

À minha querida Camila

Aveiro, janeiro de 2022

ANTÓNIO BEÇA PEREIRA

Decreto-Lei nº 433/82, de 27 de outubro

1. Após a publicação do Decreto-Lei nº 411-A/79, de 1 de outubro, o regime das contraordenações, introduzido pelo Decreto-Lei nº 232/79, de 24 de julho, ficou desprovido de qualquer eficácia direta e própria.

As transformações entretanto operadas tanto no plano da realidade político-social e económica como no ordenamento jurídico português vieram tornar mais instante a necessidade de reafirmar a vigência do direito de ordenação social, introduzindo, do mesmo passo, algumas alterações.

São conhecidas as necessidades de índole político-criminal a que este específico ramo do direito procura dar resposta. Elas foram, aliás, apresentadas com algum desenvolvimento no relatório que precedia o Decreto-Lei nº 232/79 em termos que conservam plenamente a sua pertinência. Resumidamente, o aparecimento do direito das contraordenações ficou a dever-se ao pendor crescentemente intervencionista do Estado contemporâneo, que vem progressivamente alargando a sua ação conformadora aos domínios da economia, saúde, educação, cultura, equilíbrios ecológicos, etc. Tal característica, comum à generalidade dos Estados das modernas sociedades técnicas, ganha entre nós uma acentuação particular por força das profundas e conhecidas transformações dos últimos anos, que encontraram eco na Lei Fundamental de 1976. A necessidade de dar consistência prática às injunções normativas decorrentes deste novo e crescente intervencionismo do Estado, convertendo-as em regras efetivas de conduta, postula naturalmente o recurso a um quadro específico de sanções. Só que tal não pode fazer-se, como unanimemente reconhecem

os cultores mais qualificados das ciências criminológicas e penais, alargando a intervenção do direito criminal. Isto significaria, para além de uma manifesta degradação do direito penal, com a consequente e irreparável perda da sua força de persuasão e prevenção, a impossibilidade de mobilizar preferencialmente os recursos disponíveis para as tarefas da prevenção e repressão da criminalidade mais grave. Ora é esta que de forma mais drástica põe em causa a segurança dos cidadãos, a integridade das suas vidas e bens e, de um modo geral, a sua qualidade de vida.

2. No mesmo sentido, ou seja, no da urgência de conferir efetividade ao direito de ordenação social, distinto e autónomo do direito penal, apontam as transformações operadas ou em vias de concretização no ordenamento jurídico português, a começar pelas transformações do quadro jurídico-constitucional.

Por um lado, com a revisão constitucional aprovada pela Assembleia da República o direito das contraordenações virá a receber expresso reconhecimento constitucional (cf. *v.g.* os textos aprovados para os novos artigos 168º, nº 1, alínea *d*), e 282º, nº 3). Por outro lado, o texto aprovado para o artigo 18º, nº 2, consagra expressamente o princípio em nome do qual a doutrina penal vem sustentando o princípio da subsidiariedade do direito criminal. Segundo ele, o direito criminal deve apenas ser utilizado como a *ultima ratio* da política criminal, destinado a punir as ofensas intoleráveis aos valores ou interesses fundamentais à conveniência humana, não sendo lícito recorrer a ele para sancionar infrações de não comprovada dignidade penal.

Também o novo Código Penal, ao optar por uma política equilibrada da descriminalização, deixa aberto um vasto campo ao direito de ordenação social naquelas áreas em que as condutas, apesar de socialmente intoleráveis, não atingem a dignidade penal. Mas são, sobretudo, as necessárias reformas em domínios como as práticas restritivas da concorrência, as infrações contra a economia nacional e o ambiente, bem como a proteção dos consumidores, que tornam o regime das contraordenações verdadeiramente imprescindível.

Só ele, com efeito, viabilizará uma política criminal racional, permitindo diferenciar entre os tipos de infrações e os respetivos arsenais de reações.

