º, al. c) do CPP, considera-se “órgãos de polícia criminal ” todas as entidades e agentes policiais a quem caiba levar a cabo quaisquer actos ordenados por uma autoridade judiciária...” com vista à prática de actos processuais ou a execução de uma medida cautelar e de polícia nos termos previstos no CPP. Da leitura articulada deste dispositivo com os artigos 19.º e 20.º da Lei 19/2012, de 08 de Maio que consagra o regime jurídico da concorrência, constatamos que a autoridade da concorrência cumula as competências que lhe são próprias em virtude desse diploma legal com as de órgão de polícia criminal, com tudo o que isso significa, nomeadamente, ser titular dos poderes de inquirição, busca e apreensão. Assim, se bem estamos a ver as coisas, formulamos as conclusões seguintes: o termo “colaboração”, excepção feita à autoridade da concorrência, deverá ser entendido no verdadeiro sentido da palavra, ou seja, nos casos de concurso de infracções, a competência originária da autoridade administrativa na pretensão sancionatória do Estado transfere-se para a entidade competente para o processo criminal o artigo 38.º, n.º 1, in fine, é claro quanto a esta matéria. A partir daí é exigida toda a colaboração da autoridade administrativa para com a autoridade judiciária, entendemos que esta colaboração, tem um âmbito de aplicação meramente informativo, porquanto por via da regra as autoridades administrativas não têm qualquer intervenção no âmbito criminal. O caso muda de figura no tocante à autoridade da concorrência, isto porque, sendo considerada órgão de polícia criminal, pese embora, deixe de ser a titular da pretensão sancionatória do Estado, adquire a qualidade de coadjuvante das autoridades judiciárias com vista a realização das finalidades do processo, nos termos do artigo 55.º do CPP, competindo-lhe, nomeadamente, levar a cabo os actos necessários e urgentes destinados a assegurar os meios de prova.

³⁷ Em termos de regimes, a grande diferença entre crimes e contra-ordenações verifica-se a nível processual, tendo em conta a competência das autoridades administrativas não só para a instrução do processo como também para proferir uma decisão condenatória ou de arquivamento (cf. artigos 33.º, 54.º, 58.º e 54.º n.º 2 do RCGO).

³⁸ Ou seja, ao ministério público nos termos dos artigos 48.º a 53.º do CPP

2.3 Fase Judicial

A) A Impugnação Administrativa

No panorama do contencioso administrativo é atribuída legitimidade para impugnar normas, a qualquer particular que se sinta lesado ou que possa previsivelmente vir a sê-lo num momento próximo, caso a norma em causa venha a ser aplicada. O professor Vieira de Andrade entende que a legitimidade também é extensível a pessoas coletivas públicas, quando esteja em causa a ofensa de interesses que lhes cumpram defender. Também o Ministério Público, como garante da defesa da legalidade, terá legitimidade para propor a impugnação de normas administrativas.

O artigo 55º, nº 1 do CPTA fixa como critério especial de aferição da legitimidade processual ativa dos particulares para a impugnação de atos administrativos a expressão “ser titular de um interesse pessoal e directo”³⁹.

De acordo com Marcelo Caetano o interesse terá que ser directo, isto porque, o provimento do recurso implica a anulação ou declaração de nulidade do acto jurídico que constitui obstáculo à satisfação da pretensão formulada. E, seria legítimo se essa mesma utilidade não fosse reprovada pela ordem jurídica⁴⁰.

A legitimidade para a impugnação de normas pertence a qualquer pessoa que alegue ser prejudicado pela aplicação da norma ou que possa previsivelmente vir a sê-lo em momento

³⁹ Omite-se, dada a sua irrelevância para o que se pretende analisar, quer a primeira parte “Quem alegue”; quer a segunda parte “designadamente (...)”. Em relação à primeira, note-se que, à semelhança do que acontece com o art. 9.º, ela é prova da consagração da autonomia da legitimidade enquanto pressuposto processual em relação às concretas condições de procedência da acção. - v., entre tantos, AROSO DE ALMEIDA, ob. cit., p. 219 - e que, em último termo, significam, tal como no processo civil, a consagração da teoria subjectivista, ou da possibilidade, que se traduz na circunstância de o preenchimento da legitimidade processual se bastar com a alegação, pelo A., da existência de uma relação jurídica material - sobre sito, em geral, cfr. REMÉDIO MARQUES, Acção Declarativa à Luz do Código Revisto, pp. 377-380; e ainda, contrapondo à teoria da possibilidade a teoria da concludência, VASCO PEREIRA DA SILVA, Para um Contencioso Administrativo dos Particulares, p. 128.

Quanto à segunda, note-se que, a ser procedente o entendimento corrente sobre esta matéria, ela significaria que a lesão de um direito/interesse legítimo seria apenas uma das hipóteses (exemplificativa) através das quais um sujeito se poderia ver investido de legitimidade activa em sede de impugnação de actos administrativos. Ou seja: a lesão nos direitos ou interesses legalmente protegidos seria apenas um dos casos em que o sujeito seria titular de um interesse pessoal e directo e não o único.

⁴⁰ Note-se que as exactas definições expendidas por MARCELLO CAETANO não se mantiveram idênticas. Assim se passou, de forma impressiva, quanto ao qualificativo “legítimo”, entendido, no primeiro dos estudos citados, como “se decorrer do facto de o seu titular haver sido desfavorecido no processo em que foi praticado o acto recorrido ou se for objecto de protecção jurídica, mesmo indirecta”. Já no Manual, o A. avança as razões da redefinição no sentido que se transcreveu no texto. Nos seguintes termos: “Alterámos depois o conceito de interesse legítimo, por se nos afigurar que o proposto está mais de harmonia com o espírito da lei e a própria natureza da legitimidade”

próximo, ao Ministério Público e também em certos termos aos actores populares no âmbito dos valores comunitários referidos no artigo 9º/2 do CPTA.

Embora se considere que as condições legais para a impugnação de regulamentos variam em relação ao pedido de declaração de ilegalidade com força obrigatória geral ou, mesmo com efeitos restritos ao caso concreto do descritivo no artigo 73º, nº 1, 2 e 4⁴¹.

A solução para a legitimidade consagrada no CPTA, para a impugnação de normas regulamentares e com força obrigatória geral (artigo 73º, nº 1) conduz para uma questão fundamental, que se relaciona essencialmente, com a ausência de consagração da legitimidade activa das pessoas e entidades descritas no artigo 9º, nº 2, CPTA⁴².

Um principal aspecto relaciona-se com a necessidade de articular o regime geral em matéria de legitimidade que se encontra previsto no artigo 9º do CPTA com as disposições específicas da impugnação de normas, que estão previstas no artigo 73º. Assim, de acordo com Aroso de Almeida, a opção do legislador ao estabelecer um regime geral relacionado com a matéria de legitimidade activa representa uma inovação no quadro do contencioso administrativo português.

No que se refere ao pressuposto processual da legitimidade, a mesma constitui um elemento “de cuja verificação depende o dever de o juiz proferir decisão sobre o pedido formulado, concedendo ou indeferindo a providência requerida”⁴³, com o intuito de assegurar que estejam no processo as partes exactas, traduzindo-se através de uma posição da parte perante determinada acção, a legitimidade activa no contencioso pré-contratual, não depende de ter sido ou não apresentada proposta ou candidatura no âmbito desse concreto procedimento⁴⁴.

No Direito Administrativo português o regime do ónus da prova está previsto no artigo 88º do CPA e somente “*cabe aos interessados provar os factos que tenham alegado*”, sendo, conseqüentemente, sobre a Administração que recai o ónus da prova de factos que possam constituir obstáculos à satisfação das suas pretensões, bem como dos pressupostos da sua actuação. Este regime de repartição do ónus da prova é aplicado igualmente nos processos de

⁴¹ DE ALMEIDA, Mário Aroso - Manual de Processo Administrativo -Almedina; Março, 2013

⁴² DE ALMEIDA, Mário Aroso - O Novo Regime do Processo dos tribunais Administrativo - 3º edição Revista atualizada, Almedina, 2004

⁴³ cfr. Antunes Varela, “Manual de Processo Civil”, Coimbra Editora, 2ª edição, 1985, pág. 104

⁴⁴ cfr. Marco Caldeira, “Da legitimidade activa no contencioso pré-contratual – em especial, os pedidos impugnatórios baseados na ilegalidade das peças procedimentais”, in Revista do Ministério Público 134, Abril-Junho 2013, pág. 284 e, no mesmo entendimento, Rodrigues Esteves de Oliveira, “O contencioso urgente da contratação pública”, in Cadernos de Justiça Administrativa, nº 78, Novembro Dezembro de 2009, pág. 7.

contencioso de impugnação de atos administrativos, pois vale nos processos judiciais a ponderação de equilíbrio subjacente ao artigo 88º.

Assim, pelo facto de o interessado surgir no processo de impugnação contenciosa numa posição em que vem invocar vícios de um ato administrativo, não se lhe deve imputar o ónus de prova de factos que não tinha de provar no procedimento administrativo. Recai sobre Administração o ónus da prova de que não é possível constituir o júri de concurso interno com membros da área funcional para a qual ele é aberto.

O objetivo da impugnação dos regulamentos administrativos⁴⁵ no Direito é conseguir uma decisão do tribunal que anule ou declare a nulidade ou a inexistência jurídica do ato administrativo impugnado, por se apresentar desconforme com as regras e princípios jurídicos que deveria respeitar ou resultar de uma vontade administrativa viciada. (artigo 50º / 1 CPTA). O objeto da impugnação é sempre um acto administrativo lesivo de direitos e interesses legalmente protegidos.

Assim, com a entrada em vigor do novo Código de Processos nos Tribunais Administrativos (CPTA) que foi aprovado através da Lei nº 15/2002 de 22 de Fevereiro, surgiram algumas vantagens para os particulares pois estes são confrontados muitas vezes com a necessidade de utilizar meios de impugnação administrativa no sentido de fazer valer as suas pretensões face à administração⁴⁶.

Assim, segundo Paulo Otero existem dois importantes momentos históricos, nomeadamente, a vigência da versão original da Constituição Republicana Portuguesa (CRP) de 1976⁴⁷, que durou até à segunda revisão constitucional operada através da Lei nº 1/82 de 30 de Setembro e de outro momento que correspondeu à revisão constitucional de 1989 através da Lei Constitucional nº 1/89, de 8 de Julho⁴⁸.

É de salientar que entre 1976 e 1982 foi reconhecido aos administrados o direito de recurso contencioso contra os actos administrativos e executórios passando a fazer-se uma distinção entre os recursos gratuitos necessários e facultativos devido à alteração do nº 3 do artigo 268º

⁴⁵ Normas emanadas por órgãos ou autoridades competentes no exercício da função administrativa, com valor infra-legal e destinadas, em regra, à aplicação das leis ou de normas equivalentes (v.g. disposições normativas diretamente aplicáveis da união europeia)

⁴⁶ Aprova o Código de Processo nos Tribunais Administrativos (revoga o Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho) e procede à quarta alteração do Decreto-Lei nº 555/99, de 16 de Dezembro, alterado pelas Leis n.ºs 13/2000, de 20 de Julho, e 30-A/2000, de 20 de Dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de Julho

⁴⁷ A Constituição da República Portuguesa foi aprovada pelo Decreto de 10 de Abril de 1976.

⁴⁸ PAULO OTERO, Impugnações administrativas, CJA, n.º 28, pp. 50 e 51

da CRP, que foi introduzido pela Lei nº 1/82⁴⁹, de 30 de Setembro, que determinava o seguinte: “*é garantido aos interessados recurso contencioso, com fundamento em ilegalidade, contra quaisquer atos administrativos definitivos e executórios, independentemente da sua forma, bem como para obter o reconhecimento de um direito ou interesse legalmente protegido*”.

Através da Lei Constitucional nº 1/89, de 8 de Julho que operou a revisão constitucional de 1989 trouxe alterações ao artigo 268º da lei fundamental e, deixou de fazer referência à necessidade do recurso contencioso ser interposto contra os actos definitivos e executórios, e passou a ser admitida a impugnação dos atos administrativos lesivos⁵⁰, através dos termos:

“*É garantido aos interessados recurso contencioso, com fundamento em ilegalidade, contra quaisquer atos administrativos, independentemente da sua forma, que lesem os seus direitos ou interesses legalmente protegidos*”⁵¹.

Tendo em consideração estes aspetos, poder-se-á referir que a evolução em Portugal das impugnações administrativas não ocorreu somente no plano constitucional, igualmente, a legislação ordinária trouxe alterações importantes. Poder-se-á referir que até à data de entrada em vigor do DL nº 256-A/77 de 17 de Junho, reforçaram-se as garantias da legalidade administrativa e dos direitos individuais dos cidadãos perante a Administração pública⁵², isto porque, existiam impugnações administrativas necessárias e igualmente, facultativas⁵³.

Da mesma forma, deixou de existir a obrigação de utilização de reclamação necessária para o alcance da via contenciosa ficando somente consagrada a existência de recursos gratuitos necessários e facultativos aquando da reforma de 1984/1985 com o artigo 35º, nº 1 da Lei do Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA). A revisão constitucional de 1989 com a alteração

⁴⁹ Em relação àquela alteração do texto constitucional SÉRVULO CORREIA, Direito do Contencioso Administrativo, vol. I, 2005, p. 573, refere que «a versão de 1982, a garantia centrava-se ainda num meio processual: o recurso contencioso. A novidade em relação ao texto de 1976 era a de tal recurso tanto poder dirigir-se, com fundamento em ilegalidade, contra um acto administrativo definitivo e executório, como visar a obtenção do reconhecimento de um direito ou interesse legalmente protegido.»

⁵⁰ De acordo com SÉRVULO CORREIA, Direito do Contencioso Administrativo, vol. I, 2005, p. 574, «Em relação ao enunciado de 1982, o de 1989 trazia ainda uma novidade no tocante ao âmbito da garantia de recurso contencioso: o acto administrativo deixava de ser qualificado como definitivo e executório. Em contrapartida, especificava-se ex novo respeitar a garantia de recurso contencioso aos actos lesivos de direitos ou interesses legalmente protegidos.»

