

UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA
FACULDADE DE DIREITO – ESCOLA DE LISBOA



**UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA**

O OBJECTO DO PROCESSO NO DIREITO DAS CONTRA-ORDENAÇÕES
ENSAIO DE UM CRITÉRIO GERAL DE FIXAÇÃO DO *THEMA DECIDENDUM* NA FASE
ADMINISTRATIVA DO PROCESSO CONTRA-ORDENACIONAL

ANA SOFIA DUQUE LOUREIRO

DISSERTAÇÃO APRESENTADA PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM DIREITO
SOB A ORIENTAÇÃO DO SENHOR PROFESSOR DOUTOR HENRIQUE SALINAS

MESTRADO ORIENTADO PARA A INVESTIGAÇÃO

2017

UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA
FACULDADE DE DIREITO – ESCOLA DE LISBOA

O OBJECTO DO PROCESSO NO DIREITO DAS CONTRA-ORDENAÇÕES
ENSAIO DE UM CRITÉRIO GERAL DE FIXAÇÃO DO *THEMA DECIDENDUM* NA FASE
ADMINISTRATIVA DO PROCESSO CONTRA-ORDENACIONAL

ANA SOFIA DUQUE LOUREIRO

DISSERTAÇÃO APRESENTADA PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM DIREITO
SOB A ORIENTAÇÃO DO SENHOR PROFESSOR DOUTOR HENRIQUE SALINAS

MESTRADO ORIENTADO PARA A INVESTIGAÇÃO

2017

*Aos meus Pais,
para sempre parte de mim.*

“As palavras não fazem bem ao sentido oculto, tudo o que é igual torna-se sempre um pouco diferente quando é dito em voz alta, um pouco falseado, um pouco louco – sim, e também isto é muito bom e me agrada bastante, também com isto estou de acordo, que aquilo que é tesouro e sabedoria para uma pessoa, seja sempre uma loucura para as restantes.”

HERMAN HESSE, *Siddhartha*

PALAVRAS-CHAVE

Processo contra-ordenacional

Fase administrativa

Direito de defesa

Artigo 50.º RGCO

Objecto do processo

ÍNDICE DE SIGLAS E ABREVIATURAS, MÉTODO DE CITAÇÃO E NOTA DE LEITURA

1- Na presente dissertação serão utilizadas as seguintes siglas e abreviaturas, marcadas a *negrito*, com o sentido que adiante se lhes atribui:

Ac. Acórdão

BFDUC Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra

CC Código Civil

CDADC Código do Direito de Autor e dos Direitos Conexos

CE Código da Estrada

CEDH Convenção Europeia dos Direitos do Homem

Cfr. Conferir

CJ Colectânea de Jurisprudência

CPA Código do Procedimento Administrativo

CPP Código de Processo Penal

CRP Constituição da República Portuguesa

CVM Código dos Valores Mobiliários

DPEE Direito Penal Económico e Europeu: textos doutrinários

LQCOA Lei-quadro das Contra-Ordenações Ambientais

MP Ministério Público

OWiG Ordnungswidrigkeitengesetz

p./pp. Página, Páginas

PGR Procuradoria-Geral da República

Proc. Processo

RGCO Regime Geral das Contra-Ordenações

RGICSF Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras

RGIT Regime Geral das Infracções Tributárias

RPCOL Regime Processual aplicável às Contra-Ordenações Laborais e de Segurança Social

STA Supremo Tribunal Administrativo

STJ Supremo Tribunal de Justiça

ss e seguintes

TC Tribunal Constitucional

TCAS Tribunal Central Administrativo Sul
TEDH Tribunal Europeu dos Direitos do Homem
TJUE Tribunal de Justiça da União Europeia
TRC Tribunal da Relação de Coimbra
TRE Tribunal da Relação de Évora
TRG Tribunal da Relação de Guimarães
TRL Tribunal da Relação de Lisboa
TRP Tribunal da Relação do Porto

- 2- Quaisquer disposições legais que não se encontrem devidamente acompanhadas de indicação da respectiva fonte pertencem ao Regime Geral das Contra-ordenações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, com as alterações subsequentes, até à Lei n.º 109/2001, de 24 de Dezembro.
- 3- No corpo do texto, as obras bibliográficas serão citadas mediante indicação do Autor, título, ano e página, encontrando-se elencadas, de forma mais completa, no título designado para o efeito.
- 4- A jurisprudência citada encontra-se elencada em título próprio, aí se indicando o tribunal, a data, o processo e o relator. No corpo do texto, a jurisprudência é citada por tribunal, data e relator, à excepção das decisões do Tribunal Constitucional, as quais serão citadas por tribunal, número de acórdão e relator e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e Tribunal de Justiça da União Europeia, citadas por tribunal e nome do caso.
- 5- Por decisão pessoal, a autora do texto não escreve segundo o novo Acordo Ortográfico.

ÍNDICE GERAL

§ 1. RAZÃO DE ORDEM.....	1
--------------------------	---

PARTE I

CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

§ 2. PRIMEIRA APROXIMAÇÃO À PROBLEMÁTICA DO OBJECTO DO PROCESSO NO DIREITO DAS CONTRA-ORDENAÇÕES.....	2
§ 3. QUESTÃO PRÉVIA: O ARTIGO 41.º, N.º 1 DO RGCO COMO PONTO DE PARTIDA PARA A RESOLUÇÃO DO PROBLEMA MEDIANTE APLICAÇÃO DA CONSTRUÇÃO DO OBJECTO PROCESSUAL PENAL AO DIREITO CONTRA-ORDENACIONAL.....	12
3.1. A remissão para o Direito Processual Penal e as várias fases do processo contra-ordenacional.....	12
3.2. A remissão: seus pressupostos.....	14
3.3. Conclusão parcial.....	17

PARTE II

O PROCESSO NO DIREITO DAS CONTRA-ORDENAÇÕES

§ 4. A ESTRUTURA PROCESSUAL DO RGCO.....	18
4.1. Introdução.....	18
4.2. A estrutura híbrida do processo contra-ordenacional.....	20
4.3. A fase administrativa do processo.....	21
4.3.1. Da sua natureza inquisitória.....	21
4.3.2. Da tramitação processual da fase administrativa.....	24
4.3.3. Em especial, do regime processual do concurso.....	29
4.4. A fase judicial do processo: breve referência.....	32
4.5. Conclusão parcial.....	35

PARTE III

O OBJECTO DO PROCESSO NO DIREITO DAS CONTRA-ORDENAÇÕES

§ 5. O DIREITO DE DEFESA DO ARGUIDO E A NECESSIDADE DE FIXAÇÃO DO OBJECTO DO PROCESSO NA FASE ADMINISTRATIVA DO PROCESSO CONTRA-ORDENACIONAL.....	39
5.1. O direito de defesa enquanto corolário do Estado de Direito	39
5.2. Em especial, do direito de defesa do arguido no processo contra-ordenacional...	41
5.2.1 Introdução	42
5.2.2. Imperativo Constitucional: o artigo 32.º, n.º 10 da CRP	44
5.2.3. O artigo 50.º do RGCO enquanto concretização do artigo 32.º, n.º 10 da CRP; insuficiência da solução legal do RGCO	49
§ 6. A FIXAÇÃO DO OBJECTO DO PROCESSO NO DIREITO DAS CONTRA-ORDENAÇÕES.....	62
6.1. Breve referência à dogmática do objecto do processo no Direito Processual Penal	62
6.2. Tratamento jurisprudencial e doutrinal da matéria da fixação do objecto no processo contra-ordenacional.....	66
6.2.1. Introdução	66
6.2.2. A tese da fixação do objecto no auto de notícia	67
6.2.3. A tese da fixação do objecto na decisão condenatória da autoridade administrativa.....	69
6.2.4. Apreciação crítica	71
6.2.4.1. Da improcedência da tese da fixação do objecto no auto de notícia.....	74
6.2.4.2. Da insuficiência da tese da fixação do objecto na decisão administrativa .	77
6.3. Posição adoptada: a fixação do objecto do processo com a comunicação ao arguido para efeitos do artigo 50.º do RGCO	80
§ 7. ENSAIO DA APLICAÇÃO PRÁTICA DO REGIME DA ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL E NÃO SUBSTANCIAL DE FACTOS NA FASE ADMINISTRATIVA DO PROCESSO CONTRA-ORDENACIONAL	89
BIBLIOGRAFIA	95
JURISPRUDÊNCIA	113

§ 1. RAZÃO DE ORDEM

O Direito das Contra-ordenações, enquanto ramo do Direito que se cruza e interliga com o espaço normativo dos direitos fundamentais, impõe uma sólida e coerente construção dogmática no que respeita à estrutura do seu processo, em particular à luz do quadro das garantias de defesa do arguido.

Neste âmbito, o instituto do objecto do processo, assume, no nosso entendimento, um papel absolutamente crucial, uma vez que se assume como um mecanismo idóneo para “equilibrar os pratos da balança” - isto é, para reforçar a posição processual do arguido em face do poder sancionatório normativamente concedido às entidades administrativas - e cuja expressão no seio processual do Direito das Contra-ordenações urge ser analisada.

A investigação que nos propomos desenvolver procura dar resposta a uma questão ainda por definir na doutrina e jurisprudência nacionais e que se prende com a determinação e fixação do objecto na fase administrativa do processo contra-ordenacional e suas consequências na subsequente tramitação do processo.

Sendo o RGCO omissivo nesta matéria, mas reconhecendo a proximidade entre o direito processual contra-ordenacional e o Direito Processual Penal, então consagrada no artigo 41.º do referido diploma, uma ajuizada tomada de posição implica i) analisar o regime processual contra-ordenacional ii) delimitar o âmbito de protecção do direito de defesa na fase administrativa do processo e iii) evidenciar a continuidade da razão justificativa subjacente à construção do objecto do processo penal – em especial, no que se prende com as garantias de defesa do arguido - no Direito das Contra-ordenações.

Uma vez dotados dos elementos necessários para um apropriado enquadramento dogmático, procurar-se-á, então, ensaiar uma possível adaptação da construção doutrinária do objecto do processo da teoria processual penal ao edifício normativo, de natureza híbrida, que constitui o processo contra-ordenacional, sem nunca perder de vista as especificidades anteriormente identificadas, por forma a salvaguardar a autonomia estrutural do Direito das Contra-ordenações.

PARTE I
CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

**§ 2. PRIMEIRA APROXIMAÇÃO À PROBLEMÁTICA DO OBJECTO DO PROCESSO NO
DIREITO DAS CONTRA-ORDENAÇÕES**

Reflexo da evolução da sociedade e das crescentes necessidades político-criminais que, a par da mesma, se vieram evidenciando foi a Administração Pública cada vez mais chamada a intervir, na qualidade de *Administração conformadora*, assumindo “funções pertencentes a círculos progressivamente mais amplos do ‘cuidado com a existência’ próprio do Estado Social”¹. Por força deste “pendor crescentemente intervencionista do Estado contemporâneo”², tornou-se evidente que a arquitectura repressiva do Estado não mais se poderia bastar com a aplicação tradicional dos instrumentos de Direito Penal³. Tornou-se imperioso “dar consistência prática às injunções normativas decorrentes deste novo e crescente intervencionismo do Estado, convertendo-as em regras efectivas de conduta”⁴, introduzindo uma nova figura sancionatória que, apresentando-se adequada a dar resposta à violação dos mais diversos

¹ Cfr. FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal, Parte Geral. Questões Fundamentais: A Doutrina Geral do Crime*, 2011, p. 156. Igualmente neste sentido, salientando o carácter polivalente do Direito Contra-ordenacional por ter recebido “a função de punir todos os ilícitos que deixassem de ser ou que não fossem a partir de então considerados crimes, independentemente de terem ou não alguma relação com a ordem administrativa ou com a actividade tipicamente desenvolvida pela Administração” vide MARCELO MADUREIRA PRATES, *Sanção administrativa geral: anatomia e autonomia*, 2005, p. 146. Na doutrina espanhola, BLANCA LOZANO, *Panorámica general de la potestad sancionadora de la Administración en Europa: ‘Despenalización’ y Garantía*, 1990, p. 398 explica que a “ampliação do âmbito das matérias reconduzidas pelo legislador à disciplina pública” se trata de uma das “manifestações mais evidentes da cada vez maior presença do Estado na vida e nas relações dos cidadãos” e que encontra a sua origem na “progressiva transformação da intervenção pública em sectores antes reservados à autonomia privada”.

² Cfr. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, que aprova o RGCO.

³ Como evidencia ULRICH SIEBER, *Límites del Derecho Penal: Fundamentos y desafíos del nuevo programa de investigación jurídico-penal en el Instituto Max-Planck de Derecho Penal extranjero e internacional*, 2008, p. 127, “os desenvolvimentos da sociedade da informação e da sociedade de risco gera novos riscos e uma criminalidade complexa que leva o Direito Penal (...) aos seus limites funcionais na protecção da sociedade e da liberdade do indivíduo”.

⁴ Cfr. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, que aprova o RGCO. Também neste sentido, MANUEL LOPES ROCHA, MÁRIO GOMES DIAS e MANUEL ATAÍDE FERREIRA, *Contra-Ordenações: notas e comentários ao Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro*, 1985, p. 9.

comandos normativos estaduais⁵, também fosse idónea a pôr cobro à *hipercriminalização* enquanto única forma de repressão das condutas socialmente indesejadas⁶, afastando do direito criminal aquelas que não se afigurassem dotadas de dignidade suficiente para o integrar⁷.

Foi neste contexto que, profundamente inspirado no modelo alemão das *Ordnungswidrigkeiten*⁸, o legislador introduziu na ordem jurídica portuguesa o ilícito de mera ordenação social⁹.

Munindo a Administração de um instrumento sancionatório especificamente pensado para o controlo e punição das mais recentes realidades que então lhe foram cometidas¹⁰, o legislador procurou alcançar uma “selecção mais rigorosa do campo de intervenção penal, evitando o recurso a meios mais violentos e estigmatizantes como

⁵ Cfr. MIGUEL PEDROSA MACHADO *Elementos para o estudo da legislação portuguesa sobre contra-ordenações*, 1998, p. 169.

⁶ Até porque, como refere ULRICH SIEBER, *Límites del Derecho Penal: Fundamentos y desafíos del nuevo programa de investigación jurídico-penal en el Instituto Max-Planck de Derecho Penal extrajero e internacional*, 2008, pp. 145 e 146, não é possível “responder aos novos riscos da criminalidade complexa apenas com um desdobramento do Direito Penal”, antes sendo necessário invocar um conjunto secundário de medidas que compreendam “sistemas de controlo alternativos”, como sejam as sanções de natureza contra-ordenacional. Assim, e como refere JOSÉ FARIA DA COSTA, *Crimes e contra-ordenações: afirmação do princípio do numerus clausus na repartição das infracções penais e diferenciação qualitativa entre as duas figuras dogmáticas*, 2001, p. 8, o binómio crimes/contra-ordenações é aquele que, tendo em conta a sociedade actual, se apresenta mais apto a responder “aos anseios, não só de certeza e de segurança, mas também às aspirações de eficácia, controlada, porém, pela defesa intransigente do valor de liberdade”.

⁷ Sobre a questão, vide EDUARDO CORREIA, *As grandes linhas da reforma penal*, 1983, pp. 22 e 37.

⁸ A figura das contra-ordenações encontrou consagração legal na República Feral Alemã com a *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*. Foi neste modelo que o legislador português se inspirou, consagrando o ilícito de mera ordenação social em moldes em tudo idênticos àquele regime. Sobre o surgimento das contra-ordenações no regime alemão vide MANUEL DA COSTA ANDRADE, *Contributo para o conceito de contra-ordenação: a experiência alemã*, 1998. Desenvolvidamente sobre o regime alemão das contra-ordenações HANS-HEINRICH JESCHECK e THOMAS WEIGEND, *Tratado de Derecho Penal: Parte General*, 2002, HEINZ MATTES e HERTA MATTES, *Problemas de derecho penal administrativo: historia y derecho comparado*, 1979, e as anotações de ERICH GÖHLER, *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*, 1992 e REBMANN, ROTH e HERRMANN, *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten : Kommentare*, 2009.

⁹ O ilícito de mera ordenação social foi introduzido na ordem jurídica portuguesa pelo Decreto-Lei n.º 232/79 de 24 de Julho. Contudo, desde logo se levantaram dúvidas quanto à sua constitucionalidade, tendo a sua eficácia prática sido prejudicada com a revogação dos n.ºs 3 e 4 do seu artigo 1.º pelo Decreto-Lei n.º 411-4/79, de 1 de Outubro. Aquele primeiro diploma acabou por ser globalmente revogado pelo Decreto-Lei n.º 433/82 de 27 de Outubro, que vigora nos dias de hoje. Sobre as dúvidas de constitucionalidade levantadas a propósito do Decreto-Lei n.º 232/79 de 24 de Julho, vide TERESA BELEZA, *Direito Penal*, 1998, pp. 123 e ss. e Parecer da Comissão Constitucional n.º 4/81 de 19-03-1981.

¹⁰ Reiterando o papel fundamental dos instrumentos de ordenação social no âmbito da actuação da Administração no seio de um Estado Social, cfr. MÁRIO GOMES DIAS, *Breves reflexões sobre o processo de contra-ordenação*, 1984, p. 94.

são os do Direito Criminal”, bem como garantir uma resposta sancionatória mais expedita e eficiente, por via de um processo mais célere e simplificado, sem dispensar a “consagração de direitos – uns ‘*minimum rights*’” - à imagem processual penal¹¹. Para tanto, consagrou-se um regime processual com a “intervenção em primeira linha duma autoridade administrativa”¹² e apenas eventual intervenção judicial em sede de impugnação e recurso, assim tendo em vista o alívio do volume processual dos tribunais judiciais.

Todavia, e na medida em que o direito sancionatório em geral - e assim também o contra-ordenacional - “têm um carácter pendular, nunca sendo devidamente determinado (porque faz parte da sua essência uma evidente mutabilidade, tal como acontece com uma sociedade, que nunca estará estagnada)”¹³, o que constitui hoje o Direito das Contra-ordenações sofreu consideráveis desvios daquelas que eram as suas coordenadas iniciais¹⁴.

Concebido por EDUARDO CORREIA, na conjuntura da reforma da legislação penal operada a partir de 1960, o então designado ilícito de mera ordenação social encontrava a sua génese na “realidade socioeconómica portuguesa dos anos 60/70, marcada por um rudimentar desenvolvimento económico e social, sem uma verdadeira economia de mercado e sem grande desenvolvimento industrial e comercial”¹⁵.

Este ramo do Direito não poderia, contudo, ficar indiferente às diversas modelações do Estado que se foram desenrolando ao longo dos últimos dois séculos, determinando um conjunto de “flutuações semânticas, filosóficas, jurídicas e

¹¹ Cfr. Ac. TRE de 26-04-2016 (JOÃO GOMES DE SOUSA).

¹² Assim, FREDERICO DE LACERDA DA COSTA PINTO, *As codificações sectoriais e o papel das contra-ordenações na organização do Direito Penal secundário*, 2009, pp. 685 e ss, a qual se apresenta, muitas vezes, altamente especializada em matérias que escapam aos tribunais judiciais. No mesmo sentido NUNO BRANDÃO, *Crimes e Contra-ordenações: da cisão à convergência material*, 2016, p. 878.

¹³ Cfr. TIAGO LOPES DE AZEVEDO, *Da subsidiariedade no Direito das Contra-ordenações: problemas, críticas e sugestões práticas*, 2011, p. 72.

¹⁴ Notando o crescimento e transformação do Direito das Contra-ordenações numa “d direcção que, provavelmente, não era a que o legislador, nessa data, tinha em mente” vide ANTÓNIO BEÇA PEREIRA, *Regime Geral das Contra-ordenações e Coimas*, 2014, p. 25. Sobre a concepção originária do direito de mera ordenação social vide, entre outros, EDUARDO CORREIA, *Direito Penal e Direito de Mera Ordenação Social*, 1998, FIGUEIREDO DIAS, *Para uma dogmática do direito penal secundário: um contributo para a reforma do direito penal económico e social português*, 1989-1990 e MANUEL CAVALEIRO DE FERREIRA, *Lições de Direito Penal: parte geral*, 1992, pp. 107 e ss. e MANUEL FERREIRA ANTUNES, *O sistema contra-ordenacional português*, 1993 e 1994, pp. 47 e ss.

¹⁵ Cfr. FREDERICO DE LACERDA DA COSTA PINTO, *As codificações sectoriais e o papel das contra-ordenações na organização do Direito Penal secundário*, 2009, p. 686.

políticas”¹⁶ que culminaram na sedimentação de um Direito contra-ordenacional *nuclearmente descaracterizado*¹⁷, em face daquele que era o seu modelo original. Com efeito, o que então se concebia, no plano teórico, como um direito sancionatório de meras bagatelas, vocacionado para exercer uma função politico-sancionatória bem demarcada em domínios específicos da vida social e económica¹⁸ que, embora não justificassem uma resposta penal¹⁹, se entendiam “carentes de tutela jurídica de carácter sancionatório”²⁰, consubstancia-se hoje num direito sancionatório público interventivo na tutela de bens jurídicos com dignidade penal²¹, nas mais diversas áreas de actuação, independentemente da sua complexidade²².

O Direito das Contra-ordenações não podia, assim, continuar a ser olhado como um direito de “mera” ordenação social, vocacionado a servir infracções de menor relevância, como os pequenos delitos criminais²³.

¹⁶ Nas palavras de FREDERICO DE LACERDA DA COSTA PINTO, *O ilícito de mera ordenação social e a erosão do princípio da subsidiariedade da intervenção penal*, 1998, p. 210. No mesmo sentido, referindo-se ao Direito das Contra-ordenações como uma “área particularmente sensível às mutações da política social” vide JOSÉ FARIA DA COSTA, *A importância da recorrência no pensamento jurídico. Um exemplo: A distinção entre o ilícito penal e o ilícito de mera ordenação social*, 1998, p. 140.

¹⁷ Cfr. FREDERICO DE LACERDA DA COSTA PINTO, *O ilícito de mera ordenação social e a erosão do princípio da subsidiariedade da intervenção penal*, 1998, pp. 215 e ss.

¹⁸ Em sentido contrário, JOSÉ LOBO MOUTINHO, *Direito das Contra-ordenações: ensinar e investigar*, 2008, pp. 27 a 29 afirma que esta limitação “não encontra qualquer correspondente na realidade”, desde logo porque i) a OWiG – que serviu de “modelo” ao regime português do Direito das Contra-ordenações – já abarcava um conjunto de sectores extremamente complexos e ii) o próprio Decreto n.º 433/82, de 27 de Outubro, no seu preâmbulo, já dava conta da intenção de expandir o âmbito de aplicação das contra-ordenações a sectores como os da economia, saúde, educação, cultura e equilíbrios ecológicos, considerando imprescindível a sua aplicação em domínios como as práticas restritivas da concorrência e as infracções contra a economia social e o ambiente, bem como a protecção de consumidores. Não obstante, não cremos que o legislador tenha equacionado a real dimensão que o Direito das Contra-ordenações viria a assumir no quadro sancionatório da ordem jurídica portuguesa.

¹⁹ Por força do princípio da intervenção mínima do direito penal ou princípio da *ultima ratio*, consagrado no artigo 18.º, n.º 2 da CRP.

²⁰ Cfr. FREDERICO DE LACERDA DA COSTA PINTO, *O ilícito de mera ordenação social e a erosão do princípio da subsidiariedade da intervenção penal*, 1998, p. 212.

²¹ Neste sentido, ALEXANDRA VILELA, *O Direito de Mera Ordenação Social: entre a ideia de “recorrência” e a de “erosão” do Direito Penal clássico*, 2013, p. 487.

²² Dessa complexidade são exemplo “as práticas restritivas da concorrência, as infracções contra a economia nacional e o ambiente, bem como a protecção dos consumidores”, cfr. 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*, 2011, p. 10.

²³ Assim, MANUEL FERREIRA ANTUNES, *Reflexões sobre o Direito contra-ordenacional*, 1997, pp. 43 e 44, salientando que “a evolução acelerada – talvez até acelerada de mais – deste direito no nosso ordenamento jurídico, só por si, mostra a sua importância e até as suas potencialidades, mas legitima também reforço da sua dignidade, da sua “ressonância ética” e impõe que seja banida a palavra “mera” na expressão “mera ordenação social”. No mesmo sentido, FREDERICO DE LACERDA DA COSTA PINTO, *O*

A evolução do Direito das Contra-ordenações e o consequente “alargamento notável das áreas de actividade”²⁴ que constituem agora seu objecto, acarretou o indiscutível incremento da “severidade de algumas das coimas aplicáveis, da amplitude de algumas das molduras sancionatórias, bem como da gravidade das sanções acessórias”²⁵ – estas últimas de consagração tão ampla e de conteúdo tão grave que “chega a superar a gravidade das penas acessórias” e das “medidas de segurança não privativas da liberdade aplicáveis a imputáveis”²⁶.

Ora, se este alargamento do seu âmbito de actuação é evidente, já não é tão claro que o RGCO, em especial as suas disposições processuais, “continuem a ser instrumento operativo e eficaz para a execução das tarefas atribuídas”²⁷. De facto, este aumento de poder punitivo das autoridades administrativas²⁸ não foi acompanhado do devido desenvolvimento dogmático e legislativo de uma estrutura processual coerente com a gravidade das sanções abstractamente aplicáveis, em especial nas matérias que respeitam às garantias de defesa do arguido.²⁹

ilícito de mera ordenação social e a erosão do princípio da subsidiariedade da intervenção penal, 1998, pp. 255 e 256, afirma que, “se o princípio da proporcionalidade entre a gravidade do ilícito e a gravidade das sanções cominadas permite inferir que a norma de sanção expressa o desvalor do facto previsto na norma de ilicitude, a gravidade das sanções no âmbito do Direito de Mera Ordenação Social é um forte indício da perda do carácter bagatelar das contra-ordenações”.

²⁴ Como referido no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de Setembro, que procede à alteração do RGCO.

²⁵ Nas palavras de FREDERICO DE LACERDA DA COSTA PINTO, *O ilícito de mera ordenação social e a erosão do princípio da subsidiariedade da intervenção penal*, 1998, p. 264.

²⁶ Cfr. AMÉRICO TAIPA DE CARVALHO, *Direito Penal, Parte Geral*, 2008, pp. 133 e 135, o que, como refere o mesmo autor, “faz o leitor espantar-se com a afirmação (verdadeira) de que a contra-ordenação é um ilícito menos grave que o ilícito criminal”. Indo mais longe, questionando se, em função da sua gravidade, algumas das sanções contra-ordenacionais não adquirirão natureza penal *vide* MARIA FERNANDA PALMA, *Direito Constitucional Penal*, 2006, pp. 133 e 134. Por outro lado, evidenciando a necessidade de reforço das garantias dos arguidos em processo contra-ordenacional por força da severidade deste tipo de sanção que “pode ser mais lesivo, em termos patrimoniais e morais, do que a própria coima aplicada à infracção” cfr. MARIA FERNANDA PALMA e PAULO OTERO, *Revisão do regime legal do ilícito de mera ordenação social : parecer e proposta de alteração legislativa*, 1996, p. 576.

²⁷ Cfr. ANTÓNIO LEONES DANTAS, *O Direito das Contra-ordenações e o ambiente*, 1996, p. 434.

²⁸ Que não se traduz tão-somente num incremento do seu poder sancionatório com o acréscimo directo da gravidade das sanções por aquelas abstractamente aplicáveis, mas também no reforço da própria posição processual das autoridades administrativas em diversos regimes especiais. Veja-se, a título exemplificativo, os poderes de intervenção, consagrados no artigo 416.º do CVM, 228.º, 230.º e 231.º, todos do RGICSF, que se mostram amplamente reforçados em face do que se encontra estabelecido no RGCO, mormente nos artigos 64.º, n.º 2 e 71.º, n.º 2 do RGCO. Sobre esta questão *vide* 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*, 2011, pp. 286 e 287.

²⁹ No mesmo sentido, FREDERICO DE LACERDA DA COSTA PINTO, *O ilícito de mera ordenação social e a erosão do princípio da subsidiariedade da intervenção penal*, 1998, p. 215.

Ainda que o legislador, com a revisão ao regime geral, operada pelo Decreto-Lei 244/95, de 14 de Setembro, tenha revelado a sua preocupação no sentido de salvaguardar os direitos e garantias em processo contra-ordenacional, manifestando expressamente no preâmbulo daquele diploma ter sido aquela revisão “especialmente orientada para o efectivo reforço das garantias dos arguidos perante o crescente poder sancionatório da Administração.”, não logrou construir uma estrutura garantística que salvaguardasse de forma satisfatória a posição do arguido e respeitasse, em simultâneo, a autonomia³⁰ do Direito contra-ordenacional e suas características nucleares.

Como bem refere FREDERICO DE LACERDA DA COSTA PINTO, esta evolução legislativa não permitiu “criar uma evolução dogmática sobre aspectos substantivos e processuais que acompanhasse o alargamento e complexidade crescentes do Direito de Mera Ordenação Social e, em especial, a heterogeneidade das áreas entretanto abrangidas por este ramo do Direito”³¹.

Em face do exposto, não obstante os esforços encetados, o regime contra-ordenacional encontra-se ainda longe de atingir o seu ponto óptimo no que respeita ao quadro garantístico disponibilizado ao arguido, em especial no que respeita à conjuntura

³⁰ Sobre a autonomia do Direito das Contra-ordenações, cfr. TIAGO LOPES DE AZEVEDO, *Da subsidiariedade no Direito das Contra-ordenações: problemas, críticas e sugestões práticas*, 2011, pp. 183 e ss, esclarecendo que a subsidiariedade do direito penal e processual penal não a prejudica já que “nenhum ramo do direito é de tal forma autónomo que se pode dizer que resolve todos os seus problemas de aplicação sem recurso a qualquer outro ramo do direito.” Também sobre esta questão se pronuncia GERMANO MARQUES DA SILVA, *Direito Penal Português I, Parte Geral: Introdução e Teoria da Lei Penal*, 2010, p. 170 no sentido de que “a autonomia do ilícito de mera ordenação social face ao ilícito penal é, antes de tudo, uma autonomia dogmática. Autonomia que, porém, a reforma do Decreto-Lei n.º 482/82, operada pelo Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de Setembro, tende a neutralizar”. Por outro lado, fundando a autonomia do Direito das Contra-ordenações na neutralidade axiológica das condutas e na essência e finalidades da coima enquanto sanção, vide FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal, Parte Geral. Questões Fundamentais: A Doutrina Geral do Crime*, 2011, pp. 160 e ss.

³¹ Cfr. FREDERICO DE LACERDA DA COSTA PINTO, *O ilícito de mera ordenação social e a erosão do princípio da subsidiariedade da intervenção penal*, 1998, pp. 271 e 272, antes se tendo operado – numa esforçada tentativa de mitigar os efeitos nefastos decorrentes da crescente atribuição de poder sancionatório - de forma quase automática e acrítica “uma aproximação vincada aos institutos e soluções do Direito Penal” cfr. *ibidem* p. 215. No mesmo sentido, FIGUEIREDO DIAS, *5.º Tema – Do direito penal administrativo ao direito de mera ordenação social: das contravenções às contra-ordenações*, 2001, p. 143 afirma que, embora a reformulação de 1995 pretendesse “cobrir com a necessidade de uma mais consistente defesa dos direitos e garantias dos arguidos” também em diversos pontos se aproximou “lamentavelmente de uma “contra-revolução contra-ordenacional”, culminando numa aproximação ao regime passado do modelo penal e processual penal das contravenções e que, para muitos autores, se traduziu no “hipotecar” da autonomia do Direito contra-ordenacional, cfr. *idem*, *Oportunidade e sentido da revisão do Código Penal Português*, 1996 p. 31, nota 3.

em que se inserem as possibilidades de exercício do seu direito de defesa que, cremos, se encontra perigosamente vulnerabilizada³².

Tomaremos, assim, como mote do excuro a que nos propomos, as intemporais palavras de TAIPA DE CARVALHO, sendo certo que sempre se terá de afirmar, “firme e claramente, que os fins não justificam os meios, e que a paz jurídica e os bens jurídicos fundamentais (pessoais, comunitários e universais) não serão a médio e longo prazo, efectivamente protegidos através de meios preventivos e repressivos intrinsecamente ilícitos e manifestamente violadores dos mais elementares princípios emanados da dignidade da pessoa humana – dignidade que tem que se reconhecer mesmo na pessoa do mais perigoso criminoso”.³³

Ocupando a regulação adjectiva de qualquer ramo do direito um papel “eminente ligado à tutela dos direitos individuais”³⁴, é intuitivo que seja no seio do processo das contra-ordenações que concentremos os nossos esforços, procurando assim alcançar resposta ao problema que lançámos.

Permitir-nos-emos avançar, desde já, ser nossa convicção, ainda que prematura, que a figura do objecto do processo, em moldes semelhantes àqueles em que se encontra firmada em sede processual penal, se apresenta especialmente vocacionada para colmatar as deficiências ao nível das garantias de defesa do arguido em processo contra-ordenacional.

Ressalve-se, contudo, que a opção pela análise de um instituto processual penal não pressupõe qualquer tomada de posição quanto à questão que, há décadas, vem preocupando a doutrina e jurisprudência portuguesas e que se prende com a natureza jurídica ou inserção material do Direito das Contra-ordenações no ordenamento jurídico³⁵.

³² Ainda que a propósito do processo penal, mas com inteira pertinência no Direito das Contra-ordenações, veja-se a formulação de RUI PINHEIRO e ARTUR MAURÍCIO, *A constituição e o processo penal*, 2007, pp. 46 e 47, no sentido de que o processo sancionatório “atinge a perfeição desejável no ponto de encontro do interesse público da repressão criminal rápida e segura, e do interesse particular dos arguidos numa justiça que lhes ofereça suficientes garantias de defesa contra uma condenação injusta”.

³³ Cfr. AMÉRICO TAIPA DE CARVALHO, *Direito Penal, Parte Geral*, 2008, pp. 42 e 43.

³⁴ Cfr. CARLOS ARI SUNDFELD, *A defesa nas sanções administrativas*, 1987, p. 101. Também neste sentido, a propósito do regime das contra-ordenações rodoviárias, vide ANA MARTA CRESPO e ANA RITA GIL, *O direito de defesa no processo de contra-ordenações rodoviárias: dois olhares sobre o art. 173.º do C.E.*, 2006, p. 260.

³⁵ Desenvolvidamente sobre a distinção entre Direito Penal e Direito Contra-ordenacional vide, por todos MIGUEL PEDROSA MACHADO *Elementos para o estudo da legislação portuguesa sobre contra-ordenações*, 1998, pp. 154 e ss. e JOSÉ LOBO MOUTINHO, *Direito das Contra-ordenações: ensinar e investigar*, 2008, pp. 43 e ss.

De facto, muitos têm sido os ensaios levados a cabo no sentido de concretizar a individualização e caracterização do Direito das Contra-ordenações em face dos restantes direitos sancionatórios³⁶. Sem embargo de se compreender a atractividade dessa tarefa, não é nosso propósito pôr cobro a esta disputa. Entendemos que para dar resposta ao repto que assumimos com a presente dissertação, não se terá que partir de uma *classificação aristotélica*³⁷ dos ilícitos em contraposição.

Analisar o regime das contra-ordenações tendo por base uma determinada pré-concepção teórica quanto à natureza deste ilícito constitui uma inversão metodológica. Com efeito, interpretar o regime com base numa construção que lhe é prévia e cuja preocupação de caracterizar o *todo* desconsidera os aspectos particulares do RGCO, nomeadamente a razão justificativa de cada disposição normativa, inquina o processo hermenêutico, na medida em que conduz a que se adapte a disposição à pré-compreensão, ao invés de permitir compreendê-la na sua especificidade.

Não nos opomos, esclareça-se, às observações elencadas por JOSÉ LOBO MOUTINHO, quando alerta para o facto de a autonomia do Direito das Contra-ordenações não poder ser abordada somente em função do seu regime *em si e por si*, afastando-se totalmente dos elementos de distinção entre crimes e contra-ordenações. Não obstante a posição anteriormente assumida, também aqui entendemos que o regime “não pode ser pensado e determinado sem ponderar a sua correspondência jurídica ou de justiça relativamente à estrutura e significado valorativo do facto de onde promana”, e que a adequação da aproximação de soluções processuais entre dois ramos de direito distintos está dependente de saber se “a estrutura e significado valorativo dos factos em cada um dos sectores são, sob este ou aquele aspecto, análogos e pedem, portanto, regime análogo”³⁸.

³⁶ Tarefa cada vez mais complicada, como assinala AMÉRICO TAIPA DE CARVALHO, *Direito Penal, Parte Geral*, 2008, p. 117, “desde logo no campo teórico ou dos princípios, pelo facto de, tanto num como noutro destes ramos do direito, estarem em causa valores ou bens jurídicos sociais; e difícil, também no campo prático dos respectivos regimes jurídicos materiais e processuais, uma vez que a realidade da evolução legislativa recente tem ido no sentido oposto à ideia histórica inicial da quase total autonomia e separação entre estes dois sectores do direito público sancionatório”.

³⁷ Como bem evidencia JOSÉ FARIA DA COSTA, *A importância da recorrência no pensamento jurídico. Um exemplo: A distinção entre o ilícito penal e o ilícito de mera ordenação social*, 1998, p. 133, “é indiscutível que o pensamento jurídico positivista trouxe consigo a tendência para tudo classificar, procurando-se, em muitos casos, de forma obsessiva “estabelecer a ‘taxonomia’ das categorias jurídicas, cuja importação das ciências da natureza é facilmente detectável”.

³⁸ Cfr. JOSÉ LOBO MOUTINHO, *Direito das Contra-ordenações: ensinar e investigar*, 2008, p. 26.