3. Para atingir estes objetivos, importava introduzir algumas alterações no regime geral das contraordenações. Tratava-se, fundamentalmente,

de colmatar uma importante lacuna, estabelecendo as normas necessárias à regulamentação substantiva e processual do concurso de crime e contraordenação, bem como das vicissitudes processuais impostas pela alteração da qualificação, no decurso do processo, de uma infração como crime ou contraordenação.

Para além disso e das alterações introduzidas quanto às autoridades competentes para aplicar em primeira instância as coimas (retirando-se tal competência aos secretários das câmaras municipais), manteve-se, no essencial, inalterada a lei das contraordenações. Apesar de se tratar de um diploma de enquadramento, manifesta-se a vontade de progressivamente se caminhar no sentido de constituir efetivamente um ilícito de mera ordenação social.

Manteve-se, outrossim, a fidelidade à ideia de fundo que preside à distinção entre crime e contraordenação. Uma distinção que não esquece que aquelas duas categorias de ilícito tendem a extremar-se, quer pela natureza dos respetivos bens jurídicos quer pela desigual ressonância ética. Mas uma distinção que terá, em última instância, de ser jurídico-pragmática e, por isso, também necessariamente formal.

Assim, usando da faculdade conferida pela Lei nº 24/82, de 23 de agosto, o Governo decreta, nos termos da alínea *b*) do nº 1 do artigo 201º da Constituição, o seguinte:

(...)

Visto e aprovado em Conselho de Ministros, 26 de agosto de 1982.
Diogo Pinto de Freitas do Amaral – José Manuel Meneres Sampaio Pimentel.

Promulgado em 18 de outubro de 1982.

Publique-se.

O Presidente da República, ANTÓNIO RAMALHO EANES.

Decreto-Lei nº 244/95, de 14 de setembro

Consagrado a partir de 1979, o ilícito de mera ordenação social tem vindo a assumir uma importância antes dificilmente imaginável.

Com efeito, a par do programa de descriminalização desde então gizado, com a inerente transformação em contraordenações de muitas infrações anteriormente qualificadas como contrações ou como crimes, regista-se um crescente movimento de neopunição, com o alargamento notável das áreas de atividade que agora são objeto de ilícito de mera ordenação social e, do mesmo passo, com a fixação de coimas de montantes muito elevados e a cominação de sanções acessórias especialmente severas. Compreensivelmente, não pode o direito de mera ordenação social continuar a ser olhado como um direito de bagatelas penais.

É nesta perspetiva que deve entender-se a presente reforma do regime geral das contraordenações, especialmente orientada para o efetivo reforço das garantias dos arguidos perante o crescente poder sancionatório da Administração. Por outro lado, cumpre acentuar a eficácia do sistema punitivo das contraordenações, tão mais necessário quanto mais extenso o domínio de intervenção e a relevância daquele sistema na ordenação da vida comunitária. Por último, afigura-se adequado, no momento presente, proceder ao aperfeiçoamento da coerência interna do regime geral de mera ordenação social, bem como da coordenação deste com o disposto na legislação penal e processual penal.

Em rápida síntese, cabe agora descrever as principais alterações consagradas no presente diploma.

Em ordem ao reforço dos direitos e garantias dos arguidos, destacam-se a fixação de regras sobre a atenuação especial da coima e a previsão de

tal atenuação nos casos de tentativa e cumplicidade, bem como a revisão do regime das sanções acessórias, estabelecendo com rigor os respetivos pressupostos e, em especial, fazendo depender a sua aplicação de uma ligação relevante com a prática da contraordenação.

Mais ainda, reduzem-se os prazos de prescrição da coima, elimina-se a previsão da possibilidade de detenção para identificação do agente de uma contraordenação e procede-se a uma explicitação mais rigorosa dos direitos fundamentais de audiência e defesa do arguido.