⁵¹ Esta passou a ser a redacção do n.º 4 do artigo 268.º após a revisão constitucional de 1989.

⁵² De acordo com SÉRVULO CORREIA, Direito do Contencioso Administrativo, vol. I, 2005, p. 576 «O objectivo do Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho, foi o de atalhar pontualmente as deficiências mais gritantes do sistema vigente de protecção contenciosa: dever de fundamentar actos administrativos, efectiva reapreciação do acto impugnado pelo órgão seu autor, garantias contra o silêncio da Administração e de execução da sentença administrativa.»

⁵³ Neste sentido DIOGO FREITAS DO AMARAL, Direito Administrativo, IV, Policop., 1988, p. 28.

da redação do nº 4 do artigo 268º da CRP criou o debate⁵⁴ sobre a inconstitucionalidade das impugnações administrativas necessárias e do artigo 25º da LPTA⁵⁵.

A revisão constitucional de 1997 veio consagrar expressamente no artigo 268º, n.º 5, o direito de impugnação judicial directa de normas administrativas com eficácia externa, quando ponham em causa direitos ou interesses legalmente protegidos dos particulares.

Neste contexto, segundo Freitas do Amaral e Mário Aroso de Almeida, através da nova estrutura adotada pelo CPTA foram criados dois modelos distintos de processos principais em que o “*primeiro desses modelos corresponde à ação administrativa comum e caracterizada por admitir a dedução genérica de pedidos de condenação, de mera apreciação e constitutivos, sempre que não tenha sido emitido nem se pretenda a emissão de um acto administrativo ou de uma norma: cfr. Título II*”. E o outro modelo corresponde à ação administrativa especial que se caracteriza pelo facto de se reportar à prática ou omissão de actos administrativos ou de normas”⁵⁶.

Como resulta expressamente do artigo 41º, nº 1, CPTA as pretensões dedutíveis perante a acção administrativa comum poderão ser acionadas a todo o tempo, excepto nos casos em que exista lei substantiva que imponha a observância de determinado prazo⁵⁷.

Segundo Aroso de Almeida, o nº 4 do artigo 59º do CPTA descreve e consagra uma inovação importante e implica que a “utilização voluntária de qualquer meio de impugnação administrativa tenha efeito suspensivo sobre o prazo de impugnação contenciosa dos atos administrativos”⁵⁸.

A, anterior, severidade do regime jurídico das invalidades administrativas era adaptada a uma conjuntura em que a Administração actuava pouco e, quando o fazia era de forma unilateral e executória, máxime policial, e na esfera jurídica de modo agressivo com consequências bastante gravosas para o interesse dos cidadãos. Atualmente, a Administração interage em

⁵⁴ Para uma breve síntese das várias posições em confronto v. MARCELO REBELO DE SOUSA / ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral*, Tomo III, 2.ª edição, 2009, p. 222.

⁵⁵ Artigo 25º, LPTA - 1 – Só é admissível recurso dos actos definitivos e executórios.

2 – O não exercício do direito de recurso de acto contido em diploma legislativo ou regulamentar não obsta porém, à impugnação contenciosa de actos de execução ou de aplicação daquele acto.

⁵⁶ DIOGO FREITAS DO AMARAL / MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Grandes Linhas da Reforma do Contencioso Administrativo*, 3.ª edição, 2004, p. 90.

⁵⁷ Para um maior desenvolvimento sobre os contornos desta inovação no direito português v. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA / CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 3.ª edição revista, 2010, p. 276.

⁵⁸ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual de Processo Administrativo*, 2010, p. 314.

relações mais complexas com particulares. O regime jurídico das invalidades deve ser construído de modo diversificado e, os seus efeitos devem ser questionados⁵⁹.

A nulidade enquanto valor máximo do acto administrativo deve ter como base a compreensão material das razões que a exigem, e que justificam a aplicação de um regime que possa prever a impugnabilidade da figura, o seu conhecimento oficioso, a insusceptibilidade de sanção dos vícios e a legitimidade ativa⁶⁰.

⁵⁹ Nas palavras de Marcello Caetano, Manual de Direito Administrativo, I, 10ª ed., Coimbra, 1984, p. 512, a nulidade é equiparada nos seus efeitos à inexistência jurídica do acto (it. nosso), muito embora o A. distinga nas páginas anteriores entre a inexistência e a nulidade num plano abstracto. No mesmo sentido, Marcelo Rebelo de Sousa, O Regime do Acto administrativo, Revista de Direito e Justiça, VI, 1992, p. 44.

⁶⁰ Assim José Carlos Vieira de Andrade, A Nulidade Administrativa, essa desconhecida, Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral, Coimbra, 2010, p. 766.

B) A fase Judicial do Processo Contra-Ordenacional

Se a fase administrativa do processo das contra-ordenações o individualiza por conferir às autoridades administrativas o poder de conhecer dos ilícitos contra-ordenacionais e de os sancionar, a fase da impugnação judicial⁶¹ vem repor este ramo de direito nos quadros gerais do ordenamento jurídico, efectivando a garantia constitucional do acesso ao direito e aos tribunais para a resolução dos conflitos, conforme dispõe o artigo 20.º da CRP, e, especificamente para as decisões administrativas, o artigo 268.º, n.º 4, da CRP, ou seja, na sequência da impugnação perante os tribunais, valem as garantias constitucionais dos processos judiciais, quer directamente referidas no artigo 20.º, da CRP, quer enquanto corolários do princípio do estado de direito democrático, artigo 2.º da CRP.⁶²

Na verdade, é nesta fase do processo que é permitido ao arguido a impugnação da decisão da autoridade administrativa que aplicou uma coima, conforme artigo 59.º, n.º 1 do RGCO, nas palavras de Leones Dantas “o cuidado posto pelo legislador na garantia deste acesso aos Tribunais é tal que impõe que a decisão condenatória especifique os meios através dos quais pode ser efectivado, nos termos do artigo 58.º, n.º 2, als. a) e b) do RGCO”.⁶³

De acordo com o artigo 59.º, n.º 2 do RGCO, “o recurso é feito por escrito e apresentado à autoridade administrativa que aplicou a coima, no prazo de 20 dias após o seu conhecimento pelo arguido⁶⁴, devendo constar de alegações e conclusões⁶⁵.”

Sublinhe-se que, o recurso é apresentado à autoridade administrativa recorrida para que esta tenha a possibilidade de tomar posição sobre o respectivo objecto, porquanto, é facultada à

⁶¹ No processo de contra-ordenação, o recurso de impugnação da decisão da autoridade administrativa ainda faz parte da fase administrativa do processo, iniciando-se a fase judicial, apenas, com a apresentação pelo Ministério Público dos autos ao Juíz, Acórdão da Relação de Lisboa de 30-05-2011, proc. 301/09.2TFLSB.L1 – 5, Relator Neto de Moura, disponível em DGSJ

⁶² Acórdão do TC n.º 135/2009

⁶³ António Leones Dantas, in Revista do Ministério Público, ano 15, Janeiro/Março 1994, n.º 57 p. 72.

⁶⁴ Em processo de contra-ordenação, a decisão da autoridade administrativa que aplica uma coima deve ser notificada ao arguido de acordo com as regras do processo penal, aplicáveis subsidiariamente (art. 41.º, n.º 1 do RGCO). Assim, tendo sido utilizada carta registada, o arguido presume-se notificado no 3.º dia útil posterior ao do envio do registo postal (art. 113.º, n.º 2, do CPP), só então se iniciando a contagem do prazo de 20 dias para interpor recurso de impugnação judicial, independentemente do arguido ter assinado em data anterior o aviso de recepção com que se faz acompanhar tal meio de notificação. Tal presunção iuris tantum só pode ser ilidida em benefício do arguido, e nunca em seu desfavor, de acordo com a regra do art. 254.º, n.º 6, do CPC, aplicável em processo de contraordenações ex vi do citado art. 41.º do RGCO, na medida em que constitui preceito regulador do processo penal, ex vi do art. 4.º do CPP, uma vez que nem o RGCO, nem o CPP dispõem de norma que regule o regime da presunção estabelecida no n.º 2 do art. 113.º do CPP, Acórdão da Relação de Évora DE 10-05-2011, proc. 2419/10.0TASTB.E1, Relator: António João Latas disponível em DGSJ

⁶⁵ Como em processo penal, também em processo contra-ordenacional vale como data da apresentação da impugnação judicial a da efectivação do registo postal da remessa do respectivo requerimento à autoridade administrativa que tiver aplicado a coima – artigos 41.º, n.º 1 do RGCO, 4.º do CPP e 144 do CPC e assento do Supremo Tribunal de Justiça n.º 2/2000, de 7 de Fevereiro de 2000.

autoridade administrativa a possibilidade, até ao envio dos autos ao Ministério Público no prazo de cinco dias após o recebimento do mesmo, de poder revogar a decisão de aplicação da coima, artigo 62.º, n.º 2 do RGCO, significa isto que, a autoridade administrativa não tem poderes para recusar a admissão do recurso, por força do dispositivo legal atrás referido a autoridade ou revoga a decisão ou obrigatoriamente terá de remeter o processo ao Ministério Público junto do Tribunal competente para o conhecimento do mesmo. A apresentação dos autos ao Ministério Público destina-se a que este impulsione o processo, referindo o art. 62.º do RGCO que o Ministério Público “os tornará presentes ao juiz, valendo este acto como acusação.”⁶⁶

Do tribunal competente regula o artigo 61.º, n.º 1 do RGCO, que dispõe que “ o Tribunal⁶⁷ competente⁶⁸ para conhecer do recurso é o tribunal em cuja área territorial se tiver consumado a infracção.”, “se a infracção não tiver chegado a consumir-se, é competente o tribunal em cuja área se tiver praticado o último acto de execução ou, em caso de punibilidade dos actos preparatórios, o último acto de preparação”, conforme o n.º 2 do mesmo artigo. Apresentados os autos ao juiz, impõe-se que este profira despacho liminar, aceitando ou recusando o recurso, sendo certo que, nos termos do artigo 63.º, n.º 1 do RGCO, o recurso apenas pode ser rejeitado quando tenha sido intentado “fora do prazo ou sem respeito pelas exigências de forma⁶⁹”.

É visível neste normativo o cuidado de restringir as hipóteses de rejeição do recurso⁷⁰, o que evidencia a consagração do princípio da jurisdição na resolução dos litígios. Admitido o recurso, o

⁶⁶ Impugnada judicialmente a decisão administrativa, cabe ao Ministério Público fazer um controle formal dos requisitos e condições da respectiva remessa a juízo, sob pena de o seu papel e competências ficarem vazios de conteúdo; não faz sentido apresentar em juízo um processo que valerá como acusação se nem sequer a decisão impugnada estiver claramente certificada e identificada no processo; face a tal omissão, determinando o Mmo Juíz a devolução dos autos ao M.P, deve este providenciar pela obtenção da decisão administrativa, apresentando de seguida os autos ao Mmo Juíz, nos termos e para os efeitos do art. 62, n.º 1 do RGCO; não é admissível recurso do despacho que, em processo de recurso de contra-ordenação, determina a devolução dos autos ao M.P para que os mesmos sejam completados com a decisão da autoridade administrativa, Acórdão da Relação de Lisboa de 12-04-2011, proc. 195/11.8TBCLC.L1 – 5, Relator Agostinho Torres, disponível em DGSJ

⁶⁷ De acordo com a Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto (Lei da Organização do Sistema Judiciário) no seu artigo 130.º, n.º 1, al. e) compete às secções de competência genérica: “julgar os recursos das decisões das autoridades administrativas em processos de contra-ordenação...” e às secções de pequena criminalidade julgar os “recursos das decisões administrativas em processo de contraordenação a que se refere a alínea e) do n.º 1, quando o valor da coima aplicável seja igual ou inferior a € 15 000, independentemente da sanção acessória artigo 130.º, n.º 2 e n.º 3 al. b) da Lei n.º 62/2013.

⁶⁸ Compete aos tribunais comuns, sem prejuízo, de em princípio, os tribunais administrativos e fiscais serem competentes para julgar as impugnações de decisões administrativas (artigo 212.º, n.º 3, da CRP), todavia, as normas do direito das contra-ordenações que atribuam competência para este efeito a tribunais comuns não são inconstitucionais, por o direito das contra-ordenações ser um direito sancionatório e o jus puniendi estar também atribuído aos tribunais comuns, “sendo constitucionalmente admissíveis desvios num sentido ou noutro, desde que materialmente fundados e insusceptíveis de descaracterizar o núcleo essencial de cada uma das jurisdições” (acórdão do TC n.º 211/2007) e no caso do processo contra-ordenacional é justificado pelo facto deste estar gizado à imagem do processo penal.

⁶⁹ Ou seja a não verificação das regras estabelecidas no artigo 59.º, n.º 3 do RGCO.

⁷⁰ Deste despacho há recurso, que sobe imediatamente, artigos 63.º, n.º 2 e 73.º, n.º 1 al. d) do RGCO

juiz decidirá do caso mediante audiência de julgamento ou através de simples despacho⁷¹, sublinhe-se que para este último modo de decisão é necessário que o arguido ou o Ministério Público não se oponham, artigo 64.º, n.º 2 do RGCO. Nos casos em que o juiz decide do caso mediante audiência de julgamento, esta decorre segundo as regras do regime subsidiário aplicável decorrente do D/L N.º 17/91 de 10 de Janeiro⁷², por força do artigo 66.º do RGCO. Refira-se que a participação do arguido na audiência não é obrigatória, excepção feita aos casos em que o juiz entender a sua presença como necessária ao esclarecimento dos factos, artigo 67.º, n.º 1 do RGCO. Por último, no que à produção da prova, respeita, regula o artigo 72.º, n.º 1 e 2 do RGCO, donde resulta que, “compete ao Ministério Público promover a prova de todos os factos que considere relevantes para a decisão e compete ao juiz determinar o âmbito da prova a produzir⁷³” no entanto, apesar desta competência que lhe é atribuída, ao Tribunal, não pode, o mesmo, modificar a sanção aplicada pela autoridade administrativa em prejuízo do arguido⁷⁴, dado que o regime geral prevê, no artigo 72.º - A, a proibição da reformatio in pejus.