Todavia, entendemos que, para efeitos de solução da problemática que abordamos na presente dissertação, a concretização do passo metodológico identificado – ponderação da adequação da aproximação de soluções processuais entre o Direito Penal e o Direito das Contra-ordenações, por via de um raciocínio analógico entre a estrutura e significado valorativo dos factos típicos de cada um dos ramos do Direito - não apresenta dificuldades nem se encontra dependente de quaisquer considerações a propósito da natureza deste ainda jovem e peculiar ramo do direito. Cremos que a verificação dessa analogia material entre ambos os ilícitos se basta com a constatação de que também o Direito das Contra-ordenações, à semelhança do Direito Penal é um direito sancionatório com uma finalidade punitiva³⁹, nos termos do qual a entidade competente, motivada pela necessidade de reagir perante um comportamento ilícito, faz incidir sobre o sujeito visado pelo processo uma consequência desfavorável⁴⁰ a que chamamos *sanção*.

Ora, sendo indiscutível que o Direito Penal ocupa uma posição de matriz no que toca ao direito sancionatório globalmente considerado, é pois natural que se estabeleça uma certa continuidade entre aquele e o Direito das Contra-ordenações⁴¹, a qual se projectará na consagração “de múltiplas soluções normativas comuns criadas no espaço da dogmática penal”⁴², mormente no que aos direitos de defesa diz respeito⁴³.

³⁹ Fruto dos diferentes enunciados teóricos relativamente aos critérios diferenciadores do ilícito contra-ordenacional em face do criminal, também as coimas têm visto a sua finalidade questionada pela doutrina. Veja-se, a título exemplificativo, os estudos de EDUARDO CORREIA, *Direito Criminal I*, 1993, p. 31, FIGUEIREDO DIAS, 5.º Tema – *Do direito penal administrativo ao direito de mera ordenação social: das contravenções às contra-ordenações*, 2001, pp. 150 e ss, JOSÉ ROSENDO DIAS, *Sanções Administrativas*, 1991, pp. 40 e ss e NUNO BRANDÃO, *Crimes e Contra-ordenações: da cisão à convergência material*, 2016, pp. 808 e ss.

⁴⁰ Cfr. VÍTOR GOMES, *As sanções administrativas na fronteira das jurisdições. Aspectos jurisprudenciais*, 2008, pp. 8 e 9, acrescentando que a sanção “afecta os interesses do infractor mas sem, por si só, satisfazer ou, pelo menos, visar directamente a satisfação do interesse público lesado” enquanto que “as medidas de prevenção ou restabelecimento da legalidade fazem com que as normas se cumpram e se satisfaçam os interesses públicos cuja prossecução é cometida à Administração”. Afirmando que “todas [as sanções, sejam criminais ou “administrativas”] representam um sofrimento infligido pelo poder publico para se obter um fim” cfr. BELEZA DOS SANTOS, *Ilícito penal administrativo e ilícito criminal*, 1945, p. 52. No mesmo sentido EDUARDO CORREIA, *Direito penal e direito de mera ordenação social*, 1998, p. 12.

⁴¹ Evidenciando a proximidade estrutural entre as coimas e as multas criminais, bem como entre as sanções acessórias e as penas acessórias criminais, vide JOSÉ LOBO MOUTINHO, *Direito das Contra-ordenações: ensinar e investigar*, 2008, pp. 37 e 38.

⁴² Cfr. ANTÓNIO LEONES DANTAS, *Direito das Contra-ordenações: questões gerais*, 2010, p. 3.

⁴³ Já que, como afirma CARLOS ARI SUNDFELD, *A defesa nas sanções administrativas*, 1987, p. 100, qualquer acto – penal ou contra-ordenacional - cuja finalidade imediata se prenda com a aplicação de uma sanção ao seu destinatário exige um procedimento em que se lhe assegure ampla defesa.

Por fim, a discussão a propósito tomada de posição quanto à natureza do ilícito contra-ordenacional, quando centrada na questão a que ora pretendemos dar resposta, perde também relevância se ponderada à luz do próprio RGCO. Com efeito, é o próprio n.º 1 do artigo 41.º desse diploma que nos vem oferecer a *pedra de fecho*, expressamente consagrando que “sempre que o contrário não resulte deste diploma, são aplicáveis, devidamente adaptados, os preceitos reguladores do processo criminal.”

§ 3. QUESTÃO PRÉVIA: O ARTIGO 41.º, N.º 1 DO RGCO COMO PONTO DE PARTIDA PARA A RESOLUÇÃO DO PROBLEMA MEDIANTE APLICAÇÃO DA CONSTRUÇÃO DO OBJECTO PROCESSUAL PENAL AO DIREITO CONTRA-ORDENACIONAL

3.1. A remissão para o Direito Processual Penal e as várias fases do processo contra-ordenacional

Remetendo para o Direito Processual Penal, o artigo 41.º do RGCO vem consagrar expressamente a *afinidade estrutural e material*⁴⁴ que já se fazia adivinhar entre o Direito penal e o Direito das Contra-ordenações, atribuindo, genericamente, às normas de processo penal, uma função integradora do processo contra-ordenacional⁴⁵.

Desta proximidade foi o legislador constitucional o primeiro a dar sinal já que, ao introduzir, sistematicamente, o Direito das Contra-ordenações a par do Direito Penal⁴⁶, afastou-se da concepção originária do Direito contra-ordenacional como direito penal administrativo e, não se impressionando com a intensa participação das entidades administrativas na condução e decisão do processo, revelou uma preferência “pelo quadro de valores com que opera, situado na órbita do Direito Penal e Processual Penal e não do Direito Administrativo”⁴⁷.

⁴⁴ Esclarecendo que esta remissão não se prende com a tradicional função de evitar repetições entre os diversos elementos legislativos aplicáveis - já que estamos num ramo do Direito diverso – antes sendo motivada pela afinidade estrutural que se evidencia entre o Direito Processual Penal e o Direito das Contra-ordenações, *vide* TIAGO LOPES DE AZEVEDO, *Da subsidiariedade no Direito das Contra-ordenações: problemas, críticas e sugestões práticas*, 2011, p. 201. No mesmo sentido, FREDERICO DE LACERDA DA COSTA PINTO, *Acesso de particulares a processos de contra-ordenação arquivado: um estudo sobre o sentido e os limites da aplicação subsidiária do Direito Processual Penal ao processo de contra-ordenação*, 2002, p. 617.

⁴⁵ Assim, MANUEL SIMAS SANTOS e JORGE LOPES DE SOUSA, *Contra-ordenações: anotações ao Regime Geral*, 2011, p. 315.

⁴⁶ No artigo 32.º, n.º 8 (actual n.º 10) aditado pela segunda revisão constitucional de 1989, operada pela Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de Julho.

⁴⁷ Cfr. FREDERICO DE LACERDA DA COSTA PINTO, *Acesso de particulares a processos de contra-ordenação arquivado: um estudo sobre o sentido e os limites da aplicação subsidiária do Direito Processual Penal ao processo de contra-ordenação*, 2002, p. 609. Mais, e sem embargo de melhor compreensão após o estudo da estrutura processual do Direito das Contra-ordenações que se levará a cabo em §4, ressalve-se, desde logo e por facilidade de exposição, que esta remissão, localizada no capítulo referente às normas gerais sobre o processo contra-ordenacional, opera em todas as fases do processo contra-ordenacional, cfr. MANUEL SIMAS SANTOS e JORGE LOPES DE SOUSA, *Contra-ordenações: anotações ao Regime Geral*, 2011, p. 316 e ANTÓNIO BEÇA PEREIRA, *Regime Geral das Contra-ordenações e Coimas*, 2014, p. 116.

A circunstância do processo contra-ordenacional se encontrar organizado em duas fases distintas, cuja direcção se encontra a cargo de duas entidades de natureza diversa⁴⁸, não pode obstar a que o mesmo seja compreendido como um todo. A estrutura unitária⁴⁹ do processo contra-ordenacional não se perde por este se encontrar dividido em duas partes, nem tão pouco faz variar a sua natureza em “função de quem em cada momento dirige o processo”⁵⁰. Nesta medida, e por motivos de clareza e coerência sistemática do regime contra-ordenacional⁵¹, é forçoso concluir que, independentemente da fase em que o processo contra-ordenacional se encontre⁵², o regime subsidiário aplicável por força da remissão operada pelo artigo 41.º do RGCO, será sempre o regime processual penal⁵³.

⁴⁸ Conforme analisaremos *infra* em §4.

⁴⁹ Na expressão de ANTÓNIO LEONES DANTAS, *Considerações sobre o processo das contra-ordenações: as fases do recurso e da execução*, 1994, p. 73. Em obra diversa, dá ainda nota que, tratando-se o processo das contra-ordenações de “um todo que se desdobra por várias fases” não poderá ter “como direito subsidiário numa fase o Código de Procedimento Administrativo e noutra fase o Código do Processo Penal”, cfr. *idem*, *Direito das Contra-ordenações: questões gerais*, 2010, pp. 5 e 6. De facto, e acompanhando aqui a argumentação deste Autor, “embora o procedimento das contra-ordenações integre, na sua fase administrativa, uma actuação materialmente administrativa, esta forma de actuar sempre obedeceu a um procedimento próprio de natureza sancionatória, moldado a partir do processo penal, que é exactamente assumido como direito subsidiário”, cfr. *ibidem*, p. 5.

⁵⁰ Cfr. ANTÓNIO BEÇA PEREIRA, *Regime Geral das Contra-ordenações e Coimas*, 2014, p. 116.

⁵¹ Como evidencia ANTÓNIO LEONES DANTAS, *Direito das Contra-ordenações: questões gerais*, 2010, p. 6, a aplicabilidade de diversos regimes subsidiários “criaria distorções inaceitáveis” no seio do regime contra-ordenacional, podendo culminar numa desintegração total da já frágil unidade sistemática do Direito das Contra-ordenações.

⁵² Ao contrário do que entendeu parte da doutrina. Veja-se, por exemplo, a anotação ao RGCO levada a cabo por MARIA DE FÁTIMA BENTO BOTAS, *Regime jurídico das Contra-ordenações: anotado*, 1997, pp. 50 e ss que, ignorando o disposto no artigo 41.º, vem destrinçar os regimes subsidiários aplicáveis consoante se esteja i) na fase administrativa, em que terão aplicação as regras do CPA ou ii) na fase judicial, em que se aplicarão subsidiariamente as normas de CPP. Também na jurisprudência, veja-se o Ac. TRP de 09-02-2004 (FERREIRA DA COSTA), no âmbito do qual se propugna que, estando as duas fases do processo de contra-ordenação delimitadas na sua natureza, então “a fase administrativa é claramente regulada pelo Código do Procedimento Administrativo e a fase judicial pelo Cód. Proc. Penal, em termos supletivos”. No mesmo sentido, mas com uma outra argumentação, cfr. Ac. TRE de 13-06-2006 (ALBERTO BORGES), nos termos do qual se refere que a aplicação de normas de processo penal em sede de fase administrativa do processo colide com o disposto no n.º 1 do art.º 41 do RGCO “que apenas permite a aplicação daquele regime (subsidiário) se o contrário não resultar desse diploma, o que resulta, de facto, quer pela natureza administrativa do processo, quer pela natureza do prazo aí estabelecido (para a impugnação judicial)”. No mesmo sentido, Ac. TRC de 29-03-2001 (SERRA LEITÃO), Ac. TRP de 27-05-2002, (AMÍLCAR ANDRADE) e Ac. TRP n.º 08-01-2003 (ORLANDO GONÇALVES).

⁵³ Tal conclusão não implica que se exclua, em absoluto, a aplicação de todas e quaisquer regras administrativas no âmbito do processo contra-ordenacional. É, aliás, o próprio regime geral que começa por admitir esta possibilidade, no seu artigo 34.º, n.º 3, quando a propósito da delegação de competências remete para os “termos gerais” do direito administrativo, cfr. PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Regime Geral das Contra-Ordenações à luz da Constituição da República e da*

Acompanham-se assim as conclusões de MANUEL FERREIRA ANTUNES, no sentido de não parecer “lícito nem harmónico, a repescagem, respigando normas do CPA e do CPP”, devendo antes adoptar-se o regime do CPP, num todo, “devidamente adaptado”⁵⁴, como resulta deste artigo 41.º, pelo que será ilegal a integração de qualquer questão omissa no RGCO com recurso a outra estrutura normativa que não o regime processual penal⁵⁵.

Esclarecidos quanto à extensão da sua aplicação, retomemos a análise deste enunciado normativo.

3.2. A remissão: seus pressupostos

De uma primeira leitura, podemos desde logo extrair duas condicionantes à operação deste reenvio. Em primeiro lugar, para que se possa recorrer às normas de processo penal é necessário que o RGCO não ofereça qualquer enquadramento normativo à questão a que se procura dar resposta. Atente-se, contudo, que este requisito não pressupõe a identificação de qualquer tipo de lacuna – *stricto sensu* -, como parecem entender alguns autores⁵⁶. Lacuna, em sentido próprio, verificar-se-ia apenas no caso de, mesmo recorrendo ao regime subsidiário, não ser possível encontrar

Convenção Europeia dos Direitos do Homem, 2011, pp. 123 e 151 e, no mesmo sentido, JOÃO SOARES RIBEIRO, *Natureza da decisão administrativa em processo de Contra-ordenação*, Janeiro – Abril de 2003, pp. 102 e 103. Contudo, essa aplicação deve revestir carácter excepcional, sendo limitada às questões não reguladas no RGCO que se prendam com especificidades decorrentes da natureza das entidades administrativas e que, por esse motivo, o regime penal não consiga dar resposta. Assim, como bem refere MANUEL FERREIRA ANTUNES, *Contra-Ordenações e Coimas: Regime Geral*, 2013, p. 249, “só em aspectos desta natureza, - ainda assim de discutível subsidiariedade - pode admitir-se o direito administrativo como direito subsidiariamente aplicável; aliás, esse recurso ao direito administrativo, a admitir-se, parece que só poderia ser efectuado na medida e nos termos que o CPP o consentir”. Neste sentido, admitindo a possibilidade de aplicação de normas administrativas em matéria de funcionamento e organização dos órgãos administrativos *vide* Ac. TC n.º 50/2003 (MARIA DOS PRAZERES BELEZA).

⁵⁴ Cfr. MANUEL FERREIRA ANTUNES, *Contra-Ordenações e Coimas: Regime Geral*, 2013, p. 249.

⁵⁵ Neste sentido FREDERICO DE LACERDA DA COSTA PINTO, *As codificações sectoriais e o papel das contra-ordenações na organização do Direito Penal secundário*, 2009, p. 684.

⁵⁶ No mesmo sentido, FREDERICO DE LACERDA DA COSTA PINTO, *Acesso de particulares a processos de contra-ordenação arquivado: um estudo sobre o sentido e os limites da aplicação subsidiária do Direito Processual Penal ao processo de contra-ordenação*, 2002, p. 617. Como veremos de seguida, cremos que esta confusão tem origem no facto de o processo interpretativo de adaptação do preceito colhido do Direito Processual Penal ao Direito contra-ordenacional ser de natureza estruturalmente analógica, em muito recordando o caminho a percorrer para integração de lacunas.

no quadro legislativo aplicável qualquer preceito normativo capaz de enquadrar a questão carente de regulamentação.

Pelo contrário, é o próprio RGCO que, ao estabelecer no seu artigo 41.º a subsidiariedade do Direito Processual Penal, vem densificar o “elenco das fontes de direito mobilizáveis como critérios para a sua realização”⁵⁷, prevenindo, à partida, a ocorrência de espaços vazios na legislação contra-ordenacional, dos quais decorram situações jurídicas às quais não corresponda qualquer “fonte ou critério positivo para essa mesma objectivação”⁵⁸. Para tanto seria sendo necessário, nas palavras de PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, esgotar “todo o processo interpretativo dos textos sem se ter encontrado nenhum que contemplasse o caso cuja regulamentação se pretende”⁵⁹.

Ressalve-se, contudo, que nem todos os preceitos processuais penais terão aplicação no Direito das Contra-ordenações. Tal como afirma FREDERICO DE LACERDA DA COSTA PINTO⁶⁰, para se concluir pela aplicação de uma determinada norma processual penal em sede de processo contra-ordenacional sempre se terá que ponderar, em primeiro lugar, i) se a omissão do legislador contra-ordenacional é intencional, manifestando assim uma opção de afastar a aplicação ao processo contra-ordenacional de determinados mecanismos processuais penais, opção que terá que ser respeitada pelo aplicador do Direito ou se, pelo contrário ii) se trata de uma omissão não intencional que carece de integração por força da aplicação do regime subsidiário.

Com efeito, para preenchimento do primeiro requisito de aplicação do artigo 41.º teremos de estar tão-somente perante uma omissão de um determinado aspecto que, em face da ponderação do objectivo de uma determinada lei, se entende que deveria estar regulado, e para o qual se devem buscar então as soluções previstas num outro conjunto de enunciados normativos, pré-determinado pelo legislador, neste caso “recorrendo ao direito penal e processual como direito subsidiário com o propósito de afastar quaisquer

⁵⁷ Cfr. ANTÓNIO CASTANHEIRA NEVES, *Metodologia Jurídica: problemas fundamentais*, 1993, p. 214.

⁵⁸ Cfr. Ac. STJ de 06-03-2014 (ARMINDO MONTEIRO). Não haverá, portanto, lacuna “quando a própria lei indica um direito subsidiariamente aplicável”. Assim, também, JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, *O Direito: Introdução e Teoria Geral*, 2009, p. 383. Sobre o conceito de lacuna vide KARL ENGISCH, *Introdução ao pensamento jurídico*, 1988, pp. 276 e ss.

⁵⁹ Como ensinam PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, *Código Civil Anotado*, 1967, p. 18.

⁶⁰ FREDERICO DE LACERDA DA COSTA PINTO, *Acesso de particulares a processos de contra-ordenação arquivado: um estudo sobre o sentido e os limites da aplicação subsidiária do Direito Processual Penal ao processo de contra-ordenação*, 2002, p. 617.

‘hiatos’ ou ‘fracturas’, que negariam o carácter fechado, lógico, completo, concluso, do sistema”⁶¹.

Sem prejuízo de ficar demonstrada a necessidade de recorrer ao regime processual penal, sempre se terá que preencher um segundo requisito, alicerçado na necessidade de adaptar os preceitos a aplicar tendo em conta a estrutura e particularidades do regime contra-ordenacional. De facto, e como procuraremos densificar mais à frente, “a diferente natureza e as distintas fases do processo penal e do processo de contra-ordenação impedem a aplicação directa e acrítica das normas”⁶² provenientes do quadro normativo próprio do Direito Processual Penal. A adaptação visa assim evitar que, por via da importação de soluções de outros sistemas sancionatórios, o Direito contra-ordenacional sofra graves e significativas distorções axiológicas e assim, veja hipotecada a sua autonomia, sendo desconsideradas as suas particularidades, a favor da construção de um regime *ultra densificado* por via de uma transposição quase automática dos institutos próprios do Direito Processual Penal⁶³.

Por fim, e em estrita conexão com o segundo requisito de aplicação do artigo 41.º, encontramos um último crivo sob o qual a aplicação do Direito Processual Penal, na qualidade de regime subsidiário, sempre terá que obedecer. Conforme estatui a parte final do artigo 41.º, mesmo que cumpridos todos os pressupostos *supra* enunciados, nunca dessa transposição poderá resultar uma contrariedade ao mesmo⁶⁴.

⁶¹ Cfr. Ac. STJ de 06-03-2014 (ARMINDO MONTEIRO).

⁶² Cfr. FREDERICO DE LACERDA DA COSTA PINTO, *Acesso de particulares a processos de contra-ordenação arquivado: um estudo sobre o sentido e os limites da aplicação subsidiária do Direito Processual Penal ao processo de contra-ordenação*, 2002, p. 601. No mesmo sentido, *idem*, *O ilícito de mera ordenação social e a erosão do princípio da subsidiariedade da intervenção penal*, 1998, p. 272, bem como BELEZA DOS SANTOS, *Ilícito penal administrativo e ilícito criminal*, 1945, p. 56.

⁶³ No mesmo sentido, FREDERICO DE LACERDA DA COSTA PINTO, *Acesso de particulares a processos de contra-ordenação arquivado: um estudo sobre o sentido e os limites da aplicação subsidiária do Direito Processual Penal ao processo de contra-ordenação*, 2002, pp. 602 e 618. Igualmente, ANTÓNIO LEONES DANTAS, *Os direitos de audição e de defesa no processo das contra-ordenações - art. 32.º, n.º 10 da Constituição da República*, 2014, p. 43, ressaltando a necessidade de se “salvaguardar a harmonia do processo e afastar disjunções” que possam dificultar a aplicação do Direito contra-ordenacional. Criticando a falta de consideração pela *realidade sui generis* que é o Direito das Contra-ordenações e a utilização *demasiado primária* da aplicação subsidiária do Direito Processual Penal JOÃO SOARES RIBEIRO, *Questões sobre o processo contra-ordenacional*, 2001, p. 122. No mesmo sentido, censurando as pretensões de aplicação *a título* principal do Direito Processual Penal, por força das garantias associadas ao direito criminal, ANTÓNIO DUARTE DE ALMEIDA, *O ilícito de mera ordenação social na confluência de jurisdições: tolerável ou desejável?*, 2008, pp. 18 e 19. Também Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 84/2007, de 26-03-2008.

⁶⁴ Cfr. ANTÓNIO DE OLIVEIRA MENDES e JOSÉ DOS SANTOS CABRAL, *Notas ao Regime Geral das Contra-Ordenações e Coimas*, 2009, p. 112.

Em síntese, a aplicação subsidiária dos preceitos de processo penal para efeitos de regulação de uma determinada questão de Direito contra-ordenacional obriga, assim, a uma complexa actividade hermenêutica por parte do aplicador do Direito⁶⁵ nos termos da qual terá que i) “determinar se é necessário e admissível recorrer aos preceitos do Direito Processual Penal” e, em caso de resposta afirmativa ii) “determinar se as normas do Direito Processual Penal se aplicam literalmente ou se têm de ser “devidamente adaptadas” à estrutura, funcionamento, valores e fins do processo de contra-ordenação”⁶⁶

3.3. Conclusão parcial

Avancemos desde já que, sendo o RGCO omissivo em relação à questão do objecto do processo e ao regime de alteração de factos, é o artigo 41.º que abre caminho à investigação a que nos propomos, permitindo equacionar a transposição do regime processual penal para o Direito contra-ordenacional.

Contudo, para que seja possível alcançar uma solução coerente e satisfatória para o repto que lançámos com o presente trabalho, é impreterível que, em primeiro lugar, nos encontremos munidos de um entendimento de base quanto à estrutura do processo contra-ordenacional e suas especificidades. Compreendidos os seus contornos, poder-se-á então questionar se procedem, no processo contra-ordenacional, todas as razões justificativas que presidiram à consagração do instituto do objecto do processo em sede processual penal e assim ponderar, à luz dos pressupostos do artigo 41.º, a adequação desta figura, e todo o suporte dogmático que a envolve, ao direito processual das contra-ordenações.

Apontado o percurso da investigação, urge agora dar um passo atrás, procurando decompor a estrutura processual do Direito das Contra-ordenações.

⁶⁵ Neste sentido, cfr. FREDERICO DE LACERDA DA COSTA PINTO, *A figura do assistente e o processo de contra-ordenação : acórdãos da Relação de Lisboa de 20 de Maio de 1998*, 2002, p. 113.

⁶⁶ Cfr. *ibidem*, p. 112. Também a este propósito, ANTÓNIO LEONES DANTAS, *Direito das Contra-ordenações: questões gerais*, 2010, p. 50, refere que, antes de se transpor qualquer solução normativa, sempre se terá que indagar “se os conceitos, aparentemente comuns, têm no específico ramo do direito sancionatório o mesmo conteúdo que lhes é atribuído no Direito Penal” e, de seguida, se “as soluções penais se adequam às especificidades e aos princípios estruturantes” do Direito das Contra-ordenações.

PARTE II

O PROCESSO NO DIREITO DAS CONTRA-ORDENAÇÕES

§ 4. A ESTRUTURA PROCESSUAL DO RGCO

4.1. Introdução

Saber se a fase administrativa do processo contra-ordenacional reclama a aplicação do instituto do objecto do processo, tal como construído no âmbito do processo penal, depende, i) da identificação dos instrumentos que o RGCO contempla para efeitos de defesa do arguido e ii) de posterior análise crítica da sua suficiência, para efeitos de salvaguarda dos direitos fundamentais de defesa.

Ainda que sem pretensões de exaustividade, dedicaremos as próximas linhas à análise da estrutura processual do Direito das Contra-ordenações, centrando a nossa atenção nas questões que possam contender com as garantias processuais do arguido, em especial, naquelas que se relacionem com o direito de defesa.

Não obstante as controvérsias quanto à natureza deste ramo do Direito, inegável é a *índole própria* do ilícito contra-ordenacional, a qual não poderia, naturalmente, deixar de se reflectir na estrutura processual que lhe serve de suporte⁶⁷, denotando através das especificidades no seu seio consagradas, a autonomia com que foi gizado originalmente em face do ilícito criminal⁶⁸.

Esta autonomia era, aquando do início de vigência do RGCO, animada por uma forte confiança na eficácia, celeridade e simplificação⁶⁹ do seu regime processual⁷⁰,

⁶⁷ Neste sentido, cfr. Ac. TC n.º 344/93 (MONTEIRO DINIZ).

⁶⁸ No entender de FREDERICO DE LACERDA DA COSTA PINTO, *As codificações sectoriais e o papel das contra-ordenações na organização do Direito Penal secundário*, 2009, p. 684, este possuirá, face ao direito criminal, “autonomia substantiva, sancionatória e processual”. No entanto, esta autonomia apenas se pode dizer relativa já que, como explanado *supra* em §3, o ilícito contra-ordenacional tem como regime subsidiário o Direito Penal e Processual Penal. Desta circunstância resultam, como nota ANTÓNIO LEONES DANTAS, *Os direitos de audição e de defesa no processo das contra-ordenações - art. 32.º, n.º 10 da Constituição da República*, 2014, p. 42, múltiplas soluções normativas comuns criadas no espaço da dogmática penal e que se fundamentam no facto de - tal como o Direito Penal - o Direito das Contra-ordenações fazer parte do “direito sancionatório de carácter punitivo” que tem aquele ramo do direito como paradigma.

⁶⁹ Sobre o princípio da celeridade, numa perspectiva de direito comparado, JEAN PRADEL, *La Célérité de la procédure pénale en droit comparé*, 1995, pp. 323 e ss.

⁷⁰ Este eram objectivos anunciados e merecedores de confiança por parte da doutrina. Assim, ANTÓNIO DE OLIVEIRA MENDES e JOSÉ DOS SANTOS CABRAL, *Notas ao Regime Geral das Contra-Ordenações e*

tendo o legislador procurado reduzir ao máximo todos os obstáculos processuais sem que ficassem prejudicadas, em termos inaceitáveis, as garantias de defesa constitucionalmente asseguradas ao arguido⁷¹.

Todavia, tal como referimos anteriormente, a rápida expansão do Direito das Contra-ordenações para áreas mais complexas e carentes de uma resposta sancionatória mais premente, depressa evidenciou os inconvenientes dessa estrutura processual. Perante a urgência de densificação do quadro garantístico atribuído ao arguido, face ao crescente poder sancionatório da Administração, acabou o legislador por enveredar, com a revisão de 1995, em diversas *derrapagens dogmáticas*⁷², consagrando soluções adjectivas e substantivas que, porque automaticamente transpostas do direito penal e processual penal, pouco se compatibilizam com a estrutura do Direito contra-ordenacional⁷³.

Ainda que reconhecendo as desvantagens desta intervenção legislativa, e não ignorando que o regime das contra-ordenações se apresenta hoje parcialmente fracturado, a verdade é que dele não nos podemos apartar. Para que possamos apresentar uma solução que, não se contendo no plano da reflexão teórica, responda imediatamente às necessidades de salvaguarda do direito de defesa do arguido, sempre será no quadro do regime legal vigente que teremos que encontrar as nossas coordenadas.

Vejamos, então, de que forma se encontra organizado o processo contra-ordenacional.

Coimas, 2009, p. 27. Contra, referindo que “a eficiência no processamento das infracções em questão não desempenhou papel de relevo na consagração do novo regime” já que não se verificava qualquer “previsão de que esse processamento fosse mais eficazmente levado a cabo pela Administração Pública”, cfr. JOSÉ LOBO MOUTINHO, *Direito das Contra-ordenações: ensinar e investigar*, 2008, p. 23.

⁷¹ Cfr. EDUARDO CORREIA, *Direito penal e direito de mera ordenação social*, 1998, p. 14.

⁷² Na expressão de ANTÓNIO LEONES DANTAS, *O ministério público no processo das contra-ordenações* 2001, p. 39.

⁷³ Neste sentido, ANTÓNIO DE OLIVEIRA MENDES e JOSÉ DOS SANTOS CABRAL, *Notas ao Regime Geral das Contra-Ordenações e Coimas*, 2009, p. 27, entendem que tal reforço do garantismo, operado nomeadamente através do alargamento dos prazos, do abandono do princípio da oportunidade e da proibição da *reformatio in pejus* na fase judicial, se incompatibiliza com a “desejada simplicidade da tramitação processual” contra-ordenacional.

4.2. A estrutura híbrida do processo contra-ordenacional

De um primeiro olhar sobre a estrutura processual das contra-ordenações, ressalta, desde logo, um dos traços característicos que a individualiza em face dos demais processos sancionatórios – a sua *natureza híbrida*⁷⁴. Com efeito, o processo contra-ordenacional encontra-se organizado em torno de duas fases de natureza distinta. A primeira fase, comumente denominada de i) *fase administrativa*, nos termos da qual a autoridade administrativa competente praticará os necessários “actos de investigação e recolha de prova que permitam determinar a existência de uma contra-ordenação” bem como irá aferir das circunstâncias relevantes para determinação da medida da coima, como a gravidade “da contra-ordenação, culpa, situação económica do agente e benefício que este retirou da prática da contra-ordenação”⁷⁵, finda a qual deverá decidir pela necessidade (ou não) da aplicação de uma sanção, e a segunda fase, de natureza facultativa, designada como ii) *fase judicial*, nos termos do qual “o condenado pode provocar a reapreciação dos factos perante um tribunal”⁷⁶.

O ilícito contra-ordenacional assenta, pois, numa estrutura processual híbrida⁷⁷ - ainda que inegavelmente uma - composta por duas fases de natureza distinta para as quais são competentes entidades diferentes, da qual resulta, inevitavelmente, “alguma ambiguidade resultante da partilha de mundos jurídicos distintos”⁷⁸.

⁷⁴ Neste sentido cfr. MIGUEL PEDROSA MACHADO, *Contravenção e Contra-ordenação: notas sobre a génese, a função e a crítica de dois conceitos jurídicos* 1998, p. 44.

⁷⁵ Cfr. ANTÓNIO DE OLIVEIRA MENDES e JOSÉ DOS SANTOS CABRAL, *Notas ao Regime Geral das Contra-Ordenações e Coimas*, 2009, pp. 113 e 114.

⁷⁶ Cfr. ANTÓNIO LEONES DANTAS, *Considerações sobre o processo das contra-ordenações: a fase administrativa*, 1995, p. 105.

⁷⁷ Como refere MÁRIO GOMES DIAS, *Breves reflexões sobre o processo de contra-ordenação*, 1984, p. 100, a complexidade estrutural do processo das contra-ordenações resultou, no essencial, da fusão de um verdadeiro processo administrativo do tipo sancionador (desde a instauração até à decisão) com um autêntico processo jurisdicionalizado do tipo criminal (a partir da impugnação contenciosa da decisão administrativa).

⁷⁸ Nas palavras de ANTÓNIO DUARTE DE ALMEIDA, *O ilícito de mera ordenação social na confluência de jurisdições: tolerável ou desejável?*, 2008, p. 15.

4.3. A fase administrativa do processo

4.3.1. Da sua natureza inquisitória

O RGCO inaugura o seu capítulo dedicado ao regime processual com aquela que é, sem qualquer dúvida, a maior particularidade do processo contra-ordenacional – a regra da competência das autoridades administrativas para o processamento e sancionamento das contra-ordenações⁷⁹. Com efeito, consagra expressamente o artigo 33.º que “o processamento das contra-ordenações e a aplicação das coimas e das sanções acessórias competem às autoridades administrativas, ressalvadas as especialidades previstas no presente diploma”⁸⁰, acrescentando o n.º 2 do artigo 41.º que as mesmas gozam “dos mesmos direitos e estarão submetidas aos mesmos deveres das entidades competentes para o processo criminal”, sempre que o contrário não resulte do RGCO.

À mesma autoridade administrativa poderá⁸¹ assim competir, para além da supervisão, fiscalização e instauração do processo contra-ordenacional, a direcção da

⁷⁹ Esta atribuição de competência sancionatória contra-ordenacional às autoridades administrativas foi originalmente defendida, entre outros, por FIGUEIREDO DIAS, que percepcionava a coima como “uma sanção dirigida a advertir o cumprimento de deveres e obrigações que relevam apenas da preservação de uma certa “ordenação social”. Assim, seria “imediatamente compreensível que o seu processamento e a sua aplicação” devam caber às autoridades administrativas, o que, de resto, é em tudo convergente com o “sentido e finalidade pragmáticos do movimento de descriminalização, desimpedindo-se assim os tribunais de processos cujo objecto não se prende com fundamentos éticos da comunidade, mas apenas com razões estratégicas e utilitárias de ordenação social” cfr. FIGUEIREDO DIAS, *O movimento de descriminalização e o ilícito de mera ordenação social*, 1998, p. 32. Também neste sentido, já em 1951 escrevia VÍTOR FAVEIRO, *Reflexões sobre o problema das multas de polícia*, 1951, p. 63 que a possibilidade da intervenção das autoridades administrativas na aplicação de multas “encontra justificação naquelas razões que impõem ao legislador a conveniência de abrir excepções aos princípios gerais, sacrificando o princípio da jurisdicionalidade em benefício da realização de fins utilitários considerados convenientes à ordem social”.

⁸⁰ Sobre a necessidade de, por respeito às exigências do princípio da legalidade, a competência sancionatória resultar *expressa, directa e predeterminada* do texto legal, negando a possibilidade de, em matéria sancionatória, se verificarem “competências implícitas ou extensões de competência por analogia de matéria” vide Ac. STJ de 09-12-2010 (HENRIQUES GASPAS).

⁸¹ Dizemos “poderá” e não “deverá”, pois que nalguns regimes especiais esta situação não é admissível, sendo legalmente exigida a separação, dentro da autoridade administrativa competente, entre o órgão responsável pela autuação ou participação e o órgão responsável pela investigação e decisão. A título exemplificativo, veja-se o artigo 48.º, n.º 1 da LQCOA ou o artigo 16.º do RPCOL.

investigação e a tomada de decisão em relação à condenação⁸². Dá-se, assim, lugar a um processo de estrutura (quase exclusivamente) inquisitória, em que autoridade administrativa é “o *dominus* absoluto do processo”⁸³ que não conhece, “ao nível da sua estrutura, a diferenciação entre impulso processual e decisão, que caracteriza o processo penal”⁸⁴, mitigada unicamente por um questionável direito ao contraditório, exercido precisamente perante a mesma autoridade que investiga e decide⁸⁵ e por uma eventual fase de impugnação perante os tribunais judiciais que, em teoria, se deveria entender como meramente facultativa.

Muitas foram as dúvidas que se sentiram quanto à conformidade constitucional do “núcleo duro” deste regime processual sancionatório. Contudo, estas foram, desde logo, dirimidas pelo Tribunal Constitucional que, a propósito da atribuição da competência sancionatória a uma entidade administrativa, decidiu que tal norma não atenta contra o princípio da reserva da função jurisdicional aos tribunais, uma vez que se encontra “garantido com efectividade e permanência o direito de impugnação judicial das decisões das autoridades administrativas aplicadoras de uma coima”, limitando-se as entidades administrativas “a efectuar o processamento das contra-ordenações” não sendo dotadas de qualquer “competência criminal especializada.”⁸⁶

Por outro lado, também as incertezas quanto à constitucionalidade da estrutura predominantemente inquisitória do processo contra-ordenacional foram afastadas, tendo-se considerado que a imposição constitucional de um processo de natureza acusatória se encontra reservada para o processo criminal⁸⁷. Com efeito, entendeu o Tribunal Constitucional que a garantia constitucional dos direitos de audiência e defesa

⁸² Neste sentido, ANTÓNIO LEONES DANTAS, *Considerações sobre o processo das contra-ordenações: a fase administrativa*, 1995, p. 111. Apresentando sérias reservas a esta atribuição de poderes investigatórios e decisórios à mesma autoridade administrativa, JOSÉ ANTÓNIO VELOSO, *Boas intenções, maus resultados: notas soltas sobre investigação e processo na supervisão financeira*, 2000, pp. 74 e ss.

⁸³ Cfr. JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2010, p. 729.

⁸⁴ Cfr. ANTÓNIO LEONES DANTAS, *Os direitos de audição e de defesa no processo das contra-ordenações - art. 32.º, n.º 10 da Constituição da República*, 2014, p. 45.

⁸⁵ Negando um “estatuto suficientemente civilizado” ao contraditório consagrado na fase administrativa do processo contra-ordenacional, uma vez que este não deixa de estar irremediavelmente distorcido “pelo vício fundamental” do processo vir a ser decidido “por quem ao mesmo tempo investigou e acusou”, cfr. JOSÉ ANTÓNIO VELOSO, *Boas intenções, maus resultados: notas soltas sobre investigação e processo na supervisão financeira*, 2000, pp. 75 e 92.

⁸⁶ Cfr. Ac. TC n.º 158/92 (Monteiro DINIZ). No mesmo sentido Ac. TC n.º 595/2012 (VÍTOR GOMES) e Ac. TC n.º 49/2013 (CATARINA SARMENTO E CASTRO).

