



RESOLUÇÃO DE LITÍGIOS

Notas distintivas do novo Regime Jurídico das Contraordenações Económicas

Foi publicado, no passado dia 29 de janeiro, o Decreto-Lei n.º 9/2021, que aprova o Regime Jurídico das Contraordenações Económicas (de ora em diante “RJCE”). Foram já analisados os aspetos mais significativos deste novo regime na nota informativa [Regime Jurídico das Contraordenações Económicas](#), o qual entrará em vigor já no próximo dia 28 de julho de 2021.

Porém, as alterações que este regime vem estabelecer, quer pela abrangência de matérias, quer pelas impactantes e frequentes divergências do tratamento concedido face ao regime geral aplicável ao domínio contraordenacional (Decreto-lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, Regime Geral das Contraordenações, “RGCO”), justifica que se teçam algumas considerações adicionais – que, não sendo exaustivas, visam apenas evidenciar alguns dos impactos que esta nova legislação poderá acarretar nos processos de contraordenação.

Contraordenações económicas

O RJCE deve considerar-se aplicável às “**contraordenações económicas**”, i.é, à violação de disposições legais e regulamentares relativas ao acesso ou ao exercício, por qualquer pessoa singular ou coletiva, de atividades económicas nos setores alimentar e não alimentar e cuja sanção prevista seja uma coima. Do seu âmbito de aplicação estão expressamente excluídas as contraordenações previstas nos setores ambiental, financeiro, fiscal e aduaneiro, das comunicações, concorrência e da segurança social. Estão, por outro lado, expressamente incluídas, entre outras, matérias referentes ao direito do consumo, propriedade intelectual e direitos autorais, farmacêutico ou segurança geral dos produtos (artigo 1.º, n.º 2).

"O RJCE deve considerar-se aplicável às “contraordenações económicas”, i.é, à violação de disposições legais e regulamentares relativas ao acesso ou ao exercício, por qualquer pessoa singular ou coletiva, de atividades económicas nos setores alimentar e não alimentar e cuja sanção prevista seja uma coima."

Coimas aplicáveis

As coimas aplicáveis podem variar, para as pessoas singulares, entre o valor mínimo de € 150,00 e máximo de € 7.500,00 e, para as pessoas coletivas, entre o valor mínimo de € 250,00 e máximo € 90.000,00. Ao contrário do regime consagrado no RGCO, em que as pessoas singulares podem ser sancionadas com coimas entre € 3,74 e o € 3.740,98 e as pessoas até a um máximo de € 44.891,81.

É um dos regimes mais inovadores e impactantes e distancia-se do RGCO ao fazer depender o montante da coima aplicável às pessoas coletivas não só da gravidade da infração, mas também da dimensão da empresa. Assim, as coimas aplicáveis às pessoas coletivas variam em função da contraordenação ser qualificada como “leve”, “grave” ou “muito grave” e em função da empresa ser considerada “microempresa”, “pequena”, “médica” ou “grande” empresa. Para estes efeitos, tem-se em consideração o número de trabalhadores ao serviço a 31 de dezembro do ano civil anterior ao da data da notícia da infração e considera-se “microempresa”, quando sejam empregues menos de 10 trabalhadores, “pequena empresa”, quando empreguem entre 10 e 49 trabalhadores; “médiaempresa”, quando sejam empregues entre 50 e 249 trabalhadores e “grande empresa”, quando sejam empregues 250 ou mais trabalhadores.

Consideram-se como trabalhadores, para este efeito, (i) os assalariados, (ii) as pessoas que trabalham para essa empresa com um nexo de subordinação com ela e equiparados a assalariados de acordo com legislação específica, (iii) os proprietários-gestores, (iv) os sócios que exerçam uma atividade regular na empresa e beneficiem, em contrapartida, de vantagens financeiras da mesma.

Esclarece expressamente o RJCE que a negligência ou a tentativa de prática de contraordenação grave e muito grave são puníveis, mas os montantes das coimas deverão ser reduzidos a metade; consagra-se a possibilidade de atenuação especial da coima e, por outro lado, o regime da reincidência; prevê-se o agravamento destes limites mínimos e máximos para o dobro sempre que, nas contraordenações graves e muito graves, tenha sido causado dano na saúde ou segurança das pessoas ou bens ou seja retirado da infração um benefício económico superior ao limite máximo da coima.