⁷¹ O conhecimento do recurso por despacho pressupõe que se considere desnecessária a audiência de julgamento, o que depende da inexistência de qualquer litígio quanto à matéria de facto e de que os autos contenham elementos de prova que permitam fixá-la, 1994 considerações sobre o processo das contra-ordenações: as fases do recurso e da execução, in revista do Ministério Público n.º 57, Janeiro – Março p. 75.

⁷² Artigo 13.º do D/L 17/91, de 10 de Janeiro

⁷³ Nas palavras de Helena Bolina “de onde se conclui que pode o tribunal determinar que se produza prova ex novo sobre a totalidade da factualidade submetida a julgamento”, in regulação em Portugal: novos tempos, novo modelo? P. 749. , editora almedina.

⁷⁴ À excepção dos casos previstos no n.º 2 do artigo 72.º - A do RGCO

3. O Estatuto da Entidade Administrativa em Juízo de acordo com o artigo 70.º do Regime Geral das Contra-Ordenações

No que ao estatuto processual das autoridades administrativas na fase judicial, respeita, o RGCO dispõe no artigo 70.º, n.º 1 que “o tribunal concederá às autoridades administrativas a oportunidade de trazerem à audiência os elementos que reputem convenientes para uma correcta decisão do caso, podendo um representante daquelas autoridades participar na audiência”. Da literalidade da norma é difícil concretizar com precisão qual o papel idealizado pelo legislador para as autoridades administrativas na fase judicial, o que tem suscitado algumas dúvidas quanto à modalidade dessa intervenção, conquanto não define nem o respectivo estatuto, nem os seus poderes de intervenção, nem as suas relações com o Ministério Público que, nos termos do artigo 69.º do RGCO, está obrigatoriamente presente na audiência.

A este propósito, António Beça Pereira, em anotação ao artigo 70.º do RGCO⁷⁵, entende que a “participação em julgamento de um representante da autoridade administrativa, prevista na segunda parte do n.º 1, deve ser equiparada, em direito e deveres, à do mandatário do arguido”,. Por seu lado, Frederico Costa Pinto⁷⁶, não obstante, considerar que alguma razão assiste a Beça Pereira em defender que os direitos da autoridade administrativa são equiparáveis aos do mandatário do arguido, na medida em que pode participar formalmente na audiência, entende a participação da autoridade administrativa em juízo enquanto um colaborador específico em sentido amplo do Ministério Público, na medida em que, não obstante, a autoridade administrativa

⁷⁵ Regime Geral das Contra-ordenações e Coimas, anotado, 6.ª ed., Almedina, Coimbra, 2007

⁷⁶ Tendências da jurisprudência sobre contra-ordenações no âmbito dos mercados de valores mobiliários, in Direito dos Valores Mobiliários, volume II, Coimbra, 2000 p.164

representar em juízo os interesses que lhes estão confiados, na sua esfera de competências, compete ao Ministério Público a defesa da pretensão sancionatória do Estado a partir do momento em que o conflito passa a ser objecto de intervenção jurisdicional por o arguido não se conformar com a decisão da autoridade administrativa.

Por seu lado, Paulo Pinto de Albuquerque⁷⁷, defende que o representante da autoridade administrativa tem uma actividade processual acessória do Ministério Público, desempenhando um papel de acessória técnica, dada a especialidade dos seus conhecimentos e capacidades profissionais, mas não detém uma actividade processual autónoma do Ministério Público, conquanto, cabe ao Ministério público na fase judicial a assunção dos interesses públicos tutelados pela administração pública assentes na acusação⁷⁸. Ainda segundo, Leones Dantas⁷⁹, a expressão “participar na audiência” significa a mera assistência por parte das autoridades administrativas, enquanto meros participantes processuais, porquanto não dispõem do direito de intervir na dinâmica da audiência de julgamento, nomeadamente, na instância de testemunhas. Neste momento, importa referir que, o panorama doutrinal traçado, respeita, às autoridades administrativas que não podem recorrer das decisões judiciais, artigo 73.º, n.º 2 do RGCO, que não têm direito de oposição à decisão por despacho, artigo 64.º, n.º 2 do RGCO, que não têm direito de responder às alegações de recurso das suas decisões, artigo 59.º, n.º 3 do RGCO, mais, nos casos em que o Ministério Público decida retirar a acusação apenas têm de ser ouvidas, não sendo a sua posição determinante, salvo se se entender que tal audição não é indispensável para uma adequada decisão, artigo 65.º-A do RGCO, caso em que nem sequer são ouvidas.

Ademais, como anteriormente referido a sua participação na audiência de julgamento não é obrigatória, mas sim facultativa. Refira-se que, para as Autoridades administrativas, entre outras, dos regimes sectoriais onde o RGCO funciona, apenas, como legislação subsidiária o estatuto atribuído àquelas em juízo parece indicar um afastamento claro ao previsto no RGCO, como mais à frente teremos oportunidade de analisar. Aqui chegados, e feitas as devidas ressalvas, podemos, agora, esboçar uma tentativa de superação da questão supra colocada, ou seja, se o papel que é atribuído às autoridades administrativas na fase judicial do processo contra-ordenacional, de acordo com o estabelecido no artigo 70.º do RGCO, deve ser entendido numa dimensão dinâmica, ou se, ao invés numa dimensão passiva, o que cremos ter relevância prática, sobretudo, na perspectiva do arguido.

⁷⁷ No seu Comentário ao Regime Geral das Contra-Ordenações, à luz da CRP e da Convenção dos Direitos do Homem, Universidade Católica, p. 285.

⁷⁸ Nos termos do artigo 62.º, n.º 1 in fine do RGCO.

⁷⁹ In Revista do Ministério Público, ano 15, Janeiro/Março de 1994, n.º 57.

Ora, passando à análise de qual das quatro posições será a que mais se coaduna com a literalidade da norma do artigo 70.º, n.º 1 do RGCO, salvo melhor opinião, perfilhamos das posições de Frederico Lacerda Costa Pinto e de Paulo Pinto de Albuquerque, naquilo que são os seus inegáveis méritos quanto à questão traçada, fundamentalmente, por duas ordens de razão: a primeira de que a expressão participar na audiência tem, necessariamente, que implicar mais que a mera assistência, na medida em que as audiências são públicas, de acordo com as regras gerais aplicáveis, e o direito de a elas assistir não necessitaria qualquer regulação relativamente às autoridades administrativas em processo contra-ordenacional. Em segundo lugar, porque sendo o Ministério Público o titular da acção penal e uma vez que a pretensão sancionatória na fase judicial do processo de contra-ordenação passa a ser assumida pelo Ministério Público quer em função do seu estatuto geral quer em função do valor acusatório que o artigo 62.º do RGCO atribui á apresentação dos autos em juízo, a intervenção da autoridade administrativa apenas se pode compreender numa perspectiva de colaboração e auxílio técnico e não de autonomia processual na defesa de interesses que nesta altura não lhe estão cometidos, por maioria de razão, até pelas limitações supra referidas que a lei lhe impõe.

Em suma, abrigados nas posições perfilhadas, diríamos que a participação da autoridade administrativa na audiência de julgamento, rege-se por um princípio de informalidade e liberdade quanto às formas de participação (escritas, orais), funcionando o representante da autoridade administrativa como um colaborador técnico do Ministério Público, conquanto, a autoridade administrativa representa em juízo os interesses que por lei lhe estão confiados e colabora tecnicamente com o Ministério Público, sem prejuízo, de não ser verdadeiramente sujeito processual não deixa de ser uma entidade pública sujeita a um dever de objectividade decorrente dos quadros de legalidade a que está em geral sujeita. Demais a mais, tendo sido na fase administrativa a titular da pretensão sancionatória com poderes decisórios do caso, conforme dispõe o artigo 33.º do RGCO, o mesmo equivale a dizer, que se trata, efectivamente, de um órgão de apoio importante, não só junto do Ministério Público, como também do tribunal para a boa decisão da causa.

4. Soluções especiais vigentes em alguns sectores do ordenamento Contra-Ordenacional Português

Como, anteriormente, referido a reforma penal que se iniciou em 1982, consolidou no ordenamento jurídico português o direito das contraordenações introduzido em 1979, através do professor Eduardo Correia, pelo DL nº 232/79, de 24 de Julho.

Foi através deste ordenamento que se pretendeu dotar a administração pública de um instrumento sancionatório que permitisse reagir de forma eficaz às obstruções ao normal desempenho das suas atividades. Reservando-se o direito penal para a tutela dos direitos fundamentais da vida coletiva, dignificando assim, este ramo do direito.

O direito das contraordenações surge deste modo, como produto de um movimento que pretendia restringir o âmbito de intervenção do direito penal e, identificando-o como ultima ratio de qualquer política social.

Posteriormente, com a publicação do DL nº 433/82, de 27 de Outubro, foi instituído um novo regime geral de direito de mera ordenação social (RGCO) e o respetivo regime processual, revogando deste modo, o DL nº 232/79, de 24 de Julho.

Ainda objeto de diversas alterações, o regime geral de direito de mera ordenação social não conseguiu terminar com a existência de algumas contraversões e transgressões sem sentido. Tal desiderato, apenas, foi alcançado no ano de 2006, com a publicação da Lei nº 30/2006, de 11 de Julho que procedeu à conversão em contraordenações das contravenções e transgressões em vigor no ordenamento jurídico em Portugal desde 1926.

Vejamos, agora, o proposto quanto às matérias objecto do presente estudo em certos sectores regulados nos quais o RGCO funciona, apenas, como legislação subsidiária e que, nomeadamente, no que respeita ao estatuto atribuído às autoridades administrativas na fase judicial do processo contra ordenacional e nas relações que se estabelecem entre elas e o ministério público nesse momento, parecem consagrar um afastamento ao regime geral estabelecido no RGCO.

4.1. As Contra-Ordenações contra a economia

4.1.1 CMVM

O aumento da complexidade dos processos objecto de impugnação tem sido notório, essencialmente, em matéria do enquadramento jurídico através de uma perspectiva da produção de prova. E, por esta razão, verifica-se a existência de um recurso cada vez mais frequente de incidentes processuais por parte dos arguidos.

A este respeito, a CMVM assumiu desde sempre uma posição de colaboração activa em paralelo com as autoridades judiciárias, dito de outro modo, o Ministério Público e Tribunais. Iniciou-se em 1992, altura em que foram submetidos a julgamento os primeiros processos de contraordenação decididos pela CMVM judicialmente impugnados, esta colaboração significou a apresentação de testemunhas e de todos os elementos subjacentes que foram solicitados pelo Tribunal em associação efectiva com a intervenção judicial com o Ministério Público.

Esta associação com o Ministério Público passou pela prestação de todo o apoio solicitado à CMVM, tendo como base as suas competências e possibilidades, bem como a representação em juízo da autoridade administrativa, ao abrigo dos poderes legais de que dispõe.

Ora, as medidas das coimas, que a CMVM pode aplicar a cada tipo de infração são graduadas por lei e em função dos bens jurídicos tutelados. As coimas máximas, até Junho de 2009 variavam entre 2500€ para as contraordenações graves e 2,5 milhões para as contraordenações muito graves, sendo assim, aplicáveis as normas penais relativas ao concurso de infrações e ao cúmulo de sanções. Substancialmente, os ilícitos criminais até esta data eram puníveis com pena de prisão de até 3 anos, podendo no entanto ser substituídos por multa.

Após 20 de Julho de 2009, e com a entrada em vigor da Lei 28/2009, de 19 de Junho, as coimas máximas passaram a ser de 500.000€ para as contraordenações menos graves e de 5 milhões de euros para as mais graves. De igual modo, as penas de prisão previstas para os crimes contra o mercado foram alteradas, passando para 5 anos pelo mesmo diploma.

São igualmente aplicáveis as sanções acessórias em processos de contraordenações e em processos criminais, sendo os benefícios obtidos com a prática de crimes automaticamente apreendidos⁸⁰.

Salienta-se que todo o sistema sancionatório criado pelo Código do Mercado de Valores Mobiliários (Código de 1991, artigos 666º e ss) foi inicialmente organizado com base numa extensa malha de contraordenações e, somente três crimes, a saber: o abuso de informação privilegiada, a manipulação do mercado e a desobediência. Este modelo adoptado no ano de 1991, manteve-se em vigor até hoje, com as revisões em 2004, 2006, 2007 e 2009.

As contraordenações no mercado de valores mobiliários são da competência exclusiva da CMVM que tem a responsabilidade de instauração do processo, e decisão (artigo 408º e ss do CdVM). Tornando-se esta decisão como definitiva se o arguido não a impugnar.

No caso específico de impugnação por parte do arguido, inicia-se uma fase de tramitação judicial através da qual se realiza um julgamento perante um Tribunal⁸¹. A CMVM acompanha o processo na fase judicial e apresenta poderes autónomos de intervenção processual. Em matéria criminal a CMVM apresenta somente competências para a realização de averiguações preliminares que poderão originar uma participação criminal fundamentada (artigos 382º e ss do CdVM). As autoridades judiciais têm como competência a realização de um inquérito, a instrução e o julgamento. Nesta fase, a CMVM não tem poderes autónomos de intervenção e só disponibiliza às autoridades judiciais a colaboração necessária, nomeadamente, na prestação da prova testemunhal ou através da disponibilização de informações técnicas ou perícias uteis.

Com a adopção deste modelo bipartido de sanções, o legislador conseguiu articular três níveis distintos de supervisão, a articulação administrativa permanente do acompanhamento da atividade dos agentes e das operações do mercado, a disciplina sancionatória imediata e dissuasora a todos os segmentos do mercado, pelas contraordenações e uma intervenção penal subsidiária.