⁸⁷ Partilhando deste entendimento, 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*, 2011, pp. 120 e 140.

do arguido em processo contra-ordenacional “não pode comportar a consagração de um princípio da estrutura acusatória do processo idêntico ao que a Constituição reserva, no n.º 5 do artigo 32º, para o processo criminal”, até porque, mesmo nos casos em que a investigação e a decisão estivessem a cargo órgãos administrativos diversos, entre eles existiria sempre “uma relação de subordinação, que inevitavelmente anularia a estrutura do acusatório face aos objectivos que tal princípio visa assegurar”⁸⁸. Por fim, e num argumento que não podemos aqui acompanhar, entendeu aquele tribunal que a posição do arguido em processo contra-ordenacional se encontra, decisivamente, garantida “pela possibilidade de recurso jurisdicional”⁸⁹, assim se assegurando, nessa fase do processo, um processo equitativo⁹⁰ nos termos do artigo 20.º, n.º 4 da Constituição da República⁹¹.

Não obstante as críticas que se possam esgrimir contra o entendimento ora sufragado pelo Tribunal Constitucional, as quais serão elencadas em sede própria, certo é que a estrutura do processo contra-ordenacional parece encontrar aceitação maioritária junto da doutrina e jurisprudência. Radicando na necessidade de realização da justiça e da descoberta da verdade material, pretende-se assim levar “o mais longe possível a administrativização de todo o processo”⁹², fazendo corresponder às autoridades judiciárias uma mera intervenção esporádica⁹³.

⁸⁸ Cfr. Ac. TC n.º 581/2004 (PAULO MOTA PINTO). No mesmo sentido, evidenciando que, muitas vezes, a entidade que instrui está na dependência hierárquica da entidade que decide *vide* ANTÓNIO DE OLIVEIRA MENDES e JOSÉ DOS SANTOS CABRAL, *Notas ao Regime Geral das Contra-Ordenações e Coimas*, 2009, pp. 194 e 195. Assim, também JOÃO SOARES RIBEIRO, *Natureza da decisão administrativa em processo de Contra-ordenação*, Janeiro – Abril de 2003, pp. 104 e 105.

⁸⁹ Cfr. Ac. TC n.º 581/2004 (PAULO MOTA PINTO). A este propósito, *vide* também Ac. TRL de 25-09-2002 (PEREIRA RODRIGUES), nos termos do qual, não obstante não vigorar o princípio do acusatório na fase administrativa do processo contra-ordenacional, o RGCO “prevê o recurso para os tribunais, onde através dos vários operadores judiciários, se pode dar plena satisfação ao princípio do acusatório e aos demais que informam o processo penal.”

⁹⁰ O qual, segundo ANTÓNIO HENRIQUES GASPAR, *As exigências da investigação no processo penal durante a fase de instrução*, 2009 p. 88, pode ser resumido a “cinco elementos processuais fundamentais que presumivelmente constituem o núcleo (‘core’) da doutrina”, a saber: i) direito a um tribunal imparcial, ii) princípio da legalidade; iii) presunção de inocência; iv) contraditório e v) direito ao silêncio.

⁹¹ Neste sentido. Ac. TC n.º 595/2012 (VÍTOR GOMES) e Ac. TC n.º 49/2013 (CATARINA SARMENTO E CASTRO).

⁹² Cfr. MANUEL CAVALEIRO DE FERREIRA, *Curso de Processo Penal*, volume II, 1986, p. 64.

⁹³ Como vimos, nesta fase do processo integralmente dirigida pela autoridade administrativa, o MP não encontra, regra geral, qualquer função e o juiz participa no processo a título residual, como veremos, seja enquanto instância de recurso dos despachos ou medidas interlocutórias (artigo 55.º do RGCO) seja praticando actos da sua exclusiva competência, como a determinação de medidas restritivas dos direitos fundamentais do arguido. Desenvolvidamente, sobre a competência das autoridades judiciárias na fase administrativa do processo contra-ordenacional, *vide* PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Regime Geral das Contra-Ordenações à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos*

4.3.2. Da tramitação processual da fase administrativa

Uma vez abordada a natureza híbrida do processo contra-ordenacional, e tomados em consideração os principais traços característicos que o definem, cumpre agora analisar a tramitação da fase administrativa.

Começemos por esclarecer que a fase administrativa do processo contra-ordenacional não se encontra delimitada com recurso a “subfases” cronologicamente organizadas, ao contrário do que sucede, por exemplo, no processo criminal⁹⁴. Pelo contrário, não obstante estarem determinados os seus limites, sendo possível identificar o acto que inicia e o acto que põe fim a esta fase administrativa do processo, o que se regula no RGCO são actos de natureza material, cuja concretização em termos temporais está dependente daquilo que a autoridade administrativa entender ser conveniente, sendo-lhe reconhecido o espaço de liberdade para a conformação dos actos processuais exigidos e/ou permitidos por lei⁹⁵.

Ora, estabelece o regime geral no seu artigo 54.º, n.º 1 que o processo das contra-ordenações se inicia i) mediante remessa de participação⁹⁶, pelas autoridades policiais ou fiscalizadoras⁹⁷ à entidade administrativa competente ou ii) mediante

Direitos do Homem, 2011, pp. 121 e 131 e ss e Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 84/2007, de 26-03-2008.

⁹⁴ O processo contra-ordenacional não se organiza, ao contrário do que esboçou ANTÓNIO LEONES DANTAS, *Considerações sobre o processo das contra-ordenações: a fase administrativa*, 1995, p.115, em torno de três subfases definidas entre si e com objectivos processuais precisos a saber i) fase da instrução “se destina a recolher todas as provas que sirvam para esclarecer a notícia da infracção e que possam fundamentar a aplicação ao arguido de uma coima” coincidindo com os objectivos do inquérito; ii) fase da acusação e da defesa nos termos da qual se assegurará o contraditório no processo e iii) fase da decisão, em que a autoridade administrativa decide. Todavia, em obra mais recente, o Autor já se refere a estes momentos como “conjunto de actos”, parecendo aproximar-se mais de uma conformação “livre” do processo das contra-ordenações cfr. *idem*, *Os direitos de audição e de defesa no processo das contra-ordenações - art. 32.º, n.º 10 da Constituição da República*, 2014, p. 44.

⁹⁵ Como teve oportunidade de salientar FREDERICO DE LACERDA DA COSTA PINTO, *Direito de audição e direito de defesa em processo de contra-ordenação: conteúdo, alcance e conformidade constitucional*, 2013, p. 69, estes actos “são ocasionais e podem ter lugar antes e/ou depois de imputada a contra-ordenação ao arguido (artigo 50.º do RGCO)”, conforme o que a autoridade administrativa entender mais conveniente.

⁹⁶ Cfr. artigo 48.º, n.º 3 do RGCO.

⁹⁷ Às quais compete, nos termos do n.º 1 do artigo 48.º do RGCO, “tomar conta de todos os eventos ou circunstâncias susceptíveis de implicar responsabilidade por contra-ordenação e tomar as medidas necessárias para impedir o desaparecimento de provas”, sendo dotadas, nos termos do n.º 2 do mesmo preceito, para o efeito e medida em que o contrário não resulte do regime geral, “direitos e deveres equivalentes aos que têm em matéria criminal”

denúncia particular. Uma vez recebida a notícia da infracção, é à autoridade administrativa que cumpre proceder à investigação e instrução dos factos indiciados⁹⁸, levando a cabo todas as diligências probatórias que entenda necessárias ao esclarecimento cabal das circunstâncias de facto que consubstanciam a alegada prática de uma contra-ordenação⁹⁹.

Na sequência dessa investigação, mas antes de decidir sobre a aplicação de uma sanção, a autoridade administrativa terá de dar cumprimento à prerrogativa consagrada no artigo 50.º do RGCO¹⁰⁰, nos termos do qual ninguém poderá ser condenado no pagamento de uma coima ou numa sanção acessória sem antes ter tido a possibilidade de se defender. Nesta medida, a autoridade administrativa concederá o direito de audição ao arguido que, para efeitos de contraditório, se deverá pronunciar sobre a contra-ordenação que lhe é imputada e sobre a sanção ou sanções em que incorre, requerendo, se assim entender, as diligências probatórias que considere necessárias.

Como melhor precisaremos *infra*, é neste preceito normativo que reside o momento primordial – se não exclusivo – de exercício do direito de defesa do arguido no âmbito da fase administrativa do processo¹⁰¹. Não obstante, no âmbito desta fase processual poderá ainda o arguido lançar mão do direito a i) ser informado de todas as decisões, despachos e demais medidas que sejam tomadas pela autoridade

⁹⁸ Esta investigação deve ser conduzida de forma objectiva, devendo a autoridade administrativa procurar tomar conhecimento de todos os factos, independentemente de os mesmos conduzirem à condenação ou à exclusão da responsabilidade do arguido. Neste sentido *vide* ANTÓNIO LEONES DANTAS, *Direito das Contra-ordenações: questões gerais*, 2010, p. 39. De facto, e embora o processo contra-ordenacional seja dotado de uma estrutura inquisitória, não pode, em caso algum, assumir contornos persecutórios. Note-se, ainda que, conforme disposto no artigo 54.º, n.º 3, a autoridade administrativa sempre poderá confiar a investigação, parcial ou totalmente, às referidas autoridades policiais, bem como solicitar auxílio a outras autoridades ou serviços públicos.

⁹⁹ No decurso desta investigação, a autoridade administrativa está limitada por algumas restrições gizadas pelo legislador especificamente para o processo das contra-ordenações, não gozando de todos instrumentos disponíveis no âmbito da investigação e instrução penal, conforme decorre dos artigos 42.º e 44.º do RGCO. Desenvolvidamente sobre as restrições aos instrumentos de investigação e prova das autoridades administrativas *vide*, por todos, 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*, 2011, pp. 154 a 170 e 181 a 186. Para ANTÓNIO DE OLIVEIRA MENDES e JOSÉ DOS SANTOS CABRAL, *Notas ao Regime Geral das Contra-Ordenações e Coimas*, 2009, p. 123, estas restrições encontram justificação no facto de se tratar de uma fase controlada pelas autoridades administrativas, não parecendo por isso admissível lançar mão de meios de coacção ou de prova que contendam com o núcleo mais profundo dos direitos e liberdades dos cidadãos.

¹⁰⁰ Como vimos *supra*, no momento que entender mais conveniente, *cfr.* 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*, 2011, p. 209.

¹⁰¹ *Cfr.* ANTÓNIO LEONES DANTAS, *Direito das Contra-ordenações: questões gerais*, 2010, p. 15.

administrativa a seu respeito, nos termos do artigo 46.º, ii) fazer-se acompanhar de defensor, em qualquer fase do processo contra-ordenacional, conforme disposto no artigo 53.º¹⁰² e iii) impugnar judicialmente quaisquer decisões, despachos ou outras medidas interlocutórias, tomadas pelas autoridades administrativas, desde que estas não se destinem apenas a preparar a decisão final de arquivamento ou de aplicação da coima, não colidindo com os direitos ou interesses das pessoas, nos termos do artigo 55.º.

Por outro lado, encontra-se ainda consagrada, nos termos do artigo 50.º- A¹⁰³, a possibilidade de, a qualquer altura do processo, mas sempre antes da decisão administrativa, quando o arguido esteja indiciado por uma contra-ordenação a que não corresponda, em abstracto, uma coima de valor superior a metade dos montantes máximos previstos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 17.º, este possa optar pelo pagamento voluntário da mesma, pelo mínimo. Não fica, contudo, excluída, conforme estabelece o n.º 2 do mesmo preceito, a aplicação de uma eventual sanção acessória.

Fora desta última hipótese e finda a investigação, após atender à defesa aduzida pelo arguido, a autoridade administrativa terá que decidir, nos termos do, n.º 2 do artigo 54.º e consoante entenda verificados, ou não, os pressupostos de um determinado tipo contra-ordenacional, se deverá i) aplicar uma sanção, a saber, uma coima e/ou sanções acessórias ou uma admoestação¹⁰⁴ ou ii) arquivar o processo.

¹⁰² Suscitando a questão de uma eventual inconstitucionalidade do artigo 53.º do RGCO, por força da amplíssima discricionariedade atribuída à autoridade administrativa para nomeação de defensor ao arguido em processo contra-ordenacional *vide* TIAGO LOPES DE AZEVEDO, *Da subsidiariedade no Direito das Contra-ordenações: problemas, críticas e sugestões práticas*, 2011, pp. 147 a 149, em especial, notas 322 e 324.

¹⁰³ Criticando a consagração desta possibilidade, por considerarem que a redução ao mínimo da coima implica a equiparação do pagamento voluntário à gravidade mínima do dano e da culpa, sendo assim uma solução propícia a permitir a manutenção do benefício económico obtido com a prática da contra-ordenação, cfr. MARIA FERNANDA PALMA e PAULO OTERO, *Revisão do regime legal do ilícito de mera ordenação social : parecer e proposta de alteração legislativa*, 1996, p. 568.

¹⁰⁴ Tal como previsto no artigo 51.º do RGCO. Embora a admoestação não conste do elenco do artigo 54.º, n.º 2, esta constitui também um tipo de sanção, aplicável a lado da coima e das sanções acessórias, quando a reduzida gravidade da culpa do agente assim o justifiquem. Neste sentido, ANTÓNIO LEONES DANTAS, *Direito das Contra-ordenações: questões gerais*, 2010, p 14 e 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*, 2011, pp. 222 e 223. De facto, mesmo no Direito Penal a admoestação é entendida como uma verdadeira sanção, estando inserida sistematicamente no capítulo do Código Penal dedicado às penas, a saber, no seu artigo 60.º.

No caso de optar pela aplicação de coima e/ou sanções acessórias, a decisão da autoridade administrativa terá imperiosamente de respeitar, sob pena de nulidade¹⁰⁵, as formalidades exigidas pelo artigo 58.º do RGCO.

Estas formalidades visam, essencialmente, “assegurar ao arguido a possibilidade de exercício efectivo dos seus direitos de defesa, que só poderá existir com um conhecimento perfeito dos factos que lhe são imputados, das normas legais em que se enquadram e das condições em que pode impugnar judicialmente aquela decisão”¹⁰⁶.

Muito tem sido discutido quanto à natureza desta decisão de aplicação de uma coima. Acompanhando a querela doutrinária quanto à natureza do Direito das Contra-ordenações, podem também identificar-se teses divergentes quanto à natureza da decisão condenatória, dividindo-se a doutrina e jurisprudência - à semelhança do que se verifica naquela disputa teórica - entre a aproximação da decisão condenatória a uma verdadeira sentença ou à consideração desta decisão como um verdadeiro acto administrativo.

Para a doutrina e jurisprudência¹⁰⁷ que defende a tese da decisão enquanto acto administrativo, a pedra de toque está, essencialmente, na natureza do órgão de que emana a decisão. Com efeito, e não obstante o RGCO atribuir à decisão da autoridade administrativa características diversas por referência àquelas que se encontram a respeito do acto administrativo “puro”, como seja a inadmissibilidade de recurso hierárquico¹⁰⁸, não deixa esta de advir de uma entidade administrativa, de natureza e estrutura diversa das entidades judiciais, que, aplicando normas de direito público,

¹⁰⁵ Entendendo tratar de uma nulidade sanável, a arguir em recurso, por força do disposto no artigo 379.º, 1 a) do CPP, vide 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*, 2011, p. 241 e MANUEL SIMAS SANTOS e JORGE LOPES DE SOUSA, *Contra-ordenações: anotações ao Regime Geral*, 2011, p. 426. Também assim, na jurisprudência, cfr. Ac. TRE de 27-03-2012 (JOÃO MANUEL MONTEIRO AMARO). Em sentido contrário, considerando tratar-se de mera irregularidade, nos termos dos artigos 118.º, n.º 2 e 123.º, ambos do CPP, vide ANTÓNIO BEÇA PEREIRA, *Regime Geral das Contra-ordenações e Coimas*, 2014, p. 153 e DAVID VALENTE BORGES DE PINHO, *Das Contra-ordenações: Breves notas sobre o regime contraordenacional em geral, as contraordenações fiscais e as atinentes à Segurança Social*, 2004, p. 49. No mesmo sentido, cfr. Ac. TRE de 18-04-2017 (SÉRGIO CORVACHO).

¹⁰⁶ Cfr. MANUEL SIMAS SANTOS e JORGE LOPES DE SOUSA, *Contra-ordenações: anotações ao Regime Geral*, 2011, p. 424.

¹⁰⁷ Entre outros, vide Ac. TRL de 30-11-2016 (SÉRGIO ALMEIDA), Ac. TRG de 24-09-2007 (CRUZ BUCHO), Ac. TRE de 21-05-2013 (MARTINHO CARDOSO), Ac. TRC de 17-03-1999 (SERAFIM ALEXANDRE) e Ac. TRC 29-03-2001 (SERRA LEITÃO).

¹⁰⁸ Sobre a questão, JOÃO SOARES RIBEIRO, *Questões sobre o processo contra-ordenacional*, 2001, p. 135.

emite um acto administrativo decisório, de carácter individual e concreto¹⁰⁹, que para parte da doutrina não será sequer uma verdadeira decisão condenatória¹¹⁰.

Por outro lado, para os partidários da tese de aproximação a uma verdadeira sentença, pesa o facto de esta decisão ser completamente alheia ao direito administrativo, não respeitando quaisquer requisitos estabelecidos para o acto administrativo, antes se enquadrando no âmbito do Direito contra-ordenacional que tem, como vimos, profundas influências do regime penal e processual penal. Nesta medida, ao fixar factos, julgar e aplicar as coimas, a autoridade administrativa estará a aplicar um direito fechado, do tipo sancionatório, a exercer um autêntico poder “jurisdicional” e por isso necessariamente a emitir uma decisão do tipo *sentença condenatória*, que, não sendo impugnada, se torna definitiva, tendo, por si, efeitos equivalentes aos daquela.¹¹¹

Ainda que se possam levantar questões quanto à alteração operada pela revisão de 1995 aos termos “caso julgado” e “trânsito” que passaram a ser denominados por definitividade – termo este, como é sabido, próprio da terminologia dos actos administrativos – nada vem impedir tais considerações já que a “mudança de nome”

¹⁰⁹ No sentido de que o processo contra-ordenacional se trata de um “procedimento conduzido por uma entidade administrativa, sendo certo que nele exerce uma função administrativa: a sancionatória” cfr. ISABEL CELESTE M. FONSECA, *Incertezas em torno do poder sancionatório da Administração Pública: certezas em torno da fragilidade das garantias do sancionado*, 2012, p. 85. Mais, veja-se ainda DIOGO FREITAS DO AMARAL, *O poder sancionatório da Administração Pública*, 2008, p. 217, afirmando que a decisão condenatória em processo contra-ordenacional se trata de “um acto administrativo; e é, por via de regra, um acto primário, de carácter impositivo, e de tipo punitivo”. Também assim, considerando que a decisão em processo contra-ordenacional se trata de uma manifestação do poder público que “pelo elemento orgânico e pelo conteúdo, se integra seja em ‘relações gerais’, seja em ‘relações especiais’ de direito administrativo”, cfr. VÍTOR GOMES, *As sanções administrativas na fronteira das jurisdições. Aspectos jurisprudenciais*, 2008, p. 12. Ainda neste sentido, MANUEL CAVALEIRO DE FERREIRA, *Curso de Processo Penal*, volume II, 1986, pp. 69, 157 e 188. e ANTÓNIO LEONES DANTAS, *O ministério público no processo das contra-ordenações* 2001, p. 29.

¹¹⁰ Vide, a título exemplificativo, MANUEL CAVALEIRO DE FERREIRA, *Curso de Processo Penal*, volume II, 1986, p. 69, referindo que “a decisão judicial em processo de contra-ordenações, é a única e verdadeira decisão condenatória. Não pode atribuir-se essa eficácia à “decisão administrativa” de aplicação da coima, porque então o processo terá sido administrativizado tanto na sua preparação como no seu julgamento. E cabe aos magistrados judiciais e do Ministério Público aplicarem a nova norma de processo de modo a não se transformarem em meros e mudos garantes das decisões administrativas. Caso contrário, perdem a dignidade e fogem às obrigações da função que é sua”.

¹¹¹ Neste sentido, cfr. MANUEL FERREIRA ANTUNES, *Reflexões sobre o Direito Contra-ordenacional*, 1997, pp. 41 a 43 e, em obra mais recente, *idem*, *Contra-Ordenações e Coimas: Regime Geral*, 2013, p. 337. Por outro lado, ANTÓNIO LEONES DANTAS, *Considerações sobre o processo das contra-ordenações: as fases do recurso e da execução*, 1994, p. 83, sem embargo de propugnar que a decisão da autoridade administrativa não tem a mesma natureza e dignidade que a sentença, não deixa de reconhecer que “a lei lhe atribui efeitos análogos.”. Na jurisprudência, entendendo que a decisão condenatória se aproxima mais de uma sentença do que de um acto administrativo, vide, a título exemplificativo, Ac. STJ de 10-01-2007 (HENRIQUE GASPAREL) e Ac. STJ de 06-11-2008 (RODRIGUES DA COSTA).

não altera a essência destas realidades. Antes importam os efeitos jurídicos, e estes, como resulta do confronto dos preceitos em presença, são os mesmos”¹¹² já que a decisão continua a “transitar” caso não seja impugnada podendo vir a servir como título executivo quando a coima não seja liquidada. Nesta medida, e acompanhando na íntegra a posição assumida por MANUEL FERREIRA ANTUNES, se com a alteração terminológica se pretendeu levar o intérprete a afastar-se do entendimento do acto de decisão enquanto acto jurisdicional, então esse propósito falhou, já que, nos termos do art 9.º do CC a interpretação de uma norma nunca se poderá cingir única e exclusivamente ao seu elemento literal, não se encontrando assim alterados, em qualquer medida, os efeitos jurídicos práticos da decisão da autoridade administrativa.¹¹³

Não obstante, seja qual for a posição tomada sobre a natureza desta decisão, a verdade é que, como foi diversas vezes reiterado, estamos perante o exercício pleno dos poderes sancionatórios da administração pública, culminando numa decisão condenatória, definitiva e exequível, se não impugnada, e cujos efeitos jurídicos não se podem ignorar, para efeitos de aferição do âmbito de protecção a assumir pelo direito de defesa¹¹⁴.

4.3.3. Em especial, do regime processual do concurso

Ainda que o tema que nos propomos tratar se prenda exclusivamente com as contra-ordenações da competência das autoridades administrativas, nos termos da primeira parte do artigo 33.º, não é despicienda a análise, ainda que breve, do regime processual do concurso dos crimes e contra-ordenações.

Tal como enunciado na parte final do artigo 33.º, o regime geral contém regras de competência especiais, que se desviam da regra geral da competência da autoridade

¹¹² Cfr. MANUEL FERREIRA ANTUNES, *Reflexões sobre o Direito Contra-ordenacional*, 1997, p. 42. Na jurisprudência, já em 1998, se referia que a decisão da autoridade administrativa, "embora se não trate duma sentença, está no mesmo plano na medida em que é a decisão que culmina o processo de contra-ordenação na fase administrativa, impondo sanções", cfr. Ac. TRP de 25-02-1998 (MANUEL BRAZ).

¹¹³ Assim, MANUEL FERREIRA ANTUNES, *Reflexões sobre o Direito Contra-ordenacional*, 1997, pp. 58 e 59 e também em obra mais recente, *idem*, *Contra-Ordenações e Coimas: Regime Geral*, 2013, p. 248.

¹¹⁴ Por este motivo, e como salienta ANTÓNIO LEONES DANTAS, *Os direitos de audição e de defesa no processo das contra-ordenações - art. 32.º, n.º 10 da Constituição da República*, 2014, pp. 45 e 46, a fase administrativa do processo contra-ordenacional não pode continuar a ser percebida como uma fase preliminar ou preparatória de um suposto julgamento efectuado na fase judicial, como o parece fazer MANUEL CAVALEIRO DE FERREIRA, *Curso de Processo Penal*, volume II, 1986, p. 67.

administrativa para o processamento das contra-ordenações. Estas especificidades encontram-se, pois, no regime do concurso de crimes e contra-ordenações, previsto nos artigos 38.º e seguintes do RGCO.

Consagra o n.º 1 do artigo 38.º a regra da adesão ao processo criminal nos termos da qual, sempre que se verifique “concurso de crime com contra-ordenação”¹¹⁵, 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 caberá, não às autoridades administrativas, mas sim às autoridades competentes para o processo criminal, neste caso, o MP na fase de investigação e o juiz na fase de julgamento.¹¹⁶

Esta circunstância implicará, conforme disposto no n.º 2 do mesmo preceito, que caso já se encontre pendente na autoridade administrativa algum processo por contra-ordenação em relação aos factos abrangidos pelo referido n.º 1, os autos deverão ser remetidos à autoridade judiciária competente para o processo criminal¹¹⁷. O poder decisório só regressará, nestes casos, à esfera das autoridades administrativas caso o MP, nas situações previstas nos descritos n.ºs 1 e 2, decida pelo arquivamento do processo criminal mas, não obstante, entenda subsistir a responsabilidade pela contra-ordenação, caso em que deverá remeter o processo à autoridade administrativa competente, conforme disposto no n.º 3 do artigo 38.º do RGCO.

Mais, as situações de concurso de crimes e contra-ordenações furtam-se também aos termos gerais da tramitação da fase administrativa do processo das contra-

¹¹⁵ Não é unânime, na doutrina e jurisprudência, qual o conceito de concurso subjacente ao artigo 38.º do RGCO. Perfilhando a tese de que, da conjugação dos artigos 20.º, 38.º, n.º 4, 82.º, n.º 1 e 90.º, n.º 2, todos do RGCO, resulta que estão apenas em causa as situações de concurso ideal heterógeno, devendo assim o n.º 1 do artigo 38.º ser interpretado restritivamente no sentido de apenas compreender a situação de o mesmo facto constituir simultaneamente crime e contra-ordenação *vide* ANTÓNIO BEÇA PEREIRA, *Regime Geral das Contra-ordenações e Coimas*, 2014, p. 113 e ANTÓNIO DE OLIVEIRA MENDES e JOSÉ DOS SANTOS CABRAL, *Notas ao Regime Geral das Contra-Ordenações e Coimas*, 2009, pp. 107 e ss. Em sentido contrário, aduzindo argumentos que aqui perfilhamos *vide* 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*, 2011, p. 132 e ss e MANUEL SIMAS SANTOS e JORGE LOPES DE SOUSA, *Contra-ordenações: anotações ao Regime Geral*, 2011, p. 311 e Ac. TRP 19-12-2007 (JOAQUIM GOMES), no sentido de que, não sendo feita pelo legislador qualquer restrição, devem entender-se abrangidos pelo preceito em análise, tanto as situações de concurso ideal, como as situações de concurso real.

¹¹⁶ A quem, nos termos do artigo 39.º, cabe a aplicação da coima e das sanções acessórias.

¹¹⁷ Questão diversa é aquela regulada pelo artigo 40.º do RGCO. Com efeito, caso a autoridade administrativa considere que a infração sob investigação constitui crime ao invés de contra-ordenação, esta deverá remeter o processo ao MP que, por sua vez, poderá i) dar seguimento ao competente processo criminal sempre que entenda tratar-se efectivamente de um crime ou ii) devolver o processo à autoridade administrativa, quando considere tratar-se de uma contra-ordenação.

ordenações, seguindo, regra-geral, as normas do processo penal, mormente, na parte que mais nos interessa, sendo ao arguido asseguradas todas as garantias de defesa próprias do processo criminal.¹¹⁸

Destarte, encontramos no RGCO algumas especificidades que o legislador contra-ordenacional consagrou, em capítulo próprio - Capítulo V, artigos 76.º e seguintes – a ter em consideração pelo juiz, nas situações de investigação das contra-ordenações que sejam submetidas a este regime processual do concurso.

Com efeito, tal como previsto no artigo 78.º, quando o processo criminal verse sobre crimes e contra-ordenações em simultâneo nos termos do artigo 38.º, e no âmbito do mesmo sejam identificáveis *contra-ordenações autónomas*¹¹⁹, ou seja, havendo infracções que devam considerar-se como contra-ordenações, já não haverá conversão do processo criminal em contra-ordenacional, todavia o julgamento quanto às mesmas deverá respeitar o disposto nos artigos 42.º, 43.º, 45.º, 58.º, n.ºs 1 e 3, 70.º e 83.º do RGCO¹²⁰. Além de que sempre dispõe ainda o n.º 3 do mesmo artigo que, em matéria de recurso, embora devam ser apresentados dois requerimentos autónomos, os mesmos deverão ambos subir nos termos do Código de Processo Penal, não tendo lugar a aplicação do artigo 66.º do RGCO quanto ao direito aplicável em fase de recurso nem estando, tão pouco, este recurso dependente dos requisitos de admissibilidade previstos no artigo 73.º do RGCO.

Por fim, sempre se refira que o n.º 1 do artigo 76.º e o n.º 1 do artigo 77.º, do RGCO vêm clarificar que o juiz não se encontra vinculado à recondução dos factos ao conceito de crime ou contra-ordenação, que tenha sido levada a cabo pela autoridade administrativa ou pelo próprio MP¹²¹.

¹¹⁸ Como refere 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*, 2011, p. 133, as garantias de defesa conferidas ao arguido no processo contra-ordenacional cedem, assim, perante aquelas do processo criminal. Neste sentido Ac. TC n.º 31/2000 (MARIA HELENA BRITO).

¹¹⁹ Na expressão de 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*, 2011, p. 319.

¹²⁰ Ressalvando que esta proibição afecta apenas as diligências de prova que tenham por único objecto a investigação de contra-ordenações *vide* ANTÓNIO LEONES DANTAS, *Considerações sobre o processo das Contra-ordenações*, 1993, p. 102.

¹²¹ Não obstante, esta liberdade de convoção não é inócua do ponto de vista processual. No que respeita ao artigo 76.º, quando na pendência da impugnação judicial, o Tribunal converta o processo em processo-crime, tal determinará a interrupção da instância e a instauração de inquérito, conforme disposto no n.º 2 daquele artigo 76.º. É assim exigível um retrocesso à fase de inquérito, para que o ilícito possa ser tratado, desde o início do processo, de acordo com o regime processual penal, só assim se assegurando todas as

4.4. A fase judicial do processo: breve referência

Como deixámos já assente, é na fase administrativa do processo das contra-ordenações que centramos o estudo da problemática do objecto do processo. Contudo, para que seja possível uma ponderação global das garantias de defesa asseguradas ao arguido, não podemos deixar de abordar, ainda que sem pretensões de exaustividade, a tramitação da chamada fase judicial.

Ora, estabelece o artigo 59.º do RGCO que, quando a autoridade administrativa ponha termo ao processo por via de uma decisão condenatória de aplicação de uma sanção¹²², pode o arguido impugnar essa decisão para os tribunais comuns¹²³, assim desencadeando a entrada do processo na fase judicial.

Esta é, inegavelmente, uma das condições determinantes para a conclusão, por parte da jurisprudência, da conformidade constitucional da arquitectura deste regime.

garantias processuais criminais. Por outro lado, a respeito do artigo 77.º, quando, em audiência de julgamento, o tribunal proceda à convoção de um crime em contra-ordenação, o julgamento seguirá as regras do processo penal. Todavia se, nos termos do n.º 2 do artigo 77.º, o Tribunal só aceitar a acusação a título de contra-ordenação, aquando da prolação do despacho previsto no artigo 311.º do CPP, seguir-se-á o regime da impugnação judicial em processo contra-ordenacional. Neste sentido, 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*, 2011, p. 318 e ANTÓNIO LEONES DANTAS, *Considerações sobre o processo das Contra-ordenações*, 1993, pp. 102 e 103. Contra o entendimento exposto a propósito do n.º 2 do artigo 77.º do RGCO, MANUEL FERREIRA ANTUNES, *Contra-Ordenações e Coimas: Regime Geral*, 2013, p. 515, propugna antes pela aplicação do regime processual da fase administrativa, ao entender que o juiz deve “procurar ouvir o arguido” nos termos do artigo 50.º e 50.º-A .¹²² É certo que da interpretação literal deste preceito resultaria somente a possibilidade de impugnar judicialmente a decisão administrativa de aplicação de uma coima. Contudo, como bem nota o Ac. TRP de 30-03-2016 (JORGE LANGWEG), a “interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada”, pelo que se deve entender que são impugnáveis todas decisões administrativas que culminem na condenação do arguido, incluindo aquelas que apliquem apenas uma admoestação. No mesmo sentido, Ac. TRL de 15-09-2011 (João CARROLA), Ac. TRL de 18-01-2007 (RODRIGUES SIMÃO) e Ac. TRE de 11-11-2010 (CARLOS BERGUETE COELHO).

¹²³ Do preâmbulo do então revogado Decreto-Lei n.º 232/79, de 24 de Julho, resultava já expressa a hesitação na atribuição, aos tribunais comuns, da competência para apreciação das impugnações judiciais e recursos das decisões administrativas condenatórias, tendo mesmo sido apontada como uma solução “eventualmente provisória”. Numa perspectiva crítica sobre a opção de atribuir aos tribunais comuns, em detrimento dos administrativos, desta competência *vide* JOAQUIM CARDOSO DA COSTA, *O recurso para os tribunais judiciais da aplicação de coimas pelas autoridades administrativas*, 1992, ANTÓNIO DUARTE DE ALMEIDA, *O ilícito de mera ordenação social na confluência de jurisdições: tolerável ou desejável?*, 2008, VÍTOR GOMES, *As sanções administrativas na fronteira das jurisdições. Aspectos jurisprudenciais*, 2008, e ISABEL CELESTE M. FONSECA e JOSÉ AVERINO DANTAS, *Sanções (contra-ordenacionais) administrativas e o âmbito da jurisdição administrativa: quando o coração quer mas a razão não deixa*, 2015.

De facto, para esta corrente, é a possibilidade de impugnação judicial da decisão da autoridade administrativa que vem “repor este ramo do Direito nos parâmetros gerais do ordenamento jurídico”¹²⁴, dando concretização à garantia constitucional do acesso aos tribunais para defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos¹²⁵, ao conferir aos cidadãos condenados pela prática de uma contra-ordenação “a possibilidade de discutir perante uma instância independente os fundamentos daquela condenação”¹²⁶.

Inserida num capítulo equivocadamente epigrafado¹²⁷ de “recursos e processos judiciais”, esta oportunidade de impugnação tem sido entendida pela maioria da doutrina como um verdadeiro julgamento, por via do qual o tribunal conhece do “objecto de uma acusação consistente na decisão administrativa de aplicação da sanção na fase administrativa, com ampla discussão e julgamento da matéria de facto e de direito e de decisão final”¹²⁸.

A continuação do processo para a fase judicial está, contudo, dependente de três condições cumulativas¹²⁹, a saber, i) a impugnação, pelo arguido, da decisão proferida pela autoridade administrativa, do artigo 62.º do RGCO; ii) a não revogação da decisão proferida pela autoridade administrativa, nos termos do n.º 2 do artigo 62.º e iii) o MP

¹²⁴ Na expressão de ANTÓNIO LEONES DANTAS, *Direito das Contra-ordenações: questões gerais*, 2010, p. 69. No mesmo sentido, FIGUEIREDO DIAS, *O movimento de descriminalização e o ilícito de mera ordenação social*, 1998, p. 32, afirma ser exigência do Estado de Direito que a decisão de aplicação de uma sanção seja “susceptível de controlo judicial e de que sobre ela caiba um tribunal, não como vimos a primeira, mas em todo o caso e sempre a última palavra”.

¹²⁵ Como impõe a lei fundamental, no artigo 20.º da CRP.

¹²⁶ Cfr. ANTÓNIO LEONES DANTAS, *O ministério público no processo das contra-ordenações* 2001, p. 26.

¹²⁷ Esclarecendo que a denominação de “recurso” desta fase judicial se prende com a utilização de terminologia tradicional do Direito Administrativo, GERMANO MARQUES DA SILVA, *Direito Penal Português I, Parte Geral: Introdução e Teoria da Lei Penal*, 2010,, p. 179.

¹²⁸ Nas palavras de GERMANO MARQUES DA SILVA, *Direito Penal Português I, Parte Geral: Introdução e Teoria da Lei Penal*, 2010, p. 179. Assim, também, ANTÓNIO DE OLIVEIRA MENDES e JOSÉ DOS SANTOS CABRAL, *Notas ao Regime Geral das Contra-Ordenações e Coimas*, 2009, p. 222 e MANUEL CAVALEIRO DE FERREIRA, *Curso de Processo Penal*, volume II, 1986, p. 187. Diversamente, criticando esta opção do legislador, cfr. MANUEL FERREIRA ANTUNES, *Contra-Ordenações e Coimas: Regime Geral*, 2013, p. 367 quando recorda que “o julgamento de uma decisão condenatória, transformando esta numa pura acusação criminal, sem atender ao objecto do recurso, conduziu a absurdos de os recorrentes confessarem expressamente os factos e a infracção, nas suas alegações e conclusões, - e até terem pago a coima estradal, questionando apenas a sanção inibitória - e a decisão do recurso concluir pela total absolvição do recorrente com fundamento em que não se provaram os factos da acusação, em audiência de julgamento”.

¹²⁹ Neste sentido FREDERICO DE LACERDA DA COSTA PINTO, *Direito de audição e direito de defesa em processo de contra-ordenação: conteúdo, alcance e conformidade constitucional*, 2013, p. 70.

tornar os autos presentes ao Tribunal competente¹³⁰, valendo este acto como *acusação*. Conforme disposto no n.º 1 do artigo 64.º, o juiz poderá decidir da impugnação judicial mediante audiência de julgamento ou através de simples despacho¹³¹. Na primeira situação, por força do artigo 66.º, a audiência de julgamento deverá obedecer às normas relativas ao processamento das transgressões e contra-ordenações¹³².