Prazos

Também em matéria de prazos para efeitos de exercício de direitos afasta-se o RJCE do regime consagrado no RGCO. Assim, ao contrário do RGCO, que deixa nas mãos das autoridades administrativas definir o “prazo razoável” a conceder para que o Arguido se possa pronunciar antes de proferida a decisão final administrativa, o RJCE vem estabelecer um prazo fixo de 20 dias (corridos, já não úteis) para o efeito. Por outro lado, ao prazo de 20 dias (úteis) previsto no RGCO para apresentação de recurso de impugnação judicial, o RJCE contrapõe um prazo de 30 dias (corridos).

A dicotomia “úteis VS corridos” surge por força da adoção no RJCE de uma nova regra, ímpar, para **contagem de prazos**: determina o artigo 44.º que se contem de forma contínua os prazos para a prática de quaisquer atos previstos no RJCE, estabelecendo o diploma a aplicação das regras constantes do Código de Processo Penal (“CPP”).

"É um dos regimes mais inovadores e impactantes e distancia-se do RGCO ao fazer depender o montante da coima aplicável às pessoas coletivas não só da gravidade da infração, mas também da dimensão da empresa."

Significa isto que, para além da fase judicial, onde a contagem de prazos de forma contínua já era a regra no âmbito do regime contraordenacional, passam também a não se suspender aos sábados, domingos e feriados os prazos para a prática de atos na fase administrativa do processo por contraordenação económica.

Deixa de haver formas de distintas de contabilizar prazos no âmbito do mesmo processo (e a consequente incerteza associada) – o que não deixa de ser conforme ao espírito de simplificação da Lei e, bem assim, de aplaudir pela sempre desejável homogeneização processual.

"Deixa de haver formas de distintas de contabilizar prazos no âmbito do mesmo processo – o que não deixa de ser conforme ao espírito de simplificação da Lei."

Simplificação e agilização processual

E quanto a esta parte, da **simplificação e agilização processual**, são várias as soluções legislativas no RJCE pautadas pela celeridade e eficiência na tramitação dos processos.

Para as infrações leves, é, desde logo, estabelecido, no artigo 56.º, o **regime da advertência**, permitindo à autoridade administrativa a não prossecução do processo de contraordenação, quando o agente não tenha sido advertido ou condenado pela prática de contraordenação económica nos três anos anteriores.

O autuado é apenas advertido para o cumprimento da obrigação, sendo os autos arquivados no caso de cumprimento das medidas corretivas que lhe tenham sido fixadas (que visam a reparação da situação reportada e a demonstração do cumprimento da norma violada), e não constituindo a aplicação deste mecanismo uma decisão condenatória. É um mecanismo orientado sobretudo por um esforço de celeridade processual e muito eficaz numa lógica de ponderação custo-benefício, já que permite concluir, com uma mera advertência ao infrator, os processos de contraordenação revestidos de diminuta gravidade.

"Importa notar que, embora as notificações eletrónicas só possam ser efetuadas por correio eletrónico mediante o consentimento expresso do notificando ou do mandatário, o mesmo não se passa com as notificações efetuadas através do SPNE."

Neste sentido vão ainda a possibilidade de **notificar o arguido por carta simples ou por correio eletrónico** (artigo 46.º), a **simplificação do conteúdo das decisões** administrativas, permitindo que da mesma conste uma descrição *sumária* dos factos (artigo 63.º), a **cobrança coerciva** da decisão condenatória que não tenha sido objeto de impugnação judicial, seguindo os termos da execução fiscal (artigo 64.º) e, por fim, a consagração, no artigo 43.º, da possibilidade de todo o procedimento contraordenacional ser **tramitado eletronicamente**. Quanto às notificações eletrónicas, importa notar que, embora, nos termos do n.º 9 do artigo 46.º, as notificações só possam ser efetuadas por correio eletrónico mediante o consentimento expresso do notificando ou do mandatário, o mesmo não se passa com as notificações efetuadas através do SPNE, que poderão ter lugar sempre que o notificando ou o mandatário tenham aderido àquele serviço, mesmo que não tenham dado o seu consentimento para que as notificações sejam feitas por aquela via no âmbito do processo contraordenacional em curso.