⁸⁰ O valor máximo da coima poderá duplicar caso o benefício económico da infracção seja superior a esse valor, nos termos do novo regime acolhido pelo artigo 388.º, n.º 2, do CdVM, na redacção introduzida pela Lei n.º 28/2009, de 19 de Junho

⁸¹ Tribunal da concorrência, regulação e supervisão, nos termos do artigo 112.º, n.º 1 al. d) da LOSJ

Tendo em consideração o exposto, ressalva-se que as contraordenações no mercado de valores mobiliários dizem respeito a ilícitos de carácter profissional ou a práticas de mercado, neste caso perigosas, disfuncionais ou danosas. Por seu turno, os ilícitos consistem na infração relacionada com deveres previstos no CdVM, na sua regulamentação ou em legislação isolada.

As pessoas coletivas ou pessoas físicas, em conjunto ou separadamente, consoante o seu envolvimento nos factos (artigo 401º do CdVM) são susceptíveis de serem responsabilizadas pela prática de contraordenações. No caso concreto de crimes de abuso de informação privilegiada e de manipulação de mercado, são as pessoas físicas que tenham praticado os factos ou colaborado nos mesmos, que respondem criminalmente (artigo 11º, CP).

Na identificação de um determinado facto como contraordenação e do tipo de sanção a aplicar, é necessário a identificação da norma de dever de natureza substantiva e da norma de sanção que observa a consequência da infração à primeira. Neste caso, o CdMV facilita esta identificação através da organização de normas de sanção condizentes com as matérias em causa e pelo tipo residual que garante a tutela sancionatória onde ela não exista de forma específica (artigos 389º a 400º, CdVM).

Assim, de acordo com o descrito nos artigos 388º, nº 1 e 404º do CdVM está previsto a existência de dois tipos de sanções, as coimas e as sanções acessórias específicas. As coimas estão classificadas em três níveis de gravidade abstracta de facto, até junho 2009, o CdVM previa as contraordenações muito graves com sanções de um mínimo de 25.000€ a 2.500.000€, as contraordenações graves com sanções de 12.500€ a 1.250.000 e as contraordenações menos graves com coimas de 2500€ a 250.000€ (artigo 388.º, n.º 1, do CdVM).

Posteriormente, com a aplicação da Lei nº 28/2009, de 19 de Junho, os montantes das coimas foram substancialmente agravados, passando a ser de 5.000.000€ para as contraordenações muito graves, de 2.500.000€ para as contraordenações graves e 500.000€ para as contraordenações menos graves

No caso das sanções acessórias específicas ressalva-se que estão previstas cinco, a apreensão e perda de objeto da infração, incluindo o benefício obtido, a interdição temporária da atividade, que pode ir até um máximo de cinco anos; a inibição do exercício de cargos em intermediários financeiros, igualmente até um limite máximo de cinco anos; a publicação da decisão a expensas do arguido em locais determinados pela CMVM; e a revogação de autorizações ou cancelamento de registos necessários para o exercício de atividades de

intermediação. Estas sanções acessórias aplicam-se em associação com as coimas e independentemente da gravidade abstracta da contra-ordenação.

Deste modo, o regime vigente consagra um conjunto de regras de diplomas comunitários transpostas nos vários ordenamentos jurídicos nacionais, cuja consequência condiz com a aplicação de sanções contraordenacionais e noutros casos, de sanções de natureza criminal, e uma terceira consequência de natureza administrativa.

Saliente-se ainda que para os poderes de natureza conservatória (artigo 408^o, n.º 2) e cautelares (artigo 412^o), são consagradas duas formas processuais especiais, a advertência (artigo 413^o CdVM) e o processo sumaríssimo (artigo 414^o). Em sede de sanções a lei consagra sanções acessórias próprias (artigo 404^o) e a possibilidade de suspensão total ou parcial da sanção (artigo 415^o). É de igual forma previsto um regime próprio de impugnação judicial das decisões em contra-ordenações, que reforça os poderes da CMVM em relação ao regime comum das autoridades administrativas (artigos 416^o e 417^o). Julgamos que andou bem o legislador, no que concerne a esta matéria, sob pena de, nas palavras de Costa Pinto⁸² “as autoridades judiciais ficarem na posição incómoda de ver o julgamento manipulado em questões técnicas por arguidos que, neste sector em concreto, possuem níveis de especialização que são estranhos ao quotidiano judicial e aos conhecimentos exigíveis ao Tribunal e ao Ministério Público”. Assim, verifica-se que o DL n.º 486/99, de 13 de Novembro que instituiu o Código dos valores mobiliários, sucessivamente alterado, sendo a sua versão mais recente a Lei n.º 148/2015, de 09/09 confere à autoridade de regulação um estatuto único perante o tribunal no recurso judicial de decisões sancionatórias. Nas palavras de Luís Guilherme Catarino⁸³, este estatuto é típico do pragmatismo e eficácia que enformam o designado direito processual económico: (a) a autoridade é autónoma do representante do estado na pretensão sancionatória inerente à violação da legalidade, e recorre da decisão judicial que venha a ser tomada mesmo que o Ministério Público concorde⁸⁴; (b) a autoridade “participa” na audiência de julgamento através de representante próprio; (c) o MP assume como sua a acusação a decisão da autoridade, e pode desistir sem a sua autorização (“concordância”); (d) a autoridade administrativa pode não permitir que o tribunal decida, nos termos do artigo 64.º do RGCO, sem audiência de julgamento, mesmo que o arguido e o titular do controlo da legalidade democrática o aceitem; (e) findo o seu poder jurisdicional o recurso judicial do particular contra a sua decisão não é entregue no tribunal, mas junto da autoridade, que procederá ao seu envio ao tribunal; (f) antes do envio para o tribunal a autoridade

⁸² In direito dos valores mobiliários, Vol. II, p. 165.

⁸³ In regulação e supervisão dos mercados de instrumentos financeiros, fundamento e limites do governo e jurisdição das autoridades independentes, p. 754

⁸⁴ O regime excepcional conferido a estas autoridades reguladoras perante os tribunais foi igualmente conferido no âmbito ambiental, artigo 55.º da Lei 50/2006, de 29 de Agosto – Lei quadro das contra-ordenações ambientais.

reguladora pode juntar outros (não necessariamente novos) elementos, informações ou meios de prova “que considere relevantes para a decisão da causa; o tribunal tem de basear a sua decisão também na prova produzida no procedimento administrativo, artigo 416.º, n.º 2 e 4 do CodVM⁸⁵

4.1.2 Autoridade para a Concorrência

A Nova lei da Concorrência doravante designada NLdC⁸⁶ constituiu uma das principais reformas versando o reforço da competitividade estrutural da economia, com base no Memorando de Entendimento, que foi celebrado entre o Governo Português, a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional⁸⁷.

Esta Nova Lei, Lei nº 19/2012, trata da matéria das infrações e sanções no seu capítulo VII, bem como da dispensa e/ou redução das coimas aplicadas, no capítulo VIII. Ressalva-se que esta nova lei veio preencher uma lacuna existente em matéria de responsabilidade atribuída à Autoridade da Concorrência, a qual estava impedida de aplicar sanções por violações aos artigos 101º e 102º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Passando a ser consagrado no artigo 68º, nº 1, alínea b), que constitui contraordenação punível com coima, a violação do disposto nos dois artigos citados. Por seu turno, o artigo 69º determina a medida da coima, mediante a inclusão expressa de critérios adicionais, tais como, a natureza e dimensão do mercado afectado, a duração da infracção, a situação económica do visado e os antecedentes contraordenacionais. Tratam-se assim, de critérios cuja aplicação resulta da legislação subsidiariamente aplicável ou por outro lado, da jurisprudência em sede de controlo judicial da AdC.

⁸⁵ O estatuto processual das autoridades reguladoras do sector económico é semelhante ao do assistente, como que existindo uma distribuição de competências, ou seja, colabora e exerce controlo sobre a promoção ou não promoção do processo pelo MP, condiciona mesmo a tramitação do processo, e pode recorrer autonomamente artigo 416.º do CodVM e artigos 69.º e 284.º e ss. do CPP

⁸⁶ Lei n.º 19/2012, de 8 de Maio (Diário da República, 1.ª série — N.º 89 — 8 de Maio de 2012), aprovou o novo regime jurídico da concorrência, revogando a Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho (anterior lei da concorrência), e a Lei n.º 39/2006, de 25 de Agosto (anterior lei da clemência), e procede à segunda alteração à Lei n.º 2/99, de 13 de Janeiro (lei da imprensa). Cf. João Noronha, “A Aplicação no Tempo do Novo Regime Jurídico da Concorrência”, in Revista de Concorrência e Regulação, ano III, n.º 10, 2012, pp. 227 e segs

⁸⁷ “Portugal: Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality”, 17 de Maio de 2011.

Importa salientar que a NLdC (Nova Lei da Concorrência) implementou uma alteração de paradigma, não sendo estável em relação aos direitos e deveres da AdC, por um lado e pelas empresas visadas pela investigação. Teremos pois como resultado um recrudescimento da litigância que se baseia em argumentos de ausência de garantias de um processo justo e equitativo, com apelo à Constituição da República Portuguesa⁸⁸.

A AdC estava vinculada pelo princípio da legalidade na investigação e punição dos ilícitos concorrenciais, de acordo com a anterior Lei da Concorrência. Atualmente, o que mudou foi o estabelecimento de graus de prioridade no tratamento de questões relacionadas com as suas missões. Trata-se assim, de acolher no nosso ordenamento um princípio de oportunidade mitigado, que tem como desígnio garantir maior eficiência na atividade da AdC⁸⁹.

Salienta-se ainda, em relação ao princípio de oportunidade que o mesmo contraria o *princípio da legalidade* que a lei portuguesa de processo penal consagra e, que constitui na obrigatoriedade de ser o Ministério Público o promotor do procedimento criminal sempre que obtém notícia de que um crime foi cometido. Implica necessariamente, o procedimento criminal que está dependente de critérios de oportunidade, uma relação de prioridade na investigação de alguns crimes em detrimento de outros⁹⁰.

O ofendido tem a faculdade de propor ou não a ação de acordo com a sua conveniência, ao contrário da ação penal pública, informada pelo princípio da legalidade, segundo o qual não é dado ao seu titular, aquando da propositura, ponderação a respeito do ajuizamento⁹¹.

No cerne da questão sobre o princípio da oportunidade refere-se que, o mesmo, se manifesta como um exemplo típico da discricionariedade que a Administração contempla para moldar a sua atuação aos interesses públicos⁹². Assim, o legislador ao dar a opção de escolha à

⁸⁸ LUÍS SILVAMORAIS, “A Reforma do Direito Português da Concorrência no Contexto Europeu e Internacional — Visão Geral e Impacto da adopção do Princípio da Oportunidade”, apresentação em powerpoint na conferência do IDEFF “Perspectivas sobre a Reforma do Regime de Defesa da Concorrência”, em 11 de Maio de 2012, p. 10.

⁸⁹ Na redacção anterior, nos termos do art. 24.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho, “(...) sempre que a Autoridade tome conhecimento, por qualquer via, de eventuais práticas proibidas pelos arts. 4.º, 6.º e 7.º, procede à abertura de um inquérito, em cujo âmbito promoverá as diligências de investigação necessárias à identificação dessas práticas e dos respectivos agentes”.

⁹⁰ DIAS, Jorge de Figueiredo. Acordos sobre a sentença em processo penal. Porto: Conselho Distrital do Porto da Ordem dos Advogados, 2011, pp. 108

⁹¹ LUIS VASCONCELOS ABREU - “Infração Disciplinar Continuada ou Princípio da Unidade de Infração Disciplinar?” In CJA n.º 44, março/abril, 2004, pág. 28

⁹² No princípio da oportunidade, por outro lado, não exige acusação obrigatória. Em vez disso, permite que o critério sobre a decisão do Ministério Público, mesmo quando exista prova quanto à ocorrência do crime e da identidade do autor da infração, e quando não há impedimento legal para que se possa prosseguir com o assunto em termos jurídicos.

entidade competente, de instituir ou não o processo disciplinar, procurou essencialmente, acautelar a sua margem de decisão⁹³.

Assim, o princípio da decisão contempla que a administração se pronuncie sobre a matéria em questão, isto porque “constitui um dever geral decidir”⁹⁴. E, a entidade competente, por seu turno, tem o dever de decidir e informar o trabalhador do sentido da sua decisão⁹⁵.

O *princípio da oportunidade* incluído na lei, a regra geral continua a ser a obrigatoriedade da necessidade, sob análise e aprovação dos tribunais, não surge como instituto de livre aplicação mas sim, com base em situações concretas, em princípios e regras gerais do direito democrático⁹⁶.

É de notar que assumem uma relevância particular “as linhas de orientação sobre as prioridades no exercício dos poderes sancionatórios relativos à aplicação do artigo 7º, nº 1 e nº 2, da Lei nº 19/2012, de 8 de Maio, de 17 de Janeiro de 2013, que consagra o entendimento da AdC, em matéria deste novo enquadramento, e apresenta os principais procedimentos que poderão ser adoptados na respetiva aplicação. Assim sendo, os Tribunais não estão vinculados às Linhas de Orientação ou outras comunicações da AdC, embora os seus principais destinatários possam retirar delas as legítimas expectativas”⁹⁷.

A autoridade da Concorrência determina a coima a aplicar por infração danosa aos artigos 9º, 11º e 12º da Lei nº 19/2012 e aos artigos 101º e 102º do TFUE nos termos das disposições pertinentes da Lei nº 19/2012 e, igualmente das disposições do Regime Geral do ilícito de mera ordenação social (doravante RGIMOS) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro⁹⁸.

Da mesma forma, nos termos do artigo 69º, nº 1, da Lei nº 19/2012 a AdC pode considerar 9 critérios na determinação da medida da coima:

- a) A gravidade da infração para a afetação de uma concorrência efetiva no mercado nacional;
- b) A natureza e a dimensão do mercado afetado pela infração;

⁹³ Sobre o princípio da oportunidade no procedimento disciplinar, Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, Processo n.º 0896/12, 1ª Subsecção do CA, de 08/11/2012

⁹⁴ ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA - ob. cit., pág. 353.