Deve, a este propósito, ser também referida a revisão do disposto sobre apoio judiciário, o reforço do dever de fundamentação de decisão administrativa, assim como da decisão judicial, o alargamento significativo do prazo para impugnação da decisão administrativa – esclarecendo regras sobre o modo como deve contar-se – e do prazo de recurso da decisão judicial, o estabelecimento da proibição da *reformatio in pejus* e, por último, a previsão da obrigação de restituir os montantes pagos a título de coima em caso de caducidade da decisão administrativa, devida a decisão judicial incompatível com aquela.

No sentido de garantir uma maior eficácia do sistema, são de sublinhar a alteração dos limites mínimos e máximos das coimas, tendo em conta a evolução do índice de preços ao consumidor desde a atualização de 1989, a inclusão da referência ao benefício económico retirado da infração entre os critérios gerais de medida da coima, a par da previsão como circunstância qualificativa do benefício económico, nos casos em que este excede o limite máximo da coima, e ainda a fixação de um cúmulo jurídico das coimas, em caso de concurso de contraordenação, com equiparação entre concurso ideal e concurso real.

Em particular, procede-se à revisão do regime do pagamento voluntário da coima, esclarecendo-se que não fica precluída a aplicação de sanções acessórias, e aperfeiçoam-se quer o regime atinente ao processo de aplicação administrativa das coimas e das sanções acessórias, ao processo judicial de aplicação de tais sanções e aos recursos das decisões, quer as regras em matéria de execução da coima e das sanções acessórias, de custas e de taxa de justiça.

No plano da intensificação da coerência interna do regime geral de mera ordenação social e da respetiva coordenação com a legislação penal e processual penal, devem salientar-se, entre outros aspetos, a introdução de uma distinção clara entre a apreensão, as medidas de natureza

provisória e a perda com efeitos definitivos, a clarificação do regime de perda e da apreensão de objetos perigosos, a fixação de regras sobre a suspensão da prescrição do procedimento e a interrupção da prescrição da coima, para além da substituição do chamado processo de advertência pela previsão da sanção de admoestação.

Alteram-se ainda as regras sobre competência territorial do tribunal para conhecer da impugnação da decisão da autoridade administrativa, de modo a aproximá-las às regras equivalentes do Código de Processo Penal. Em simultâneo, estabelece-se, em sede de impugnação da decisão administrativa, a obrigatoriedade da presença do Ministério Público na audiência, atribuindo-se a esta entidade a competência para promover a prova, clarificando-se também o regime da retirada da acusação e do recurso. É, do mesmo passo, eliminada a referência ao «trânsito em julgado da decisão definitiva», passando a utilizar-se a expressão «carácter definitivo da decisão», ou equivalente.

Apesar das significativas alterações introduzidas, optou-se por manter inalterada a estrutura formal do diploma agora revisto, bem como a numeração do articulado, o que facilitará a sua aplicação pelos operadores deste sector do jurídico.

A ideia de Estado de direito constitucionalmente assumida postula a limitação do poder sancionatório das entidades públicas pelo princípio da proporcionalidade, do mesmo modo que exige o respeito, na prossecução do interesse público, pelos direitos, liberdades e garantias individuais. Espera-se que a inserção do presente diploma no ordenamento português contribua para conciliar a eficácia do ilícito de mera ordenação social com o progresso na construção, que deve ser tarefa permanente da comunidade, de um verdadeiro Estado de direito.

Procede-se também à publicação integral do texto resultante das modificações introduzidas.

Assim:

No uso da autorização legislativa concedida pela Lei nº 13/95, de 5 de maio, e nos termos das alíneas *a)* e *b)* do nº 1 do artigo 201º da Constituição, o Governo decreta o seguinte:

Artigo 1º Os artigos 1º, 3º, 4º, 9º, 13º, 16º a 19º, 21º a 27º, 29º, 33º, 35º, 38º, 39º, 41º, 45º, 49º a 51º, 53º, 56º, 58º a 62º, 64º, 65º, 68º a 76º, 78º a 83º, 85º e 87º a 95º do Decreto-Lei nº 433/82, de 27 de Outubro, alterado

pelo Decreto-Lei nº 356/89, de 17 de Outubro, passam a ter a seguinte redação:

(...)