Em todo o caso, tanto a acusação como o recurso poderão ser retirados, a todo o tempo, até à decisão em primeira instância ou despacho judicial, nos termos dos artigos 65.º-A e 71.º do RGCO.

Da decisão judicial cabe ainda recurso para o Tribunal da Relação, nos casos previstos no artigo 73.º.

¹³⁰ Muito tem sido discutido a propósito do papel do MP nesta fase do processo, em especial, quanto à possibilidade deste proceder ao arquivamento dos autos, não os tornando presentes ao juiz nos termos do artigo 62.º, n.º 1 do RGCO. A este respeito, MANUEL FERREIRA ANTUNES, *Contra-Ordenações e Coimas: Regime Geral*, 2013, p. 396 entende que o MP nada mais pode fazer que enviar os autos ao tribunal competente, não lhe sendo legítimo arquivar ou retirar a acusação nos termos do artigo 65.º-A, já que esta última possibilidade, tendo em conta a sua inserção lógica e sistemática, se encontra reservada para momento posterior à marcação de audiência. 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*, 2011, p. 257, embora concordando que o MP apenas poderá enviar os autos ao tribunal competente, sem possibilidade de arquivamento, entende que este poderá retirar a acusação, caso reunidos os pressupostos do artigo 65.º-A. Por outro lado, ANTÓNIO LEONES DANTAS, *O ministério público no processo das contra-ordenações* 2001, pp. 27 e ss refere que, não se devendo estabelecer uma equiparação do acto processual previsto no artigo 62.º do RGCO à acusação em processo penal, “carece de sentido fazer apelo aos poderes decisórios do MP previstos no CPP, a propósito do encerramento do inquérito”, relevando o facto de, nos termos do artigo 64.º do RGCO, a admissão e conhecimento da impugnação caberem ao Tribunal. Nesta medida, o MP não poderá arquivar, quando muito aproveitando “este espaço processual para emitir parecer sobre admissibilidade do recurso e sobre a forma de decisão do mesmo”. Este Autor afasta-se assim da posição anteriormente defendida em *idem*, *Considerações sobre o processo das contra-ordenações: as fases do recurso e da execução*, 1994, p.74, nos termos da qual o MP poderia recusar a remessa dos autos ao juiz, arquivando o processo. Por fim, FREDERICO DE LACERDA DA COSTA PINTO, *Direito de audição e direito de defesa em processo de contra-ordenação: conteúdo, alcance e conformidade constitucional*, 2013, p. 70 e ANTÓNIO BEÇA PEREIRA, *Regime Geral das Contra-ordenações e Coimas*, 2014, pp. 177 e 178, consideram não se verificar qualquer impedimento a que o MP arquite os autos, não os apresentando ao tribunal competente.

¹³¹ Neste último caso, quando se verificarem as condições elencadas no n.º 2 do artigo 64.º do RGCO.

¹³² Criticando esta remissão legal, por i) amarrar o processo das contra-ordenações ao “defunto” processo das transgressões “que aquele pretendeu substituir” e ii) fazer subsistir a aplicação do regime processual das transgressões quando estas já não existem *vide* 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*, 2011, p. 273. No mesmo sentido, ALEXANDRA VILELA, *O Direito de Mera Ordenação Social: entre a ideia de “recorrência” e a de “erosão” do Direito Penal clássico*, 2013, p. 379, afirma que a remissão há muito deveria ter sido “remetidas para as calendas do ordenamento jurídico-penal”. Ainda a este propósito, ANTÓNIO LEONES DANTAS, *Direito das Contra-ordenações: questões gerais*, 2010, p. 89, evidencia que resta muito pouco de útil da remissão operada pelo artigo 66.º, já que a mesma “tem de ser articulada com as disposições do processamento de todas contra-ordenações consagradas no Regime Geral”.

Tanto na impugnação como no recurso, o Tribunal terá de respeitar a proibição da *reformatio in pejus*, consagrada no artigo 72.º-A RGCO, não podendo modificar a sanção aplicada em prejuízo de qualquer dos arguidos, ainda que não recorrentes¹³³.

4.5. Conclusão parcial

Independentemente da posição que se assuma relativamente à estrutura processual em torno da qual foi organizado o Direito das Contra-ordenações, a verdade é que por diversas vezes já foi declarada, pelo Tribunal Constitucional, a sua conformidade constitucional.

Sem embargo, incontestável, é, a nosso ver, a diluição dos instrumentos e mecanismos de defesa do arguido visado pelo processo contra-ordenacional que, no que respeita à fase administrativa do processo, encontram ainda fraquíssima expressão¹³⁴. De facto, após análise da estrutura processual contra-ordenacional, podemos concluir que, na esteira da fase administrativa do processo o arguido encontra, essencialmente, um único momento de defesa contra a pretensão punitiva da autoridade administrativa, a saber, aquando do exercício do seu direito de audição e defesa, previsto no artigo 50.º¹³⁵.

¹³³ A menos que, como referido no n.º 2 daquele preceito, a situação económica e financeira do arguido tenha melhorado de forma sensível, caso em que se poderá proceder ao agravamento do montante da coima. Desenvolvidamente sobre o princípio da proibição da *reformatio in pejus* no Direito das Contra-ordenações, vide JOSÉ LOBO MOUTINHO, *A Reformatio in Pejus no Processo de Contra-Ordenações*, 2013. Para mais desenvolvimentos sobre a consagração do princípio da proibição da *reformatio in pejus* na ordem jurídica portuguesa e sua expressão nas principais ordens jurídicas da Europa Continental vide MARA LOPES, *O Princípio da Proibição da Reformatio in Pejus como Limite aos Poderes Cognitivos e Decisórios do Tribunal – Sentido e Verdadeiro Alcance*, 2010, pp. 950 e ss.

¹³⁴ A este propósito vide Ac. TRL de 03-12-2003, (CARLOS ALMEIDA), nos termos do qual se entende que “a fase administrativa de um processo contra-ordenacional não é uma fase contraditória, como a não é a fase de inquérito no processo criminal, não estando, portanto, revestida do formalismo que caracteriza as fases contraditórias do procedimento.” No mesmo sentido, Ac. TRP de 04-06-2008 (ISABEL PAIS MARTINS). Os defensores deste entendimento parecem esquecer-se, contudo, de que, ao contrário do que sucede no inquérito em processo penal, finda a fase administrativa do processo contra-ordenacional, a decisão da autoridade administrativa torna-se definitiva e exequível, se não impugnada.

¹³⁵ Não se ignoram os direitos i) a ser informado das decisões, cfr. artigo 46.º, ii) a ser acompanhado por defensor, cfr. artigo 53.º ou iii) a impugnar as decisões, despachos ou medidas interlocutórias, cfr. artigo 55.º. Contudo, como se poderá compreender, estes direitos individualmente considerados não assumem relevância suficiente para fazer face aos problemas que se vêm identificando em face do crescente poder punitivo da autoridade administrativa.

A insuficiência deste mecanismo para garantia dos direitos de defesa do arguido torna-se especialmente premente quando globalmente considerada a fase administrativa enquanto fase processual, dirigida por uma autoridade administrativa que, dotada de consideráveis poderes sancionatórios, conhece dos factos ilícitos e decide das consequências pela sua prática¹³⁶, sendo apta a, por si só - caso a sua decisão não seja impugnada - esgotar todos os objectivos práticos do processo.

Não podemos, assim, admitir que, no seio de uma fase processual com potencialidade para determinar definitivamente a responsabilidade contra-ordenacional de um determinado sujeito, se considerem cabalmente salvaguardadas as garantias fundamentais de defesa com a mera concessão da palavra ao arguido para alegar o que tiver por conveniente. Como desenvolveremos mais detalhadamente em §5, sem que nenhum outro limite se estabeleça à actividade investigatória da Administração, nomeadamente a propósito dos factos que podem ser introduzidos no processo posteriormente ao exercício do direito de defesa pelo arguido, o conteúdo do direito de audição previsto no RGCO será tendencialmente esvaziado, culminando mesmo na inutilização prática dos direitos de defesa cujo exercício efectivo se deveria assegurar ao arguido na fase administrativa do processo contra-ordenacional.

Nem tão pouco podemos sufragar o entendimento segundo o qual a consagração de uma fase de impugnação e recurso para os tribunais judiciais colmata a manifesta insuficiência de meios de defesa do arguido na fase administrativa do processo contra-ordenacional¹³⁷ ou que, por via dessa impugnação “o arguido em processo de contra-ordenação acaba na verdade por ver efectivado o seu direito de defesa de uma forma mais intensa do que acontece no processo criminal” já que a conversão da decisão final em acusação, nos termos do artigo 62.º, permite ao arguido ser submetido a julgamento com “uma acusação fundamentada ao nível de uma decisão final” e assim muito mais aprofundada que nos termos do 283.º CPP¹³⁸.

¹³⁶ Cfr. ANTÓNIO LEONES DANTAS, *O ministério público no processo das contra-ordenações* 2001, p. 29.

¹³⁷ Veja-se, a título exemplificativo, Ac. STJ de 03-11-2010 (MAIA COSTA) referindo-se que “o direito de defesa em processo contra-ordenacional, que inclui o direito de audiência e o direito de recurso da condenação administrativa para um tribunal, está suficientemente salvaguardado nos arts. 59º e segs. do RGCO, em cumprimento do disposto no nº 10 do art. 32º da Constituição”. No mesmo sentido, Ac. TRE de 11-10-2011 (FÁTIMA MATA-MOUROS) e, na doutrina, MANUEL CAVALEIRO DE FERREIRA, *Curso de Processo Penal*, volume II, 1986, p. 187.

¹³⁸ Como entende FREDERICO DE LACERDA DA COSTA PINTO, *Direito de audição e direito de defesa em processo de contra-ordenação: conteúdo, alcance e conformidade constitucional*, 2013, p. 76.

Admitir uma construção nestes termos sempre significaria aceitar que o arguido se encontrasse materialmente desprovido dos seus principais meios de defesa, no âmbito de uma fase processual que, como vimos, é apta para, *per si*, a esgotar todos os objectivos práticos do processo, culminando, no caso do arguido não suscitar a fase judicial, numa decisão definitiva e exequível, tal como a sentença penal.

De resto, em tudo nos parece contraditório fazer assentar o mecanismo de defesa primordial do arguido numa fase que se quis de natureza facultativa, precisamente para corresponder a um dos principais objectivos da consagração legal do ilícito contra-ordenacional na ordem jurídica portuguesa - a saber, a desobstrução dos tribunais judiciais - assim se promovendo o recurso à fase judicial do processo contra-ordenacional como regra geral, por ser no âmbito desta que o arguido encontra a possibilidade de exercer efectivamente o seu direito de defesa.

O desequilíbrio da estrutura processual contra-ordenacional, no que ao quadro das garantias de defesa atribuídas ao arguido diz respeito, torna-se ainda mais evidente após examinado o regime processual do concurso previsto no RGCO. Como notámos anteriormente, existem situações em que, por força de ao arguido ser imputada, no mesmo processo, a prática de condutas qualificáveis como crimes e contra-ordenações, o regime processual aplicável será aquele próprio do direito criminal. Nestes casos, o processamento da infracção contra-ordenacional estará envolto em todas as garantias de defesa próprias do Direito Processual Penal que, como é sabido, se apresentam muito mais protectoras da posição do arguido face ao poder sancionatório do Estado. Em face do exposto, beneficiará mais o arguido que, a par de uma infracção contra-ordenacional, tenha também praticado um crime, do que aquele que praticou apenas uma conduta contra-ordenacional.

O regime geral das contra-ordenações introduz assim mais uma diferenciação que, a propósito dos direitos de defesa, nos suscita sérias dúvidas ao nível da sua conformidade constitucional, em especial, no que contende com o princípio da igualdade¹³⁹. De facto, se aquele que comete um crime, em simultâneo com uma contra-ordenação, beneficia das garantias do processo criminal, não oferecer garantias semelhantes ao arguido que só cometeu uma contra-ordenação seria estar a “premiar o criminoso”.

¹³⁹ Como criticam MANUEL SIMAS SANTOS e JORGE LOPES DE SOUSA, *Contra-ordenações: anotações ao Regime Geral*, 2011, p. 515.

Em face do exposto, não se pode, portanto, afirmar que os sujeitos visados pelo processo contra-ordenacional se encontrem numa situação de “igualdade de armas”¹⁴⁰ em face da administração pública. Muito menos poderemos admitir que estes se encontrem devidamente salvaguardados no que aos seus direitos fundamentais diz respeito.

As conclusões parciais que ora alcançamos não nos impedem de reconhecer as potencialidades do Direito das Contra-ordenações enquanto ramo do direito sancionatório vocacionado para uma resposta mais célere e eficaz à infracção de determinados comandos normativos, conseguida através da simplificação da tramitação e remoção de eventuais obstáculos processuais injustificados. Não podemos, no entanto, aceitar que este direito sancionatório, munido de uma “carga negativa *intuitu personae* que se pode traduzir num atentado a direitos fundamentais de que as sanções serão o expoente maior”¹⁴¹, possa operar através de um processo que se consubstancie numa mera “formalidade incómoda a cumprir para condenar os culpados e que, de algum modo, se frustra quando não conduzir a condenação”¹⁴².

Urge, assim, indagar por uma solução que, enquadrada no RGCO, permita assegurar ao arguido, na fase administrativa do processo contra-ordenacional, um exercício cabal do seu direito de defesa, cujos contornos examinaremos, em primeiro lugar, por referência ao conjunto normativo mais elevado do Estado de Direito Democrático – a Lei Fundamental.

¹⁴⁰ Nas palavras de MIGUEL PEDROSA MACHADO *Elementos para o estudo da legislação portuguesa sobre contra-ordenações*, 1998, p. 160, salientando ainda que, “para além disso, todo o trabalho de garantia jurídica face aos poderes administrativos é a tentativa de subordinar duas partes com forças desiguais (Administração pública e particulares) a uma apreciação imparcial e arbitral como é caracteristicamente a de um juiz; - trabalho que enfrenta desde logo a dificuldade de se assistir, do lado da Administração, à extrapolação de uma ‘jurisdição caseira’ (administrativa) como ‘fuga’ à sujeição propriamente dita a uma entidade que esteja supra partes de modo equidistante”. Todavia, sempre se refira que, como esclarece ÁLVARO DA CUNHA GOMES RODRIGUES, *Controlo garantístico dos direitos do arguido pelo Juiz de Instrução*, 1999, p. 183, este princípio não pressupõe uma “igualdade matemática”, antes pugnando por uma “tendencial similitude de meios de defesa relativamente à acusação”.

¹⁴¹ Cfr. LUÍS GUILHERME CATARINO, *Regulação e supervisão dos mercados de instrumentos financeiros, fundamentos e limites do governo e jurisdição das autoridades independentes*, 2010, p. 652.

¹⁴² Neste sentido, JOSÉ LOBO MOUTINHO, *Direito das Contra-ordenações: ensinar e investigar*, 2008, pp. 82 e 83.

PARTE III

O OBJECTO DO PROCESSO NO DIREITO DAS CONTRA-ORDENAÇÕES

§ 5. O DIREITO DE DEFESA DO ARGUIDO E A NECESSIDADE DE FIXAÇÃO DO OBJECTO DO PROCESSO NA FASE ADMINISTRATIVA DO PROCESSO CONTRA-ORDENACIONAL

Um Estado que se pretenda de Direito tem de estabelecer adequados meios de protecção não só para salvaguarda da constitucionalidade, mas, sobretudo, para salvaguarda da verdade e das pessoas contra qualquer forma de arbítrio de poder.

JORGE MIRANDA¹⁴³

5.1. O direito de defesa enquanto corolário do Estado de Direito

Manifesta é a crescente tensão estabelecida entre a Administração e o sujeito visado pelo processo contra-ordenacional, que encontra a sua origem na colisão entre a necessidade das autoridades administrativas competentes alcançarem a verdade material e assim, realizarem, célere e eficazmente, “o direito na vida real”¹⁴⁴ e a imperatividade de assegurar as garantias de defesa do arguido perante o poder inquisitório e punitivo do Estado¹⁴⁵. A eficácia do direito sancionatório e a adequada protecção dos direitos fundamentais do arguido são, pois, os dois extremos de “uma tensão que alimenta as diferentes formas de realização da justiça”¹⁴⁶.

Atingir um equilíbrio entre a autoridade e a liberdade no seio do processo contra-ordenacional - cujas sanções se reflectem em graves consequências ablativas em

¹⁴³ JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, 2012, p. 423.

¹⁴⁴ Cfr. MÁRIO GOMES DIAS, *Breves reflexões sobre o processo de contra-ordenação*, 1984, p. 100.

¹⁴⁵ Como refere WINFRIED HASSEMER, *Processo Penal e Direitos Fundamentais*, 2004, p. 18 é esta dualidade que conduz à compreensão do Estado “como aquele que tanto sustenta e protege como ameaça os seus cidadãos”.

¹⁴⁶ Na observação de ANABELA MIRANDA RODRIGUES, *A defesa do arguido: uma garantia constitucional em perigo no “admirável mundo novo”*, 2002, p. 550 que, ainda que gizada a propósito do Direito Penal, mantém integral pertinência quando transportada para o Direito das Contra-ordenações.

vários planos da esfera jusfundamental do arguido ¹⁴⁷ - passará pela construção e organização de uma estrutura processual que, assegurando a eficácia do direito sancionatório, esteja especialmente orientado para a efectivação das garantias de defesa fundamentais do arguido ¹⁴⁸.

A interpretação do regime processual contra-ordenacional nunca poderá, por motivos de celeridade e eficácia, alhear-se da consideração do mais elementares princípios axiológicos do Estado de Direito –como as garantias de defesa dos cidadãos visados por processo sancionatório ¹⁴⁹ – intimamente relacionados com a dignidade da pessoa humana enquanto unidade valorativa de todo o sistema constitucional ¹⁵⁰.

¹⁴⁷ Não apenas na esfera patrimonial, por força da aplicação de uma coima. De facto, da mera análise do elenco das sanções acessórias consagrado no artigo 21.º do RGCO se depreende a ingerência em outras áreas jusfundamentais, nomeadamente por força da interdição à liberdade de exercício profissional, limitações a actividades lúdicas e encerramento de estabelecimentos. Como refere ANTÓNIO LEONES DANTAS, *Coimas e sanções acessórias no Direito das Contra-ordenações do ambiente*, 1996, p. 457, “em algumas situações eles atingem de maneira tao intensa a situação dos infractores que podem ter uma eficácia interventiva mais intensa do que a própria coima”.

¹⁴⁸ Conforme formula CARLOS ARI SUNDFELD, *A defesa nas sanções administrativas*, 1987, p. 101, o processo deve entender-se como “a contrapartida que se assegura à liberdade pelo fato de o ato da autoridade ser unilateral”, assim cumprindo um papel eminentemente ligado a tutela dos direitos individuais”. Cfr. ROBERT ALEXY, *Teoria de los Derechos Fundamentales*, 1997, p. 455, a construção de um regime processual nestes termos parece ser “possivelmente o único [meio] existente – para produzir um resultado de acordo com os direitos fundamentais e, com ele, assegurar eficazmente os direitos fundamentais em vista à problemática moderna”.

¹⁴⁹ Cfr. JOSÉ FARIA DA COSTA, *Les problèmes juridiques et pratiques posés par la différence entre le droit criminel et le droit administratif-pénal*, 1986, p. 165, uma vez que, embora o Direito das Contra-ordenações esteja alicerçado na ideia de celeridade e eficiência, esse propósito só pode ser alcançado “sem esquecer ou negligenciar as garantias de defesa dos cidadãos”. Até porque, como evidenciou MANUEL FERREIRA ANTUNES, *Reflexões sobre o Direito Contra-ordenacional*, 1997, p. 67, “quando se fala em principio da simplicidade e da celeridade, no fundo, quer significar-se que o processo contra-ordenacional, é, por definição e regulamentação legal, simples e célere, não significa que se possam ou devam omitir diligências e formalidades essenciais, para o tornar simples e célere (ou mais simples e célere do que, por natureza e legalmente, já é)”. Ainda a este propósito, cfr. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 2007, p. 526, quando referem que a consagração de tais direitos em sede de direito processual contra-ordenacional se trata de uma “simples irradiação para esse domínio sancionatório de requisitos constitutivos do Estado de direito democrático.” Neste sentido, pronunciou-se também o Tribunal Constitucional, afirmando que “sendo o ilícito de mera ordenação social sancionado com uma coima, a qual tem repercussões ablativas no património do infractor, também aqui se devem respeitar os princípios necessariamente vigentes num Estado de Direito Democrático (artigo 2.º da Constituição), como o da segurança jurídica e da protecção da confiança”, cfr. Ac. TC n.º 397/2012 (JOÃO CURA MARIANO).

¹⁵⁰ Cfr. JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, 2012, p. 215. Assim, como refere ANABELA MIRANDA RODRIGUES, *Celeridade e Eficácia: uma opção politico-criminal*, 2003, p. 41, “a celeridade tem, entretanto, os seus limite, em uma parte oriundos do irrenunciável respeito pelas garantias constitucionais e, noutra parte, derivados da função de legitimização da justiça estadual que é consubstancial ao processo”. Por fim, e como nota GERMANO MARQUES DA SILVA, *Princípios gerais do processo penal e Constituição da República Portuguesa*, 1987 e 1988, p. 164, nota 1, sempre se refira que

Em especial, no que respeita à fase administrativa do processo – que como vimos, é de estrutura primordialmente inquisitória, sendo praticamente inexistente a intervenção do arguido¹⁵¹ - para que a autoridade administrativa possa desenvolver a actividade sancionatória que lhe foi cometida, terá que o fazer por via de uma estrutura processual respeitadora das garantias individuais dos sujeitos visados por um processo sancionatório¹⁵², fundando a sua decisão numa verdade material que seja, acima de tudo, “uma verdade judicial, prática e sobretudo, obtida no âmbito de um processo funcionalmente adequado”¹⁵³.

São estas considerações que enformam e justificam o excursus a que nos propomos. Fazendo nossas as palavras de ANABELA MIRANDA RODRIGUES, também aqui consideramos indispensável equacionar esta problemática “nos quadros do Estado de Direito Democrático”, não abdicando “da ideologia que historicamente lhe deu força e que se nutre na convicção de que ‘em todas as circunstâncias, os direitos de cada pessoa devem ser defendidos e a sua liberdade salvaguardada’”¹⁵⁴, independentemente do juízo de censura que sobre as mesmas recaia.

5.2. Em especial, do direito de defesa do arguido no processo contra-ordenacional

a maior ou menor extensão das garantias concedidas ao arguido é “um problema político que muito tem a ver com a concepção do homem subjacente à estruturação política de qualquer sociedade”.

¹⁵¹ Como bem nota ANABELA MIRANDA RODRIGUES, *A defesa do arguido: uma garantia constitucional em perigo no “admirável mundo novo”*, 2002, p. 549, num processo inquisitório, “é toda a força de um Estado fundado em um princípio totalitário que se põe ao serviço da investigação e da verdade material”, com a conseqüente desconsideração pelas liberdades fundamentais do arguido e pela sua dignidade humana. Por tal forma que o “direito de defesa se torna de real em aparente e o arguido se transforma em mero objecto de um processo que nada mais visa do que obter a sua confissão”.

¹⁵² Assim, MÁRIO GOMES DIAS, *Breves reflexões sobre o processo de contra-ordenação*, 1984, p. 100, afirmando que “o processo de contra-ordenação é claramente dominado pelo fim da realização do direito na vida real. O meio de alcançar este fim há-de assentar no exercício correcto dos poderes-deveres processuais das autoridades administrativas e judiciais e na garantia dos direitos processuais dos arguidos e demais intervenientes”. No mesmo sentido *vide* Ac. TC n.º 397/2012 (JOÃO CURA MARIANO).

¹⁵³ E “não uma verdade obtida a qualquer preço”, *cfr.* ANTÓNIO LEONES DANTAS, *Direito das Contra-ordenações: questões gerais*, 2010, p. 16. O direito de defesa não pode ser assim concebido como “um favor” concedido ao arguido, mas antes como um verdadeiro direito “tão relevante e essencial que é garantido constitucionalmente, e o seu respeito no processo é, não só no interesse do próprio arguido, mas também da Justiça”, *cfr.* GERMANO MARQUES DA SILVA, *O direito de defesa em processo penal: parecer*, 1999, p. 287.

¹⁵⁴ *Cfr.* ANABELA MIRANDA RODRIGUES, *A defesa do arguido: uma garantia constitucional em perigo no “admirável mundo novo”*, 2002, p. 553.

5.2.1 Introdução

Para que possamos corroborar a conclusão anteriormente avançada quanto à insuficiência dos meios de defesa do arguido na fase administrativa do processo, é fulcral compreender quais os contornos atribuídos, pelo texto fundamental, às garantias de defesa em processo contra-ordenacional.

No que respeita ao ilícito criminal, é no artigo 32.º da CRP que se encontram os princípios estruturantes do processo penal, apelidando-o mesmo alguns autores, atenta a sua importância e completude, de “constituição processual criminal”¹⁵⁵. Neste normativo consagram-se, ao longo dos seus diversos números, as garantias fundamentais do processo criminal, como o princípio do *in dubio pro reu* ou o direito a um processo de estrutura acusatória.

Foi precisamente no seio deste preceito que o legislador constitucional veio firmar, aquando da revisão constitucional de 1989, os principais direitos fundamentais¹⁵⁶ a assegurar ao arguido no âmbito do processo contra-ordenacional. Embora determinado a conformar, ao nível da lei fundamental, a posição processual do arguido em face do crescente poder sancionatório atribuído às entidades administrativas¹⁵⁷, não logrou o legislador constitucional escapar à acesa querela teórica a respeito da natureza do então jovem ilícito de mera ordenação social, tendo-se deparado, aquando da positivação daqueles direitos, com “dúvidas de tal modo complexas e de consequências tão imprevisíveis” que o pareciam aconselhar a “comprometer-se” o menos possível¹⁵⁸.

¹⁵⁵ Veja-se, por exemplo, GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 2007, p. 515 e JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2010, p. 709.

¹⁵⁶ Enquanto “direitos ou posições jurídicas activas das pessoas enquanto tais, individual ou institucionalmente consideradas, assentes na Constituição” cfr. JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, 2012, p. 9. Nas palavras de JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 2010, p. 161 são estas posições subjectivas que constituem “o núcleo de cada preceito”, sendo “com base nessas posições, à volta delas e a partir delas que se organiza todo o sistema constitucional de respeito, protecção e promoção – *respect, protect, fulfill* – da dignidade da pessoa humana”.

¹⁵⁷ Neste sentido, evidenciando que este preceito constitucional procura uma “dimensão de equilíbrio entre as intervenções dos diferentes sujeitos processuais” por forma a dar cumprimento à exigência de um processo equitativo ditado pelo art. 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, vide ANTÓNIO LEONES DANTAS, *Os direitos de audição e de defesa no processo das contra-ordenações - art. 32.º, n.º 10 da Constituição da República*, 2014, p. 77.

¹⁵⁸ Cfr. NUNO BRANDÃO, *Crimes e Contra-ordenações: da cisão à convergência material*, 2016, p. 873. De facto, compulsadas as actas da Comissão Eventual para a Revisão Constitucional, cfr. Diário da

Foi com este pano de fundo que se consagrou, no âmbito do n.º 10 do artigo 32.º da CRP¹⁵⁹, que são assegurados ao arguido, no processo contra-ordenacional, os direitos fundamentais¹⁶⁰ de audiência e de defesa.

Numa tentativa de colmatar as dúvidas que se faziam sentir quanto à determinação das garantias de defesa a aplicar no Direito contra-ordenacional, o legislador constitucional consagrou, assim, uma norma com “expressão e eficácia directa” na conformação do processo contra-ordenacional¹⁶¹, categoricamente determinando a inconstitucionalidade da aplicação de qualquer tipo de sanção, ainda que não criminal, sem que ao arguido tenha sido dada a oportunidade de ser ouvido e apresentar defesa das imputações que lhe são dirigidas¹⁶².

Estes direitos encontram-se consagrados, de forma transversal, para todas as fases do processo contra-ordenacional, não sendo materialmente justificado qualquer

Assembleia da República, II Série, V-1.ª, n.º 11-RC de 12-05-1988, pp. 302 a 305, Diário da Assembleia da República, II Série, V-2.ª, n.º 71-RC de 02-02-1989, pp. 2147 a 2157, verifica-se que a primeira proposta de redacção deste normativo, apresentada pelo PCP, previa a aplicação ao processo das contra-ordenações de “todas as garantias adaptáveis do processo criminal”. Esta redacção foi amplamente criticada, acabando mesmo por ser reformulada, passando a constar que “nos processos por contra-ordenação, são assegurados ao arguido os direitos de audiência e defesa”. Esta discussão foi retomada aquando da quarta revisão constitucional, tendo o PCP voltado a apresentar uma proposta no sentido de se autonomizar o então artigo 32.º, n.º 8 da CRP e se estabelecer a aplicabilidade ao processo contra-ordenacional de todas as garantias do processo criminal. Todavia, esta proposta não mereceu, por mais uma vez, acolhimento, cfr. Diário da Assembleia da República, II Série, VII-2.ª, n.º 20-RC de 12-09-1996, p. 541 e ss.

¹⁵⁹ Originalmente aditado ao artigo 32.º como n.º 8 e depois renumerado para n.º 10.

¹⁶⁰ Não se ignora que, em bom rigor, o que se consagra no artigo 32.º, n.º 10 são garantias, destinadas a “assegurar condições para a fruição” dos direitos fundamentais naquele contemplados (reconduzíveis globalmente ao direito geral de liberdade e segurança, previsto no artigo 27.º da CRP). Nem tão pouco se olvida a controvérsia que rodeia a qualificação das garantias enquanto direitos fundamentais elas próprias. Embora sem pretensões de exaustividade, esclareça-se, para melhor compreensão das posições adoptadas ao longo da presente dissertação, que se compreendem aquelas garantias processuais como direitos fundamentais porquanto, e aqui aderindo ao entendimento de JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, 2012, pp. 130 e ss, das mesmas decorre uma “atribuição ou projecção subjectiva, conquanto mediata, tudo se passando como se houvesse o desdobramento de um certo direito num elemento ou momento primário – o direito propriamente dito – e num elemento ou momento secundário – a garantia”, funcionando assim estas garantias como “elementos da definição constitucional” dos direitos que acautelam.

¹⁶¹ Na expressão de ANTÓNIO LEONES DANTAS, *Os direitos de audição e de defesa no processo das contra-ordenações - art. 32.º, n.º 10 da Constituição da República*, 2014, p. 65, evidenciando assim a independência dos efeitos práticos daquele comando em face da sua eventual transposição para legislação ordinária.

¹⁶² Cfr. JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2010, p. 740.

entendimento no sentido de excluir a aplicação desta imposição constitucional à fase administrativa do processo¹⁶³.

Constituindo, nesta medida, um “*standard* representativo e concretizador dos limites constitucionais ao exercício do poder estadual sancionatório”¹⁶⁴, este preceito vem reiterar a noção de que, qualquer actividade sancionatória, mesmo que atribuída e desempenhada pela Administração, independentemente da natureza que a doutrina ou a jurisprudência lhe procurem atribuir ou dos objectivos que lhe sirvam de base, terá sempre de respeitar os direitos fundamentais dos arguidos¹⁶⁵, recaindo sobre a mesma a obrigação de “obedecer a um princípio de estrita constitucionalidade que se exprime no dever de conformar materialmente os actos administrativos com os preceitos e princípios da Constituição”¹⁶⁶.

5.2.2. Imperativo Constitucional: o artigo 32.º, n.º 10 da CRP

¹⁶³ Neste sentido, Ac. TC n.º 469/97 (VÍTOR NUNES DE ALMEIDA). Como afirma, CARLOS ARI SUNDFELD, *A defesa nas sanções administrativas*, 1987, pp. 100 e 101, o quadro garantístico a assegurar ao arguido em processo contra-ordenacional, não pode estar dependente da natureza da autoridade que o dirige. A verdade é que a autoridade administrativa actua no âmbito de uma determinada função estadual que lhe foi atribuída e cujos efeitos jurídicos práticos em nada se prendem com a natureza ou os fins do agente que os desencadeia, pelo que se percebe, assim, “porque a aplicação do princípio constitucional da ampla defesa não pode limitar-se ao processo judicial, antes tem de repercutir, de modo absolutamente natural e directo, no agir administrativo.”. Também assim ANTÓNIO LEONES DANTAS, *Considerações sobre o processo das contra-ordenações: a fase administrativa*, 1995, p. 106, que embora percepcione a actividade processual sancionatória da Administração como “uma actividade de natureza administrativa”, acaba por admitir que se trata de uma “forma de realização da justiça”, concluindo que esta dualidade característica terá, expressão “ao nível dos princípios que a enformam”. Na doutrina espanhola, JOSÉ CID MOLINÉ, *Garantías y sanciones: argumentos contra la tesis de la identidad de garantías entre las sanciones punitivas*, 1996, p. 134.

¹⁶⁴ Cfr. 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*, 2011, p. 138.

¹⁶⁵ Acompanhando-se aqui a posição adoptada por 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*, 2011, p. 138, a estas garantias não se poderão opor “argumentos relacionados com a projecção processual da diferente natureza dos ilícitos em causa ou da menor ressonância ética e consequencial do ilícito de mera ordenação social”.

¹⁶⁶ Cfr. MÁRIO GOMES DIAS, *Breves reflexões sobre o processo de contra-ordenação*, 1984, p. 103. Incontornável é, pois, a submissão da Administração à Constituição, tal como plasmado no artigo 266.º, n.º 2 da CRP, assumindo as normas constitucionais um papel conformador imediato das relações entre os órgãos e agentes do poder e os administrados cfr. JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2010, p. 319. Sobre o princípio da legalidade e a Administração vide DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, 2003, pp. 40 e ss.

O n.º 10 do artigo 32.º da CRP encerra um princípio jurídico, que exprime um direito *prima facie*, uma posição jurídica carente de definição, por não definitiva até concretização no caso concreto, quando em confronto com razões de sinal contrário, e mediante uma ponderação¹⁶⁷. Enquanto *imperativos de optimização*, os princípios apresentam-se, assim, especialmente aptos a gerar conflitos com outras normas¹⁶⁸ já que a sua estrutura pressupõe uma expansão ou compressão do seu escopo com base na realização que seja possível em face dos restantes direitos ou interesses constitucionalmente garantidos na ordem jurídica¹⁶⁹.

Esta propensão para a conflitualidade encontra expressão nas situações de colisão e da restrição de direitos fundamentais, às quais a Constituição oferece resposta expressa, no seu artigo 18.º¹⁷⁰. Estando em causa uma ordem dotada de um vasto

¹⁶⁷ Por oposição ao conceito de regra. Com efeito, embora ambos se tratem de normas, formuladas com recurso a expressões deonticas de dever, permissão e proibição, a diferença que as aparta prende-se com o facto de, em relação aos princípios, estarmos perante normas que exigem uma realização na sua maior medida possível (*imperativos de optimização*), com recurso a uma dimensão de ponderação, enquanto as regras têm já uma imposição definitiva, apenas permitindo uma dicotomia de cumprimento ou incumprimento das suas determinações predefinidas. Mais desenvolvidamente sobre esta distinção, vide ROBERT ALEXY, *Teoria de los Derechos Fundamentales*, 1997, pp. 83 a 87. Assim, também, DAVID DUARTE, *A norma de legalidade procedimental administrativa: a teoria da norma e a criação de normas de decisão na discricionariedade instrutória*, 2004, pp. 132 e ss, referindo que a diferença assenta essencialmente no patamar morfológico, sendo que os princípios implicam uma aplicação “em todas as situações de qualquer género”, enquanto que as regras só têm aplicação nas situações contidas na sua estatuição. Também neste sentido, MARIANA MELO EGÍDIO, *Análise da estrutura das normas atributivas fundamentais : a ponderação e a tese ampla da previsão*, 2010, p. 620. Por outro lado, afirmando que a classificação como princípio de uma previsão que não esteja positivada nesse sentido, implica uma operação em certa medida de discricionária interpretativa, cfr. RICCARDO GUASTINI, *Principi di diritto e discrezionalità giudiziale*, 2003.

¹⁶⁸ Neste sentido, MARIANA MELO EGÍDIO, *Análise da estrutura das normas atributivas fundamentais : a ponderação e a tese ampla da previsão*, 2010 p. 116.

¹⁶⁹ Adoptamos pois a referida construção de ROBERT ALEXY, *Teoria de los Derechos Fundamentales*, 1997, pp. 86 e ss. Contra, vide JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 2010, p. 270, afirmando que um dos perigos desta teoria “é o enfraquecimento axiológico do sistema, concebendo os direitos fundamentais como imperativos de optimização, como se não houvesse, a partida, valores intocáveis. Uma teoria normativa forte dos direitos fundamentais justifica a limitação imanente de um direito, desde que possa afirmar-se em abstracto que determinada forma aparente de exercício do direito não é, em caso algum, possível ou legítima”.

¹⁷⁰ E cuja aplicação a outros destinatários que não o legislador, como seja a Administração e a actos de natureza não legislativa, se encontra desde logo justificada por maioria de razão, “porquanto o que é constitucionalmente vedado ao legislador o há-de ser também aos órgãos e aos actos que estão efectivamente subordinados a lei ou que se ela de facto tivesse sido emanada, lhe deveriam estar. Por isso no plano substantivo, não parece de todo admissível que, em matéria de intervenções restritivas ou de colisões de direitos, a Administração e os tribunais possam atingir resultados que seriam inacessíveis ao legislador democrático”, cfr. JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2010, pp. 352 e 353.

catálogo de direitos fundamentais e outros interesses constitucionalmente protegidos, poderão identificar-se situações em que o âmbito de protecção máximo de um desses direitos ou interesses colida com o âmbito de protecção de outro, implicando a compressão de um dos direitos em prol da realização do outro ou até mesmo, a limitação recíproca de ambos¹⁷¹.