⁹⁵ MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES, JOÃO PACHECO AMORIM - Código do Procedimento Administrativo Comentado, 2ª edição, Almedina, 2007, pág. 307

⁹⁶ Bouzat, Pierre, Pinatel, Jean, Treaty of criminal law and criminology, vol.II, Criminal

Procedure,749; Franchimont, Jacobs, Masset, Textbook of criminal procedure, Dalloz Publishing House, Paris, 1970;

⁹⁷ Cf. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 28.6.2005 (Caso C-189/02 P, Dansk Rørindustri A/S, et al., de 28.6.2005)

⁹⁸ Ver artigo 13.º da Lei n.º 19/2012.

- c) A duração da infração;
- d) O grau de participação do visado pelo processo na infração;
- e) As vantagens de que haja beneficiado o visado pelo processo em consequência da infração, quando as mesmas sejam identificadas;
- f) O comportamento do visado pelo processo na eliminação das práticas restritivas e na reparação dos prejuízos causados à concorrência;
- g) A situação económica do visado pelo processo;
- h) Os antecedentes contraordenacionais do visado pelo processo por infração às regras da concorrência;
- i) A colaboração prestada à Autoridade da Concorrência até ao termo do procedimento.

Não podendo ainda, a coima a aplicar exceder os 10% do volume de negócios realizado no exercício anterior à decisão final condenatória pela AdC, seja por cada empresa ou no caso de associações de empresas, do volume de negócios agregado das empresas associadas (artigo 69.º, n.º 2, da Lei n.º 19/2012)⁹⁹. O papel conferido à autoridade da concorrência na fase judicial do processo contra-ordenacional é também ele distinto do previsto no RGCO para as autoridades administrativas, não obstante, funcionar como legislação subsidiária, artigo 83.º da Lei 19/2012, de 08 de Maio, senão vejamos: interposto recurso da decisão final condenatória, a autoridade da concorrência ...pode juntar alegações e outros elementos ou informações que considere relevantes para a decisão da causa, bem como oferecer meios de prova artigo 87.º, n.º 2 da NLDC, a autoridade da concorrência pode opor-se a que o tribunal decida por despacho, sem audiência de julgamento artigo 87.º, n.º 5 da NLDC, a desistência da acusação pelo ministério público depende da concordância da autoridade da concorrência artigo 87.º, n.º 6 da NLDC, se houver lugar a audiência de julgamento, o tribunal decide com base na prova realizada na audiência, bem como na prova produzida na fase administrativa do processo de contra-ordenação artigo 87.º, n.º 8 da NLDC. Ademais, é concedida legitimidade à autoridade da concorrência para autonomamente recorrer das decisões que não sejam de mero expediente artigo 87.º, n.º 9 da NLDC, ou seja, tal como, anteriormente, verificado em relação aos poderes conferidos à Comissão do Mercado de Valores Mobiliários na fase judicial do processo contra-ordenacional,

⁹⁹ (Sentença do Tribunal de Comércio de Lisboa, 4.º juízo, de 29.5.2012, no proc. 349/11.7TYLSB, pp. 21-22)

também a autoridade da concorrência tem uma posição substancialmente semelhante à do assistente em processo penal¹⁰⁰

4.2 As Contraordenações ambientais

Poder-se-á referir que em matéria de ambiente, as contraordenações ambientais até à entrada em vigor da LQCA eram, essencialmente, geridas pelo RGCO, que não foi pensado para a resolução de problemas contraordenacionais na área do ambiente que impõem soluções específicas¹⁰¹.

Saliente-se que o regime jurídico nacional em matéria de ambiente é caracterizado por ser um complexo conjunto de vários instrumentos sancionatórios dispersos pelas várias áreas sem que exista uma preocupação específica de proceder a uma harmonização particular.

Assim, a LQCA classifica a contraordenação ambiental como todo o ilícito censurável que preencha um tipo legal correspondente à violação de disposições legais e regulamentares relativas ao ambiente¹⁰² que consagrem direitos ou imponham deveres, para o qual se comine uma coima¹⁰³.

A questão da punibilidade das pessoas coletivas, públicas ou privadas, constituiu-se como uma das alterações produzidas pela LQCA em relação ao RGCO. Ainda assim a nova lei prevê que a responsabilidade das pessoas coletivas ocorra em relação a actos praticados em seu nome ou por sua conta, pelos titulares dos órgãos sociais, mandatários, representantes ou trabalhadores¹⁰⁴.

Outra das particularidades que distingue a aplicação da LQCA em relação ao RGCO é a imputação subjetiva de infração, ou seja, a LQCA passa a prever a imputação a título de dolo e negligência e o RGCO prevê a punição pela prática de infrações por dolo e deixa a punibilidade a título de negligência dependente da previsão nos termos da lei.

¹⁰⁰ Outro exemplo de poderes semelhantes ao do assistente em processo penal o previsto nos artigos 228.º, 230.º e 231.º do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras.

¹⁰¹ Ponto 3 da exposição de motivos da proposta de lei nº 20/X, que deu origem à Lei nº 50/2006, de 29 de Agosto, disponível no site da Assembleia da República em:

<http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=20921>.

¹⁰² A definição do que se deve entender por legislação e regulamentação ambiental encontra-se consagrada no nº 3 do mesmo artigo.

¹⁰³ N.º 2 do art.º 1º da LQCA.

¹⁰⁴ Artigo 8º n.º 2 da LQCA.

Em matéria de determinação da coima e sanções acessórias, a mesma, é feita em função da gravidade da contraordenação, da culpa do agente, da sua situação económica e dos benefícios obtidos com a prática do facto (artigo 20º, LQCA, nº1). Na determinação da sanção aplicável são ainda tomadas em conta a conduta anterior e posterior do agente e as exigências de prevenção (nº 2). São ainda atendíveis a coação, a falsidade, as falsas declarações, simulação ou outro meio fraudulento utilizado pelo agente, bem como a existência de atos de ocultação ou dissimulação tendentes a dificultar a descoberta da infração (artigo 20º, nº 3, LQCA).

Tendo em conta a diversa experiência com outros regimes contraordenacionais setoriais, o legislador optou pela classificação das diversas infrações ambientais em três níveis distintos de gravidade, contra-ordenações leves, graves e muito graves, o que possibilita uma harmonização ao nível do estabelecimento dos limites abstractos dos montantes das coimas e, igualmente permite uma harmonização do regime processual e substantivo aplicável a cada tipo de contraordenação.

Assim, através desta classificação de critérios das infrações produzidas, evitam-se indesejáveis discricionariedades derivadas de diferentes sensibilidades, que possam ocorrer na mesma autoridade administrativa¹⁰⁵.

A Lei nº 114/2015, de 28 de Agosto veio revogar a Lei nº 89/2009, de 31 de Agosto e, estabelecer o regime aplicável às contraordenações ambientais e do ordenamento do território.

A parte I da LQCA estabelece o regime substantivo das contraordenações ambientais e, importa destacar, entre outros, o seu âmbito de aplicação. Assim, o artigo 1.º, n.º 2 consagra que “constitui contra ordenação ambiental todo o facto ilícito e censurável que preencha um tipo legal correspondente à violação das disposições legais e regulamentares relativas ao ambiente que consagrem direitos ou imponham deveres, para o qual se comine uma coima”, para efeitos do número anterior o n.º 3 do artigo n.º 1, considera “*como legislação e regulamentação ambiental toda a que diga respeito às componentes ambientais naturais e humanas como enumeradas na Lei de Bases do Ambiente*”.

Veja-se o Regulamento Geral do Ruído instituído pelo DL nº 9/2007, de 17 de Janeiro que procede à classificação das contraordenações nos termos da LQCA em leves, graves ou muito graves.

¹⁰⁵ NUNO SALAZAR CASANOVA e CLÁUDIO MONTEIRO. Comentários à lei..., p65.

Por outro lado, o artigo 8.º representa uma das alterações substanciais preconizadas pela LQCA ao consagrar que “os administradores, gerentes e outras pessoas que exerçam, ainda que somente de facto, funções de administração em pessoas coletivas, ainda que irregularmente constituídas, e outras quaisquer entidades equiparadas são subsidiariamente responsáveis: a) Pelas coimas aplicadas a infrações por factos praticados no período do exercício do seu cargo ou por factos anteriores quando tiver sido por culpa sua que o património da sociedade ou pessoa coletiva se tornou insuficiente para o seu pagamento; b) Pelas coimas devidas por factos anteriores quando a decisão definitiva que as aplicar for notificada durante o período do exercício do seu cargo e lhes seja imputável a falta de pagamento; c) Pelas custas processuais decorrentes dos processos instaurados no âmbito da presente lei.

Como foi dito anteriormente, são inúmeros os diplomas que regulamentam as contraordenações no domínio ambiental. De acordo com o artigo 22º da LQCA, o montante da coima pode atingir os 5.000.000,00 ou se especialmente, atenuada em virtude do disposto no artigo 23.º-B, um montante máximo de 2.500.000,00.

Neste sentido, saliente-se a importância do estabelecido no artigo 10º, que consagra a punibilidade da tentativa “nas contraordenações classificadas de graves e muito graves, sendo os limites mínimos e máximos da respetiva coima reduzidos para metade”.

Em face da redação do artigo 11º, e sem prejuízo do incontornável requisito de culpabilidade, os agentes individuais respondem pela coima aplicada à pessoa coletiva que é determinada nos termos das alíneas b) do artigo 22º.

Doutra banda, o artigo 12º, que consagra o erro sobre a ilicitude, o artigo 13º, que estabelece a inimputabilidade em razão da idade e o artigo 14º que consagra a inimputabilidade em razão de anomalia psíquica, todos da LQCA, correspondem *ipsis verbis* ao disposto nos artigos 9º, 10º e 11º do RGCO. Mais, o artigo 15º que consagra a autoria, o artigo 16º a cumplicidade e o artigo 17º que consagra a participação, todos da LQCA eram dispensáveis, por serem idênticos aos artigos. 26º e 27º do Código Penal e 16.º do RGCO, respetivamente.

O artigo 20º da LQCA consagra a determinação da medida de sanção. Por seu turno, o RGCO estabelece que a determinação da medida da coima afere-se em função da gravidade da

contraordenação, no âmbito da culpa, da situação económica do agente e do benefício económico que este retirou da prática da contraordenação (artigo 18º, nº 1).

A LQCA adotou os mesmos critérios gerais que o RGCO, em termos de conduta anterior e posterior do agente (alínea e) do nº 2 do artigo 71º do CP) e em matéria de exigências de prevenção, cfr. o artigo 71º, nº 1, CP. São ainda consideradas atendíveis, a coação, a falsificação, as falsas declarações, a simulação ou outro meio fraudulento utilizado pelo agente e, a existência de actos de ocultação ou dissimulação que apresentam tendência para dificultar a descoberta da infração. Pelo que, a consideração destas circunstâncias obriga a um dever de fundamentação específico sob a pena de nulidade de decisão¹⁰⁶.

De acordo com o artigo 21º as contraordenações são classificadas em leves, graves e muito graves. Esta solução foi adotada com vista a obviar a necessidade de alterar todos os diplomas específicos que preveem contraordenações no domínio ambiental e decorrente da necessidade de se proceder à atualização dos montantes das coimas.

Outro dos princípios inovadores da LQCA e, igualmente, adotado pelo Regime Jurídico da Concorrência é a previsão como ilícito contraordenacional, pelo incumprimento de ordens ou mandatos legítimos de autoridade administrativa transmitidos por escrito aos seus destinatários (artigo 25º). Já em termos de normas sobre concurso de contraordenações, descritas no artigo 27º, são semelhantes às previstas no artigo 19º do RGCO. O mesmo ocorre na proposta de lei, relacionada com as normas sobre o concurso de infrações. Embora, seja pertinente referir que de acordo com a versão definitiva do artigo 28º, n.º 1 da LQCA, se o mesmo facto constituir crime e contraordenação ambiental, o arguido é punido a título de crime, sem prejuízo da aplicação das sanções acessórias previstas para a contra-ordenação, quando se verifique concurso de crime e contra-ordenação, ou quando, pelo mesmo facto, uma pessoa deva responder a título de crime e outra a título de contra-ordenação, o processamento da contra-ordenação cabe às autoridades competentes para o processo criminal, nos termos do RGCO, artigo 28.º, n.º 2 da LQCA.

Sublinhe-se que o pagamento da coima após a notificação da decisão administrativa que a aplicou preclui o direito de impugnação judicial relativamente à mesma artigo 52.º-A da LQCA. Do papel das autoridades administrativas competentes para o processamento de contra-ordenações ambientais na fase judicial regula o artigo 55.º da LQCA.

¹⁰⁶ v.g., Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 16-10-2002, proc. 02P2534, disponível em www.dgsi.pt.

4.3 As Contraordenações laborais

Nos termos do disposto no artigo 548.º do Código do Trabalho¹⁰⁷, revisto pela Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro, é contraordenação laboral o facto típico, ilícito e censurável que consubstancie a violação de uma norma que consagre direitos ou imponha deveres a qualquer sujeito no âmbito da relação laboral e que seja punível com coima.

Assim, este conceito de contraordenação é constituído de quatro elementos, o primeiro, pressupõe uma tipificação legal, e por essa razão não é possível recorrer à analogia, e semelhança que ocorre no Direito Penal, em segundo, o facto da infração ter de representar um ilícito censurável, em terceiro, implicar a violação de normas que consagrem direitos ou imponham deveres a qualquer sujeito no âmbito da relação laboral, ou seja, às normas do Direito do Trabalho e, por último, que seja punível com coima.

Em relação ao procedimento contraordenacional, está consagrado no artigo 549.º, do código de trabalho (doravante, CT), sendo aplicáveis, subsidiariamente as normas do RGCO, a sua disciplina esteve sempre regulada nos artigos 630.º a 640.º do CT, aprovado pela Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto, até à entrada em vigor, em 1 de Outubro de 2009, da Lei n.º 107/2009, de 14 de Setembro, que veio aprovar o regime processual aplicável às contraordenações laborais e de segurança social (artigo 1.º e n.º 1 do artigo 65.º deste diploma).

São igualmente aplicáveis ao processamento das contraordenações laborais, com as necessárias adaptações os preceitos reguladores do processo de contraordenações previstos pelo RGCO, no artigo 60º da Lei nº 107/2009.