Artigo 2º São aditados ao Decreto-Lei nº 433/82, de 27 de outubro, alterado pelo Decreto-Lei nº 356/89, de 17 de outubro, os artigos 21º-A, 27º-A, 30º-A, 48º-A, 65º-A, 72º-A e 89º-A, com a seguinte redação:

(...)

Artigo 3º São revogados os artigos 84º e 86º do Decreto-Lei nº 433/82, de 27 de outubro.

Artigo 4º É republicado em anexo o texto do Decreto-Lei nº 433/82, de 27 de outubro, com as alterações que lhe foram introduzidas pelo Decreto-Lei nº 356/89, de 17 de outubro, e pelo presente diploma.

Artigo 5º O presente diploma entra em vigor no dia 1 de outubro de 1995.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 27 de julho de 1995.
Manuel Dias Loureiro – José Manuel Cardoso Borges Soeiro.

Promulgado em 24 de agosto de 1995.

Publique-se.

O Presidente da República, MÁRIO SOARES.

Referendado em 28 de agosto de 1995.

O Primeiro-Ministro, *Aníbal António Cavaco Silva.*

Lei nº 109/2001, de 24 de dezembro

A Assembleia da República decreta, nos termos da alínea *c*) do artigo 161º da Constituição, para valer como lei geral da República, o seguinte:

Artigo único Os artigos 27º, 27º-A e 28º do Decreto-Lei nº 433/82 de 27 de outubro, alterado pelos Decretos-Lei nº 356/98, de 17 de outubro, e 244/95, de 14 de setembro, passam a ter a seguinte redação:

(...)

Aprovada em 31 de outubro de 2001.

O Presidente da Assembleia da República, *António de Almeida Santos*.

Promulgada em 11 de dezembro de 2001.

Publique-se.

O Presidente da República, JORGE SAMPAIO.

Referendada em 13 de dezembro de 2001.

O Primeiro-Ministro, *António Manuel de Oliveira Guterres*.

ÍNDICE REMISSIVO

PARTE I

Da contraordenação e da coima em geral

CAPÍTULO I

Âmbito de vigência

	Art.	Pág.
Definição	1º	19
Princípio da legalidade	2º	35
Aplicação no tempo.....	3º	42
Aplicação no espaço.....	4º	44
Momento da prática do facto.....	5º	45
Lugar da prática do facto.....	6º	46

CAPÍTULO II

Da contraordenação

Da responsabilidade das pessoas colectivas ou equiparadas.....	7º	48
Dolo e negligência.....	8º	58
Erro sobre a ilicitude.....	9º	68
Inimputabilidade em razão da idade.....	10º	70
Inimputabilidade em razão de anomalia psíquica.....	11º	70
Tentativa.....	12º	71
Punibilidade da tentativa.....	13º	72
Desistência.....	14º	73
Desistência em caso de comparticipação	15º	75
Comparticipação.....	16º	75

CAPÍTULO III
Da coima e das sanções acessórias

	Art.	Pág.
Montante da coima.....	17º	77
Determinação da medida da coima	18º	83
Concurso de contraordenação.....	19º	88
Concurso de infracções.....	20º	91
Sanções acessórias	21º	96
Pressupostos da aplicação das sanções acessórias.....	21º-A	98
Perda de objectos perigosos.....	22º	99
Perda do valor.....	23º	99
Efeitos da perda	24º	100
Perda independente de coima.....	25º	101
Objectos pertencentes a terceiros.....	26º	101

CAPÍTULO IV
Prescrição

Prescrição do procedimento.....	27º	102
Suspensão da prescrição	27º-A	106
Interrupção da prescrição	28º	109
Prescrição da coima.....	29º	113
Suspensão da prescrição da coima.....	30º	114
Interrupção da prescrição da coima	30º-A	115
Prescrição das sanções acessórias.....	31º	116