Nesta medida, as restrições e colisões justapõem-se ao conteúdo e âmbito de aplicação abstractamente considerado dos direitos fundamentais, traçando limites definidos à sua hipotética extensão¹⁷². Assim, no que respeita a estes princípios, poderemos identificar sempre dois momentos distintos, i) o direito *prima facie*, abstractamente considerado em toda a sua *extensão potencial* e ii) o direito já restringido ou colidido, como *posição jurídica concreta e definitiva*.¹⁷³

As situações de conflito normativo entre estes direitos ou interesses constitucionalmente protegidos não podem, todavia, ser “resolvidas sistematicamente através de uma preferência abstracta, com o mero recurso à ideia de uma ordem hierárquica de valores constitucionais”¹⁷⁴ já que esta hierarquia é extremamente difícil de estabelecer. Pelo contrário, definir a medida e os termos das limitações ao âmbito de protecção dos direitos fundamentais está dependente de um raciocínio de ponderação, fundada no princípio da proporcionalidade, tal como configurado no artigo 18.º da CRP¹⁷⁵. Deverá, pois, procurar-se, “no quadro da unidade da Constituição”, harmonizar na melhor e maior medida possível as previsões das normas colidentes¹⁷⁶.

¹⁷¹ Nas palavras de JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 2010, p. 301, “haverá colisão sempre que se deva entender que a Constituição protege simultaneamente dois valores ou bens em contradição numa determinada situação concreta”. Sobre a colisão de princípios *vide*, entre outros, ROBERT ALEXY, *Teoria de los Derechos Fundamentales*, 1997, pp. 87 e ss.

¹⁷² Cfr. JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2010, p. 363. São, pois, “algo de exterior aos direitos, algo que lhes justapõe ou impõe de fora” conformando o seu conteúdo e não algo que, desde logo, se deva entender como “parte do seu próprio conteúdo, conformando-o *ab initio* de certa maneira” como parecem entender aqueles que perfilham a teoria interna dos direitos fundamentais. Sobre esta última, *vide* nota n.º 181.

¹⁷³ Neste sentido JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2010, p. 317. Contudo, estes Autores não parecem seguir de forma absoluta a teoria externa dos direitos fundamentais., formulando-lhe mesmo algumas críticas, cfr. *ibidem* p. 368.

¹⁷⁴ Cfr. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 2010, p. 302. Também neste sentido, ROBERT ALEXY, *Teoria de los Derechos Fundamentales*, 1997, p. 90.

¹⁷⁵ Enquanto meta-princípio que orientará a colisão entre dois princípios, ditando a melhor solução possível, *all-things-considered*, para tanto “chamando à colação todas as razões relevantes a favor e contra a prevalência de cada um dos princípios, de forma a concluir qual o seu peso relativo”, cfr. MARIANA MELO EGÍDIO, *Análise da estrutura das normas atributivas fundamentais : a ponderação e a*

Não obstante, sempre se refira que o resultado de qualquer uma destas operações nunca poderá implicar a afectação do núcleo essencial do direito ou direitos fundamentais em causa¹⁷⁷. Este, consubstanciado nas factuais típicas que o integram e justificam o direito, tal como reflectido na hipótese normativa¹⁷⁸ e sem as quais aquele perde o seu efeito útil, tem que ser considerado como “uma barreira absoluta, estática e intransponível contra as intervenções agressivas do legislador” bem como “contra o próprio princípio da proporcionalidade”¹⁷⁹ por respeito ao “valor normativo da dignidade da pessoa humana que neles se projecta”¹⁸⁰.

Por tudo o que ficou exposto, não cremos ser possível delimitar aprioristicamente, desconsiderando o caso concreto, a extensão dos direitos fundamentais em questão e de que forma e com que intensidade estes se manifestam no

tese ampla da previsão, 2010, pp. 626 e 627. Sobre a estrutura do princípio da proporcionalidade *vide* JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2010, pp. 372 e ss. Em especial, a propósito da sua aplicação na optimização dos princípios, *vide* ROBERT ALEXYS, *Direitos fundamentais e princípio da proporcionalidade*, 2014, pp. 819 e ss. Configurando como centro valorativo do princípio da proporcionalidade a ideia de proibição do excesso, a qual se projecta em três dimensões i) aptidão ou adequação do meio, ii) necessidade ou indispensabilidade do meio e iii) equilíbrio ou proporcionalidade em sentido estrito, *vide* DAVID DUARTE, *Procedimentalização, participação e fundamentação: para uma concretização do princípio da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório*, 1996, pp. 321 e ss.

¹⁷⁶ Cfr. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 2010, pp. 302 e 303. Assim, também AUGUSTO SILVA DIAS, *O direito à não auto-inculpação no âmbito das contra-ordenações do Código dos Valores Mobiliários*, 2010, p. 28, afirmando que a decisão sobre a proporcionalidade de uma restrição tem de ser antecedida por uma “ponderação dos interesses colidentes e das possibilidades da sua realização, em concreto”, devendo procurar-se a realização máxima e efectiva de cada um, sem nunca esquecer a “inderrogabilidade do núcleo essencial dos interesses em conflito”.

¹⁷⁷ Sobre as diferentes concepções quanto ao núcleo essencial dos direitos fundamentais *vide*, por exemplo, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 2010, pp. 286 e ss, e JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2010, pp. 392 e ss.

¹⁷⁸ Cfr. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 2010, p. 165.

¹⁷⁹ Cfr. JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2010, pp. 396 e 397, sendo imperativo entender que toda a ponderação que “autorize o aniquilamento de um direito fundamental não pode ser havida como constitucionalmente válida”. Para GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 2007, pp. 394 e 395, o núcleo essencial é uma realidade de natureza mista, “a um tempo absoluta e relativa” já que a delimitação do próprio núcleo essencial depende de articulação com a necessidade de protecção de outros direitos ou interesses constitucionalmente garantidos embora, em última análise, para que nunca se aniquile o núcleo essencial de um qualquer direito ou interesse, sempre se terá que admitir a existência de um “*resto substancial* de direito, liberdade e garantia, que assegure a sua *utilidade constitucional*.”

¹⁸⁰ Na expressão de JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 2010, p. 270.

âmbito do processo contra-ordenacional, em especial, na sua fase administrativa¹⁸¹. Como bem notou o Tribunal Constitucional, “à questão de saber se as normas constitucionais que contêm princípios com relevo em matéria penal ordenam o domínio contraordenacional é impossível responder através de um método que se limite a identificar a situação de facto abstratamente prevista para assim verificar se a parcela da realidade se subsume à previsão normativa ou dela está excluída. A estrutura normativa do princípio requer, pois, uma hermenêutica própria”¹⁸².

Nesta medida, e sem embargo de os direitos consagrados no artigo 32.º, n.º 10 da CRP serem, por força do preceituado no artigo 18.º da CRP, directamente aplicáveis nas relações entre a Administração e os arguidos em processo contra-ordenacional¹⁸³, ao legislador ordinário que caberá um papel fundamental na concretização do conteúdo¹⁸⁴. Aproveitando-se da sua posição de “maior proximidade” em face da realidade objecto de regulação contra-ordenacional, este deve procurar adequar o conteúdo daqueles direitos fundamentais às necessidades práticas suscitadas pelo próprio processo,

¹⁸¹ É precisamente por este motivo que não adoptamos, na presente dissertação, um entendimento do âmbito de protecção dos direitos fundamentais conforme delimitado pela teoria interna. Sobre esta última, veja-se, a título exemplificativo, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 2010, pp. 266 e ss. Com efeito, o Autor parece adoptar uma concepção de direitos fundamentais em conformidade com a teoria interna, nos termos da qual a delimitação do âmbito de protecção de cada um dos direitos fundamentais está dependente de uma tarefa interpretativa prévia, com vista a revelar os *limites imanes* de cada um desses direitos. Nesta medida, restringir-se-ia, à partida, a extensão destas normas fundamentais, excluindo *a priori* “os conteúdos que não possam considerar-se de plano constitucionalmente admissível, mesmo quando não expressamente ressalvados na constituição” *ibidem*, p. 269. O maior obstáculo a esta tarefa é que estes limites, não só são definidos expressamente pela constituição como são também “determináveis por interpretação, por estarem apenas implícitos no ordenamento constitucional”, pelo que como o próprio Autor refere, se é simples compreender qual “o bem jurídico ou esfera da realidade que o preceito visa abranger através de um direito fundamental” o mesmo não se poderá dizer quanto à delimitação do seu âmbito de protecção, especialmente quando o seu exercício “se faça por modos atípicos ou em circunstâncias especiais, que afectam, de uma maneira ou outra, valores comunitários e outros direitos também constitucionalmente protegidos” *ibidem*, p. 275.

¹⁸² Cfr. Ac. TC n.º 201/2014 (MARIA LÚCIA AMARAL).

¹⁸³ Já que, cfr. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 2010, p. 225, a vinculação da administração pública ao conteúdo dos direitos, liberdades e garantias “projecta-se, desde logo, na aplicação das leis, impondo a respectiva interpretação em conformidade com os direitos fundamentais”.

¹⁸⁴ Em face do exposto, deve entender-se que o legislador não se encontra somente condicionado, negativamente, pelos preceitos constitucionais, estando impedido de criar normas que contendam com o estabelecido nos preceitos constitucionais, mas também positivamente vinculado a assumir “uma postura dinâmica e atenta a evolução social, de modo a poder detectar e corrigir atempadamente os fenómenos de inconstitucionalidade deslizante que se vão verificando na legislação em vigor.”. De certa forma, “os direitos fundamentais não são um dado de partida, mas uma verdadeira tarefa que o Estado tem que prosseguir de forma contínua, através de prestações jurídicas e materiais” cfr. JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2010, pp. 326 e ss e 342.

procurando assim criar condições para que os direitos de defesa sejam efectivamente assegurados no plano da lei ordinária.

5.2.3. O artigo 50.º do RGCO enquanto concretização do artigo 32.º, n.º 10 da CRP; insuficiência da solução legal do RGCO

Precisamente no âmbito dessa tarefa de concretização das garantias de defesa processuais, o legislador consagrou, em sede de fase administrativa do processo, o direito de audição e defesa do arguido, ora plasmado no artigo 50.º do RGCO. Na exposição preambular do revogado Decreto-Lei n.º 232/79, de 24 de Julho, que contudo conserva, face regime vigente, integral pertinência, afirmou o legislador a intenção subjacente à consagração deste mecanismo de defesa, a saber, a protecção do arguido perante “quaisquer perigos ou abusos” decorrentes do poder sancionatório atribuído à Administração.

Por imposição do preceito normativo ora em foco, a autoridade administrativa competente para o processamento da contra-ordenação não poderá aplicar qualquer sanção¹⁸⁵ sem que antes assegure ao arguido a possibilidade¹⁸⁶ de se pronunciar, num prazo razoável, sobre a contra-ordenação que lhe é imputada e sobre a sanção ou sanções em que incorre, sob pena de ferir de nulidade¹⁸⁷ a decisão condenatória.

¹⁸⁵ Não acolhemos o entendimento sufragado por 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*, 2011, p. 209, no sentido de esta audição não ter lugar quando esteja em causa a aplicação de uma admoestação. À semelhança do que deixámos exposto a propósito da possibilidade de impugnação judicial da decisão que aplica uma admoestação, *supra* nota n.º 122, tratando-se a admoestação de uma verdadeira sanção, o elemento literal do artigo 50.º, na parte em que refere que o arguido terá de ser ouvido “antes da aplicação de uma coima ou de uma sanção acessória” deverá ser integrado com recurso a outros elementos de interpretação, conforme disposto no artigo 9.º do CC.

¹⁸⁶ Trata-se de uma *possibilidade*, já que, como bem refere Cfr. MANUEL FERREIRA ANTUNES, *Contra-Ordenações e Coimas: Regime Geral*, 2013, pp. 295 e 296, “se o arguido se furta as comunicações ou se se recusa a receber a comunicação, ou se recusa assinar, ou se, tendo procurado comunicar-lhe esse direito, após adequadas e razoáveis diligências para a morada dada, ou outra que se conheça, não o conseguiu” o processo não poderá ficar “paralisado *ad infinitum*”, até que ocorra a sua prescrição. Na análise das consequências deste preceito, deve entender-se que a lei “parte do princípio do mínimo de responsabilidade cívico-processual do arguido – ou dever de diligência mínima deste – e do princípio da adequação e proporcionalidade”.

¹⁸⁷ Entendemos tratar-se de nulidade sanável da decisão administrativa condenatória, nos termos do artigo 120.º, n.º 2, alínea d) do CPP *ex vi* artigo 41.º do RGCO tal como propugnado por 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*, 2011, pp. 210 e ss, MANUEL FERREIRA

A este propósito pronunciou-se o STJ, no Assento n.º 1/2003, concluindo que, para o efeito do cumprimento do preceituado no artigo 50.º, terão que ser dados a conhecer ao arguido “*todos* os aspectos relevantes para a decisão, nas matérias de facto e de direito”¹⁸⁸, podendo este, na resposta, “pronunciar-se sobre as questões que constituem objecto do procedimento, bem como requerer diligências complementares e juntar documentos”¹⁸⁹

Este normativo tem sido entendido como a consagração, no âmbito da regulação adjectiva da fase administrativa do processo contra-ordenacional, das velhas máximas *audiatur et altera pars* e *nemo potest inauditu damnari* e que se traduzem, nos direitos sancionatórios modernos, no princípio do contraditório prévio à decisão, concebido como direito do arguido em influir, através da sua audição, no decurso do processo¹⁹⁰. Têm sido precisamente estes os contornos traçados ao artigo 50.º nas mais diversas tentativas de concretização do seu conteúdo operadas pela doutrina e pela jurisprudência¹⁹¹.

ANTUNES, *Contra-Ordenações e Coimas: Regime Geral*, 2013, p. 295 e Ac. STJ de 28-11-2002 (CARMONA DA MOTA). Em sentido contrário, considerando tratar-se de uma nulidade insanável, nos termos do artigo 119.º, n.º 1, alínea c) do CPP *vide* MANUEL SIMAS SANTOS e JORGE LOPES DE SOUSA, *Contra-ordenações: anotações ao Regime Geral*, 2011, p. 380, Ac. TRL de 04-02-2016 (ANTERO LUÍS) e Ac. TRG de 11-12-2006 (TOMÉ BRANCO).

¹⁸⁸ Cfr. Ac. STJ de 28-11-2002 (CARMONA DA MOTA), o que implica o fornecimento ao arguido, não só dos elementos objectivos, mas também daqueles que digam respeito à imputação do elemento subjectivo da contra-ordenação. Só assim, com o conhecimento total dos factos que lhe são imputados e da sua subsunção ao direito, tal operada pela autoridade administrativa, poderá o arguido exercer cabalmente o seu direito de defesa. Em sentido contrário, entendendo não ser exigível a comunicação de factos relativos ao elemento subjectivo da infracção, *vide* Ac. TRE de 17-03-2015 (SÉRGIO CORVACHO).

¹⁸⁹ Cfr. Ac. STJ de 28-11-2002 (CARMONA DA MOTA). Trata-se, pois, de um direito complexo, que encerra em si diversas possibilidades de intervenção do arguido, por meios diversos da mera alegação de factos em sua defesa, como seja a possibilidade de apresentar prova ou requer a realização de diligências que entenda necessárias. Tem sido este o entendimento geral da doutrina e da jurisprudência. A título exemplificativo, *vide* MANUEL SIMAS SANTOS e JORGE LOPES DE SOUSA, *Contra-ordenações: anotações ao Regime Geral*, 2011, p. 379.

¹⁹⁰ Assim, FIGUEIREDO DIAS, *Direito Processual Penal*, 1974 pp. 149 e 153. Nesta senda, entendeu também a Comissão Constitucional, que a essência do princípio do contraditório está “em que nenhuma prova deve ser aceite em audiência, nem nenhuma decisão (mesmo só interlocutória) deve aí ser tomada, pelo juiz, sem que previamente tenha sido dada ampla e efectiva possibilidade, ao sujeito processual contra o qual ela é dirigida de a discutir, de a contestar e de a valorar” cfr. Parecer da Comissão Constitucional n.º 18/81 de 27-06-1981.

¹⁹¹ Veja-se, por exemplo, 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*, 2011, pp. 208 e 209, MANUEL SIMAS SANTOS e JORGE LOPES DE SOUSA, *Contra-ordenações: anotações ao Regime Geral*, 2011, pp. 379 e 380, ANTÓNIO BEÇA PEREIRA, *Regime Geral das Contra-ordenações e Coimas*, 2014, p. 127 e ANTÓNIO LEONES DANTAS, *Direito das Contra-ordenações: questões gerais*, 2010, pp. 14 e 15. Mais, na esteira da imposição constitucional do artigo 32.º, n.º 10 da CRP, tem entendido sucessivas vezes o Tribunal Constitucional que o artigo 50.º implica tão-somente a necessidade

Cumpre, todavia, questionar se a consagração, nestes termos, deste “direito de audição” no regime geral é, *per si*, suficiente para dar integral e satisfatório cumprimento à exigência prescrita a nível constitucional a propósito da salvaguarda da posição do arguido, na fase administrativa do processo¹⁹². A esta questão só podemos oferecer resposta negativa.

Diga-se, em primeiro lugar que o princípio da ampla defesa contemplado no n.º 10 do artigo 32.º da CRP não se pode reconduzir exclusivamente ao princípio do contraditório. É certo que “o direito de audiência e defesa aponta de imediato para a necessidade de cumprimento do princípio do contraditório”¹⁹³, um dos mais paradigmáticos princípios que concretizam o direito de defesa, possibilitando a audição do arguido, nomeadamente nos moldes de uma alegação de facto e de direito que expresse a motivação do arguido, conforme parece estar salvaguardado pelo artigo 50.^º¹⁹⁴. Contudo, também é certo que “esse princípio se desenvolve por muitos outros corolários que se aplicam igualmente enquanto a Administração procede à instrução e tramitação”¹⁹⁵.

processual de se ouvir o arguido antes da tomada de uma qualquer decisão pela autoridade administrativa cfr. Ac. TC n.º 45/2008 (MÁRIO TORRES), Ac. TC n.º 659/2006 (MÁRIO TORRES), Ac. TC n.º 325/2005 (BRAVO SERRA), e Ac. TC n.º 278/99 (TAVARES DA COSTA).

¹⁹² Este é um dos principais problemas que se tem levantado em torno do quadro garantístico concedido ao arguido na fase administrativa do processo contra-ordenacional, como nota LOPES DO REGO, *Alguns problemas constitucionais do Direito das Contra-ordenações*, 2001, p. 17.

¹⁹³ Cfr. JOÃO SOARES RIBEIRO, *Questões sobre o processo contra-ordenacional*, 2001, p. 132. Todavia, salientando que, apesar da consagração desse direito de audição, “a verdade é que a fase administrativa de um processo contra-ordenacional não é contraditória” vide Ac. TRC de 11-06-2008 (BELMIRO ANDRADE) e Ac. TRL de 03-12-2003 (CARLOS ALMEIDA). Neste sentido pronuncia-se JOSÉ ANTÓNIO VELOSO, *Boas intenções, maus resultados: notas soltas sobre investigação e processo na supervisão financeira*, 2000, p. 84, referindo que “o verdadeiro contraditório pressupõe necessariamente um árbitro, perante o qual a autoridade da investigação passe a ocupar a posição de simples parte, contraposta ao investigado segundo regras formais que tendam a assegurar uma ao menos aproximada igualdade de armas. Não há contraditório se não existe um árbitro terceiro, e se o debate entre investigado e investigador decorre... perante o próprio investigador.”, pelo que a fase administrativa “não será um processo contraditório: será o que se chama (num dos sentidos do termos) processo inquisitório, ou inquisitorial”.

¹⁹⁴ A este propósito referiu JOSÉ FARIA DA COSTA, *Les problèmes juridiques et pratiques posés par la différence entre le droit criminel et le droit administratif-pénal*, 1986, p.166 que “o direito do acusado ser ouvido é a manifestação primária do seu direito de defesa”. Assim, e cfr. ANTÓNIO LEONES DANTAS, *Os direitos de audição e de defesa no processo das contra-ordenações - art. 32.º, n.º 10 da Constituição da República*, 2014, p. 63, o princípio do contraditório cumpre a “vocaçào instrumental da realização do direito de defesa e do princípio de igualdade de armas”. No mesmo sentido, MÁRIO DE BRITO, *Poderes de cognição do tribunal e garantias de defesa: comentário a três acórdãos do Tribunal Constitucional*, 1996, p. 44.

¹⁹⁵ Cfr. JOÃO SOARES RIBEIRO, *Questões sobre o processo contra-ordenacional*, 2001, p. 132.

Mais, como observa FIGUEIREDO DIAS, se o princípio do contraditório parece, à partida, incitar a que “se arme o arguido com um ‘efectivo e consistente direito de defesa’”, quando considerado na sua aplicação prática, este “acaba por se bastar com uma geral possibilidade de oposição e contestação, ou de exposição pelo arguido das suas próprias razões.”, perdendo assim a sua consistência¹⁹⁶.

Neste sentido, o conteúdo do direito ao contraditório que se consagra no artigo 50.º do RGCO é, tendencialmente, esvaziado, perante a possibilidade da autoridade administrativa confrontar o arguido com diversas imputações de facto e exigir que este se defenda, sucessivamente, quanto às mesmas.

Como vimos, o processo contra-ordenacional é um processo organizado em torno de actos e não de subfases, por oposição ao que ocorre no processo penal. Pelo que, nada obsta a que a autoridade administrativa, após comunicar ao arguido os factos pelos quais este vem indiciado, para efeitos do artigo 50.º, prossiga com diligências de investigação e que, na esteira das mesmas, tome conhecimento de novos factos com relevo para a decisão da causa, podendo imputá-los legalmente ao arguido desde que ao mesmo seja concedida a palavra para que se possa pronunciar sobre os mesmos¹⁹⁷.

Todavia, esta interpretação ignora o facto de que o arguido - especialmente quando inocente, por não conhecer os contornos de uma alegada infracção que não praticou - seja titular de uma legítima expectativa de que se mantenham inalterados os termos da imputação que lhe é dirigida, procurando evitar ser surpreendido com factos completamente distintos e cujo conhecimento pela autoridade administrativa venha pôr em causa a sua estratégia de defesa¹⁹⁸. De facto, como bem nota EDUARDO CORREIA, “a

¹⁹⁶ Cfr. FIGUEIREDO DIAS, *Direito Processual Penal*, 1974, p. 151.

¹⁹⁷ É precisamente neste sentido que se pronunciam MANUEL SIMAS SANTOS e JORGE LOPES DE SOUSA, *Contra-ordenações: anotações ao Regime Geral*, 2011, p. 380 afirmando que “a realização de diligências posteriores à apresentação de defesa deverá ser seguida da concessão de nova possibilidade ao arguido para se pronunciar sobre elas, como é exigido pelo direito de audiência, constitucional e legalmente reconhecido”, bem como ANTÓNIO BEÇA PEREIRA, *Regime Geral das Contra-ordenações e Coimas*, 2014, p. 127, referindo que “se no decorrer do processo, já depois de se ter observado o imposto neste artigo 50.º, forem conhecidos novos factos que agravem ou modifiquem a responsabilidade contra-ordenacional do arguido, podem os mesmos vir a ser apreciados e considerados na decisão final da autoridade administrativa, desde que relativamente a eles tenha, entretanto, sido concedida ao arguido a possibilidade de exercer o seu direito de defesa.”. No mesmo sentido, 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*, 2011, pp. 209 e 210, embora alertando ser “aconselhável que a audição tenha lugar no final da investigação administrativa”.

¹⁹⁸ Neste sentido, ainda que a propósito do processo penal, EDUARDO CORREIA, *Caso julgado e poderes de cognição do juiz*, 1948, p. 13. Isto porque, como refere MÁRIO DE BRITO, *Poderes de cognição do tribunal e garantias de defesa: comentário a três acórdãos do Tribunal Constitucional*, 1996, p. 44, é da

mais pequena e aparentemente insignificante modificação dos termos da acusação pode, em certos casos, comprometer inteiramente o sistema da defesa” já que “um perfeito conhecimento de todos os aspectos que se possam ligar ao facto descrito e a preparação da respectiva defesa só poderia exigir-se de um culpado, o que não é de supor antes da decisão final”¹⁹⁹.

A adopção de uma qualquer estratégia de defesa só se poderá, assim, dizer-se plena e esclarecida quando a autoridade administrativa dê a conhecer ao arguido os “possíveis resultados do julgamento”, não introduzindo posteriormente factos que impliquem uma considerável modificação daquela imputação²⁰⁰ e que, apanhando o arguido de surpresa, frustrem o propósito da defesa anteriormente orientada tendo em consideração aqueles eventuais resultados comunicados num primeiro momento pela autoridade administrativa²⁰¹.

Por todos os motivos elencados, não podemos assim considerar satisfatória a afirmação generalista, como vimos já por diversas vezes veiculada pelo Tribunal Constitucional, no sentido de a norma consagrada no artigo 32.º, n.º 10 da CRP implicar “tão só ser inconstitucional a aplicação de qualquer tipo de sanção, contra-ordenacional, administrativa, fiscal, laboral, disciplinar ou qualquer outra, sem que o arguido seja previamente ouvido (direito de audição) e possa defender-se das imputações que lhe são feitas (direito de defesa), apresentando meios de prova e requerendo a realização de diligências tendentes a apurar a verdade.²⁰²”, antes devendo considerar-se ilegítima, à luz do preceituado no artigo 18.º, n.º 2 da CRP, a possibilidade, quando totalmente incondicionada, da autoridade administrativa introduzir factos novos em juízo após ter notificado o arguido para efeitos do artigo 50.º, por poder culminar, conforme *supra* evidenciado, numa compressão intolerável do direito de defesa do arguido.²⁰³

consideração pelo arguido do enquadramento jurídico-criminal pleno que “decorrem ou podem decorrer, muitas opções básicas de toda a estratégia de defesa (a escolha deste ou daquele advogado, a opção por determinadas provas em vez de outras, o sublinhar de certos aspectos e não de outros, etc)”.

¹⁹⁹ Cfr. EDUARDO CORREIA, *Caso julgado e poderes de cognição do juiz*, 1983, p. 366.

²⁰⁰ Não se incluindo, por este motivo, nas introduções factuais inadmissíveis, a mera concretização de factos constantes da imputação, a qual, pela sua natureza, não é passível de desencadear uma violação do direito de defesa tal como previsto no artigo 50.º do RGCO. Neste sentido, *vide* Ac. TRL de 10-01-2007 (MARIA JOÃO ROMBA).

²⁰¹ Ainda que numa formulação a propósito do Direito Processual Penal, *vide* GERMANO MARQUES DA SILVA, *O direito de defesa em processo penal: parecer*, 1999, p. 285.

²⁰² Ac. TC n.º 659/2006 (MÁRIO TORRES).

²⁰³ Como se refere no Ac. TC n.º 203/2004 (ARTUR MAURÍCIO), a propósito do processo penal, mas com inteira pertinência no processo contra-ordenacional, devem considerar-se ilegítimas “quer eventuais

Por outro lado, não podemos também aderir às considerações tecidas no sentido de que a fase administrativa do processo contra-ordenacional, tendo em conta a sua vocação e seus objectivos intimamente relacionados com a celeridade e simplicidade processual, deva ser concebida como um espaço onde as garantias de defesa apresentam uma extensão mínima, afastando-se, por esse motivo, a possibilidade de aplicação de soluções típicas do Direito Processual Penal.

Interpretar, *sem mais*, de forma restritiva a imposição constitucional do artigo 32.º, n.º 10, sempre seria levar a cabo um processo hermenêutico que contraria a própria natureza das normas respeitantes a direitos, liberdades e garantias²⁰⁴. Como salienta o Tribunal Constitucional, o artigo 32.º, n.º 10 da CRP, assegura tão-somente “um mínimo de garantias de defesa, não obstante a que outras sejam extensivas àqueles processos nem impondo a sua desjurisdicionalização.”²⁰⁵

Como vimos aquando da análise da estrutura processual do Direito das Contra-ordenações, encerrando o artigo 50.º do RGCO a única previsão para o exercício do direito de defesa do arguido na fase administrativa, este tem que se apresentar, por si, suficiente para garantir o respeito pelo núcleo essencial desse direito²⁰⁶. Não se pode, pelo exposto, concluir que a mera consagração de mecanismo processual que garanta um direito de audição, nos termos do artigo 50.º, constitua meio idóneo a garantir ao arguido um efectivo direito de defesa material no âmbito de uma fase processual que,

normas processuais, quer procedimentos aplicativos delas, que impliquem um encurtamento inadmissível, um prejuízo insuportável e injustificável das possibilidades de defesa do arguido” só assim se assegurando ao arguido um processo equitativo ou *due process of law* cfr. JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2010, pp. 710 e ss.

²⁰⁴ Neste sentido, AUGUSTO SILVA DIAS, *O direito à não auto-inculpação no âmbito das contra-ordenações do Código dos Valores Mobiliário*, 2010, p. 24.

²⁰⁵ Cfr. Ac. TC n.º 631/95 (FERNANDA PALMA). Aliás, esta técnica legislativa parece ser transversal a todo o artigo 32.º da CRP, já que se olharmos para o seu elenco compreendemos que, tal como evidenciado por JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2010, p. 709, o n.º 1 é uma cláusula geral que inclui todas as garantias explicitadas nos números seguintes, bem como aquelas que decorram da necessidade de efectiva defesa do arguido em processo penal. No mesmo sentido, GERMANO MARQUES DA SILVA, *Curso de Processo Penal*, volume I, 2010, p. 85 refere que “a fórmula do art 32.º, n.º 1 da CRP não traduz uma norma meramente programática; ela significa antes que há-de ser perante as circunstância concretas de cada caso que hão-de estabelecer os concretos direitos de defesa, no quadro dos princípios estabelecidos por lei.”

²⁰⁶ É certo que, conforme evidenciado por FREDERICO DE LACERDA DA COSTA PINTO, *Direito de audição e direito de defesa em processo de contra-ordenação: conteúdo, alcance e conformidade constitucional*, 2013, p. 114, as concretizações das exigências constitucionais do artigo 32.º, n.º 10 “não têm que resultar todas do artigo 50.º do RGC e não têm que estar todas associadas aos mesmos actos processuais”. Contudo, na fase administrativa do processo, não se vislumbra nenhum outro mecanismo com potencialidade para proteger o direito de defesa do arguido.

como vimos, se mostra apta a consumir todos os objectivos do processo, podendo culminar numa decisão condenatória definitiva e exequível²⁰⁷.

É, pois, perante a constatação da insuficiência do instrumento de defesa processual ao dispor do arguido no âmbito da fase administrativa do processo contra-ordenacional que cremos ser necessário chamar à colação, por via da subsidiariedade prevista no artigo 41.º do RGCO, o instituto do objecto do processo tal como considerado na dogmática processual penal.

A este propósito, se por um lado a inserção sistemática e a redacção do artigo 32.º, n.º 10 não é clara, podendo gerar algumas dúvidas quanto à possibilidade de transposição, para o Direito contra-ordenacional, de determinadas garantias de defesa do Direito Processual Penal, por outro esta também não obsta directamente à posição que assumimos.

Com efeito, a inserção sistemática destas garantias processuais contra-ordenacionais num preceito até então exclusivamente dedicado aos limites a atender em processo criminal reveste enorme relevância, no plano hermenêutico, fornecendo mais um elemento para a compreensão do regime do ilícito de mera ordenação social²⁰⁸. Tratando o Direito contra-ordenacional juntamente com os demais direitos sancionatórios públicos, o legislador constitucional parificou-os no âmbito das garantias de defesa. Ao consagrar as garantias de defesa em processo contra-ordenacional no preceito relativo às garantias processuais penais - e não no Título IX dedicado à Administração Pública - afastou o legislador constitucional a aplicação do Direito Administrativo²⁰⁹, e aproximou os direitos de defesa do processo contra-ordenacional dos institutos próprios do Direito Processual Penal²¹⁰.

²⁰⁷ Não podemos, por este motivo, acompanhar as considerações tecidas no Ac. TRE 17-03-2015 (SÉRGIO CORVACHO) no sentido de que “o acto do processo penal com o qual o procedimento prescrito pelo art. 50º do RGCO apresenta maior analogia será, grosseiramente, o interrogatório do arguido em inquérito, a que se refere o n.º 1 do art. 272º do CPP”, como melhor demonstraremos em §6.

²⁰⁸ Cfr. FREDERICO DE LACERDA DA COSTA PINTO, *O ilícito de mera ordenação social e a erosão do princípio da subsidiariedade da intervenção penal*, 1998, p. 260.

²⁰⁹ Sublinhando que se está perante uma questão respeitante às garantias a assegurar ao arguido face à pretensão sancionatória pública, neste caso assumida por uma entidade administrativa, e não perante um qualquer problema de relação jurídico-administrativa que se estabelece entre o cidadão e a Administração, vide FREDERICO DE LACERDA DA COSTA PINTO, *Direito de audição e direito de defesa em processo de contra-ordenação: conteúdo, alcance e conformidade constitucional*, 2013, p. 111.

²¹⁰ Neste sentido, FREDERICO DE LACERDA DA COSTA PINTO, *As codificações sectoriais e o papel das contra-ordenações na organização do Direito Penal secundário*, 2009, p. 684, refere que este enquadramento constitucional “torna evidente que não se trata de matéria de Direito Administrativo, sujeita ao sistema de garantias deste ramo do Direito, mas sim matéria para-penal” pelo que o Direito

Por outro lado, e ainda que se pudesse aventar que esta aproximação ao Direito Penal não resulta clara da redacção que foi conferida a este enunciado normativo, todas as dúvidas se dissipam quando analisado o circunstancialismo fáctico que envolveu a fixação dos direitos de audiência e defesa no elenco do artigo 32.º da CRP. Com efeito, como vimos *supra*, ao não se querer comprometer face às discussões relativas à natureza do ilícito contra-ordenacional, o legislador acabou por optar por uma redacção menos densificada, cuja interpretação se afigura ambígua, criando espaço para a emergência de incertezas quanto ao sentido e alcance dos direitos consagrados no preceito ora em análise²¹¹. De facto, através de uma primeira análise, esta redacção parece apontar para a aplicação das garantias de defesa próprias do processo criminal, em sede contra-ordenacional, com o mesmo conteúdo e extensão daquelas gizadas no âmbito da dogmática processual penal. De outra perspectiva, considerando-se a consagração específica dos direitos de audiência e defesa no âmbito contra-ordenacional, por oposição ao mais extenso catálogo de garantias penais, a redacção parece já apontar para a necessidade de se diferenciar, no plano de cada um daqueles os direitos sancionatórios, os seus contornos.

A este propósito, e na esteira das conclusões alcançadas pela doutrina e jurisprudência maioritárias, sufragamos aqui do entendimento de que a formulação do artigo 32.º, n.º 10 da CRP afasta, ao especificar aqueles direitos, a transposição acrítica e global do quadro garantístico processual penal²¹². Mas se acompanhamos, de facto, a

Contra-ordenacional será sujeito “a uma parte das garantias do sistema penal, com respeito pelas especialidades e características que lhe conferem autonomia”. No mesmo sentido, TIAGO LOPES DE AZEVEDO, *Da subsidiariedade no Direito das Contra-ordenações: problemas, críticas e sugestões práticas*, 2011, p. 148.

²¹¹ Não se confunda esta ambiguidade com a característica, própria da complexidade estrutural dos direitos fundamentais, do texto constitucional não expressar “todas as potencialidades normativas dos direitos” consagrados, cfr. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 2010, p. 164.

²¹² Sobre este ponto, *vide*, a título exemplificativo, ANTÓNIO DE OLIVEIRA MENDES e JOSÉ DOS SANTOS CABRAL, *Notas ao Regime Geral das Contra-Ordenações e Coimas*, 2009, p. 153 e 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*, 2011, p. 22. Na jurisprudência, Ac. TC n.º 158/92 (MONTEIRO DINIZ), clarificando que, “ao estabelecer como princípios materiais do processo contra-ordenacional, no âmbito das respectivas garantias processuais, os direitos de audiência e de defesa, consente que se afaste a aplicação directa e global a este tipo de processo dos princípios constitucionais próprios do processo criminal, designadamente, o princípio da judicialização da instrução consagrada no n.º 4 daquele artigo 32.º”. No mesmo sentido, Ac. TC n.º 659/2006 (MÁRIO TORRES), Ac. TC n.º 325/2005 (BRAVO SERRA) e Ac. TC n.º 313/2007 (JOÃO CURA MARIANO). Contudo, e como ressalva JOSÉ LOBO MOUTINHO, *Direito das Contra-ordenações: ensinar e investigar*, 2008, pp. 41 e 42, essa diferenciação entre exigências constitucionais parece estabelecer-se “em termos menos claros e amplos

conclusão alcançada, não podemos contudo conceder validade aos argumentos que lhe servem de base. Com efeito, se compreendemos que, por respeito à autonomia da estrutura processual do Direito das Contra-ordenações e suas especificidades, não seja possível uma importação em bloco para o Direito contra-ordenacional de todas as garantias processuais consideradas para o Direito Processual Penal – já que ela acarretaria, sem mais, uma “pura e simples inconstitucionalização em bloco de todo o sistema contra-ordenacional”²¹³ – não podemos contudo conceder na compreensão e interpretação dos seus mecanismos processuais por via de uma pré-concepção quanto relação à natureza do ilícito contra-ordenacional. Pelos motivos que elencamos *supra* em §2, esta não se apresenta como uma metodologia interpretativa desejável.

Mais, não podemos também concordar com a afirmação de que o elemento determinante para que se considere “socialmente suportável e constitucionalmente admissível” uma certa maleabilização dos direitos de defesa e garantias processuais concedidos ao arguido no Direito das Contra-ordenações é “o facto do sancionamento contra-ordenacional contender com a esfera jurídica das pessoas de um modo substancialmente distinto daquele que é próprio da acção sancionatória penal”²¹⁴.