Restará apurar se, na prática, a simplificação visada com as opções legislativas acima referidas não virá a custo de uma compressão desrazoável das garantias dos arguidos em processo contraordenacional, como se antecipa.

Pagamento voluntário da coima

Também como solução orientada para a celeridade e agilização processual e sendo um dos aspetos em que o novo regime se mostra inovador face ao RGCO, regista-se o incentivo ao **pagamento voluntário da coima** plasmado no artigo 47.º do RJCE, que pode ser feito a todo o tempo, até que proferida decisão final administrativa. Ademais, estabelece-se uma redução em 20 % do montante mínimo da coima previsto para a infração praticada na forma dolosa, independentemente da classificação das infrações (salvo em caso de reincidência⁹, e o pagamento de custas pela metade, quando o pagamento seja realizado durante o prazo concedido para apresentação de defesa.

É uma medida que pode assumir relevância direta na conformação de processos contraordenacionais pendentes na fase administrativa, já que, sendo uma solução, em concreto, mais favorável ao Arguido, deverá considerar-se aplicável imediatamente com a entrada em vigor do diploma.

Prazo de prescrição

E também com especial destaque face ao impacto que pode ter nos processos pendentes, note-se que, de acordo com o artigo 36.º do RJCE, o **prazo de prescrição** do procedimento contraordenacional passa a ser determinado pela gravidade da contraordenação em causa, segundo a classificação do artigo 17.º. Afasta-se assim o diploma do regime previsto no RGCO, onde a prescrição é determinada em função do montante da coima aplicável (artigo 27.º do RGCO). É, ainda, eliminado o prazo de prescrição de 1 ano previsto no regime geral, prevendo-se apenas, para as contraordenações económicas leves, um prazo de prescrição de 3 anos e, para as contraordenações económicas graves e muito graves, um prazo de prescrição de 5 anos.

Quanto às causas de interrupção e suspensão da prescrição do procedimento (artigo 37.º), não se verificam alterações de maior relevo. Destaca-se a alínea a) do n.º 3, que estabelece como causa de suspensão do prazo de prescrição “o pagamento voluntário da coima durante o período que decorra entre a notificação ou o pedido do arguido e a data limite constante da respetiva guia para o seu pagamento”, é congruente com o incentivo ao pagamento voluntário da coima e o alargamento das situações em que este é admissível (cfr. artigo 47.º).

Atentando no n.º 4 do artigo 37.º, os prazos máximos de suspensão do prazo de prescrição (também aqui apenas estabelecidos para duas das causas de suspensão – relacionadas com o envio dos autos ao Ministério Público quando esteja em causa a prática de um crime e com a interposição do recurso de impugnação judicial da decisão administrativa) vêm-se consideravelmente alargados, para 1 e 2 anos, face aos 6 meses estabelecidos no n.º 2 do artigo 27.º-A do RGCO. O que fará com que, na prática, aliando este facto à eliminação do prazo de prescrição de 1 ano, tenhamos prazos de prescrição do procedimento contraordenacional largamente superiores aos que vinham sendo estabelecidos na legislação sectorial agora condensada no RJCE.

"Os prazos máximos de suspensão do prazo de prescrição vêm-se consideravelmente alargados, para 1 e 2 anos, face aos 6 meses estabelecidos no n.º 2 do artigo 27.º-A do RGCO."

Importa, por conseguinte, revisitar os processos pendentes, ainda que com a nota de que deverá considerar-se aplicável a estes o regime que, em concreto, se afigure mais favorável ao arguido.

Proibição do agravamento da sanção

Outra matéria muito debatida no âmbito contraordenacional é o princípio da (proibição da) *reformatio in pejus*, questão que não passou despercebida a este novo diploma.