Refira-se que o empregador é responsável pelas contraordenações laborais, mesmo que praticadas pelos seus trabalhadores no exercício das suas funções, sem prejuízo da responsabilidade cometida por lei a outros sujeitos (artigo 551º, nº 1, CT). Imputa-se assim a

¹⁰⁷ Doravante designado por CT

responsabilidade pela prática da contraordenação ao empregador, ainda que seja o trabalhador a cometer a infração.

O artigo 550.º do CT consagra um dos casos em que é admissível a punição por factos praticados com negligência, prevista no artigo 8.º, n.º 1 do RGCO, porquanto, a negligência nas contra-ordenações laborais é sempre punível.

Por outro lado, nos termos do descrito no artigo 2º, nº 1, alínea a) da Lei nº 107/2009, o procedimento das contraordenações laborais compete à Autoridade para as Condições de Trabalho, doravante designada por ACT, e ao instituto da segurança social, quando estejam em causa contra-ordenações praticadas no âmbito do sistema de segurança social. Assim, a aplicação das coimas e sanções acessórias que correspondem às contraordenações laborais cabe ao Inspetor-geral do Trabalho de acordo com o consagrado no artigo 5º, nº 2, alínea d) do Decreto-Lei nº 326-B/2007, de 28 de Setembro.

Em adição, o Inspetor-Geral pode delegar estes poderes, nos termos dos artigos 35 e ss do Código do Procedimento Administrativo, em particular nos subinspetores gerais e nos dirigentes com a competência inspetiva (n.º 3 do art. 3.º da Lei n.º 107/2009 e n.º 4 do artigo 5.º do DL n.º 326-B/2007).

No âmbito laboral, a instrução do procedimento contraordenacional e a aplicação da coima cabe à ACT, artigo 2º, nº 1, alínea a) do RPCOLSS, e ao ISS, art.º 2º, n.º 1, alínea b) do RPCOLSS¹⁰⁸, sem prejuízo da possibilidade de recurso sobre a decisão proferida pelas autoridades administrativas para o Tribunal do Trabalho, art.º 34º do RPCOLSS e art.º 59º do RGCO e art.º 126.º, n.º 2 da LOSJ¹⁰⁹.

De acordo com o artigo 13º do RPCOLSS, a fase administrativa do processo contraordenacional inicia-se através da elaboração do auto notícia ou pela participação, neste último caso, quando relativamente às infracções de natureza contra-ordenacional a sua verificação não tenha sido comprovada pessoalmente pelo inspector do trabalho ou da segurança social, procedendo-se à elaboração de participação instruída com os elementos de prova existentes e a indicação de, pelo menos, duas testemunhas e o máximo de cinco, e com o auto de infracção, nos termos do artigo 14.º do RPCOLSS. Saliente-se, a possibilidade de constituição enquanto assistentes conferida às associações sindicais representativas dos trabalhadores, a

¹⁰⁸ Regime Processual das Contraordenações Laborais e de Segurança Social.

¹⁰⁹ – Lei da Organização do Sistema Judiciário.

esta constituição de sujeito processual são aplicáveis as disposições do CPP, artigo 23.º, n.º 1 e 2 do RPCOLSS. Assinale-se, de igual modo a previsão de um processo especial para as infracções classificadas como leves ou graves, com valor mínimo legal inferior ou igual ao valor de 10 UC, nos termos do artigo 28.º do citado normativo.

A forma e prazo de apresentação da impugnação judicial, corresponde ao regime previsto no RGCO, com a particularidade de o recorrente poder obstar ao efeito meramente devolutivo da mesma, mediante o depósito do valor da coima e das custas do processo, no prazo para a dedução da impugnação, em instituição bancária aderente, a favor da autoridade administrativa competente que proferiu a decisão de aplicação da coima, o depósito pode ser substituído por garantia bancária, na modalidade “à primeira solicitação”, de acordo com o disposto no artigo 35.º, n.º 2 e 3 do RPCOLSS. Assinale-se, que diferentemente do previsto no RGCO, no que respeita à retirada da acusação, o ministério público necessita da concordância, não só do arguido, mas também da autoridade administrativa, conforme artigo 41.º do RPCOLSS.

Da participação da autoridade administrativa em juízo regula o artigo 45.º do RPCOLSS e de igual forma, verificamos um ligeiro afastamento relativamente ao regime geral, por um lado, pelo carácter de urgência¹¹⁰ a que obedece a comunicação a efectivar pelo tribunal à autoridade administrativa da sentença, bem como das demais decisões finais, nos termos do disposto no n.º 3 da norma citada, por outro, constitui o ministério público na necessidade de solicitar a pronúncia por escrito da autoridade administrativa, nos casos de arquivamento do processo contra ordenacional, afim de ser equacionado um eventual recurso, nos termos do seu n.º 2. Destarte, o prazo de interposição do recurso das decisões da primeira instância, nos casos em que seja admitido, nos termos do artigo 49.º do RPCOLSS é alargado para 20 dias, conforme dispõe o artigo 50.º do mesmo diploma legal, contrariamente ao prazo estatuído no regime geral que é de 10 dias, artigo 74.º do RGCO.

¹¹⁰ A Lei utiliza o adjectivo “imediato”.

6. O Ministério Público no âmbito do Processo contraordenacional

O Ministério Público é o órgão encarregado de representar o Estado, participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, exercer a acção penal orientada pelo princípio da legalidade e defender a legalidade democrática, bem como os interesses que a lei determinar¹¹¹. O Ministério Público goza de autonomia em relação aos demais órgãos do poder central, regional e local¹¹². A autonomia do Ministério Público caracteriza-se pela sua vinculação a critérios de legalidade e objetividade e pela exclusiva sujeição dos magistrados e agentes do Ministério Público às diretivas, ordens e instruções previstas na lei (artigo 2º, do Estatuto do Ministério Público). Nesta dupla sujeição à lei e à hierarquia consiste a autonomia do Ministério Público.

O Ministério Público, no quadro atual, não tem qualquer intervenção no processo das contraordenações na sua fase administrativa, não lhe cabendo quaisquer tarefas de impulso processual ou de fiscalização da acção da autoridade administrativa; e nas situações em que a lei preveja a existência de intervenções judiciais relativamente a atos instrutórios do processo das contraordenações é aplicável relativamente a esses atos o disposto no n.º 1 do artigo 53.º do Código de Processo Penal.

Por outro lado, importa também não perder de perspectiva, tal como refere FIGUEIRDO DIAS, a «dificuldade prática – que em certos casos será mesmo de impossibilidade – de manter uma estrita e completa separação entre processo de contraordenação e processo penal. Não raramente sucederá, desde logo, que só no decurso do processo se poderá determinar se a conduta do arguido integra um crime, uma contraordenação, ou até uma e outro»¹¹³, o que justifica o regime de conversão do processo de contraordenação em processo penal, previsto no artigo 76.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, ou o regime de conhecimento de contraordenações no processo penal, decorrente dos artigos 77.º e 78.º do mesmo diploma.

¹¹¹ Cfr., artigo 1.º da Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro que instituiu o Estatuto do Ministério Público e artigo 219.º, n.º 1 da CRP

¹¹² Artigo 2.º, n.º 1 da Lei 47/86, de 15 de Outubro.

¹¹³ Temas Básicos da Doutrina Penal, Coimbra Editora, 2001, p. 153.

Incumbe deste modo à Administração o conhecimento das infracções e o respectivo sancionamento, sendo os tribunais chamados apenas a intervir, pela via do recurso de impugnação, em caso de discordância dos condenados relativamente às decisões proferidas, em primeiro nível, pela Administração.

No que à intervenção do Ministério Público na fase do recurso de impugnação do processo das contra-ordenações, respeita, tem os seus momentos essenciais na: i) apresentação dos autos ao juiz, artigo 62.º, n.º 1 do RGCO; ii) na retirada da acusação, artigo 65.º - A do RGCO; iii) na promoção da prova, artigo 72.º do RGCO; iv) na participação em audiência, artigo 69.º do RGCO; v) na interposição de recurso da sentença ou do despacho judicial proferido nos termos do artigo 64.º e 73.º do RGCO, além disso, o MP é ouvido sobre a decisão por despacho, artigo 64.º, n.º 2 do RGCO e sobre a retirada do recurso, por parte do arguido, artigo 71.º, n.º 2 do RGCO. O recurso concretiza o direito de acesso aos tribunais dos arguidos sancionados pela prática de uma contra-ordenação, atribuindo-lhes a oportunidade de discutir perante uma instância independente os fundamentos daquela sanção¹¹⁴ e a exequibilidade da mesma, o que tem importantes consequências na análise da intervenção do ministério público na sua tramitação. Isto porque, no processo contra ordenacional, após o envio dos autos, pela autoridade administrativa, da impugnação judicial deduzida pelo arguido, para o Ministério Público é este último que assume a defesa do interesse público materializado na pretensão sancionatória do Estado e as funções persecutórias anteriormente detidas pela autoridade administrativa no decurso da fase administrativa¹¹⁵.

Assim, passando o Ministério Público a ser o titular das funções anteriormente confiadas à autoridade administrativa levantam-se algumas questões quanto ao nível de relações que se estabelecem entre a autoridade administrativa e o Ministério Público na fase da impugnação judicial, bem como, de entre os momentos principais de intervenção do Ministério Público, quais serão aqueles que se entrecruzam com as atribuições que lhe são conferidas no processo criminal, sendo certo, que na aplicação das normas processuais previstas no RGCO se tem generalizado uma tendência no sentido de as interpretar de acordo com o CPP.

Ora, nas palavras de Leones Dantas¹¹⁶ apesar de o artigo 62.º falar em acusação dizendo que a apresentação do processo ao juiz “vale como acusação”, tal acto não tem natureza, nem desempenha a função processual da acusação em processo penal, conquanto a acusação em

¹¹⁴ Sobre a natureza do recurso de impugnação, cfr. Helena Bolina

¹¹⁵ De facto, ao remeter o processo ao Ministério Público a autoridade administrativa perde a disponibilidade do mesmo, não podendo a partir daí, dele desistir, apenas pode revogar a decisão de aplicação da coima até ao envio dos autos ao Ministério Público, de acordo com o artigo 62.º, n.º 2 do RGCO.

¹¹⁶ In questões laborais, ano VIII, 2001, o ministério público no processo das contra-ordenações, p. 27

processo penal é na sua essência um acto decisório do MP do qual decorre a submissão a julgamento de alguém que, surge no termo de uma fase processual – o inquérito – e é objecto de uma forma típica de impugnação, o requerimento de abertura de instrução. Sem prejuízo de não ser esta a natureza da acusação na vigência do CPP de 1929, que vigorava na data em que foram publicados, quer o DL 433/82, de 27 de Setembro, quer o seu antecessor, o DL 232/79, de 24 de Julho¹¹⁷.

Deste modo, é de rejeitar a equiparação deste acto processual à acusação em processo penal, convertendo a intervenção do MP num despacho idêntico ao do encerramento do inquérito. Quando muito, impugnada judicialmente a decisão administrativa, cabe ao Ministério Público fazer um controle formal dos requisitos e condições da respectiva remessa a juízo, sob pena de o seu papel e competências ficarem vazios de conteúdo, neste sentido, veja-se o acórdão da Relação de Lisboa¹¹⁸.

Ademais, no processo das contra-ordenações, não se pode separar a fase administrativa e a fase de recurso, como se a primeira tivesse uma característica comum à das fases preliminares do processo penal e a do recurso a função do julgamento naquele processo, pela simples razão: de que, o processo contra-ordenacional na fase administrativa cumpre por inteiro os objectivos do processo, que são: conhecer do facto e fixar consequências sancionatórias derivadas da sua prática e caso não seja impugnada, esgota os objectivos do processo¹¹⁹.

No que diz respeito à retirada da acusação prevista no artigo 65.º - A, segundo Leones Dantas, a mesma é um instituto análogo à desistência da acusação, nos processos de natureza penal relativos a crimes particulares – artigos 50.º e 51.º do CPP e determina o arquivamento do processo.

Ou seja, a retirada da acusação, com o acordo do arguido¹²⁰, decorre da discricionariedade do Ministério Público, não podendo o juiz do processo sindicar os fundamentos da mesma, diferente, no entanto, da desistência do recurso em processo penal, que não têm influência na exequibilidade da decisão numa primeira instância impugnada, quer tenha sido condenatória ou

¹¹⁷ Na vigência desse código de processo penal, relativamente ao processo de transgressões, vigorava uma norma paralela, a do & único do artigo 2.º do DL 35 007, de 13 de Outubro de 1945, que previa a remessa ao tribunal do auto de notícia “equivale, para todos os efeitos, à acusação em processo penal”.

¹¹⁸ Acórdão da Relação de Lisboa de 12-04-2011, proc.195/11.8TBCLC.L1-5, disponível em DGSJ

¹¹⁹ Mais desenvolvimentos In questões laborais, ano VIII, 2001, o ministério público no processo das contra-ordenações, p. 28

¹²⁰ A audição do arguido é obrigatória, decorre da parte final do artigo 65.º - A do RGCO, a acusação só pode ser retirada com o acordo do arguido, se o arguido se opuser, o Ministério Público não pode retirar a acusação.

absolutória. Sublinhe-se que, em regra¹²¹, a retirada da acusação deve ser antecedida da audição da autoridade administrativa, nos termos do artigo 65.º - A, n.º 2 até pelas especificidades das matérias que são objecto do direito das contra-ordenações e a dificuldade que as instâncias judiciais têm em lidar com as mesmas.