CAPÍTULO V
Do direito subsidiário

Do direito subsidiário	32º	117
------------------------------	-----	-----

PARTE II
Do processo de contra-ordenação

CAPÍTULO I
Da competência

Regra da competência das autoridades administrativas	33º	123
Competência em razão da matéria	34º	124

	Art.	Pág.
Competência territorial.....	35º	126
Competência por conexão	36º	127
Conflitos de competência.....	37º	128
Autoridades competentes em processo criminal.....	38º	128
Competência do tribunal	39º	130
Envio do processo ao Ministério Público	40º	131

CAPÍTULO II

Princípios e disposições gerais

Direito subsidiário.....	41º	132
Meios de coacção	42º	134
Princípio da legalidade	43º	136
Testemunhas.....	44º	136
Consulta dos autos.....	45º	137
Comunicação de decisões	46º	137
Da notificação.....	47º	137

CAPÍTULO III

Da aplicação da coima pelas autoridades administrativas

Da polícia e dos agentes de fiscalização.....	48º	139
Apreensão de objectos.....	48º-A	141
Identificação pelas autoridades administrativas e policiais.....	49º	143
Direito de audição e defesa do arguido.....	50º	143
Pagamento voluntário	50º-A	153
Admoestação	51º	157
Deveres das testemunhas e peritos.....	52º	164
Do defensor	53º	165
Da iniciativa e da instrução	54º	167
Recurso das medidas das autoridades administrativas.....	55º	169
Processo realizado pelas autoridades competentes para o processo criminal.....	56º	172
Extensão da acusação à contra-ordenação	57º	172
Decisão condenatória.....	58º	173

CAPÍTULO IV
Recurso e processo judiciais

	Art.	Pág.
Forma e prazo.....	59º	189
Contagem do prazo para a impugnação	60º	199
Tribunal competente	61º	202
Envio dos autos ao Ministério Público	62º	203
Não aceitação do recurso.....	63º	209
Decisão por despacho judicial.....	64º	214
Marcação da audiência.....	65º	227
Retirada da acusação	65º-A	228
Direito aplicável	66º	229
Participação do arguido na audiência.....	67º	233
Ausência do arguido.....	68º	236
Participação do Ministério Público.....	69º	237
Participação das autoridades administrativas	70º	238
Retirada do recurso	71º	239
Prova	72º	240
Proibição da <i>reformatio in pejus</i>	72º-A	240
Decisões judiciais que admitem recurso.....	73º	243
Regime do recurso.....	74º	252
Âmbito e efeitos do recurso.....	75º	256

CAPÍTULO V

Processo de contraordenação e processo criminal

Conversão em processo criminal	76º	259
Conhecimento da contraordenação no processo criminal.....	77º	259
Processo relativo a crimes e contraordenações	78º	260

CAPÍTULO VI

Decisão definitiva, caso julgado e revisão

Alcance da decisão definitiva e do caso julgado	79º	261
Admissibilidade da revisão.....	80º	261
Regime do processo de revisão	81º	263
Caducidade da aplicação da coima por efeito de decisão no processo criminal.....	82º	264

CAPÍTULO VII
Processo especiais

	Art.	Pág.
Processo de apreensão	83º	265
<i>(Revogado)</i>	84º	266
Impugnação judicial da apreensão	85º	266
<i>(Revogado)</i>	86º	267
Processo relativo a pessoas colectivas ou equiparadas	87º	267

CAPÍTULO VIII
Da execução

Pagamento da coima	88º	269
Da execução	89º	270
Prestação de trabalho a favor da comunidade.....	89º-A	272
Extinção e suspensão da execução.....	90º	273
Tramitação	91º	275

CAPÍTULO IX
Das custas

Princípios gerais.....	92º	276
Da taxa de justiça	93º	276
Das custas.....	94º	279
Impugnação das custas	95º	280

CAPÍTULO X
Disposição final

Revogação	96º	280
-----------------	-----	-----