Consagrou o RJCE a proibição da *reformatio in pejus*, garantindo ao arguido a possibilidade de recorrer (impugnando judicialmente a decisão da autoridade administrativa ou recorrendo para o tribunal de segunda instância da decisão judicial ali proferida) sem que possa ver a sanção que lhe foi aplicada ser modificada em seu prejuízo (artigo 74.º).

Esta regra tem vindo a ser derogada em vários dos regimes sectoriais vigentes no domínio do direito das contraordenações (disso são exemplos o DL n.º 298/92, de 31 de dezembro, que aprova o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, a Lei n.º 19/2012, de 08 de maio, que aprova o Regime Jurídico da Concorrência, o DL n.º 486/99, de 13 de novembro, que aprova o Código dos Valores Mobiliários ou a Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto, que aprova a Lei Quadro das Contraordenações Ambientais e o Tribunal Constitucional já se pronunciou no sentido de considerar não desconforme à Constituição permitir-se que o Recorrente possa ver a sanção modificada em seu prejuízo, em sede de impugnação judicial da decisão da autoridade administrativa ou de recurso da decisão judicial (neste sentido vai, por exemplo, o Acórdão n.º 373/2015 do Tribunal Constitucional).

E o próprio RGCO, pese embora consagrando, no n.º 1 do seu artigo 72.º-A, a proibição da *reformatio in pejus*, permite o agravamento do montante da coima, se a situação económica e financeira do arguido tiver melhorado de forma sensível aquando da reapreciação da decisão proferida, de certa forma esvaziando a garantia estabelecida no n.º 1, condicionando o direito ao recurso do arguido, e pondo em causa o princípio da culpa como fundamento e limite da coima.

Ora, a garantia de uma tutela jurisdicional efetiva, alcançada através da possibilidade de impugnação judicial da decisão final da autoridade administrativa (ou de recurso da decisão judicial), vê-se fortemente comprimida se não houver uma garantia da proibição da *reformatio in pejus*, pelo que nos parece de louvar que esta proibição tenha sido expressamente consagrada no novo RJCE. Em particular quando o domínio das contraordenações tem vindo a consagrar sanções tão ou mais gravosas das que se encontram consagradas no âmbito do direito penal onde, incontestavelmente, este princípio tem aplicação plena (artigo 29.º, n.º 4 da Constituição da República Portuguesa).

"Consagrou o RJCE a proibição da *reformatio in pejus*, garantindo ao arguido a possibilidade de recorrer (impugnando judicialmente a decisão da autoridade administrativa ou recorrendo para o tribunal de segunda instância da decisão judicial ali proferida) sem que possa ver a sanção que lhe foi aplicada ser modificada em seu prejuízo."

"O artigo 14.º do RJCE acaba por ser um espelho da mudança de paradigma quanto à conceção do Direito das Contraordenações, vindo cada vez mais a (re)aproximá-lo do Direito Penal e a conformá-lo à luz dos Direitos e Garantias dos Arguidos."

Conceito de autoria

Por fim, e numa nota mais técnica, sublinha-se a consagração, no artigo 14.º e no domínio do conceito de autoria, da chamada teoria do domínio do facto, consagrada no artigo 26.º do Código Penal. A solução adotada no novo RJCE diverge daquela que, maioritariamente, se considera encontrar colhimento no RGCO – o conceito extensivo de autoria, através do qual se permitiria, no Direito de Mera Ordenação Social, a criação de uma esfera mais ampla e mais gravosa de punibilidade do que no Direito Penal, inclusivamente gerando dúvidas acerca da sua conformidade constitucional.

Não parecem existir razões de fundo, hoje, que levem à adoção, no âmbito do Direito das Contraordenações, de uma solução divergente da vigente no Direito Penal, sendo que a complexidade que o direito das contraordenações tem vindo a assumir, bem como a gravidade das sanções que lhe estão associadas, em nada justifica o distanciamento face à solução do direito penal. Assim, o artigo 14.º do RJCE acaba por ser um espelho da mudança de paradigma quanto à conceção do Direito das Contraordenações, vindo cada vez mais a (re)aproximá-lo do Direito Penal e a conformá-lo à luz dos Direitos e Garantias dos Arguidos. ■