



CARLOS PINTO DE ABREU
E ASSOCIADOS
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

O REGIME JURÍDICO DAS CONTRAORDENAÇÕES ECONÓMICAS E O REGIME GERAL DO ILÍCITO DE MERA ORDENAÇÃO SOCIAL

Com a recente publicação do Decreto-Lei n.º 9/2021, de 29 de Janeiro de 2021, e consequente aprovação do **Regime Jurídico das Contraordenações Económicas**¹ (doravante abreviadamente designado RJCE), torna-se importante estabelecer um paralelismo com o que **distingue** este Regime do Regime Geral do Ilícito de Mera Ordenação Social² (também conhecido como Regime Geral das Contra-ordenações e Coimas – doravante abreviadamente designado RGCO).

O RJCE, que entrará em vigor a 28 de Julho de 2021, visa a **uniformização** e a **simplificação** dos regimes contra-ordenacionais em matéria de acesso e exercício de actividades económicas, com a criação de novas regras e a introdução de diversas alterações aos diplomas que foram concebidos ao longo das últimas quase quatro décadas.

Em concreto, o RJCE cria um regime específico e autónomo para as contra-ordenações económicas em relação aos demais ilícitos contra-ordenacionais, não afectando o disposto no RGCO que se mantém como legislação de aplicação subsidiária.

Ao entendermos como **definição** de contra-ordenações económicas todos os factos ilícitos censuráveis que preencham “*um tipo legal correspondente à violação de disposições legais e regulamentares, relativas ao acesso ou ao exercício, para qualquer pessoa singular ou coletiva, de actividades económicas nos setores alimentar e não alimentar para o qual se comine uma coima*”³, verificamos a amplitude de áreas abrangidas por este regime (ex.: matéria de consumo, desporto, saúde, ou branqueamento de capitais), não obstante a exclusão expressa do

¹ Disponível em <https://dre.pt/application/conteudo/155732595>.

² Disponível em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=166&tabela=leis.

³ Disponível em: https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/138816577/202010141847/73856129/element/diploma?p_p_state=maximized.

seu âmbito de aplicação às contra-ordenações do sector ambiental, financeiro, fiscal e aduaneiro, das comunicações, da concorrência e da segurança social.

Com o objectivo de **simplificar** e tornar mais **eficientes** os processos contra-ordenacionais económicos, o RJCE estabelece novos limites mínimos e máximos das coimas aplicáveis distintos dos que se encontram previstos no RGCO. Assim, tem presente não só a desactualização dos montantes previstos no artigo 17.º, do RGCO, mas também o valor de muitas das coimas fixadas em legislação avulsa.

O RJCE prevê a **classificação** das contra-ordenações, em função da gravidade, como “*leves*”, “*graves*” e “*muito graves*”, sendo os limites da coima a aplicar determinados pela dimensão das pessoas colectivas (micro, pequenas, médias e grandes empresas). Deve ainda salientar-se que a medida da coima pode, em certos casos, ser atenuada ou agravada. A título de exemplo, refere-se que, em situações de tentativa ou negligência, os valores das coimas aplicadas são, em regra, reduzidos para metade.

Já quanto a infracções consideradas “*graves*” e “*muito graves*”, estando em causa dano na saúde, ou segurança das pessoas ou bens, ou sendo o benefício económico da infracção superior ao valor máximo da coima aplicável e não existindo outros meios para eliminar tal benefício, as coimas são, em regra, elevadas para o dobro.

Surge como novidade não só a existência de uma fase instrutória – não especialmente prevista no RGCO – como também a consagração do princípio da **impugnabilidade**, já que todas as decisões, despachos e demais medidas tomadas pelas autoridades administrativas no decurso do procedimento são passíveis de impugnação judicial.

Não fazendo o RGCO menção expressa à figura da **reincidência**, o RJCE determina que deve ser punido como reincidente, o agente que volte a cometer uma contra-ordenação económica depois de ter sido condenado, sem que entre as duas contra-ordenações tiverem decorrido três anos a contar da data a partir da qual a decisão administrativa se torna definitiva ou do trânsito em julgado da sentença condenatória. Nestes casos, deve a reincidência ser valorada ao nível da culpa do agente, para efeitos de determinação da medida da coima.