É certo que no âmbito do Direito das Contra-ordenações, ao contrário do Direito Penal, não é possível lançar mão da aplicação de sanções privativas da liberdade. Todavia, esse facto não desvirtua a circunstância de estarmos perante um ramo de direito sancionatório público cujo fim último é a aplicação de uma sanção, quando apurada a responsabilidade do agente.

De uma análise empírica do “arsenal” sancionatório de ambos os ramos do Direito mencionados, que não se detenha exclusivamente na diferenciação terminológica das sanções aplicáveis, constata-se que a alegada diferença das sanções aplicáveis não é, afinal, tão substancial, sendo possível identificar entre elas

do que à primeira vista pode parecer” já que existem garantias próprias do processo penal que se aplicam em sede contra-ordenacional, tudo dependendo “de um juízo estruturalmente analógico” entre a *ratio* subjacente à consagração da garantia em processo penal e sua verificação, em termos essencialmente idênticos, no âmbito do processo contra-ordenacional.

²¹³ Levantando esta questão, logo aquando da discussão da revisão constitucional de 1989, cfr. intervenção de Costa Andrade in Diário da Assembleia da República, II Série, V-2.ª, n.º 71-RC de 02-02-1989, p. 2151.

²¹⁴ Cfr. NUNO BRANDÃO, *Crimes e Contra-ordenações: da cisão à convergência material*, 2016, p. 876. Assim também, 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*, 2011, pp. 746 e 747. Ainda a este respeito, na doutrina espanhola, LUCIA ALARCÓN SOTOMAYOR, *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales*, 2007 pp. 39 e 40.

consideráveis semelhanças. Assim, para além das penas de prisão, que não têm paralelo no Direito contra-ordenacional, no âmbito de um processo penal pode o Tribunal aplicar ainda i) multas, de natureza pecuniária – artigo 47.º do CPP - ii) penas acessórias privativas da liberdade (que não penas de prisão) – artigos 65.º e ss do CPP - e iii) meras admoestações – artigo 60.º do CPP. Ora, em sede processual contra-ordenacional encontramos instrumentos sancionatórios idênticos. Com efeito, prevê o RGCO a possibilidade da autoridade administrativa aplicar i) coimas, de natureza pecuniária – artigos 17.º e ss - que, em muitos regimes sectoriais, assume uma gravidade notavelmente superior àquela das multas penais, ii) sanções acessórias – artigo 21.º - que, como notámos anteriormente, com efeitos severos na esfera jusfundamental do arguido, contendendo com parcelas da sua liberdade, como seja, por exemplo, o exercício de uma determinada actividade profissional, e iii) meras admoestações – artigo 51.º.

É precisamente esta similitude que se estabelece entre a gravidade das sanções penais e das sanções contra-ordenacionais que tem contribuído para o entendimento destas últimas, no âmbito da doutrina e jurisprudência europeias, como instrumentos punitivos com *coloration pénale*²¹⁵ e, assim, sujeitas às mesmas garantias processuais que as sanções ditas criminais²¹⁶.

Em face do exposto, ainda que se tomasse por certa qualquer uma das teorias relativas à natureza do ilícito contra-ordenacional, não encontramos fundamento bastante para “em nome de uma diferença qualitativa material (pré-jurídica ou jurídica)” ou de qualquer diferença quantitativa das suas sanções, entre estes dois ilícitos, ficar

²¹⁵ Na expressão de RAFFAELE D'AMBROSIO, *Due process and safeguards of the persons subject to SSM supervisory and sanctioning proceedings*, 2013, p. 27. De facto, segundo a jurisprudência do TEDH, as infracções contra-ordenacionais poderão considerar-se “matéria penal” por referência aos critérios estabelecidos na jurisprudência Engel, cfr. Ac. TEDH, Caso Engel e outros c. Holanda, a saber i) qualificação dada pelo direito interno, ii) a própria natureza da infracção e iii) o grau de severidade da sanção. Estes foram posteriormente adoptados pela União Europeia cfr. Ac. TJUE, Bonda, C-489/10. Desenvolvidamente sobre estes critérios vide IRINEU CABRAL BARRETO, *A Convenção Europeia dos Direitos do Homem Anotada*, 2010, pp. 161 e ss. Dando nota da proximidade estabelecida na jurisprudência do TEDH entre a sanção contra-ordenacional e a sanção criminal, LUÍS GUILHERME CATARINO, *Regulação e supervisão dos mercados de instrumentos financeiros, fundamentos e limites do governo e jurisdição das autoridades independentes*, 2010, p. 652.

²¹⁶ Aplicando os critérios Engel no âmbito das contra-ordenações, concluindo que valem para o arguido em processo contra-ordenacional os direitos previstos no artigo 6.º da CEDH, vide a título exemplificativo, Ac. TEDH, Caso Öztürk c. Alemanha. Na jurisprudência portuguesa, veja-se, por exemplo, Ac. TRE de 28-10-2008 (JOÃO GOMES DE SOUSA). Sobre a expressão dos diversos direitos consagrados no artigo 6.º da CEDH no processo das contra-ordenações vide PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *A reforma do Direito das Contra-ordenações*, 2012, pp. 738 e ss.

prejudicada a aplicação de determinadas garantias que se demonstrem, no plano processual contra-ordenacional, “inteiramente pertinentes e adequadas”²¹⁷.

O caminho a percorrer para se determinar o conteúdo das garantias de defesa aplicáveis ao processo contra-ordenacional tem de ser alheio a concepções apriorísticas sobre o ilícito contra-ordenacional, antes dependendo de um “juízo estruturalmente analógico, que terá de ser levado a cabo mediante o confronto da razão de ser da garantia constitucional do processo penal com a estrutura do processo de contra-ordenações”²¹⁸. Será através desta ponderação analógica que se poderá então apurar, de forma materialmente justificada, quais as garantias típicas do processo criminal que merecem aplicação em sede processual contra-ordenacional e em que casos se justifica o entendimento do conteúdo de uma determinada garantia também aplicável ao processo das contra-ordenações, à luz dos contornos que lhe foram traçados no âmbito da dogmática processual penal ²¹⁹.

A título de conclusão parcial, avance-se que não se vislumbram diferenças essenciais que justifiquem uma compressão drástica das garantias atribuídas ao arguido em processo contra-ordenacional em face daquelas do Direito Processual Penal. De facto, nada impede que o entendimento do direito de defesa tal como considerado em processo penal e, em particular, o instituto do objecto do processo, sejam transpostos para o processo das contra-ordenações – em especial, na parte que ora nos interessa, para a fase administrativa do processo - desde que devidamente adaptados, já que, como veremos adiante com mais profundidade, o problema a que o objecto do processo procura dar resposta em sede processual penal coloca-se, em termos praticamente coincidentes, no Direito das Contra-ordenações.

E não se diga que o entendimento que assumimos constitui um excesso. Como evidencia AUGUSTO SILVA DIAS, “o silogismo que tem como premissa maior ‘os crimes são material ou qualitativamente distintos das contra-ordenações’, como premissa

²¹⁷ Cfr. AUGUSTO SILVA DIAS, *O direito à não auto-inculpação no âmbito das contra-ordenações do Código dos Valores Mobiliários*, 2010, p. 24.

²¹⁸ Cfr. JOSÉ LOBO MOUTINHO, *Direito das Contra-ordenações: ensinar e investigar*, 2008, p. 42.

²¹⁹ De facto, como é evidenciado pelo próprio Tribunal Constitucional, não se admitir “um automático paralelismo com os institutos e regimes próprios do processo penal” não significa afastar a possibilidade de “serem observados determinados princípios comuns que o legislador será chamado a concretizar dentro de um poder de conformação mais aberto do que aquele que lhe caberá em matéria de processo penal” cfr. Ac. TC n.º 659/2006 (MÁRIO TORRES). No mesmo sentido *vide* Ac. TC n.º 278/99 (TAVARES DA COSTA), Ac. TC n.º 469/97 (VÍTOR NUNES DE ALMEIDA), Ac. TC n.º 99/2009 (RUI RAMOS) e Ac. TC n.º 158/92 (MONTEIRO DINIZ).

menor ‘tal diferença deve repercutir-se em todos os aspectos do respectivo regime jurídico, incluindo processual’ e como conclusão ‘o processo contra-ordenacional não deve ser inspirado ou influenciado pelo regime do processo penal’, é simplista e falacioso. É simplista porque ignora a evolução entre nós do Direito de Mera Ordenação Social” e “é falacioso, desde logo, porque a premissa maior só é válida enquanto proposição normativa e não descritiva” pelo que, onde aquela não se verificar, por ser “desmentida pela própria matéria jurídica, não é autorizado retirar esta conclusão, pelo menos com o elevado significado restritivo que lhe está associado”²²⁰.

Creemos que se estabelece uma continuidade entre o Direito penal e o Direito contra-ordenacional e que esta nos permite admitir “uma certa interpenetração, ao nível dos princípios fundamentais, entre aqueles dois tipos de processo”²²¹ quando materialmente justificada, sendo por esse motivo “detectável alguma tendência para densificar amplificativamente o âmbito de tal “direito de audiência e de defesa” – de modo a abranger algumas das garantias reconhecidas na área do processo criminal, em particular ligadas ao pleno e efectivo cumprimento das regras do contraditório, da igualdade e do acesso à justiça.”²²²

Impõe-se, assim, que a dimensão normativa do direito de defesa, tal como consagrado no artigo 50.º RGCO, seja integrada com recurso a um processo hermenêutico conforme à Constituição²²³ que, ainda que balizado pelo teor literal do preceito legal, não se alheie de regimes jurídicos paralelos que se mostram aptos a

²²⁰ Cfr. AUGUSTO SILVA DIAS, *O direito à não auto-inculpação no âmbito das contra-ordenações do Código dos Valores Mobiliários*, 2010, p. 32.

²²¹ Cfr. MÁRIO GOMES DIAS, *Breves reflexões sobre o processo de contra-ordenação*, 1984, p. 101. Na jurisprudência, vide Ac. TC n.º 319/99 (VÍTOR NUNES DE ALMEIDA).

²²² Cfr. LOPES DO REGO, *Alguns problemas constitucionais do Direito das Contra-ordenações*, 2001, pp. 21 e 22 e Ac. TC n.º 41/2004 (MARIA FERNANDA PALMA).

²²³ Sobre a interpretação conforme a Constituição vide JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo II, 2007, pp. 311 e ss e Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 26/2006 de 26-07-2006. Como refere JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo II, 2007, p. 312, “cada norma legal não tem somente de ser captada no conjunto das normas da mesma lei e no conjunto da ordem legislativa; tem outrossim de se considerar no contexto da ordem constitucional; e isso tanto mais quanto mais se tem dilatado a esfera de acção desta como centro de energias dinamizadoras das demais normas da ordem jurídica positiva.”. Também neste sentido KONRAD HESSE, *Escritos de Derecho Constitucional*, 1992 p. 51 afirma que “as normas constitucionais não são somente normas-parâmetro (Prüfungsnormen) mas também ‘normas de conteúdo’ (Sachnormen) na determinação do conteúdo das leis ordinárias”, salientando ainda que “o princípio [da interpretação conforme a constituição] tem as suas raízes no princípio da unidade do ordenamento jurídico; em função desta unidade as leis emanadas sobre a vigência de uma Lei Fundamental devem ser interpretadas em consonância com a Constituição”, respeitando sempre ao máximo a intenção do legislador subjacente à consagração daquela norma.

contribuir para a estabilização do quadro garantístico contra-ordenacional, nos termos idealmente apontados pelo texto constitucional.

Para o efeito, e por força da subsidiariedade consagrada no artigo 41.º do RGCO, afigura-se-nos, pois, pertinente chamar à colação o instituto do objecto do processo, tal como entendido em sede processual penal, por crermos que através da sua compreensão e posterior adaptação ao processo contra-ordenacional alcançaremos uma protecção satisfatória da possibilidade de exercício cabal e eficaz do direito de defesa do arguido na fase administrativa do processo contra-ordenacional.

Não nos é possível, nesta sede, abordar com a profundidade desejada todos os contornos da dogmática do objecto do processo penal, tema cuja dignidade mereceria um tratamento autónomo. Procuraremos contudo obter um entendimento de base quanto à sua manifestação no Direito Processual Penal para que, melhor compreendendo os seus contornos, se simplifique a operação de adaptação do seu regime à realidade do Direito contra-ordenacional.

§ 6. A FIXAÇÃO DO OBJECTO DO PROCESSO NO DIREITO DAS CONTRA-ORDENAÇÕES

6.1. Breve referência à dogmática do objecto do processo no Direito Processual Penal

Pressuposto do decurso de um processo criminal é a identificação de factos dotados de relevância penal que, por via daquele, possam vir a ser imputados ao infractor²²⁴. É pois esse acontecimento histórico que serve de ponto de partida para a delimitação do objecto do processo²²⁵ e de cuja determinação se ocupam diversas disposições normativas, referentes às diversas fases do processo penal.

A problemática do objecto do processo assenta, essencialmente, na “necessidade de estes factos, que serão imputados ao arguido no processo penal, não estarem em constante mutação ao longo do processo, mas ficarem cristalizados a partir de certo momento”²²⁶. Esta exigência decorre, desde logo, da própria estrutura acusatória do processo criminal, nos termos da qual, findo o inquérito, a acusação delimitará o objecto do processo²²⁷, o qual se deverá manter essencialmente o mesmo até ao momento da sentença, assim limitando os posteriores poderes de cognição e de decisão do

²²⁴ Neste sentido, TERESA BELEZA e FREDERICO DE LACERDA DA COSTA PINTO, *Direito Processual Penal I, Objecto do processo, liberdade de qualificação jurídica e caso julgado (texto introdutório)*, 2001, p. 7 e ERNST BELING, *Derecho Procesal Penal*, 1943, p. 79.

²²⁵ Cfr. HENRIQUE SALINAS, *Os limites objectivos do ne bis in idem e a estrutura acusatória no processo penal português*, 2014, p. 226. Todavia, como salienta MARQUES FERREIRA, *Sobre a alteração dos factos objecto do processo penal*, 1991, p. 223, a lei processual penal não oferece uma definição expressa e directa quanto ao conceito do objecto do processo, apenas consagrando o que se deve entender por alteração substancial ou não substancial dos factos que o integram. Criou-se, assim, espaço para a proliferação, no campo doutrinal e jurisprudencial, de diversas teorias sobre o critério de definição do objecto do processo. Desenvolvidamente sobre estas teorias, HENRIQUE SALINAS, *Os limites objectivos do ne bis in idem e a estrutura acusatória no processo penal português*, 2014, pp. 214 e ss e MÁRIO PAULO DA SILVA TENREIRO, *Considerações sobre o objecto do processo penal*, 1987, pp. 1017 e ss.

²²⁶ Cfr. TERESA BELEZA e FREDERICO DE LACERDA DA COSTA PINTO, *Direito Processual Penal I, Objecto do processo, liberdade de qualificação jurídica e caso julgado (texto introdutório)*, 2001, pp. 8 e ss, acrescentando ainda que esta delimitação do objecto é orientada pelos princípios i) “da identidade do complexo de factos que integram o objecto do processo, de acordo com o qual as oscilações da matéria de facto durante o processo não podem em regra afectar a identidade do objecto do processo definido na acusação” ii) da estabilidade, ou seja, a preservação do círculo de factos ao longo do processo sem oscilações significativas ou intoleráveis e iii) indivisibilidade do objecto do processo, através do qual se veda a segmentação da sequência de factos que, em função da sua conexão interna e da sua unidade jurídica, devem ser tratados conjuntamente e não ser objecto de fragmentações processuais.

²²⁷ Nos crimes públicos e semi-públicos, a acusação do MP nos termos do artigo 283.º, n.º 1 CPP e nos crimes particulares, a acusação particular, nos termos do artigo 285.º do CPP. Todavia, caso haja lugar a instrução, o objecto será delimitado pela acusação e pelo requerimento de abertura de instrução e, posteriormente, pelo despacho de pronúncia.

Tribunal²²⁸. Mas esta *vinculação temática* do Tribunal encontra ainda fundamento na necessidade de assegurar as garantias de defesa do arguido, já que só com conhecimento preciso da factualidade imputada se pode proporcionar ao arguido as condições necessárias ao exercício efectivo e eficaz do seu direito de defesa²²⁹.

Esta ideal estabilidade do objecto do processo não é, todavia, absoluta. Na esteira do princípio da investigação e por motivos de economia processual, de busca da verdade material e até mesmo do próprio interesse da paz jurídica do arguido “a lei admite geralmente que o Tribunal atenda a factos ou circunstâncias que não foram objecto da acusação, desde que daí não resulte insuportavelmente afectada a defesa, enquanto o núcleo essencial da acusação se mantém o mesmo”²³⁰, não se subvertendo assim a estrutura acusatória do processo²³¹. É nesta senda que surge o regime da alteração de factos constante dos artigos 303.º, 358.º e 359.º do CPP²³².

No que respeita à fase de julgamento, que ora nos interessa para efeitos da presente dissertação²³³, o regime encontra-se dividido consoante os factos novos que resultem indiciados na audiência constituam uma alteração substancial ou não

²²⁸ Cfr. MÁRIO PAULO DA SILVA TENREIRO, *Considerações sobre o objecto do processo penal*, 1987, p. 1000.

²²⁹ Neste sentido, MÁRIO PAULO DA SILVA TENREIRO, *Considerações sobre o objecto do processo penal*, 1987, p. 1000. Também assim, FREDERICO ISASCA, *Sobre a alteração da qualificação jurídica em processo penal*, 1994, p. 375, afirma que “o ponto de partida de toda a reflexão sobre o tema é claramente a ideia de defesa o arguido”. No mesmo sentido *vide* JOSÉ DE SOUTO MOURA, *Notas sobre o objecto do processo*, 1991, p. 47. Ainda, JOSÉ MANUEL CRUZ BUCHO, *Alteração substancial dos factos em processo penal*, 2009, p. 44 e ROBALO CORDEIRO, *Audiência de Julgamento*, 1988, p. 305.

²³⁰ Nas palavras de GERMANO MARQUES DA SILVA, *Curso de Processo Penal*, volume III, 2009, p. 267. No mesmo sentido, MARQUES FERREIRA, *Sobre a alteração dos factos objecto do processo penal*, 1991, pp. 221 e 222.

²³¹ Cfr. GIL MOREIRA DOS SANTOS, *A estabilidade objectiva da lide em processo penal*, 1992, p. 603.

²³² Sobre o regime da alteração de factos, evidencia peremptoriamente HENRIQUE SALINAS, *Os limites objectivos do ne bis in idem e a estrutura acusatória no processo penal português*, 2014, pp. 311 e ss, que se deve limitar o seu âmbito de aplicação à alteração de factos que ainda estabeleçam alguma relação de identidade com o objecto do processo. Assim, i) quando o conhecimento de factos novos corresponda a uma situação de conexão de processos nos termos dos artigos 24.º e ss do CPP, ou ii) quando os novos factos constituam crimes insusceptíveis de serem conhecidos no mesmo processo, nem por força da aplicação daquelas regras de conexão elencadas, estaremos evidentemente perante factos absolutamente autónomos e estranhos àquele objecto, e assim apenas passíveis de serem conhecidos em processo autónomo constituindo um objecto diverso. No mesmo sentido, MAGISTRADOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO JUDICIAL DO PORTO, *Código de Processo Penal: comentários e notas práticas*, 2009, p. 22. Exemplificando QUIRINO DUARTE SOARES, *Convolações*, 1994, p. 21.

²³³ Atento o carácter limitado da presente exposição, não procederemos à análise do regime da alteração de factos na fase instrutória, consagrado no artigo 303.º do CPP, uma vez que este não encontra paralelo no processo contra-ordenacional. Contudo, sempre se refira que a aplicação prática deste regime é em tudo semelhante àquela que se encontra prevista para o regime da alteração de factos na fase do julgamento.

substancial dos factos descritos na acusação ou na pronúncia. O conceito de alteração substancial dos factos encontra-se definido no artigo 1.º, n.º f) do CPP, nos termos do qual será considerada substancial a alteração dos factos que “tiver por efeito a imputação ao arguido de um crime diverso ou a agravação dos limites máximos das sanções aplicáveis²³⁴”.

Por exclusão, quando nenhum dos critérios anteriormente identificados se verificarem, estaremos perante uma situação de alteração não substancial de factos, da qual poderá o Tribunal conhecer, oficiosamente ou por requerimento, sempre que esta tenha relevo para a decisão da causa, nos termos do artigo 358.º, n.º 1 do CPP. Para tanto basta que a dê a conhecer ao arguido, concedendo-lhe, se este o requerer, o tempo estritamente necessário à preparação de defesa. Caso a alteração derive de factos alegados pela defesa, não será naturalmente necessária esta comunicação, conforme evidenciado no n.º 2 do artigo 358.º do CPP.

Contrariamente, quando estejamos perante uma situação de alteração substancial, nos termos e para os efeitos do artigo 1.º, alínea f) do CPP, esta não poderá ser tida em consideração pelo Tribunal para efeitos de condenação²³⁵ nem implicará a extinção da instância, conforme disposto no artigo 359.º, n.º 1 do CPP²³⁶. A única excepção consagrada a esta impossibilidade de conhecer os factos encontra-se prevista no n.º 3 do artigo 359.º do CPP, ou seja, quando haja acordo de todos os sujeitos processuais, com a continuação do julgamento pelos factos novos²³⁷, se estes não

²³⁴ Sobre os conceitos de crime diverso e agravação dos limites máximos das sanções aplicáveis *vide*, por todos, HENRIQUE SALINAS, *Os limites objectivos do ne bis in idem e a estrutura acusatória no processo penal português*, 2014, pp. 324 e ss e PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, 2011, pp. 44 e ss.

²³⁵ Nesta medida, esta proibição só adquire relevância perante uma eventual condenação sustentada nos novos factos. Assim, nada impede que o tribunal os considere para efeitos da absolvição do arguido do ilícito integrado pelo objecto originário, cfr. MAGISTRADOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO JUDICIAL DO PORTO, *Código de Processo Penal: comentários e notas práticas*, 2009, p. 913.

²³⁶ Cfr. Ac. TC n.º 226/2008 (VÍTOR GOMES), “o legislador optou por conferir mais intensa realização ao princípio do acusatório, com possível sacrifício da verdade material e da legalidade. Factos que, se incluídos no objecto do processo, teriam como consequência a agravação da responsabilidade do arguido, mas que não constam da acusação ou da pronúncia, ficam definitivamente excluídos de perseguição penal, pelo menos quanto à sua relevância criminal específica de agravação abstracta dos limites da pena”.

²³⁷ No caso de se verificar acordo quanto ao conhecimento dos factos novos, torna-se irrelevante o seu carácter autonomizável ou não autonomizável, apenas sendo necessário, como referido *supra* nota n.º 232, que estes ainda mantenham uma relação de identidade com o objecto do processo. Neste sentido, PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, 2011, p. 935. Qualificando esta situação de

determinarem a incompetência do tribunal. Para este efeito, o Tribunal terá então que dar a palavra aos sujeitos processuais presentes para que estes se pronunciem quanto “i) à verificação dos pressupostos processuais para conhecimento destes factos novos, incluindo a competência do tribunal e a legitimidade dos sujeitos, ii) a existência de acordo para o respectivo conhecimento e, na sua falta, iii) a natureza autonomizável ou não dos factos novos”²³⁸. Alcançado o acordo, poderá o arguido requerer prazo para preparação de defesa, não superior a 10 dias, nos termos do n.º 4 do artigo 359.º do CPP.

Pelo contrário, caso não se verifique acordo, e conforme disposto no n.º 2 do artigo 359.º do CPP, a comunicação da alteração substancial dos factos ao Ministério Público vale como denúncia para que ele investigue os novos factos, se estes forem autonomizáveis²³⁹ em relação ao objecto do processo²⁴⁰.

Sempre que, ao arrepio do regime da alteração dos factos ora exposto, o tribunal condene o arguido por factos diversos daqueles descritos na acusação ou na pronúncia, se a houver, considerar-se-á ferida de nulidade a sentença condenatória, nos termos do artigo 379.º, n.º 1, alínea b) do CPP.

acordo como uma “redefinição ou reformulação do objecto do processo” mediante uma solução de consenso, sem que com isso se suscite qualquer violação do princípio do acusatório cfr. FREDERICO ISASCA, *Alteração substancial dos factos e sua relevância no processo penal português*, 1992, pp. 200 e 201.

²³⁸ Cfr. PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, 2011, p. 933.

²³⁹ Sobre o conceito de factos autonomizáveis e não autonomizáveis, veja-se HENRIQUE SALINAS, *Os limites objectivos do ne bis in idem e a estrutura acusatória no processo penal português*, 2012, p. 475 e ss e PAULO SOUSA MENDES, *O regime da alteração substancial de factos no processo penal*, 2009, p. 758. Sempre se refira, a este propósito, que o disposto na parte final do n.º 1 do artigo 359.º do CPP veio resolver a querela acerca do destino do processo quando se verificasse a existência de factos novos não autonomizáveis. Com efeito, afastando as teses i) da absolvição da instância; ii) da excepção inominada que determinaria a remessa do processo à fase de inquérito; iii) da impossibilidade superveniente que determinaria o arquivamento do processo iv) da suspensão da instância sacrifício parcial da verdade material em prol da segurança do direito de defesa do arguido e v) da privação do efeito consumptivo do caso julgado, o legislador vem ordenar o prosseguimento dos autos, ignorando os novos factos não autonomizáveis, ficando precluída absolutamente a possibilidade de os conhecer naquele ou noutro processo, cfr. PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, 2011, pp. 936 e ss.

²⁴⁰ Criticando a interpretação segundo a qual os factos só serão autonomizáveis se puderem ser conhecidos num processo autónomo, sem que ocorra a violação do princípio do ne bis in idem, HENRIQUE SALINAS, *Os limites objectivos do ne bis in idem e a estrutura acusatória no processo penal português*, 2014, p. 477 e ss.

6.2. Tratamento jurisprudencial e doutrinal da matéria da fixação do objecto no processo contra-ordenacional

6.2.1. Introdução

Recentrando agora a nossa análise no âmbito específico do Direito das Contra-ordenações, e tendo em consideração tudo o que até então deixámos exposto, parece seguro concluir que uma das principais questões a que a dogmática processual penal do objecto do processo pretende dar resposta – a saber, compressões intoleráveis ao direito de defesa do arguido – se coloca, em termos materialmente análogos, na fase administrativa do processo das contra-ordenações.

Encontra-se, assim, justificada a nossa opção de procurar, no seio daquele instituto, soluções para um dos principais nódulos problemáticos que a evolução do Direito das Contra-ordenações tem vindo a evidenciar: a fragilidade das garantias de defesa do arguido na fase administrativa do processo em face do crescente poder sancionatório atribuído às autoridades administrativas competentes.

A este propósito, cumpre, desde logo, referir que a problemática do objecto do processo contra-ordenacional não mereceu, até hoje, um tratamento claro e exaustivo por parte da doutrina e jurisprudência nacionais. Compulsados os estudos elaborados ao longo dos quase quarenta anos de vigência do RGCO, manifesta é a falta de profundidade da análise deste tema e das problemáticas com este conexas, como seja o regime da alteração substancial e não substancial de factos. Com efeito, o instituto do objecto do processo vem sendo afluído de forma incompleta, numa interpretação muitas vezes lacunar, e cuja aplicação pelos tribunais tem culminado na transposição, para o processo contra-ordenacional, de certos conceitos típicos de Direito Processual Penal, sem que resulte clara a intenção de se fazer operar, nesta sede, todos os seus efeitos jurídicos. Contudo, por facilidade de exposição, guardaremos as críticas que se possam tecer a este respeito para apreciação em sede própria.

Sem embargo das objecções que se possam levantar a propósito destes trabalhos, a sua análise não deixa de constituir i) pressuposto fundamental para compreensão do estado da arte e ii) passo metodológico indispensável a uma ajuizada tomada de posição quanto à necessidade de consagração de uma solução jurídica diversa para a problemática a que dedicamos o presente excursus.

Para o efeito, procederemos então à divisão dos contributos da doutrina e jurisprudência em duas posições principais, que serão objecto da nossa reflexão, a saber, i) a tese segundo a qual a fixação do objecto em processo contra-ordenacional tem lugar com o levantamento do auto de notícia, nos termos do artigo 48.º e ii) a tese nos termos da qual o objecto do processo se fixa com a decisão administrativa condenatória.

Examinemos, então, a base argumentativa em que se sustenta cada uma das posições enunciadas.

6.2.2. A tese da fixação do objecto no auto de notícia

Remonta a 1995 a decisão mais clara e precisa a favor da tese de fixação do objecto do processo no auto de notícia²⁴¹. Com efeito, o Tribunal da Relação de Évora afirmou, a propósito de um processo de contra-ordenação pela prática de um ilícito previsto no Regulamento Municipal de Edificações Urbanas de Évora que, não obstante a acusação não existir naquele processo contra-ordenacional, o objecto do processo se fixou com o auto de notícia elaborado pelo fiscal municipal, sendo por referência à factualidade no mesmo descrita que a defesa do arguido deveria ser organizada.²⁴²

Esta tese não parece ter merecido especial acolhimento, assumindo a produção jurisprudencial subsequente carácter minoritário. São, todavia, identificáveis, alguns contributos que, ainda que não inteiramente coincidentes com a posição ora perfilhada pela Relação de Évora, convergem nas suas conclusões.

Encontramos, em primeiro lugar, uma corrente jurisprudencial que equipara a função processual do auto de notícia à de uma verdadeira acusação em processo penal. Veja-se, neste sentido, o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 16-10-2002, nos termos do qual se refere - a propósito da decisão sobre a (in)suficiência da matéria factual vertida no auto de notícia, para efeitos de imputação ao arguido de uma determinada contra-ordenação - que, naquele caso concreto, o auto de notícia não encerra uma qualquer factualidade que possa “servir de sustentáculo legal e de

²⁴¹ Sobre o conceito de auto de notícia, falta de menção ao mesmo no âmbito do RGCO e seu valor probatório *vide* JOÃO SOARES RIBEIRO, *O auto de notícia de contravenção e de contra-ordenação. Valor probatório*, 1994 e ANTÓNIO DE OLIVEIRA MENDES e JOSÉ DOS SANTOS CABRAL, *Notas ao Regime Geral das Contra-Ordenações e Coimas*, 2009, pp. 151 e ss. Na jurisprudência, sobre o valor probatório do auto de notícia *vide*, por todos, Ac. TC n.º 38/86 (MONTEIRO DINIS) e Ac. TC n.º 87/87 (MESSIAS BENTO).

²⁴² Cfr. Ac. TRE de 21-02-1995, (POLIBIO FLÔR).

fundamento para a decisão da autoridade administrativa que aplicou a coima e a sanção inibitória de conduzir, como acusação ou libelo acusatório em que o auto de notícia em si mesmo se perfila e se apresenta, formal e substancialmente.”²⁴³ Contudo, e ainda que o tribunal sustente esta coincidência funcional entre o auto de notícia e a acusação em processo penal, este não retira as devidas conclusões quanto ao efeito prático dessa equiparação, deixando pois em aberto a questão da fixação do objecto do processo e aplicação do regime de alteração de factos à fase administrativa do processo contra-ordenacional.

Por sua vez, o conceito de objecto do processo no Direito das Contra-ordenações foi também afluído pela jurisprudência partidária desta tese. Com efeito, num acórdão mais recente do Tribunal da Relação de Évora, a propósito do processamento de uma contra-ordenação em que é manifesta a falta de base factual para a imputação da conduta à arguida, refere o tribunal que “é indubitável que a arguida tinha direito à delimitação com clareza dos factos ilícitos e culposos imputados desde o auto de notícia inicial, passando pela decisão administrativa e a terminar na decisão judicial. Ou seja, uma clara e constante definição do ‘objecto do processo’ que permitisse uma defesa eficaz.”²⁴⁴. Também nesta decisão o tribunal não dá continuidade à análise dos efeitos práticos da aplicação do instituto do objecto do processo neste ramo do Direito, nada referindo quanto ao momento da sua fixação e suas consequências numa eventual introdução de novos factos pela autoridade administrativa.

Também em algumas obras doutrinárias se encontram, ainda que nos mesmos moldes fragmentados e incompletos, referências ao auto de notícia como acusação e menções a propósito do objecto do processo contra-ordenacional.

Vejam-se, por exemplo, os comentários de PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE ao RGCO, no âmbito dos quais procede à distinção entre o auto de notícia que sirva de acusação e aquele não desempenhe essa função, evidenciando que, quando este não sirva de acusação, “a autoridade administrativa pode condenar por factos não constantes do auto de notícia”²⁴⁵, sem, contudo, precisar se o raciocínio inverso merece o seu

²⁴³ Cfr. Ac. STJ de 16-10-2002 (BORGES DE PINHO). Já aquando da vigência do processo das transgressões se encontrava adesão jurisprudencial a este entendimento, cfr. Ac. TRE de 03-05-1984 (FERNANDO LOPES DE MELO).

²⁴⁴ Cfr. Ac. TRE de 05-05-2015 (JOÃO GOMES DE SOUSA).

²⁴⁵ Cfr. 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*, 2011, pp. 194 e 195. No mesmo sentido, fazendo operar uma distinção do auto de notícia quando este valha como acusação cfr. ANTÓNIO DE OLIVEIRA MENDES e JOSÉ DOS SANTOS CABRAL, *Notas ao Regime Geral das Contra-*

acolhimento. Ou ainda o entendimento sufragado por ANTÓNIO OLIVEIRA MENDES e JOSÉ DOS SANTOS CABRAL, em anotação ao artigo 54.º, no sentido de que a participação ou a denúncia e por isso, leia-se, o auto de notícia, “consubstancia o objecto do processo contra-ordenacional e, conseqüentemente delimita e fixa os poderes de cognição da própria entidade administrativa. É a este efeito que, em processo penal, se chama a vinculação temática e é nele que se consubstanciam os princípios da identidade, da unidade ou indivisibilidade e da consumpção do objecto do processo penal”²⁴⁶. Não obstante a posição assumida a este respeito, estes autores parecem defender, de forma algo contraditória, o afastamento da aplicação dos artigos 358.º, 359.º e 379.º do CPP aos casos de condenação por factos diversos daqueles imputados ao arguido no auto de notícia, antes enquadrando a situação no escopo do artigo 32.º, n.º 10 da CRP, concluindo que este deve ser interpretado “no sentido de que a aplicação de qualquer sanção a um arguido apenas se pode verificar em relação a factos relativamente aos quais lhe tenha sido concedida a possibilidade de se defender”²⁴⁷. Assim, ainda que enquadrem o conceito de auto de notícia contra-ordenacional como peça processual delimitadora do objecto do processo, acabam por ignorar os efeitos práticos dessa fixação, admitindo a posterior alteração dos factos pelos quais o arguido vem indiciado, desde que ao mesmo seja dada possibilidade de se defender.

6.2.3. A tese da fixação do objecto na decisão condenatória da autoridade administrativa

Por outro lado, e em sentido diametralmente oposto, identifica-se uma segunda posição jurisprudencial, de acolhimento maioritário. Para os partidários desta tese, é a particular natureza do Direito das Contra-ordenações que afasta a necessidade de se exigir a produção de uma “acusação” na fase administrativa do processo²⁴⁸, apenas se

Ordenações e Coimas, 2009, p. 145, bem como, embora no âmbito do RPCOL, JOÃO SOARES RIBEIRO, *Questões sobre o processo contra-ordenacional*, 2001, p. 129.

²⁴⁶ Cfr. ANTÓNIO DE OLIVEIRA MENDES e JOSÉ DOS SANTOS CABRAL, *Notas ao Regime Geral das Contra-Ordenações e Coimas*, 2009, p. 181.

²⁴⁷ *Ibidem*, p. 194.

²⁴⁸ Cfr. Ac. TRE de 26-04-2016 (JOÃO GOMES DE SOUSA) já que, com a criação do Direito das Contra-ordenações, se pretendeu um “processo mais expedito e com decisão sediada em entidades várias de carácter administrativo, mas com consagração de direitos – uns “minimum rights” – à imagem processual penal” não podendo essa imagem ser uma cópia do processo penal, nomeadamente “na necessidade de

circunscrevendo o objecto do processo contra-ordenacional aquando da decisão condenatória da autoridade administrativa.

Especificamente contra a tese anteriormente apresentada, vem o Tribunal da Relação de Guimarães afirmar, por acórdão proferido a 25-10-2004, que o auto de notícia apenas demarca os factos com relevo para o processo, assim traçando um caminho à investigação e instrução, nos termos do artigo 54.º RGCO.²⁴⁹ É apenas no momento da decisão administrativa que o “objecto a conhecer fica rigorosamente definido e apenas pode ser alterado, na impugnação das contra-ordenações, aquando da introdução em juízo, equivalente à acusação (artº 62º, nº 1 do RGCO)”²⁵⁰.

Nesta medida, não assumindo o auto de notícia qualquer função acusatória, entendem os partidários desta posição que “ao proferir a decisão, a autoridade administrativa não está limitada pelos factos narrados no auto de notícia”, pelo que “decidirá com base nos factos que forem apurados no decurso da instrução do processo”²⁵¹, não havendo que “falar em ‘alteração de factos’ entre um e outra”²⁵². Só na eventualidade da decisão administrativa ser impugnada judicialmente, se poderá chamar à colação o regime dos artigos 358.º e 359.º do CPP, cujas imposições o tribunal terá de respeitar, por referência à matéria factual vertida naquela decisão²⁵³.

Identifica-se ainda uma corrente jurisprudencial que, ainda que concluindo pela fixação do objecto do processo contra-ordenacional, se funda na premissa de que, atendendo ao elemento literal do artigo 62.º, “a peça processual que, no procedimento de contra-ordenação, se encontra vocacionada para exercer a função de uma acusação é

existência de uma ‘acusação’ para que uma entidade administrativa decida, sob pena de estarmos a atribuir a esta uma “imagem” judicial plena”.