Outro dos momentos essenciais da intervenção do Ministério Público, como anteriormente referido, encontra-se na promoção da prova, a qual nos termos do artigo 72.º, n.º 1 da RGCO é a seguinte: “compete ao Ministério Público promover a prova de todos os factos que considere relevantes para a decisão”, sendo certo, que no processo contra ordenacional não vigora o princípio da imediação¹²², pelo que a prova produzida na fase administrativa não tem de ser reproduzida na fase judicial perante o tribunal e pode servir de suporte à decisão do recurso¹²³, neste sentido, observe-se o previsto no artigo 416.º, n.º 4 do Código dos valores mobiliários “se houver lugar a audiência de julgamento, o tribunal decide com base na prova realizada na audiência, bem como na prova produzida na fase administrativa do processo de contra-ordenação”, cabe ao Ministério Público pronunciar-se quanto aos meios de prova a produzir em audiência quanto aos factos que considere importantes para a decisão e que não tenham sido considerados em momento anterior, idêntica atribuição, embora com reservas, é concedida às autoridades, conforme estatuído no artigo 70.º, n.º 1, na parte em que refere que “o Tribunal concederá às autoridades administrativas a oportunidade de trazerem à audiência os elementos que repute convenientes para uma correcta decisão do caso questão...”, do exposto, nomeadamente, do facto de não vigorar o princípio da imediação em sede de audiência de julgamento em processo contra ordenacional, resultam duas consequências práticas muito importantes. Em primeiro lugar, o depoimento da testemunha ausente na audiência pode ser lido sem as restrições do artigo 356.º do CPP. Em segundo lugar, a testemunha presente na audiência pode ser confrontada com o seu anterior depoimento, prestado diante da autoridade administrativa, permitindo-se, assim ao tribunal valorar a versão que considerar mais próxima da verdade.

¹²¹ O parecer prévio da autoridade administrativa sobre a retirada da acusação não é vinculativo, podendo o Ministério Público decidir em sentido contrário, contudo, no novo regime processual das contra-ordenações laborais e de segurança social, a retirada da acusação depende de acordo do arguido e da autoridade administrativa (artigo 41.º da lei n.º 107/2009, de 14 de Setembro).

¹²² Refere Paulo Pinto de Albuquerque, no seu Comentário ao Código de Processo Penal, 4.º edição, Universidade Católica, que “o princípio da imediação consiste em que só podem ser valoradas na sentença as provas que tiverem sido produzidas ou examinadas na audiência de julgamento..., com as excepções previstas nos artigos 129.º, n.º 1 e 356, n.º 1 a 5 e 357.º, n.º 1 do CPP.”

¹²³ Refere, Costa Pinto, “o ilícito de mera ordenação social e a erosão do princípio da subsidiariedade”, direito penal económico e europeu, Vol. I, Coimbra

Quanto à participação do Ministério Público na audiência de julgamento do recurso de impugnação¹²⁴ não tem particularidades relativamente às audiências de julgamento previstas no CPP.

Com efeito, o Ministério Público desempenha aí uma função de colaboração com o tribunal na descoberta da verdade e na realização do direito, obedecendo em todas as intervenções processuais a critérios de estrita objectividade, conforme disposto no artigo 53.º, n.º 1 do CPP, na verdade, o Ministério Público não pode desligar-se do interesse público que representa junto do tribunal, ainda para mais não tendo a autoridade administrativa nesta fase do processo o estatuto de sujeito processual, o que limita as suas possibilidades de participação na audiência e de discordância para com as decisões proferidas, o que impõe ao Ministério Público um especial cuidado no modo como acompanha estas audiências¹²⁵.

Efectivamente, o ordenamento jurídico pressupõe a determinação do Ministério Público no processo, contribuindo, activamente, para aprofundar o contraditório na audiência e consequentemente para a realização da justiça. Para a realização desse desiderato deve o Ministério Público privilegiar o contacto com as autoridades administrativas, melhorando, dessa forma, o seu conhecimento sobre os factos em análise na audiência, em ordem, caso se justifique, a recorrer da decisão proferida.

A interacção entre o Ministério Público e as autoridades administrativas, refere Leones Dantas, pode realizar-se de várias formas, quer através do contacto directo e fora da audiência com os funcionários convocados para a aquela, quer através do contacto com os responsáveis pela autoridade administrativa.

Por seu turno, na interposição de recurso da sentença ou do despacho judicial proferido nos termos do artigo 64.º conjugado com o artigo 73.º, ambos do RGCO, a natureza dos ilícitos de mera ordenação social e o carácter meramente pecuniário da coima, justificam as limitações ao recurso para o tribunal da relação das decisões proferidas no processo de contra-ordenação. Saliente-se que, no direito das contra-ordenações vigora o princípio da irrecorribilidade das decisões, só sendo recorríveis as decisões cuja impugnação esteja expressamente prevista, o artigo 73.º prevê as situações em que existe o direito ao recurso, este deriva do montante da coima aplicada, da aplicação ou não de sanções acessórias, da absolvição do arguido ou do

¹²⁴A presença do Ministério Público na audiência do recurso de impugnação no processo contra ordenacional é obrigatória, a sua falta gera nulidade insanável do processo, nos termos do artigo 119.º al. b), do CPP, conjugado com o artigo 41.º do RGCO.

¹²⁵Sobre as relações entre a autoridade administrativa e as judiciárias na fase de recurso, cfr. “o direito das contra-ordenações e o ambiente”, textos, ambiente e consumo II, 440 e ss.

arquivamento do processo nos casos em que a autoridade administrativa tenha aplicado uma coima superior a €249,40 ou em que tal coima tenha sido reclamada pelo Ministério Público, a impugnação judicial tenha sido recusada e o tribunal decidir através de despacho não obstante o recorrente se ter oposto a tal, bem como nos casos em que a relação, a requerimento do arguido ou do ministério público, aceitar o recurso da sentença quando tal se afigure manifestamente necessário à melhoria da aplicação do direito ou à promoção da uniformidade da jurisprudência¹²⁶. A ratio é a seguinte, se os factos já foram alvo de um processo perante a autoridade administrativa em relação ao qual a lei assegura plenas garantias de defesa¹²⁷, e se a decisão tomada no final desse processo (fase administrativa) já foi objecto de uma apreciação judicial, compreende-se que se limite o direito ao recurso das decisões proferidas para o tribunal da relação. Refira-se que, nos casos de concurso de crime e contra-ordenação ou de responsabilidade por um mesmo facto a título de crime por uma pessoa e a título de contra-ordenação por outra, o recurso relativo às contra-ordenações não obedece ao disposto no artigo 73.º do RGCO, por força do artigo 78.º, n.º 1 e 3 do mesmo diploma, nestes casos a admissibilidade do recurso afere-se pelas regras do CPP, mesmo no caso de ser interposto recurso apenas da coima¹²⁸.

Vejamos, agora a decisão por despacho, prevista no artigo 64.º do RGCO, diríamos que são necessárias três condições, a primeira o juiz considerar desnecessária a audiência de julgamento; a segunda o arguido não se opor a decisão por esse meio, nem requerer produção de prova e por último, também o ministério público não se opor à decisão dessa forma, segundo Leones Dantas, “trata-se de um instituto típico do processo das contra-ordenações e materializa uma forma abreviada de apreciação do recurso”, sendo certo que, a oposição de um dos sujeitos processuais supra referidos não obsta a decisão por despacho, é no entanto fundamento autónomo de recurso, por força do artigo 73.º, n.º 1, al. e) do RGCO.

Nas palavras do mesmo autor, “o seu campo de aplicação correlaciona-se com os recursos que tenham por objecto apenas questões de direito, ou em que havendo controvérsia sobre a matéria de facto, o processo contenha meios de prova que permitam a decisão e a dispensa com esse fundamento da realização da audiência”.

¹²⁶ Pode questionar-se se o recurso para fixação de jurisprudência, previstos nos artigos 437.º e ss. do CPP é admissível no processo das contra-ordenações, não parece plausível, por duas ordens de razão, primeiro o processo das contra-ordenações tem um instituto próprio, artigo 73.º, n.º 2, segundo a própria lei, nos termos do disposto no artigo 75.º, n.º 1, afirma expressamente que não cabe recurso das suas decisões.

¹²⁷ O direito de audição e defesa do arguido previsto no artigo 50.º do RGCO.

¹²⁸ Acórdão do TRP, de 14.10.1998, processo 9710961, mas mais restritamente acórdão do TRC, de 26.5.1999, processo 1247/99, considerando que, no caso de concurso de crime e contra-ordenação, se for interposto recurso apenas quanto à contra-ordenação, ele sobe nos termos do RGCO. Assim, é admissível recurso da coima igual ou inferior a 249,40 euros, sem autorização prévia do Tribunal da Relação, nos referidos casos de concurso de crime e de contra-ordenação.

Analiseemos, de seguida, o que nos impõe dizer sobre a retirada do recurso, por parte do arguido, prevista no artigo 71.º do RGCO, só é possível até à sentença em 1.ª instância ou até ser proferido o despacho previsto no n.º 2 do artigo 64.º do RGCO, não obstante, depois do início da audiência do julgamento, o recurso só poder ser retirado mediante acordo do ministério público, nos termos do mesmo normativo no seu n.º 2, saliente-se que, segundo Leones Dantas, “a oposição do ministério público faz hoje muito pouco sentido, atenta a introdução do princípio da reformatio in pejus, tal oposição fazia sentido quando vigorava a versão inicial do diploma que permitia o agravamento da condenação de que o arguido fora alvo, porquanto ela conduzirá à manutenção do decidido pela autoridade administrativa”. A consagração do princípio da reformatio in pejus foi uma das mudanças mais significativas que resultaram da revisão de 1995 e da que maiores dificuldades cria na aplicação do direito de mera ordenação social, resultando não raras vezes numa mera manobra dilatória para impedir a execução da decisão condenatória.

Por último, tentaremos retirar as eventuais comparações da relação do ministério público com os órgãos de polícia criminal no processo penal com a relação do ministério público com as autoridades administrativas na fase judicial do processo contra-ordenacional. De acordo com o artigo 55.º do CPP “compete aos órgãos de polícia criminal coadjuvar as autoridades administrativas com vista a realização do processo, ora, a competência de coadjuvação dos OPC no processo penal inclui, a competência cautelar própria que se manifesta em as OPC terem competência própria para colher notícia dos crime, tomar medidas cautelares e de polícia, artigos 248.º a 253.º do CPP e proceder à detenção de pessoas, conforme artigos 254.º a 261.º do CPP, sublinhe-se que os actos cautelares ou de polícia e a detenção só são válidos se forem convalidados pela autoridade judiciária competente. Os OPC têm ainda um poder de promoção autónoma das intervenções judiciais restritivas de direitos fundamentais quando haja urgência ou perigo na demora. Do que flui, amparados nas palavras de Paulo Pinto de Albuquerque¹²⁹, os órgãos de polícia criminal não são sujeitos processuais, mas antes auxiliares das autoridades judiciárias. Nesta medida, são ilegais quaisquer orientações internas das OPC relativas aos objectivos e prioridades de investigação e política criminal que extravasem a estrita organização burocrática dos serviços. Pelo exposto, é possível retirar algumas semelhanças nas relações que se estabelecem entre por um lado as OPC e o ministério público no processo criminal e as autoridades administrativas e o ministério público na fase judicial do processo contra-ordenacional. A primeira que, quer as autoridades administrativas, quer as OPC não são verdadeiros sujeitos processuais nas matérias em análise, sem prejuízo do estatuto equiparável ao assistente em processo penal que é atribuído às entidades reguladoras das actividades económicas, desde logo, pela possibilidade de interposição de recurso das decisões judiciais que

¹²⁹ Em anotações ao artigo 55.º do seu comentário ao código processo penal, p. 167.

lhes sejam desfavoráveis. segundo, as suas áreas de intervenção nos processos respectivos, dependem, por via de regra, em primeira instância de decisão da autoridade judiciária competente.

Em suma, pese embora, na fase judicial competir ao ministério público a assunção da pretensão sancionatória do Estado, por via da regra, os interesses do ministério público e das autoridades administrativas são coincidentes e nesse sentido toda a colaboração recíproca é necessária, em bom rigor, o ordenamento jurídico pressupõe o empenhamento do Ministério Público no processo, contribuindo, para aprofundar o contraditório na audiência e consequentemente para a realização da justiça. Do que flui, o mesmo equivale a dizer que, na realização desse desiderato deve o Ministério Público privilegiar o contacto com as autoridades administrativas, melhorando, dessa forma, o seu conhecimento sobre os factos em análise na audiência, em ordem, caso se justifique, a recorrer da decisão proferida.

É, portanto, fundamental a interacção entre o Ministério Público e as autoridades administrativas, que de acordo com Leones Dantas, pode realizar-se de várias formas, quer através do contacto directo e fora da audiência com os funcionários convocados para a aquela, quer através do contacto com os responsáveis pela autoridade administrativa, para a descoberta da verdade material e por inerência para a realização da justiça e do direito.

Conclusão

Aqui chegados, cremos estar em condições de enunciar algumas conclusões que, na nossa perspectiva, permitirão uma melhor compreensão do estudo a que nos propusemos: analisar o papel das autoridades administrativas na fase judicial do processo de contraordenação.

De qualquer forma, deverá ser dado como ponto assente que, o trabalho acabará por reunir apesar do nosso esforço, muitas limitações, sendo certo que, as lacunas existentes numa investigação são também positivas, na medida, em que podem servir de ponto de partida para novas investigações. Assim, e em termos genéricos chegamos às conclusões seguintes: as contra-ordenações nasceram em 1979 mas o seu regime (ainda hoje aplicável) data de 1982. A regra básica era, à época, relativamente simples de transcrever: importava tutelar “uma área em que as condutas, sem constituírem ofensas graves aos bens essenciais da vida em comunidade, são, apesar disso, merecedoras de sanção”. Foi esta frase que o legislador escreveu em 1989 quando fez a primeira revisão ao regime geral.

Doutra banda, havia um movimento de descriminalização e esse movimento era um sinal da moderna política criminal. Ou seja, porque nem tudo podia ser crime, criou-se um regime para punir coisas mais simples, menos graves.

Mas o legislador descontrolou-se e muita coisa que não deveria ser contra ordenação passou a ser qualificada como tal. A determinada altura passou a admitir-se com grande facilidade que se aplicassem coimas de milhões. Coimas muitas vezes superiores às multas penais mas aplicadas com um regime simplificado, especialmente em alguns sectores regulados: actividade financeira; valores mobiliários; concorrência.