É ainda estabelecido o regime da **advertência** para as infracções “*leves*”. Nestes casos, permite-se à autoridade administrativa optar por não prosseguir com o processo de contra-ordenação, quando o autuado não tenha sido advertido ou condenado nos três anos anteriores por uma contra-ordenação económica.

O RJCE serve um propósito de **celeridade** e **eficiência** processuais, pois permite encerrar, mediante uma simples advertência, os processos menos graves.

Também na senda da celeridade, prevêem-se incentivos para o pagamento voluntário da coima já que, havendo pagamento voluntário, o montante mínimo da coima previsto para a infracção praticada na forma dolosa sofre um decréscimo de 20%, independentemente da classificação das infracções, e o pagamento de custas pela metade quando o arguido realize o pagamento durante o prazo concedido para apresentação de defesa.

A solução vertida no RJCE a propósito do **pagamento voluntário** da coima é mais um dos aspectos em que este regime se mostra inovador face ao RGCO. Reforçando o propósito de simplificar e tornar mais eficiente a tramitação dos processos, consagra-se, por exemplo, a possibilidade de notificar o arguido por carta simples ou correio electrónico ou tramitar electronicamente todo o procedimento contra-ordenacional, bem como a possibilidade de atenuação da medida da coima quando existirem circunstâncias anteriores ou posteriores à prática da contra-ordenação ou contemporâneas desta que diminuam de forma acentuada a ilicitude do facto, a culpa do agente ou a necessidade de aplicação de coima.

Todavia, prevê-se que tal atenuação terá sempre lugar quando o arguido repare os danos causados aos particulares e cesse a conduta ilícita que foi objecto de contra-ordenação, se a mesma ainda subsistir.

Importa ainda fazer referência ao **alargamento das sanções acessórias** constante neste novo diploma, o RJCE, com um claro objectivo preventivo e dissuasor para o agente económico, passando de sete para nove sanções acessórias face ao plasmado no RGCO.

De entre as sanções acessórias destaca-se, a título de exemplo, *i*) a privação do direito de participar em qualquer procedimento para formação de contratos públicos; *ii*) a privação do direito a benefícios fiscais, a benefícios de crédito e a linhas de financiamento de crédito e, ainda, *iii*) a privação do direito a benefícios ou subsídios outorgados por entidades ou serviços públicos, nacionais ou da União Europeia.

A autoridade administrativa que procedeu à aplicação da sanção acessória pode decidir a **suspensão da execução**, através do cumprimento de certas obrigações, designadamente as consideradas necessárias à regularização de situações ilegais, à reparação de danos ou à prevenção de perigos para a saúde e segurança de pessoas e bens.

Em virtude tanto dos montantes das coimas abstractamente aplicáveis, como da severidade de algumas das sanções acessórias previstas, considerou-se no RJCE não ser suficiente a solução legislativa já constante do RGCO, segundo a qual seria nomeado **defensor** ao arguido sempre que a entidade administrativa considerasse que essa assistência era necessária ou conveniente em função das circunstâncias concretas.

Assim, em nome da tutela dos direitos fundamentais dos arguidos, optou-se, no RJCE, por consagrar a **obrigatoriedade de constituição de mandatário** para impugnação judicial de

decisões administrativas cuja coima aplicável exceda o dobro da alçada dos tribunais de 1.^a instância (ou seja, €10.000), bem como nos recursos interpostos para o Tribunal da Relação.

Em suma, o novo regime do RJCE traduz-se numa reforma estrutural com **uniformização** e **simplificação** de procedimentos, garantindo ainda a proporcionalidade das coimas e sanções acessórias aplicáveis reconhecendo a sua especificidade e autonomia face aos demais ilícitos contra-ordenacionais.

Com a entrada em vigor deste regime, assistiremos à unificação num só diploma do procedimento aplicável às contra-ordenações de natureza económica previstas nos vários diplomas que regulam as diversas actividades económicas, desenhando-se soluções inovadoras face ao RGCO, assentes numa base de simplificação e eficiência processual.

Diana Silva Pereira

Diana Cardoso Lopes