²⁴⁹ Igualmente neste sentido, afirmando que o auto de notícia não se trata de uma peça acusatória, cfr. Ac. TRP de 09-07-2001 (SOUSA PEIXOTO).

²⁵⁰ Cfr. AC. TRG de 25-10-2004 (ANSELMO LOPES). No mesmo sentido, Ac. TRP de 01-10-2008 (OLGA MAURÍCIO).

²⁵¹ Cfr. Ac. TRP de 09-07-2001 (AMÍLCAR ANDRADE). Também neste sentido, pugnano pela natureza investigatória do processo contra-ordenacional, “em que o que importa sobretudo é apurar factos relevantes para instruir a decisão da entidade administrativa”, nela não presidindo “exactamente os mesmos princípios que estão subjacentes ao processo criminal”, por esse motivo não equivalendo a acusação a “imputação dos factos susceptíveis de integrar o cometimento de uma contra-ordenação” *vide* Ac. TRL de 26-06-2014 (MARIA DO CARMO FERREIRA).

²⁵² Cfr. Ac. TRE de 26-04-2016 (JOÃO GOMES DE SOUSA), acrescentando que “não há qualquer ligação entre o teor do auto de notícia enquanto “acusação” e a decisão administrativa”.

²⁵³ A este propósito, entendendo que este regime só poderá ter aplicação quando a propósito da comparação “do teor da decisão administrativa/acusação e a decisão judicial proferida ao abrigo do artigo 64º, nº 1” *vide* Ac. TRC de 27-06-2012 (LUÍS TEIXEIRA).

a decisão administrativa condenatória”²⁵⁴, caso esta seja objecto de impugnação judicial, “e não qualquer notificação feita pela autoridade administrativa”²⁵⁵. Entendem assim os defensores desta tese que, atenta a estrutura híbrida do processo contra-ordenacional, o momento primordial para exercício do direito de defesa do arguido no processo das contra-ordenações se verifica em sede de fase judicial, ficando este satisfatoriamente assegurado com a possibilidade de impugnação judicial da decisão²⁵⁶.

Mais, encontram-se também, nalguns escritos doutrinários, menções expressas à fixação do objecto na decisão condenatória administrativa por força da sua conversão em “acusação”, nos termos do artigo 62.º²⁵⁷. Todavia, estes trabalhos, sendo omissos no que respeita à (des)necessidade de fixação do objecto do processo no decurso da fase administrativa, não logram esclarecer se a indicação da fixação do objecto por força da conversão da decisão em acusação se deve entender como o primeiro momento de fixação do objecto em sede de processo contra-ordenacional ou se, pelo contrário, esta não contende com a possibilidade de delimitação do objecto em momento anterior.

6.2.4. Apreciação crítica

Examinadas as teses perfilhadas pela doutrina e jurisprudência a propósito da problemática da fixação do objecto no processo das contra-ordenações, cumpre agora expor as objecções que, em nossa opinião, contra as mesmas se podem apresentar.

²⁵⁴ Cfr. Ac. TRE de 17-03-2015, (SÉRGIO CORVACHO). No mesmo sentido, Ac. TRE 15-06-2004 (ALBERTO BORGES) e Ac. TRC de 20-01-2010 (ALBERTO MIRA).

²⁵⁵ Cfr. Ac. TRC de 18-03-2015 (VASQUES OSÓRIO). Precisamente no mesmo sentido, *vide* Ac. TRG 07-11-2016 (ELSA PAIXÃO) e Ac. TRL de 08-07-2014 (TRIGO MESQUITA).

²⁵⁶ Neste sentido, MANUEL CAVALEIRO DE FERREIRA, *Curso de Processo Penal*, volume II, 1986, p. 187, pugnando que “a acusação e defesa” só têm lugar “na fase de ‘impugnação judicial’”. Na jurisprudência cfr. Ac. TRE de 11-10-2011 (FÁTIMA MATA-MOUROS), que, afastando a necessidade de existência de uma acusação na fase administrativa do processo, refere “o respeito pelos direitos de defesa e contraditório bem como o princípio da presunção de inocência não impõem a observância no procedimento e decisão administrativa do mesmo grau de exigências formais impostas a uma decisão judicial produzida no termo de um processo moldado por compreensível maior rigidez reivindicada pela condição e natureza de instrumento último de tutela dos direitos fundamentais” pelo que se compreende que “nem todas as regras procedimentais especificamente impostas no processo penal sejam transponíveis para a fase inicial do procedimento contra-ordenacional conducente à prolação da decisão pela autoridade administrativa. De resto, o próprio direito de impugnação judicial da decisão condenatória proferida pela autoridade administrativa é expressão daquela diferenciação, garantindo a via judiciária no acesso ao direito e tutela dos direitos fundamentais.”

²⁵⁷ Veja-se, por exemplo, MANUEL FERREIRA ANTUNES, *Reflexões sobre o Direito Contra-ordenacional*, 1997, p. 97.

A primeira crítica que se pode aventar - e que entendemos ser transversal a ambas as posições assumidas – prende-se com a falta de rigor no emprego de linguagem e conceitos técnico-jurídicos próprios do Direito Processual Penal. Na esteira desta dificuldade, que cremos motivada pelo facto de não existir, no âmbito contra-ordenacional, uma estrutura dogmática coerente que permita uma compreensão unívoca e satisfatória do seu regime processual²⁵⁸, identificamos como causa primária de entendimentos e soluções incoerentes a propósito da delimitação do objecto do processo, o recurso ao conceito de *acusação*, sem que resulte clara dessa transposição, a intenção do intérprete fazer operar, no processo contra-ordenacional, os efeitos próprios dessa figura como concebidos em sede processual penal.

Como deixamos já aqui assente, são inúmeros os exemplos que podemos elencar a propósito do uso da palavra *acusação* aquando da análise da tramitação do processo contra-ordenacional.

Desde logo, é o próprio legislador quem vem adoptar o conceito próprio do processo penal, para se referir à decisão da autoridade administrativa impugnada e tornada presente pelo MP ao juiz, nos termos do artigo 62.º do RGCO. Também no âmbito de regimes sectoriais, e não obstante não se encontrar no RGCO qualquer referência à dedução de uma acusação formal²⁵⁹, o acto através do qual a autoridade administrativa competente imputa ao arguido a matéria factual que se consubstancia na prática de uma determinada contra-ordenação e respectivos efeitos legais, surge muitas vezes denominado de *acusação*²⁶⁰. Por outro lado, mesmo a propósito dos sectores em que o legislador não tenha feito uso desse conceito, é a própria doutrina e jurisprudência

²⁵⁸ Várias são ainda as decisões nos termos das quais se parece confundir a estrutura processual contra-ordenacional com certas fases do processo penal. Veja-se, a título exemplificativo, i) Ac. TRE 17-03-2015, (SÉRGIO CORVACHO) em que se reconduz o artigo 50.º ao primeiro interrogatório do arguido em processo penal (272.º CPP), ii) Ac. TRC de 27-06-2012 (LUÍS TEIXEIRA), que faz corresponder o artigo 58.º do RGCO ao 283.º do CPP ou iii) TRC 11-06-2008 (BELMIRO ANDRADE) que faz corresponder a fase administrativa do processo contra-ordenacional ou inquérito em processo penal.

²⁵⁹ A este propósito, FREDERICO DE LACERDA DA COSTA PINTO, *Direito de audição e direito de defesa em processo de contra-ordenação: conteúdo, alcance e conformidade constitucional*, 2013, p. 94.

²⁶⁰ Veja-se, a título exemplificativo, o artigo 13.º e 14.º do Anexo II à Lei n.º 147/2015, de 09 de Setembro que aprovou o Regime Jurídico de Acesso e Exercício da Actividade Seguradora e Resseguradora, o artigo 414.º-A do CVM e artigo 22.º da Lei n.º 99/2009, de 04 de Setembro, que prova o regime quadro das contra-ordenações do sector das comunicações. Neste sentido ANTÓNIO LEONES DANTAS, *Direito das Contra-ordenações: questões gerais*, 2010, p. 15. Por outro lado, ainda o artigo 219.º-A do RGICSF ou o artigo 49.º da LQCOA não se refiram expressamente a acusação, “prevê-se que a audição deve ter lugar quando existirem no processo administrativo indícios suficientes da prática de contra-ordenação que possam sustentar uma “acusação” que é notificada ao arguido”, cfr. 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*, 2011, p. 210.

que pendem para a utilização – acrítica - desses conceitos na interpretação que fazem do regime processual contra-ordenacional²⁶¹.

Todavia, como referimos, desta transposição de conceitos pelo legislador ou pelo intérprete, nunca resulta clara a intenção de fazer operar, em processo contra-ordenacional, os efeitos processuais próprios da acusação em Direito Processual Penal²⁶².

É precisamente por força destas incertezas que a utilização de conceitos próprios de outro ramo do Direito deve assumir carácter excepcional e se deve rodear de todas as cautelas. Isto porque, se é certo que a interpretação de normas jurídicas “parte de um texto que se consubstancia numa fórmula linguística escrita”²⁶³, também o é que aquela não pode “bastar-se com o seu teor literal, quer porque as palavras não são unívocas na *rede verbal* que forma uma língua, adquirindo constantemente novos sentidos pela dinâmica própria do seu desenvolvimento e, por isso, sendo *polissémicas*, quer porque existe frequentemente uma distância, maior ou menor, entre o pensamento e a sua expressão, às vezes esta excedendo aquele, outras vezes ficando aquém dele”²⁶⁴.

A este propósito, ensina LARENZ que o mesmo termo pode ter significados completamente distintos, consoante o “jogo de linguagem”²⁶⁵ em que esteja inserido. O significado de uma palavra “não se lhe cola como uma propriedade estável, mas resulta

²⁶¹ Veja-se, entre outros, FREDERICO DE LACERDA DA COSTA PINTO, *Direito de audição e direito de defesa em processo de contra-ordenação: conteúdo, alcance e conformidade constitucional*, 2013, p. 74. Este Autor refere-se ainda, a respeito do acto pelo qual a autoridade administrativa “acusa” o arguido da prática de uma determinada contra-ordenação, a uma “acusação formal” cfr. *idem*, *Acesso de particulares a processos de contra-ordenação arquivado: um estudo sobre o sentido e os limites da aplicação subsidiária do Direito Processual Penal ao processo de contra-ordenação*, 2002, pp. 603 e 605. Adoptando também este conceito de “acusação” vide LUÍS DOS ANJOS CORADO, *Manual de Contra-Ordenações*, 1996, p. 59, ou até mesmo 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*, 2011, pp. 194 e 195, quando distingue os autos de notícia em função de servirem ou não de “acusação” no âmbito do processo contra-ordenacional. Na jurisprudência, cfr. Ac. STJ de 16-10-2002, (BORGES DE PINHO). Refira-se que já no âmbito do processo das transgressões se encontrava adesão jurisprudencial a a este entendimento, cfr. Ac. TRE de 03-05-1984 (FERNANDO LOPES DE MELO).

²⁶² Como, aliás, refere ANTÓNIO LEONES DANTAS, *Os direitos de audição e de defesa no processo das contra-ordenações - art. 32.º, n.º 10 da Constituição da República*, 2014, p. 47, “alguns regimes especiais de contra-ordenações têm optado pela dedução formal de uma acusação, utilizando o conceito e os requisitos da acusação do Código de Processo Penal, que não a natureza e a respectiva função processual”.

²⁶³ Cfr. ALF ROSS, *On Law and Justice*, 2004, p. 111.

²⁶⁴ Cfr. Ac. STJ de 12-10-2006 (RODRIGUES DA COSTA).

²⁶⁵ Sobre o conceito de jogo de linguagem, vide ERNEST GELLNER, *Words and Things: An Examination of, and an Attack on, Linguistic Philosophy*, 1979 pp. 50 e ss e KARL LARENZ, *Metodologia da Ciência do Direito*, 1997, p. 280.

em cada caso do seu uso num determinado ‘jogo de linguagem’” pelo que se afigura inexacto, do ponto de vista hermenêutico, “apreender o significado de um termo no contexto de um jogo de linguagem mediante a remissão para o seu significado num jogo de linguagem distinto”.

É, pois, fundamental descortinar “em que sentido é que se usa um determinado conceito, para que não se ‘saia’ de modo inconsciente de um jogo de linguagem” e assim evitar uma eventual “confusão de conceitos.”²⁶⁶.

Saliente-se, contudo, que compreender o significado de um determinado conceito não se basta com a apreensão da sua definição, antes estando dependente da compreensão da função que este assume “na cadeia de sentido da esfera normativa do Direito, do seu uso estabelecido no ‘jogo de linguagem’ e a sua referência de sentido a outros termos”²⁶⁷.

Assim, a utilização, no regime processual contra-ordenacional, de um conceito de conteúdo e função amplamente demarcados no quadro do Direito Processual Penal, sem que se pretenda importar o seu “significado” no contexto em que este é gizado, constitui no nosso entender uma técnica legislativa que a todo o custo se deve evitar.

As particularidades estruturais do Direito processual das contra-ordenações antes motivam - e de certa forma exigem - que se procure alcançar, numa interpretação estremada pelos limites do que se encontra prescrito na lei, uma nova solução que venha dar resposta aos problemas identificados, sem fragmentar o sistema ou retirar harmonia à tramitação processual contra-ordenacional.

É a este repto que procuraremos oferecer resposta, não sem antes evidenciar, agora discriminadamente para cada uma das teses elencadas, os nossos contra-argumentos.

6.2.4.1. Da improcedência da tese da fixação do objecto no auto de notícia

São várias as razões pelas quais não podemos acolher como nossa a tese da fixação do objecto do processo com o levantamento do auto de notícia.

²⁶⁶ Cfr. KARL LARENZ, *Metodologia da Ciência do Direito*, 1997, p. 279.

²⁶⁷ Cfr. *ibidem*, 1997, p. 280.

Começamos, desde logo, pela própria função assumida pelo auto de notícia no âmbito das contra-ordenações. Como refere GERMANO MARQUES DA SILVA o auto de notícia apresenta-se como um “acto de fronteira, como que alimenta o processo, podendo, ou não, ser nele integrado como seu acto inicial”²⁶⁸, pelo que aceitar a fixação do objecto do processo com a elaboração do auto de notícia seria, desde logo, admitir, ainda que eventualmente e em abstracto, a conclusão aberrante de que o objecto se poderia delimitar antes mesmo de existir processo em sentido formal²⁶⁹.

Mais - excluindo os casos particulares de alguns regimes especiais, como o Código da Estrada, cujos contornos da realidade subjacente à prática de uma determinada infracção se compadecem com a fixação do objecto no próprio auto de notícia²⁷⁰ - os elementos ao dispor das entidades competentes, aquando do momento da elaboração do auto de notícia, são muitas vezes escassos e incompletos, carecendo de posterior investigação. Ora, uma acusação pressupõe já uma determinada valoração jurídico-criminal quanto ao “pedaço ou recorte de vida” investigado²⁷¹ o que, como bem se compreenderá, em poucos casos se poderá compadecer com a densidade dos elementos que um auto de notícia pode conter, muitas vezes reduzidos a descrição

²⁶⁸ Cfr. GERMANO MARQUES DA SILVA, *Do Processo Penal Preliminar*, 1990, p. 114

²⁶⁹ Como, por exemplo, nos regimes especiais em que se entende que o procedimento só se inicia quando recebido o auto de notícia pela autoridade administrativa ou quando registado numa determinada repartição, e não com o seu levantamento pelo órgão policial ou fiscalizador, como parece resultar dos artigos 67.º e 68.º do RGIT, já que, como esclarecem JOÃO RICARDO CATARINO e NUNO VICTORINO, *Regime Geral das Infracções Tributárias Anotado*, 2004, pp. 374 e 375, “a chegada ao Serviço de Finanças ou a entrada por registo no competente livro geral de entradas ou copiador, do auto de notícia, da participação ou denúncia, dá lugar, seguidamente, a despacho do dirigente determinando a autuação/instrução do processo de contra-ordenação, atribuindo-se-lhe um número de ordem sequencial e dando-se-lhe a forma de processo”.

²⁷⁰ Nomeadamente por se revelarem desnecessárias ulteriores diligências instrutórias, uma vez que desse auto consta já uma suficiente concretização fáctica e legal, cfr. Ac. STJ de 16-10-2002 (BORGES DE PINHO). Por exemplo, no âmbito das contra-ordenações rodoviárias, prevê-se a possibilidade de comunicar logo após levantamento do auto de notícia, nos termos do artigo 175.º do CE, referindo a este propósito, ANTÓNIO AUGUSTO TOLDA PINTO, *Código da Estrada Anotado e Legislação Complementar*, 2002, p. 408 que “sempre que possível, o arguido é notificado no acto de autuação, mediante a entrega de um exemplar do auto de notícia”. Por outro lado, sobre a possibilidade de dispensa da investigação em sede de infracções tributárias, escrevia já nos anos 90 ALFREDO JOSÉ DE SOUSA, *Infracções fiscais – não aduaneiras: anotado e comentado*, 1990, p. 161 que “nada parece obstar a que, se contiver todos os factos integradores da infracção, se tais factos foram presenciados pelo autuante, se estão identificados os respectivos autores e indicados elementos que permitam graduar a coima, seja dispensada a investigação e a instrução”, como, aliás, parece agora resultar do artigo 69.º do RGIT. Em geral, LUÍS DOS ANJOS CORADO, *Manual de Contra-Ordenações*, 1996, p. 56.

²⁷¹ Cfr. JOSÉ DAMIÃO DA CUNHA, *Ne bis in idem e exercício da acção penal*, 2009, p. 565. No mesmo sentido, ANTÓNIO LEONES DANTAS, *Os factos como matriz do objecto do processo*, 1997, p. 115.

naturalística dos factos, dos quais não se pode extrair, sem mais, qualquer pretensão punitiva.

Admitir a fixação do objecto do processo contra-ordenacional com o levantamento do auto de notícia, sem que se consagrassem mecanismos especiais de alteração da matéria factual constante do mesmo, conduziria a uma limitação injustificável das possibilidades de investigação da Administração. De facto, mesmo ponderando a aplicação das normas do processo penal, a autoridade administrativa encontrar-se-ia impedida de, na sequência das suas diligências de investigação, adicionar ao objecto do processo factos que considerasse relevantes, sempre que estes fossem substancialmente diversos daqueles que constam do auto de notícia. Tal situação resultaria na criação de um obstáculo inoportável à eficácia do Direito das Contra-ordenações e assim, à realização dos fins sancionatórios do Estado, para a qual não podemos encontrar qualquer justificação material à luz dos mais elementares princípios do Estado de Direito Democrático.

Por fim, não deixe de se referir que, à semelhança do que se verifica no RGCO, nem todos os regimes especiais exigem ou se compadecem com a existência de um auto de notícia como elemento próprio da tramitação do processo em fase administrativa²⁷².

Nesta medida, cremos que ao auto de notícia deve ser reconhecida a função de fundamentar e direccionar a investigação a levar a cabo pelas autoridades competentes, podendo mesmo ser considerado como um “projecto de objecto”, à semelhança do que sucede em fase de inquérito no processo penal²⁷³.

²⁷² A este propósito evidencia o Ac. TRC de 27-06-2012 (LUÍS TEIXEIRA) que “ao abrigo do artigo 54º, nº1, do Decreto-Lei nº 433/82, o processo de contra-ordenação inicia-se officiosamente mediante participação das autoridades policiais ou fiscalizadoras ou ainda mediante denúncia particular. O que significa que não existe nem se exige, para dar início ao procedimento contra-ordenacional, qualquer auto de notícia, com a natureza e significado que este já teve em determinados procedimentos, incluindo no Código de Processo Penal de 1929”, reafirmando que “o processo pode iniciar-se mediante denúncia particular, pelo que não é exigida uma formalidade legal em que sejam descritos todos os factos e outras circunstâncias, *maxime* os referentes ao dolo ou negligência, para se dar início ao processo”. No mesmo sentido *vide* Ac. TRG de 13-06-2005 (MARIA AUGUSTA). Na doutrina, LUÍS DOS ANJOS CORADO, *Manual de Contra-Ordenações*, 1996, p. 55.

²⁷³ Em que a notícia do crime se apresenta como um projecto de objecto, a ser delineado consoante a investigação, e que apenas se fixa com a dedução de acusação nos termos do art 283.º do CPP. Neste sentido *vide* GERMANO MARQUES DA SILVA, *Do Processo Penal Preliminar*, 1990, p. 186 quando refere que “o facto que é objecto do processo pode, porém, não se encontrar delineado desde o seu início; essa delimitação há-de ser o resultado do próprio inquérito. A fase do inquérito destina-se precisamente a esclarecer o facto denunciado para delimitar o tema da decisão e, nomeadamente, do objecto do processo nas suas fases jurisdicionais”. No mesmo sentido, ANTÓNIO LEONES DANTAS, *A definição e evolução do objecto do processo no processo penal*, 1995, p. 91 e RAUL SOARES DA VEIGA, *O juiz de instrução e a tutela de direitos fundamentais*, 2004, p. 185, acrescentando que embora não haja ainda uma vinculação

Será através deste auto que se comunicará ao arguido uma configuração factual que, ainda que eventual e a comprovar, é já conhecida, e em relação ao qual o mesmo terá previsivelmente que se defender.

Assim, constituindo objectivo da investigação o esclarecimento e definição dos contornos dos factos noticiados, não se afigura razoável exigir que se estabeleça uma estrita identidade dos elementos factuais e de direito entre os constantes no auto de notícia e aqueles que decorram indiciados da investigação²⁷⁴.

6.2.4.2. Da insuficiência da tese da fixação do objecto na decisão administrativa

Não merecem também a nossa concordância, os argumentos gizados a favor da tese da fixação do objecto com a decisão da autoridade administrativa.

Como temos dado nota ao longo dos capítulos que enformam o nosso estudo, tem sido a desconsideração pela necessidade de se estabelecerem certos limites à actividade investigatória da Administração que tem contribuído para a emergência de entendimentos dógmáticos, na nossa opinião, incoerentes, e em relação aos quais nos temos vindo sucessivamente a apartar. Ora, é precisamente essa desconsideração que serve de premissa à conclusão no sentido de que, atentas as especificidades estruturais e materiais do direito sancionatório contra-ordenacional, a fixação do objecto do processo contra-ordenacional apenas se impõe aquando da decisão administrativa.

De facto, afirmam os partidários desta tese que, em face da natureza do processo das contra-ordenações, não se encontra qualquer objecção a que, depois de apresentada a defesa pelo arguido, nos termos e para os efeitos do artigo 50.º, a autoridade administrativa conheça de novos factos, desde que ao arguido seja dada a possibilidade de se pronunciar quanto aos mesmos.

temática na fase de inquérito, a “tutela dos direitos fundamentais do cidadão impõe que toda a investigação criminal seja tematicamente orientada e circunscrita por factos típicos concretos – desde logo, os constantes da notícia do crime”.

²⁷⁴ Não obstante entre eles se ter que verificar uma relação de identidade, ainda que parcial. Neste sentido, ainda que a propósito do inquérito em processo penal, GERMANO MARQUES DA SILVA, *Curso de Processo Penal*, volume III, p. 99.

Esta situação comporta uma grave compressão à previsibilidade e segurança jurídica do arguido, podendo culminar na total inutilização prática do seu direito de defesa, como temos vindo a evidenciar.

Os inconvenientes apontados adquirem ainda maior dimensão, quando equacionados à luz da circunstância de que, na maioria dos regimes sectoriais contra-ordenacionais, se prevê um efeito meramente devolutivo da impugnação judicial²⁷⁵. Assim, não apenas vê o arguido o seu direito de defesa na fase administrativa completamente aniquilado, como também tem de suportar o cumprimento de uma sanção que entende injusta e relativamente à qual não se pode, cabalmente, defender, restando-lhe aguardar pacientemente pela decisão revogatória dos tribunais judiciais que “poderá levar anos a produzir”²⁷⁶.

Por outro lado, esta tese limita a utilidade da fixação do objecto aos casos em que o arguido, inconformado, venha impugnar judicialmente a decisão da autoridade administrativa. Esta circunstância é em tudo contraditória ao espírito do projecto das contra-ordenações, tal como gizado por EDUARDO CORREIA, uma vez que um dos seus objectivos principais seria o “descongestionamento das funções cometidas aos tribunais comuns”²⁷⁷, por via do afastamento das “bagatelas penais” dos tribunais judiciais. Ora,

²⁷⁵ Veja-se, por exemplo, i) o artigo 79.º do Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de Janeiro, que altera o regime em vigor em matéria de infracções antieconómicas e contra a saúde pública e o artigo 207.º do CDADC que limitam o efeito suspensivo da impugnação judicial aos casos de impugnação de sanções a partir de um determinado montante, ii) o artigo 228.º-A do RGICSF e artigo 35.º do RPCOL, que fazem depender o efeito suspensivo da impugnação judicial da prestação de uma determinada garantia ou iii) o artigo 84.º, n.º 4 da LdC que determina que “o recurso tem efeito meramente devolutivo, excepto no que respeita a decisões que apliquem medidas de carácter estrutural determinadas nos termos do n.º 4 do artigo 29.º, cujo efeito é suspensivo”. Mais, há ainda quem defenda que o disposto no artigo 408.º do CPP não é aplicável à impugnação judicial tal como construída no RGCO. A título exemplificativo, *vide* DIOGO FREITAS DO AMARAL, *O poder sancionatório da Administração Pública*, 2008, p. 232 quando refere que “a impugnação contenciosa de um acto administrativo sancionatório não é um recurso jurisdicional, mas uma acção impugnatória de um acto administrativo, que vai ser examinada pelo tribunal de 1.ª instância. Logo não tem aqui aplicação (ao contrário do que defendem alguns autores) o artigo 408.º do Código de Processo Penal”. A constitucionalidade do efeito meramente devolutivo da impugnação judicial e do recurso em processo contra-ordenacional foi já por diversas vezes questionada. Veja-se, a título exemplificativo, o Ac. TC n.º 376/2016 (CARLOS CADILHA) que, a propósito do referido artigo 84.º, n.º 4 da LdC, acabou por entender não declarar a inconstitucionalidade daquela norma. Todavia, em sentido contrário pronunciou-se o Tribunal Constitucional, pelo Ac. TC n.º 674/2016 (FÁTIMA MATA-MOUROS), concluindo pela inconstitucionalidade daquele preceito.

²⁷⁶ Neste sentido, JOSÉ ANTÓNIO VELOSO, *Boas intenções, maus resultados: notas soltas sobre investigação e processo na supervisão financeira*, 2000, pp. 77 e 78, concluindo que “a existência de uma via de recurso judicial é conforto muito pouco convincente, pois que pode levar anos e anos a produzir sentença revogatória”.

²⁷⁷ Nas palavras de ANTÓNIO DUARTE DE ALMEIDA, *O ilícito de mera ordenação social na confluência de jurisdições: tolerável ou desejável?*, 2008, p. 16.

parece-nos que desprover o arguido das mais elementares garantias de defesa em sede de fase administrativa apenas promoverá a concepção da impugnação das decisões da autoridade administrava como regra, deixando a fase judicial de assumir a natureza de uma fase facultativa, para passar a ser uma fase praticamente obrigatória, já que só no seu âmbito poderá o arguido beneficiar efectivamente do seu direito de defesa.

Por fim, e como deixámos já evidenciado no início do presente capítulo, muitos dos partidários desta tese parecem alicerçar as suas conclusões na premissa, incorrecta é certo, de que o enunciado linguístico “acusação”, presente no texto do n.º 1 do artigo 62.º, deve ser apreendido por referência ao conteúdo e funções que assume no âmbito da realidade normativa processual penal.

Como esclarece ANTÓNIO LEONES DANTAS²⁷⁸, aquele preceito normativo não foi gizado pelo legislador com a intenção de transportar para o escopo do processo contra-ordenacional a natureza e função substancial da acusação em processo penal. Pelo contrário, o intuito do legislador prendeu-se somente com a necessidade de enquadrar a tramitação da impugnação judicial no quadro do processo de transgressão, para o qual o RGCO remete no já aqui enunciado artigo 66.º, e em relação ao qual se encontrava consagrada, à data, uma norma no sentido de que a remessa ao tribunal do auto de notícia equivalia, “para todos os efeitos, à acusação em processo penal”²⁷⁹. Assim, quando estipulou que a decisão condenatória passa a valer como acusação, o legislador não pretendeu fazer operar uma efectiva alteração à natureza daquela peça, antes se reportando a um valor de ficcionado de acusação²⁸⁰, com vista à conformação da fase judicial do processo das contra-ordenações com a tramitação estabelecida para o processo das transgressões²⁸¹.

Em bom rigor, nem outro entendimento seria sustentável. Tendo em consideração que, em diversos regimes sectoriais, a impugnação judicial é dotada de

²⁷⁸ Cfr. ANTÓNIO LEONES DANTAS, *O ministério público no processo das contra-ordenações* 2001, p. 27.

²⁷⁹ Cfr. § único do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 35 007, de 13 de Outubro de 1945.

²⁸⁰ Na expressão de MANUEL FERREIRA ANTUNES, *Contra-Ordenações e Coimas: Regime Geral*, 2013, p. 350. Todavia, como alertava KARL LARENZ, *Metodologia da Ciência do Direito*, 1997, p. 368, o recurso à ficção, “em virtude do efeito sugestivo da formulação, comporta o perigo de ignorar a diferença efectiva que, por certo, existe entre P1 e P2 e, assim, a equiparação vem a alargar-se para além do que é substancialmente defensável”, pelo que “se o legislador não reconheceu todas as consequências da equiparação que ordenou, pode, do escopo da lei, vir a resultar a necessidade de uma interpretação restritiva”.

²⁸¹ Assim determinando “a submissão do caso a apreciação de um tribunal e fixação do objecto do processo” cfr. VÍTOR SEQUINHO DOS SANTOS, *O dever de fundamentação da decisão administrativa condenatória em processo contra-ordenacional*, 2014, p. 106.

efeito meramente devolutivo, sufragar o entendimento de que a decisão administrativa se converte numa verdadeira acusação conduziria à situação aberrante de se poder exigir o cumprimento de uma sanção aplicada por uma decisão que se transformou numa mera acusação e que, para os que defendem esta tese, perdeu o seu carácter definitivo aquando do envio dos autos pelo MP ao juiz para efeitos de impugnação judicial.

Admitir, como o fazem os defensores desta tese, a mutação de uma decisão condenatória potencialmente definitiva e exequível, nos termos da qual a autoridade administrativa competente “julga provados certos factos, dá a estes um determinado enquadramento jurídico e aplica uma ou mais sanções” numa peça processual que “nada decide e apenas considera suficientemente indiciados certos factos, dá a estes um determinado enquadramento jurídico e requer a submissão do acusado a julgamento”, é, pois, “contrário à natureza das coisas”²⁸² e assim, potencialmente geradora de inúmeras dissintonias no seio do regime processual contra-ordenacional.

6.3. Posição adoptada: a fixação do objecto do processo com a comunicação ao arguido para efeitos do artigo 50.º do RGCO

Em 1968, a propósito da problemática do objecto do processo em Direito Processual Penal, escrevia CASTANHEIRA NEVES que “o problema da identificação e da delimitação do objecto do processo (...) é um problema que só se põe num processo criminal que aceite uma estrutura acusatória”²⁸³. Todavia, aceitar de forma absoluta essa afirmação seria defraudar a complexidade estrutural deste instituto, ignorando a sua vocação para dar resposta a um conjunto de questões processuais que em muito extravasam a mera delimitação dos poderes de cognição do tribunal.

Foi, pois, a essa vocação que nos reportámos quando nos propusemos a analisar a construção dogmática do objecto do processo, tal como considerada em processo penal, e ponderar da sua aplicação na fase administrativa do processo contra-

²⁸² Cfr. VÍTOR SEQUINHO DOS SANTOS, *O dever de fundamentação da decisão administrativa condenatória em processo contra-ordenacional*, 2014, p. 106.

²⁸³ Cfr. ANTÓNIO CASTANHEIRA NEVES, *Sumários de Processo Criminal*, 1968, p. 196.

ordenacional, enquanto instrumento idóneo a reforçar as garantias de defesa do arguido²⁸⁴.

No pressuposto de que o pensamento jurídico utiliza meios periféricos para chegar ao cerne das questões, assumindo a diferença como ponte metódica para revelar o que é semelhante e recorrendo à analogia para alcançar as soluções jurídicas que ainda não existem²⁸⁵, procurámos, com o nosso estudo, salientar as diferenças que se estabelecem entre o modelo processual penal e o processual contra-ordenacional, por oposição às similitudes que se verificam a respeito dos seus efeitos sancionatórios, assim demonstrando a premência de se dotar o Direito das Contra-ordenações de uma construção dogmática coerente que, no nosso entender, reclama a aplicação do instituto do objecto do processo à fase administrativa do processo contra-ordenacional.

Após reflexão sobre as principais teses a respeito da fixação do objecto do processo no Direito das Contra-ordenações, concluímos que nenhuma se mostra adequada a solucionar os problemas que ao longo do presente excuro vimos identificando.

Como culminar da investigação que encerra o presente excuro, impõe-se assim apresentar uma alternativa que, coerente com as peculiaridades da estrutura do processo contra-ordenacional, se apresente capaz de pôr cobro a um dos principais nódulos problemáticos do Direito das Contra-ordenações: a fragilidade das garantias de defesa concedidas ao arguido em sede de fase administrativa do processo contra-ordenacional, que se evidenciam no que ao quadro das garantias de defesa diz respeito.

Antes de mais, importa contudo recuperar algumas das conclusões que fomos extraindo ao longo do presente excuro, por estas assumirem um papel essencial na fundamentação da solução que iremos apresentar como mais adequada.

Em primeiro lugar, cumpre então salientar que a problemática das garantias fundamentais de defesa a assegurar ao arguido na fase administrativa do processo das contra-ordenações assume especial relevância por força da vocação assumida por esta fase, de natureza primordialmente inquisitória para, *per si*, definir definitivamente a

²⁸⁴ Já que, como ensina GERMANO MARQUES DA SILVA, *O direito de defesa em processo penal: parecer*, 1999, p. 283, “toda a problemática das limitações do objecto do processo está estreitamente relacionada com o âmbito do direito de defesa do arguido”.

²⁸⁵ Na esteira da formulação de JOSÉ FARIA DA COSTA, *A importância da recorrência no pensamento jurídico. Um exemplo: A distinção entre o ilícito penal e o ilícito de mera ordenação social*, 1998, pp. 142 e ss, concluindo que é precisamente por “formas laterais” que os autores se interrogam “sobre a própria disciplina”.

responsabilidade contra-ordenacional de um determinado sujeito e, assim, consumir todos os objectivos do processo contra-ordenacional.

Com efeito, culminando numa decisão administrativa que, não sendo judicialmente impugnada, se converterá em definitiva e exequível, em tudo se mostrando semelhante à sentença proferida no âmbito do Direito Processual Penal²⁸⁶, a fase administrativa pode, em abstracto, esgotar todas as finalidades do processo contra-ordenacional, sem que seja necessário desencadear a fase judicial do processo para se considerarem totalmente satisfeitos os propósitos de realização de justiça e descoberta da verdade material. É por esse motivo que não podemos acompanhar a posição assumida pelo Tribunal da Relação de Évora²⁸⁷ e até pelo Supremo Tribunal de Justiça²⁸⁸ no sentido de que “o acto do processo penal com o qual o procedimento prescrito pelo art. 50º do RGCO apresenta maior analogia será, grosseiramente, o interrogatório do arguido em inquérito, a que se refere o nº 1 do art. 272º do CPP” já que, como bem se compreenderá, estas ignoram a diferença substancial que se estabelece entre i) o interrogatório no âmbito do inquérito, em processo penal, que pode culminar na produção de uma acusação nos termos do qual o MP considera suficientemente indiciados certos factos e, por esse motivo, manifesta a sua intenção de submeter o arguido a julgamento e ii) a audição do arguido na fase administrativa do processo contra-ordenacional, que poderá culminar numa decisão condenatória que, não sendo impugnada, assume os contornos e efeitos que uma sentença penal²⁸⁹.

A fase administrativa do processo das contra-ordenações não pode, pois, continuar a ser olhada como mero pressuposto processual da sua fase judicial, devendo evitar-se, a todo o custo, ceder num “egocentrismo judicial” no sentido de que “o

²⁸⁶ Como refere JOSÉ LOBO MOUTINHO, *Direito das Contra-ordenações: ensinar e investigar*, 2008, pp. 39 e 40 a decisão administrativa “não é mais provisória do que qualquer sentença judicial recorrível: tal como ela, e sem qualquer intervenção de um tribunal, tornar-se-á definitiva e (judicialmente) exequível se não for judicialmente impugnada”.

²⁸⁷ Cfr. Ac. TRE de 17-03-2015 (SÉRGIO CORVACHO).

²⁸⁸ Cfr. Ac. STJ de 28-11-2002 (CARMONA DA MOTA).

²⁸⁹ Pelos mesmos motivos, não podemos também aqui acompanhar MANUEL SIMAS SANTOS e JORGE LOPES DE SOUSA, *Contra-ordenações: anotações ao Regime Geral*, 2011, p. 316 quando afirmam que à fase de investigação da contra-ordenação se aplicam, subsidiariamente, as normas processuais penais relativas ao inquérito e à instrução, enquanto que à fase de impugnação judicial se aplicam as normas processuais penais relativas ao julgamento.

processo das contra-ordenações só começaria ‘a sério’ no momento em que desse entrada num tribunal”²⁹⁰.