Como se disse a moldura legal das sanções aplicáveis alcança, nos dias de hoje, valores inimagináveis, e a natureza e as consequências de medidas cautelares possíveis podem colidir

com direitos fundamentais. A proporcionalidade, valor constitucional fundamental¹³⁰ e regra de vida, não parece ser princípio muito valorizado ou entendido no quadro do absoluto da razão técnica. Nas palavras do Presidente do Supremo Tribunal de Justiça “o direito de mera ordenação social tem sofrido, nos tempos mais recentes, uma deriva na razão da sua natureza e dos seus fundamentos dogmáticos”¹³¹, porquanto, o direito das contra-ordenações só tem sentido e razoabilidade para infracções de menor gravidade, sem ressonância ética, facilmente investigáveis, com implicações e consequências limitadas, e obviamente com previsão de sanções proporcionais, isto é, se as infracções são consideradas graves, e se consequentemente as sanções aplicáveis correspondem a essa gravidade, só pode ser porque afectam valores fundamentais de ordenação constitucionalmente tutelados e nesse caso, então a investigação e o julgamento só poderão ser da competência das autoridades judiciais.

Mas se na ponderação axiológica as infracções não forem susceptíveis de assumir dimensão penal, então as sanções e as consequências não podem ser da medida que em alguns casos estão reguladas para as contra-ordenações no quadro da regulação, sob pena de afectarem o núcleo essencial do princípio da proporcionalidade das infracções e das sanções consagrado na Constituição da República Portuguesa. Doutra banda, os processos sancionatórios pressupõem o respeito por princípios com dignidade Constitucional, ou assumidos e densificados em instrumentos internacionais de direitos fundamentais: as garantias do processo equitativo, e entre estas o direito de acesso ao juiz e aos tribunais. Ora, o respeito pelos princípios fundamentais do processo, nas palavras do Presidente do STJ, não dependem tanto das qualificações nacional e nominal das infracções que têm por objecto, mas da natureza material das sanções previstas e aplicáveis.

Ainda segundo o mesmo autor, os critérios para determinar o nível das garantias e a natureza penal da infracção relevam do grau de severidade da sanção aplicável, do montante, quando pecuniária, da aplicação de sanções acessórias, ou das consequências de inibições e interdições previstas na honra profissional, como impõe o princípio do primado da materialidade subjacente. Por aplicação destes critérios, não obstante a qualificação nacional fosse administrativa, o TEDH considerou de natureza penal, submetida às exigências do processo equitativo, as infracções pelas quais a CONSOB italiana aplicou as sanções pecuniárias e interdições e que foram objecto de apreciação no caso GRANDE STEVENS vs ITÁLIA, de 4 de Março de 2014, num procedimento por infracção às regras do mercado de capitais, em que foram

¹³⁰ Artigo 18.º, n.º 2 da CRP

¹³¹ Intervenção do Presidente do Supremo Tribunal de Justiça na sessão de encerramento do colóquio sobre “regulação e consumidor: problemas actuais e desafios”, tida lugar no dia 4 de Maio de 2015, na Nave Central do edifício sede do Banco de Portugal, em Lisboa.

aplicadas sanções pecuniárias de 3 a 5 milhões de euros e interdições profissionais por 2 a 4 meses, o TEDH considerou que afectava o princípio da imparcialidade objectiva a confusão na mesma entidade das funções de investigação, acusação e aplicação de sanções, mais, que vista a natureza materialmente penal da infracção, a aplicação de sanções só poderia ter lugar precedida de discussão oral e contraditória em audiência pública. E, obviamente, com possibilidade de recurso para um tribunal com jurisdição para reapreciar “a declaração de culpabilidade e a condenação” artigo 2.º do Protocolo 7.º da CEDH, aliás, como também impõe o artigo 32.º, n.º 1 da CRP. De novo, nas sábias palavras do Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, a construção actual do regime de impugnação judicial das decisões administrativas sancionatórias das entidades reguladoras revela um estreitamento de perspectivas, com danos para os princípios da jurisdição e do processo equitativo¹³², com os inerentes riscos de enfraquecimento do Estado de direito democrático.

Em suma síntese, ao longo do trabalho fomos observando a complexidade do sistema punitivo que deixou de ter o direito penal e os tribunais os seus únicos representantes. Perante esta dupla relevância – penal e administrativa – o direito contraordenacional deve ser encarado como uma realidade híbrida, que constitui, nas esclarecedoras palavras de Duarte de Almeida (2008: 15), “o resultado de um casamento de conveniência entre o Direito Penal e o Direito Administrativo”¹³³. Administrativo, pela competência que é atribuída às autoridades administrativas, na fase administrativa, para o processamento das contra-ordenações e a aplicação das coimas e das sanções acessórias. Penal, num âmbito consideravelmente mais amplo, não só, pela conexão ao direito penal e ao direito processual espelhada nos artigos 32.º e 41.º do Regime Geral das contra-ordenações, mas também, nos factos seguintes: a equiparação das garantias constitucionais de reserva de competência da AR e da retroactividade da declaração de inconstitucionalidade (artigos 165.º, n.º 1, al.ª d), e 282.º, n.º 3, da CRP; a reprodução de regras de punição do direito penal no RGCO (artigos 1.º a 6.º e 8.º a 16.º); a integração do regime de garantias do processo contra-ordenacional no mesmo normativo constitucional das garantias do processo penal (artigo 32.º da CRP); o conhecimento das contra-ordenações no processo criminal, no caso de concurso de contra-ordenações e crimes (artigo 38.º do RGCO); o reconhecimento às autoridades administrativas dos direitos e deveres do MP

¹³² Porquanto defende que, a exclusividade da competência num tribunal único enfraquece a criação jurisprudencial, para não falar no risco de segmentação e de aproximação cultural aos imperativos da razão técnica e que as vias de recurso deveriam ter outra hierarquização e abertura: no caso de sanções além de determinada gravidade, o regime de impugnação não poderá libertar o Supremo Tribunal de Justiça da responsabilidade de intervir na construção da jurisprudência em matérias de regulação.

¹³³ HUERGO LORA (2007: 364) e PEDROSA MACHADO (1998b: 185). A solução que acolhemos não é unânime, em sentido contrário, NUNO BRANDÃO (2014) que o integra no direito penal em sentido amplo dando como exemplos precisos as contra-ordenações laborais e do consumo, bem como a legislação anti-discriminação e VILELA (2013: 243-331) que o coloca na ciência do direito penal total ou conjunta.

durante a fase administrativa do processo contra-ordenacional, artigo 41.º do RGCO; a incriminação da violação do segredo de justiça no processo contra-ordenacional nos termos que valem para o processo criminal, artigo 371.º, n.º 1 e 2, al. a) do CP e a recorribilidade da decisão administrativa final e das decisões interlocutórias mais graves decorrerem junto do tribunal judicial e não do tribunal administrativo, artigos 55.º e 59.º do RGCO e 130.º, n.º 1, al. e) da LOSJ.

Doutra banda, vislumbramos diferenças em relação ao papel que é atribuído às autoridades administrativas na fase judicial do processo contra-ordenacional à luz do RGCO¹³⁴ daquelas outras, em que o RGCO funciona, apenas, como legislação subsidiária, referimo-nos, sobretudo, as autoridades dos regimes reguladores da actividade económica que detêm uma posição substancialmente semelhante à do assistente em processo penal que, resumidamente, inclui o poder de concordar com a decisão por despacho judicial, com a retirada do recurso pelo arguido e a retirada da acusação pelo MP e o poder de juntar alegações aquando da impugnação judicial e o poder de recorrer das decisões, em favor desta posição reforçada, Luís Guilherme Catarino e Costa Pinto, justificando este estatuto com “a especialização técnica que só as entidades reguladoras do sector estão em condições de proporcionar”.

Assim, entendemos que o papel atribuído às autoridades administrativas na fase judicial nos termos estabelecidos no artigo 70.º do RGCO apenas está vocacionado para infracções de menor gravidade, sem ressonância ética, facilmente investigáveis, com implicações e consequências limitadas, não sendo adequado para sancionar eventuais práticas contra-ordenacionais em sectores de actividade de elevada especialização técnica.

Terminamos com uma breve referência as conclusões no que respeita, às relações que se estabelecem ou que devem ocorrer entre as autoridades administrativas e o ministério público no decurso da fase judicial do processo contra-ordenacional. Neste sentido, julgamos que, os interesses do ministério público e das autoridades administrativas são coincidentes e desse ponto de vista, toda a colaboração recíproca é necessária, ademais, o ordenamento jurídico pressupõe o empenhamento do Ministério Público no processo, contribuindo, para aprofundar o contraditório na audiência e conseqüentemente para a realização da justiça. Por outras palavras, o Ministério Público, em ordem a defender o que lhe impõem os estatutos e a CRP, deve privilegiar o contacto com as autoridades administrativas, melhorando, dessa forma, o seu conhecimento sobre os factos em análise na audiência, em ordem, caso se justifique, a recorrer da decisão proferida.

¹³⁴ O artigo 70.º do RGCO é particularmente sucinto quanto a esta matéria, não obstante, com base nas posições doutrinárias analisadas foi-nos possível formular algumas considerações, ver pág. 35.

Esperamos convictamente que este estudo possa contribuir, em maior ou menor grau, para o enriquecimento do estudo do direito de mera ordenação social e seja um estímulo/motivação para o aprofundamento futuro de temáticas relacionadas com este ramo de direito sancionatório público.

Bibliografia

ADÃO E SILVA, P. (2002), O Modelo de Welfare da Europa do Sul Reflexões sobre a utilidade do conceito. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 38, 25-59.

ALEXANDRA VILELA, A segunda parte do regime geral do ilícito de mera ordenação social: um direito processual muitas vezes ignorado. Conferência efectuada no dia 10/06/2013,

CAETANO, Marcello, 2010, *Manual de Direito Administrativo*, volume I, 10.^a reimpressão da 10.^a edição revista e actualizada por Diogo Freitas do Amaral, Almedina, Coimbra; COSTA PINTO, Frederico de Lacerda da, 1997, “O ilícito de mera ordenação social e a erosão do princípio da subsidiariedade da intervenção penal”, *Revista Portuguesa da Ciência Criminal*, ano 7, n.º1, pp. 7-100;

CATARINO, G. (2010). *Regulação e Supervisão dos Mercados de Instrumentos Financeiros - Fundamento e Limites do Governo e Jurisdição das Autoridades Independentes*. Teses de Doutoramento. Almedina. Capítulo IV. P. 575-580

DIAS, JORGE DE FIGUEIREDO, (1983). “O Movimento de Descriminalização e o Ilícito de Mera Ordenação Social”, Jornadas de Direito Criminal, o Novo Código Penal Português, Centro de Estudos Judiciários, págs. 317 e sgs.

DIOGO FREITAS DO AMARAL / MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, Grandes Linhas da Reforma do Contencioso Administrativo, 3.^a edição, 2004, p. 90.

EDUARDO CORREIA et al., Direito penal económico e europeu: textos doutrinários, Vol. 1, Coimbra Editora, 1998, p. 9

ESTORNINHO, Maria João. A fuga para o direito privado: Contributo para o estudo da actividade de direito privado da administração pública. Coimbra: Livraria Almedina, 1996. p. 17.

HESPANHA, P. (2006), Portugal e o Futuro do welfare-state na Europa, acedido em 2010, em <http://woc.uc.pt/fpce/getFile.do?tipo=2&id=192>

JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, A Nulidade Administrativa, essa desconhecida, Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral, Coimbra, 2010, p. 766.

JOSÉ LOBO MOUTINHO. Direito das Contra-ordenações. p 23

LUÍS SILVAMORAIS, “A Reforma do Direito Português da Concorrência no Contexto Europeu e Internacional — Visão Geral e Impacto da adopção do Princípio da Oportunidade”, apresentação em powerpoint na conferência do IDEFF “Perspectivas sobre a Reforma do Regime de Defesa da Concorrência”, em 11 de Maio de 2012, p. 10.

MARCELO REBELO DE SOUSA /ANDRÉ SALGADO DE MATOS, Direito Administrativo Geral, Tomo III, 2.^a edição, 2009, p. 222.

MANUEL CAVALEIRO DE FERREIRA, Lições de direito penal: parte geral I, 4.^a ed., Verbo, 1992, p. 113.

MÁRIO AROSO DE ALMEIDA / CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 3.^a edição revista, 2010, p. 276

MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, Manual de Processo Administrativo, 2010, p. 314.

MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, O Novo Regime do Processo nos Tribunais Administrativos, 4.^a edição, 2005, p.178

MONIZ, ANA R. G; Andrade, José C. V.. 2013. Artigos 91.º a 93.º. In Lei da Concorrência: Comentário Conimbricense, ed. Manuel Lopes Porto, José Luís da Cruz Vilaça, Carolina Cunha, Miguel Gorjão-Henriques, Gonçalo Anastácio, 873 - 902. Coimbra: Almedina.

NUNO SALAZAR CASANOVA e CLÁUDIO MONTEIRO. Comentário à lei-quadro das contraordenações, disponível em: http://www.uria.com/esp/actualidad_juridica/n16/art04.pdf

NUNES, António José Avelãs, O Estado Capitalista. Mudar para Permanecer Igual a si Próprio, in Constituição e Estado Social. Os Obstáculos à Concretização da Constituição, organização de NETO, Francisco José Rodrigues de Oliveira, e outros, Coimbra, Coimbra Editora, 2008.

PAULO OTERO, Impugnações administrativas, CJA, n.º 28, pp. 50 e 51

ROCHA, J. A. O. (2010), Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública, Lisboa, Escolar editora.

SÉRVULO CORREIA, Direito do Contencioso Administrativo, vol. I, 2005, p. 576

SILVESTRE, H. (2010), Gestão Pública – Modelos de Prestação no serviço público, Lisboa, Escolar Editora.

STEWART, J., WALSH, K., “Change in the management of public services”, Public administration, no. 70 (4), 1992, pp. 499-518.

Paulo Pinto de Albuquerque, Comentário do Regime Geral das Contra-Ordenações, à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, Católica, 2011.