Por outro lado, a necessidade de salvaguardar a posição processual do arguido na fase administrativa do processo revela-se manifesta quando consideramos que a segurança jurídica do arguido em processo contra-ordenacional é já, por natureza, menos intensa. Com efeito, a fase administrativa não se encontra organizada em torno de subfases sequencialmente determinadas, como acontece em Direito Processual Penal. O que o RGCO regula são actos materiais cujo momento cronológico de concretização não se encontra previamente definido, antes estando dependente do que a autoridade administrativa entender mais conveniente. Nesta medida, também o exercício do contraditório, nos termos do artigo 50.º estará dependente dos juízos de conveniência da autoridade administrativa competente para o processamento da contra-ordenação²⁹¹, não se encontrando qualquer indicador normativo no sentido i) de o arguido ter de ser ouvido antes ou depois da realização de diligências investigatórias ou ii) no sentido de limitar a possibilidade de a autoridade administrativa, depois de ouvido o arguido, prosseguir com a investigação e assim introduzir novos factos no processo.

Como por diversas vezes salientámos ao longo da presente dissertação, a interpretação deste preceito nos termos propostos pela doutrina e jurisprudência maioritárias, vem abrir caminho à inutilização do direito de defesa do arguido na fase administrativa do processo, por permitir que este, depois de exercido o direito de defesa nos termos do artigo 50.º, possa ser surpreendido com novas configurações factuais, em relação às quais se deverá pronunciar, ainda que dessa tomada de posição decorra um prejuízo para a sua estratégia de defesa globalmente considerada.

De facto, como temos vindo a demonstrar, até a mais pequena alteração ao objecto do processo “pode, em certos casos, comprometer inteiramente o sistema da defesa”²⁹² do arguido, já que é precisamente do conhecimento pleno quanto ao enquadramento jurídico-factual que “decorrem ou podem decorrer, muitas opções básicas de toda a estratégia de defesa”²⁹³, como sejam i) a escolha de um advogado, ii) a

²⁹⁰ Cfr. VÍTOR SEQUINHO DOS SANTOS, *O dever de fundamentação da decisão administrativa condenatória em processo contra-ordenacional*, 2014, p. 109.

²⁹¹ Cfr. 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*, 2011, p. 209.

²⁹² Cfr. EDUARDO CORREIA, *Caso julgado e poderes de cognição do juiz*, 1983, p. 366.

²⁹³ Cfr. MÁRIO DE BRITO, *Poderes de cognição do tribunal e garantias de defesa: comentário a três acórdãos do Tribunal Constitucional*, 1996, p. 44.

opção por determinadas diligências probatórias, iii) a alegação de determinadas circunstâncias ou, até mesmo iv) a confissão de certos factos.

A fragilidade que o exercício do contraditório, nos termos ora propostos pela doutrina e jurisprudência maioritárias, imprime na posição processual do arguido em processo contra-ordenacional, incentiva ainda à adopção de uma “estratégia de cautelas”, em que o arguido opta por se remeter ao silêncio na fase administrativa²⁹⁴, não se comprometendo assim em face da matéria factual constante dos autos, por se afigurar mais vantajoso aguardar pelo momento da impugnação judicial para exercício do seu direito de defesa, tal como consagrado em sede processual penal. Como bem se poderá compreender, esta situação dificultará o trabalho investigatório da autoridade administrativa competente, que se verá privada de um dos seus principais elementos de prova, desvirtuando ainda a estrutura processual, por culminar na já mencionada banalização do recurso à fase judicial do processo contra-ordenacional, a qual perderá o seu carácter idealmente facultativo.

Nesta medida, e atentas as características já enunciadas desta fase administrativa, não poderíamos considerar compatível com as garantias de defesa prescritas em sede constitucional que o arguido pudesse ser colocado à mercê da autoridade administrativa competente para o processamento e decisão da contra-ordenação, admitindo a possibilidade de serem introduzidos, em qualquer momento do processo, todos e quaisquer factos novos, bastando que a autoridade administrativa conceda ao arguido uma oportunidade - meramente formal, diga-se - de defesa quanto aos mesmos.

Na senda do que ficou exposto, e para que seja possível assegurar ao arguido um verdadeiro direito de defesa em sede de fase administrativa do processo contra-ordenacional, sempre será necessário estabelecer limites à actividade da autoridade administrativa, em caso algum lhe sendo permitindo “atacar a ‘essencialidade’ ou a ‘substância’”²⁹⁵ do direito de defesa do arguido, mormente com a introdução no processo

²⁹⁴ Como vem sendo admitido pela doutrina e jurisprudência maioritárias, sem que tal opção preclua o direito de o arguido vir exercer o seu direito de defesa em fase judicial do processo, alegando factos novos em sua defesa cfr. , a título exemplificativo, Ac. TRP de 04-02-2004 (CONCEIÇÃO GOMES) e ANTÓNIO BEÇA PEREIRA, *Regime Geral das Contra-ordenações e Coimas*, 2014, p.128. Contra este entendimento, MANUEL FERREIRA ANTUNES, *Contra-Ordenações e Coimas: Regime Geral*, 2013, pp. 370 e ss.

²⁹⁵ Ainda que a propósito do processo criminal, mas com relevância para o caso concreto, vide JOSÉ DAMIÃO DA CUNHA, *Ne bis in idem e exercício da acção penal*, 2009, p. 574.

de factos que alterem substancialmente a configuração factual anteriormente apresentada ao arguido para efeitos do exercício do seu direito de audição.

Contudo, e na medida em que se contrapõem valores constitucionalmente protegidos como i) o dever de realização do Direito contra-ordenacional, o princípio da verdade material e o princípio da celeridade processual, por um lado e ii) as garantias de defesa do arguido em processo contra-ordenacional, por outro, impõe-se que estas limitações sejam ponderadas à luz do princípio da proporcionalidade²⁹⁶, procurando-se alcançar os objectivos propostos mediante a menor compressão possível de todos os interesses colidentes em jogo. Não se trata, pois, de alcançar uma resposta absolutamente correcta, mas sim alcançar a solução que, ponderadas todas as questões relevantes, se apresente como a mais justa²⁹⁷.

Considerados todos os factores apresentados, é agora hora de apresentar a nossa posição, sem perder de vista que, perante a impossibilidade de abordar, com a profundidade que o tema reclama, a necessidade de se proceder a uma reforma do RGCO e o sentido que esta deve assumir por referência à estrutura actualmente consagrada²⁹⁸, é pois imperativo que nos mantenhamos no plano *de iure constituto*. Entendemos, pois, ser absolutamente necessário adoptar um entendimento intermédio quanto à problemática da necessidade de delimitação do *thema decidendum* na fase administrativa do processo contra-ordenacional, determinando que a comunicação ao arguido dos factos pelos quais vem indiciado, para efeitos do artigo 50.º, implica a

²⁹⁶ Já que, cfr. JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, 2012, p. 172, é com base neste que “hão de ser resolvidas as colisões de direitos e entre direitos e deveres”, sendo certo que *ibidem*, p. 308 “o juízo de proporcionalidade não se reconduz a um juízo meramente cognoscitivo. Com ele cura-se de uma funcionalidade teleológica, e não de uma qualquer funcionalidade lógica ou semântica”.

²⁹⁷ Até porque, como refere HANS KELSEN, *Teoria Pura do Direito*, 1979, p. 472, a interpretação jurídico-científica “tem de evitar, com máximo cuidado, a ficção de que uma norma jurídica apenas permite, sempre e em todos os casos, uma só interpretação, a interpretação correcta”.

²⁹⁸ Sobre esta questão, realizou-se no dia 10 e 17 de Março de 2017 o “Colóquio sobre Contra-ordenações – Reforma, precisa-se?”, promovido pelo Forum Penal – Associação de Advogados Penalistas, no âmbito do qual se discutiu, junto da doutrina mais autorizada, a necessidade de efectuar uma revisão de fundo ao regime das contra-ordenações. Na doutrina, a urgência desta reforma era já anunciada por MIGUEL PEDROSA MACHADO, Anteprojecto de revisão do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro (Lei-Quadro do ilícito de mera ordenação social) nos limites da Lei n.º 4/89, de 3 de Março, 1992, pp. 301 e 302. Mais recentemente vide 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*, 2011, p. 26 e ALEXANDRA VILELA, *O Direito contra-ordenacional: um direito com futuro?*, 2015 pp. 159 e ss, apresentando diversos pontos que, no seu entender, carecem de revisão profunda cfr. *idem*, *O Direito de Mera Ordenação Social: entre a ideia de “recorrência” e a de “erosão” do Direito Penal clássico*, 2013, pp. 401 e ss.

fixação do objecto processual²⁹⁹. Cremos ser esta a única solução³⁰⁰ que, contendo-se dentro dos limites do quadro legal vigente, se apresenta apta a conseguir um equilíbrio no plano da antinomia entre o *ius puniendi* estadual e o seu dever de salvaguarda dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos enquanto pressupostos do próprio Estado de Direito³⁰¹, alcançando a “concordância prática da garantia do arguido com o interesse público no esclarecimento da verdade material”³⁰².

Com efeito, atinge-se, com a aplicação prática deste entendimento, i) um equilíbrio sistemático interno, por através da importação das soluções de processo penal não se desvirtuar a estrutura do processo contra-ordenacional e ii) um equilíbrio

²⁹⁹ Parece ser este o entendimento assumido pelo Tribunal Constitucional no Ac. TC n.º 487/2009 (JOÃO CURA MARIANO), afirmando que “antes de ser proferida decisão pela autoridade administrativa, o arguido tem a possibilidade de se pronunciar sobre a contra-ordenação que lhe é imputada e sobre a sanção em que incorre, havendo, assim, muito cedo, lugar à fixação do objecto relativamente ao qual o arguido exercerá a sua defesa no plano dos factos e do direito (artigo 50.º, do Decreto-Lei n.º 433/82)”, bem como pelo Tribunal da Relação de Coimbra no Ac. TRC de 25-06-2015, (JORGE LOUREIRO), nos termos do qual se refere à comunicação para efeitos do artigo 50.º como uma “peça processual com funções de acusação” para que o arguido fique na posse de todos os aspectos relevantes e assim possa “exercer relativamente a todas as matérias o seu direito de defesa”. Também assim, na doutrina, LUÍS DOS ANJOS CORADO, *Manual de Contra-ordenações*, 1996, pp. 59 e 60. Não podemos, contudo, afirmar com certeza que estas se tratam de posições coincidentes com aquela que vimos propor com a presente dissertação, já que nenhum dos estudos elencados retira os efeitos práticos da referida fixação do objecto do processo ou da natureza da referida acusação. Por outro lado, em sentido contrário à posição aqui adoptada, embora parecendo focar-se exclusivamente na equiparação, ao nível dos requisitos formais a observar, da notificação do artigo 50.º à acusação em processo penal *vide* ANTÓNIO LEONES DANTAS, *O ministério público no processo das contra-ordenações* 2001, pp. 27 e 28. e Ac. TRE 17-03-2015 (SÉRGIO CORVACHO).

³⁰⁰ Concordamos com JOSÉ ANTÓNIO VELOSO, *Questões hermenêuticas e de sucessão de leis nas sanções do regime geral das instituições de crédito: em especial a inibição de direitos de voto por violação de deveres de revelar participações qualificadas*, 2000, p. 68, quando afirma que o RGCO não deve “ser considerado como obstáculo absoluto e intransponível” pelo que se admite a possibilidade de construção de soluções distintas que melhor se adequem às especificidades dos regimes sectoriais. Todavia, o repto que assumimos com o presente estudo prende-se com a necessidade de se estabelecer um critério geral que, na falta de regime especial diverso, assuma a conformação do processo contra-ordenacional nas mais diversas áreas sectoriais, assim se dando expressão à perdida função ordenadora do RGCO. Sobre o perecimento desta vocação ordenadora do RGCO em face da multiplicação dos regimes especiais, *vide* FREDERICO DE LACERDA DA COSTA PINTO, *O ilícito de mera ordenação social e a erosão do princípio da subsidiariedade da intervenção penal*, 1998, pp. 274 e ss e 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*, 2011, p. 12.

³⁰¹ Cfr. MANUEL DA COSTA ANDRADE, *Consenso e oportunidade: reflexões a propósito da suspensão provisória do processo e do processo sumaríssimo*, 1988, p 333.

³⁰² Cfr. PAULO SOUSA MENDES, *O regime da alteração substancial de factos no processo penal*, 2009, p. 756.

sistemático externo, assim dando integral cumprimento ao preceituado no artigo 32.º, n.º 10 da CRP³⁰³.

Por um lado, ainda que não sendo vedada a possibilidade da autoridade administrativa realizar diligências investigatórias mesmo depois de exercido, pelo arguido, o seu direito de defesa³⁰⁴, condiciona-se o conhecimento de dos novos factos ao cumprimento do regime da alteração substancial e não substancial de factos, previsto nos artigos 358.º e 359.º do CPP³⁰⁵, devidamente adaptados, assim se colocando o arguido “a coberto de surpresas incriminatórias contra as quais não se pudesse eficazmente defender”³⁰⁶. O que significa que, sem se desvirtuar as características nucleares da estrutura processual contra-ordenacional, como a sua organização em torno de actos materiais ou os poderes investigatórios das autoridades administrativas competentes, logra-se alcançar uma concretização plena do imperativo constitucional do direito de defesa, através da mera exigência, à Administração Pública da realização de uma investigação exaustiva antes da comunicação da matéria factual ao arguido³⁰⁷.

E não se diga que esta solução constitui um entrave à actividade das autoridades administrativas, que perante a necessidade de aplicarem regras sobre o objecto do processo nos moldes processuais penais, terão que condicionar a sua actuação para cumprir com as exigências de tramitação, com base em regras e critérios que

³⁰³ A propósito do conceito de equilíbrio sistemático interno e externo, *vide* FREDERICO DE LACERDA DA COSTA PINTO, *Direito de audição e direito de defesa em processo de contra-ordenação: conteúdo, alcance e conformidade constitucional*, 2013, p. 93.

³⁰⁴ Não se desvirtuando, assim, as características da fase administrativa enquanto fase processual organizada em torno de actos materiais.

³⁰⁵ Em sentido contrário, entendendo que essas normas se reportam à alteração de factos em audiência de julgamento e, por isso, não são directamente aplicáveis à fase administrativa do processo contra-ordenacional *vide* MANUEL SIMAS SANTOS e JORGE LOPES DE SOUSA, *Contra-ordenações: anotações ao Regime Geral*, 2011, p. 428.

³⁰⁶ Cfr. ANTÓNIO CASTANHEIRA NEVES, *Sumários de Processo Criminal*, 1968, p. 35.

³⁰⁷ Como refere JOSÉ DAMIÃO DA CUNHA, *Ne bis in idem e exercício da acção penal*, 2009, p. 571 ainda que a respeito do processo penal, é por esse pressuposto que se admite precluir o conhecimento posterior quanto a aspectos que já deviam ter sido investigados. Nas palavras do Ac. TC n.º 226/2008 (VÍTOR GOMES), “a circunstância de os factos novos não autonomizáveis surgirem para o processo apenas na fase de julgamento tanto poderá resultar de opção ou de incúria do titular da acção penal ou dos órgãos de polícia criminal, como de vicissitudes da investigação que estes não tenham podido dominar” todavia, certo é que “o inexorável sacrifício parcial do conhecimento da verdade material que daí decorre é consequência comportável – embora não necessária ou inevitável – da “orientação para a defesa” do processo”. Na expressão de JOSÉ ANTÓNIO BARREIROS, *O Julgamento no novo Código de Processo Penal*, 1988, p. 284, ainda que a propósito do papel do Ministério Público em processo penal, tratar-se-á, assim, de “um desafio ao perfeccionismo profissional” da Autoridade Administrativa, sendo assim da sua investigação que dependerá “o âmbito de incidência material de justiça” contra-ordenacional.

desconhece. Não é, aliás, isso que sucede quando a autoridade administrativa se vê obrigada a ponderar medidas da coima com base em conceitos como a culpa, tipicidade ou ponderação de circunstâncias?

Por outro, o entendimento que ora propomos não implica desvirtuar uma das principais características do processo contra-ordenacional, ao imprimir num processo de estrutura primordialmente inquisitória, como já vimos ser o processo das contra-ordenações, as características de um processo acusatório. Ainda que se possa estabelecer um paralelo entre a comunicação para efeitos do artigo 50.º e a acusação do processo penal – já que ambas delimitam o *thema decidendum*-, a determinação da existência de um momento em que se determine a vinculação temática da autoridade administrativa não implica a transposição de todas as características próprias da estrutura acusatória para o Direito processual contra-ordenacional.

Esta é ainda a interpretação mais adequada a atenuar eventuais violações que se possam suscitar, no plano princípio da igualdade, a propósito do regime processual do concurso de crimes e contra-ordenações. Com efeito, ao determinar a fixação do objecto do processo na fase administrativa do processo contra-ordenacional e assim, consequentemente, obrigar ao cumprimento de um regime de alteração de factos semelhante àquele estabelecido para o julgamento em processo penal, esta posição vem atenuar as diferenças que manifestamente se evidenciam entre o quadro garantístico disponibilizado ao arguido que, tendo cometido apenas contra-ordenações, seja julgado nos termos dos artigos 33.º e seguintes do RGCO e aquele assegurado ao arguido que, tendo cometido simultaneamente um ilícito contra-ordenacional e um ilícito criminal seja, por força do disposto no artigo 38.º do RGCO, submetido a julgamento em tribunal, nos termos gerais do Direito Processual Penal.

§ 7. ENSAIO DA APLICAÇÃO PRÁTICA DO REGIME DA ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL E NÃO SUBSTANCIAL DE FACTOS NA FASE ADMINISTRATIVA DO PROCESSO CONTRA-ORDENACIONAL

Aqui chegados, uma vez esclarecida a nossa posição quanto à fixação do objecto do processo na fase administrativa do processo contra-ordenacional, resta-nos analisar de que forma se manifestará, neste âmbito, o regime da alteração substancial e não substancial dos factos constantes da notificação para efeitos do artigo 50.º do RGCO, cuja aplicação, como vimos em §3, se encontra sujeita a prévia adaptação por referência às particularidades estruturais do processo contra-ordenacional.

Com efeito, fixando-se o *thema decidendum* com a mencionada notificação ao arguido para efeitos do artigo 50.º, a introdução posterior de novos factos pela autoridade administrativa competente encontra-se condicionada ao cumprimento das determinações dos artigos 358.º e 359.º do CPP, devidamente adaptados. Para que se possa identificar qual destas disposições tem aplicação no caso concreto é necessário verificar, em primeiro lugar e à semelhança do que ocorre em sede processual penal, se tal introdução de factos novos se consubstancia numa alteração substancial ou não substancial dos factos constantes daquela notificação.

Para o efeito, deverá tomar-se por referência o critério consagrado no artigo 1.º, alínea f) do CPP, assim se indagando se a introdução de novos factos implica a imputação ao arguido de uma contra-ordenação diversa ou a agravação dos limites máximos das sanções aplicáveis³⁰⁸. Em caso de resposta negativa a ambas as questões colocadas, estaremos perante uma alteração não substancial de factos, sendo aplicável o disposto no artigo 358.º do CPP, devidamente adaptado. Pelo contrário, se a consideração desses novos factos determinar a condenação em contra-ordenação diversa ou a agravação dos limites máximos das sanções aplicáveis, estaremos perante uma alteração substancial de factos que reclamará a aplicação do regime constante do artigo 359.º do CPP, devidamente adaptado.

No primeiro caso, tratando-se de uma alteração não substancial com relevo para a decisão da causa, a autoridade administrativa poderá ter em consideração os novos

³⁰⁸ Servindo aqui, embora também devidamente adaptada à realidade contra-ordenacional, a densificação dogmática destes conceitos operada em processo penal.

factos desde que dê conhecimento ao arguido daquela alteração³⁰⁹, concedendo-lhe obrigatoriamente – e não apenas a requerimento³¹⁰ - prazo razoável para preparação da sua defesa, assim se dando cumprimento ao disposto nos artigos 50.º do RGCO e 358.º, n.º 1 CPP ex vi 41.º, n.º 1 do RGCO. Este regime não terá, porém, aplicação se, conforme disposto no artigo 358.º, n.º 2 do CPP, a alteração não substancial originar do exercício do seu direito de defesa do arguido.

Se, por outro lado, a introdução dos novos factos implicar uma alteração substancial de factos nos termos *supra* enunciados, a sua ponderação pela autoridade administrativa estará dependente do consentimento do arguido. Com, efeito, a regra é a de que as alterações substanciais de factos não podem ser tidas em conta para efeitos de condenação, nem implicam a extinção do processo, conforme expressamente previsto no n.º 1 do artigo 359.º do CPP. A esta regra encontramos uma única excepção, constante do n.º 3 daquele artigo 359.º do CPP, nos termos da qual se poderá conhecer da alteração substancial nos casos em que todos os sujeitos processuais estejam de acordo com a continuação do julgamento pelos mesmos.

No caso da fase administrativa do processo contra-ordenacional, no âmbito da qual intervêm apenas o arguido e a autoridade administrativa, e uma vez que a instrução e investigação da competência desta última tem como fim a descoberta da verdade material e a realização da justiça, deve, pois, considerar-se subentendida a intenção da autoridade administrativa prosseguir pelos novos factos geradores da alteração substancial. Assim, conforme referido, o conhecimento desses novos factos estará apenas dependente da concordância do arguido quanto ao prosseguimento do processo pelos mesmos.

Em face do exposto, considerando que não estamos perante um processo de estrutura acusatória, deverá também entender-se que, ao contrário do que sucede em processo penal³¹¹, a alteração substancial de factos que tenha origem no exercício do

³⁰⁹ Atenta a estrutura da fase administrativa, em que a regra é a da intervenção de apenas dois sujeitos processuais - arguido e a autoridade administrativa – num contexto processual essencialmente inquisitório, esta comunicação deverá ser efectuada oficiosamente, não parecendo fazer sentido abrir a possibilidade desta ser efectuada a requerimento do arguido, à semelhança do que sucede no âmbito processual penal.

³¹⁰ Afasta-se assim a parte final do artigo 358.º, n.º 1 do CPP quando refere que a concessão do prazo para defesa só tem lugar quando o arguido o requeira, só assim se dando cumprimento ao disposto no artigo 50.º do RGCO, nos termos do qual se deverá assegurar ao arguido a possibilidade de se pronunciar sobre todos os factos que fundamentam a contra-ordenação que lhe é imputada e as sanções em que incorre.

³¹¹ Cfr. PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, 2011, p. 935.

direito de defesa do arguido deverá ser livremente conhecida pela autoridade administrativa, à semelhança do que se estabelece no artigo 358.º, n.º 2 do CPP. Deverá, pois, entender-se que, ao alegar esses factos ou ao apresentar os meios de prova dos quais os mesmos decorrem, o arguido pretendeu que os mesmos fossem objecto de ponderação pela autoridade administrativa.

A esta liberdade de conhecimento objectar-se-ão apenas as situações de comparticipação, nos termos do artigo 16.º do RGCO e os casos e de conexão de processos, nos termos dos artigos 24.º e seguintes do CPP³¹², por força dos quais o mesmo processo prossiga contra múltiplos arguidos. Nestes casos, o conhecimento pela autoridade administrativa da alteração substancial de factos decorrentes da defesa de um dos arguidos ficará dependente da concordância dos demais.

Em todos os casos em que se reúna acordo para prosseguimento do processo pelos novos factos que impliquem a alteração substancial dos factos constantes da notificação para efeitos do artigo 50.º, será obrigatório conceder ao arguido prazo para que este se possa pronunciar quanto aos mesmos, assim se dando cumprimento ao disposto nos artigos 50.º do RGCO e 359.º do CPP *ex vi* 41.º, n.º 1 do RGCO³¹³,

Por outro lado, nos casos em que não se alcance esse acordo, ficará precluída a possibilidade de conhecimento dos factos novos pela autoridade administrativa naquele ou noutro processo.

Desta impossibilidade total de conhecimento da alteração substancial ressalvam-se apenas os casos em que os novos factos sejam autonomizáveis daqueles que constituem objecto do processo. Nestes casos, a verificação de que os novos factos integram, *per si*, a prática de um ilícito contra-ordenacional quando considerados isoladamente³¹⁴, valerá como participação, devendo a autoridade administrativa i) instaurar novo processo quanto àqueles factos, quando para tal seja competente ou, não o sendo, ii) dar conhecimentos dos novos factos à autoridade administrativa competente para que esta proceda pelos mesmos. Assim, dar-se-á cumprimento ao regime estatuído no artigo 359.º, n.º 2 do CPP, ainda que moldado à realidade contra-ordenacional.

³¹² Sobre a aplicação do regime da conexão de processos às diversas fases do processo contra-ordenacional, *vide* Ac. do TCAS de 14-04-2015 (JOAQUIM CONDESSO).

³¹³ Também aqui se afasta a aplicação do n.º 4 do artigo 359.º do CPP, quando estabelece que apenas se teria que conceder prazo para defesa perante a alteração de factos, quando o arguido assim requeresse, só assim se assegurando o cumprimento do artigo 50.º do RGCO, *cfr.* salientámos na nota n.º 310.

³¹⁴ Neste sentido, ainda que a propósito do regime criminal, MAGISTRADOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO JUDICIAL DO PORTO, *Código de Processo Penal: comentários e notas práticas*, 2009, p. 913.

Findo o ensaio de aplicação do regime de alteração dos factos pela autoridade administrativa no âmbito da fase administrativa do processo contra-ordenacional, cumpre, por fim, averiguar das consequências do seu incumprimento.

Não se encontrando expressamente consagrado, no âmbito do Direito contra-ordenacional, um regime de invalidades processuais, a primeira questão que se deverá aventar prende-se com a possibilidade de, perante o princípio da tipicidade das nulidades processuais penais, vertido no artigo 118.º do CPP, se lançar mão do disposto no artigo 379.º do CPP quanto às nulidades da sentença e proceder à sua adaptação ao regime processual contra-ordenacional³¹⁵.

A este propósito, acompanhando aqui as conclusões de MANUEL FERREIRA ANTUNES, cremos que a aplicação do regime das nulidades processuais penais, devidamente adaptado à realidade contra-ordenacional implica somente a subsunção dos “actos do processo contra-ordenacional (nos casos omissos) na previsão de uma norma legal, do CPP, cuja estatuição-sanção seja, expressamente, a nulidade do acto correspondente no processo penal”³¹⁶, pelo que essa operação não deverá implicar uma violação ao princípio *supra* enunciado.

Assim, tratando-se a decisão administrativa condenatória de um acto em tudo semelhante à sentença em processo penal, encontra-se plenamente justificado o recurso ao regime das nulidades da sentença previsto no artigo 379.º do CPP.

Nesta medida, em todos os casos que a autoridade administrativa, à revelia do regime da alterações de factos exposto, profira decisão final com base em factos novos sobre os quais o arguido não se tenha pronunciado ou de que, ao seu conhecimento, não tenha dado consentimento, estaremos perante uma nulidade da decisão condenatória, nos termos e para os efeitos do artigo 379.º, 1 b) do CPP, devidamente adaptado, por força do não cumprimento do disposto nos artigos 359.º e 358.º do CPP e do artigo 50.º do RGCO. Tratando-se de uma nulidade dependente de arguição, nos termos do artigo 379.º, n.º 2 do CPP, esta deverá ser arguida em recurso - ou seja, aquando da impugnação judicial – assim sendo sujeita a verificação pelo tribunal judicial competente para o efeito, nos termos do artigo 61.º do RGCO.

³¹⁵ Como questiona MANUEL FERREIRA ANTUNES, *Reflexões sobre o Direito Contra-ordenacional*, 1997, pp. 101 e 102.

³¹⁶ Cfr. *ibidem*, pp. 101 e 102, não obstante alertar para a necessidade de se rodear de cautelas tal operação de subsunção por forma a evitar a violação do princípio da tipicidade das nulidades processuais.

Cumpra, todavia, indagar de que forma deverá o tribunal proceder se entender declarar a nulidade da decisão administrativa condenatória. Isto porque, ao contrário do que sucede entre o tribunal de 1.^a instância e o Tribunal da Relação, entre a autoridade administrativa competente e o tribunal da primeira instância responsável pela fase judicial do processo contra-ordenacional, não se verifica semelhante relação de subordinação hierárquica, antes se tratando de diferentes órgãos do Estado. Esta circunstância poderia aparentemente obstar à aplicação da solução que a este respeito foi alcançada em processo penal e que, devidamente adaptada ao processo contra-ordenacional, implicaria que o tribunal, declarando a nulidade da decisão administrativa condenatória, remetesse à autoridade administrativa o processo para que proferisse nova decisão, após cumprimento das formalidades preteridas a respeito do regime da alteração substancial e não substancial de factos.

Contudo, ainda que não se verifique tal relação hierárquica entre o tribunal e a autoridade administrativa, esta não deixa de estar obrigada ao cumprimento de decisões judiciais definitivas, como, aliás, é imposto pelo artigo 205.º, n.º 2 da CRP.

Mais, o regime das nulidades tem subjacente um princípio de economia processual, determinando assim o aproveitamento de todos os actos que não estejam contaminados por aquele vício³¹⁷, pelo que seria, em certa medida, contraditório admitir que, por força de tal diferença meramente orgânica, se invalidasse toda a produção processual legítima ao determinar que a declaração de nulidade da decisão administrativa condenatória teria que culminar na absolvição do arguido.

Em face do exposto, declarada a nulidade pelo tribunal competente para a impugnação judicial, este deverá remeter o processo à autoridade administrativa para que esta dê cumprimento ao preceituado nos artigos 358.º e 359.º do CPP e consequentemente ao disposto no artigo 50.º do RGCO e, de seguida, profira nova decisão condenatória em conformidade, suprimindo o vício, em substituição da anulada³¹⁸.

³¹⁷ Cfr. artigo 122.º, n.º 2 e 3 so CPP.

³¹⁸ No mesmo sentido, ainda que não contemplando em concreto a situação de condenação por factos diversos, com desrespeito pelo disposto no artigo 358.º e 359.º do CPP *vide* 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*, 2011, p. 180 e MANUEL SIMAS SANTOS e JORGE LOPES DE SOUSA, *Contra-ordenações: anotações ao Regime Geral*, 2011, p. 431. Na jurisprudência, Ac. TRE 08-04-2008 (JOSÉ MARIA MARTINS SIMÃO) e Ac. STA de 05-08-2013 (FRANCISCO ROTHES).

Terminamos, aqui, a análise a que nos propusemos. No entanto, a problemática a que dedicámos o presente excuro encontra-se longe de estar categoricamente solucionada. É urgente uma reforma que clarifique os termos do processo contra-ordenacional e que, colocando-se à margem de toda a produção doutrinária e jurisprudencial quanto à natureza material deste ilícito, estabeleça soluções adequadas e coerentes com os efeitos práticos da aplicação das diversas sanções contra-ordenacionais, em especial, no que ao quadro das garantias fundamentais do arguido diz respeito.

Resta-nos, pois, concluir que, *de iure constituto*, ainda que não se possa afirmar como um instrumento garantístico perfeito, a aplicação do instituto do objecto do processo nos termos ora propostos, constitui, na nossa opinião, um elemento essencial e, até ver, insubstituível, na protecção dos direitos de defesa do arguido no âmbito do processo contra-ordenacional.

BIBLIOGRAFIA

ALBUQUERQUE, PAULO PINTO DE

- *Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, 4.^a Edição, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2011
- *Comentário do Regime Geral das Contra-Ordenações à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2011
- “A reforma do Direito das Contra-Ordenações” in AA. VV., *Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Jorge Miranda*, volume IV, Coimbra: Coimbra Editora, 2012.

ALEXY, ROBERT

- *Teoria de los Derechos Fundamentales*, tradução de Ernesto Garzón Valdés, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997
- “Direitos fundamentais e princípio da proporcionalidade”, tradução de Paulo Pereira Gouveia, *O Direito*, ano 146, n.º 4, 2014

ALMEIDA, ANTÓNIO DUARTE DE

- “O ilícito de mera ordenação social na confluência de jurisdições: tolerável ou desejável?”, *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 71, Setembro – Outubro de 2008

AMARAL, DIOGO FREITAS DO

- *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, Coimbra: Almedina, 2003

- “O poder sancionatório da Administração Pública” in AA. VV., *Estudos Comemorativos dos 10 anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*, volume I, Coimbra: Almedina, 2008

ANDRADE, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE

- *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 4.^a Edição, Coimbra: Almedina, 2010

ANDRADE, MANUEL DA COSTA

- “Consenso e Oportunidade: reflexões a propósito da suspensão provisória do processo e do processo sumaríssimo” in AA. VV., *Jornadas de Direito Processual Penal : o novo Código de Processo Penal*, Coimbra: Almedina, 1988
- “Contributo para o conceito de contra-ordenação: a experiência alemã”, in AA. VV., *DPEE*, volume I, Coimbra: Coimbra Editora, 1998

ANTUNES, MANUEL FERREIRA

- “O sistema contra-ordenacional português”, *Polícia e Justiça*, Série II, n.ºs 6 e 7, Dezembro de 1993 – Junho de 1994
- *Reflexões sobre o Direito contra-ordenacional*, Lisboa: SPB Editores, 1997
- *Contra-Ordenações e Coimas: Regime Geral*, 2.^a Edição, Lisboa: Petrony, 2013

ASCENSÃO, JOSÉ DE OLIVEIRA

- *O Direito: Introdução e Teoria Geral*, 13.^a Edição, Coimbra: Almedina, 2009

AZEVEDO, TIAGO LOPES DE

- *Da subsidiariedade no Direito das Contra-Ordenações: problemas, críticas e sugestões práticas*, Coimbra: Coimbra Editora, 2011

BARREIROS, JOSÉ ANTÓNIO

- “O julgamento no novo Código de Processo Penal” in AA. VV., *Jornadas de Direito Processual Penal : o novo Código de Processo Penal*, Coimbra: Almedina, 1988

BARRETO, IRINEU CABRAL

- *A Convenção Europeia dos Direitos do Homem Anotada*, 4.^a Edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2010

BELEZA, TERESA

- *Direito Penal*, Volume I, 2.^a Edição, Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1998

BELEZA, TERESA E PINTO, FREDERICO DE LACERDA DA COSTA

- *Direito Processual Penal I, Objecto do processo, liberdade de qualificação jurídica e caso julgado (texto introdutório)*, 2001, disponível em <http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/fcp_MA_17200.pdf>

BELING, ERNST

- *Derecho Procesal Penal*, tradução de Miguel Fenech, Madrid: Labor, 1943

BOTAS, MARIA DE FÁTIMA BENTO

- *Regime jurídico das Contra-ordenações: anotado*, Lisboa: Livraria Petrony, 1997

BRANDÃO, NUNO

- *Crimes e Contra-ordenações: da cisão à convergência material*, Coimbra: Coimbra Editora, 2016

BRITO, MÁRIO DE

- “Poderes de cognição do tribunal e garantias de defesa: comentário a três acórdãos do Tribunal Constitucional”, *Revista do Ministério Público*, ano 17, n.º 65, Janeiro – Março de 1996

BUCHO, JOSÉ MANUEL CRUZ

- “Alteração substancial dos factos em processo penal”, *Julgar*, n.º 9, Setembro – Dezembro de 2009

CANOTILHO, GOMES e MOREIRA, VITAL

- *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 4.ª Edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2007

CATARINO, JOÃO RICARDO E VICTORINO, NUNO

- *Regime Geral das Infracções Tributárias Anotado*, 2.ª Edição, Lisboa: Vislis Editores, 2004

CATARINO, LUÍS GUILHERME

- *Regulação e supervisão dos mercados de instrumentos financeiros, fundamentos e limites do governo e jurisdição das autoridades independentes*, Coimbra: Almedina, 2010

CARVALHO, AMÉRICO TAIPA DE

- *Direito Penal, Parte Geral*, 2.ª Edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2008

CORADO, LUÍS DOS ANJOS

- *Manual de Contra-Ordenações*, Santarém: Associação dos Teóricos Administrativos Municipais, 1996

CORDEIRO, ROBALO

- “Audiência de Julgamento”, in AA. VV., *Jornadas de Direito Processual Penal : o novo Código de Processo Penal*, Coimbra: Almedina, 1988

CORREIA, EDUARDO

- “Caso julgado e poderes de cognição do juiz”, *Teoria do Concurso em Direito Criminal*, Coimbra: Livraria Atlântida, 1948

- “As grandes linhas da reforma penal” in AA.VV., *Jornadas de Direito Criminal: o novo código penal português e legislação complementar, fase I*, Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 1983
- *Direito Criminal I*, Coimbra: Almedina, 1993
- “Direito penal e Direito de mera ordenação social”, in AA. VV., *DPEE*, volume I, Coimbra: Coimbra Editora, 1998

COSTA, JOAQUIM CARDOSO DA

- “O recurso para os tribunais judiciais da aplicação de coimas pelas autoridades administrativas”, *Ciência e Técnica Fiscal*, n.º 366, Abril – Junho de 1992

COSTA, JOSÉ FARIA DA

- “Les problèmes juridiques et pratiques posés par la différence entre le droit criminel et le droit administratif-pénal”, *BFDUC*, volume LXII, 1986
- “A importância da recorrência no pensamento jurídico. Um exemplo: a distinção entre o ilícito penal e o ilícito de mera ordenação social” in AA. VV., *DPEE*, volume I, Coimbra: Coimbra Editora, 1998
- “Crimes e contra-ordenações: afirmação do princípio do *numerus clausus* na repartição das infracções penais e diferenciação qualitativa entre as duas figuras dogmáticas, *Questões Laborais*, ano VIII, n.º 17, 2001

CRESPO, ANA MARTA E GIL, ANA RITA

- “O direito de defesa nos processos de contra-ordenações rodoviárias: dois olhares sobre o art. 173.º do C.E.”, *Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas*, n.º 8, 2006

CUNHA, JOSÉ DAMIÃO DA

- “Ne bis in idem e exercício da acção penal” in AA. VV., *Que futuro para o Direito Processual Penal? Simpósio em homenagem a Jorge de Figueiredo*

Dias, por ocasião dos 20 anos do Código de Processo Penal português,
Coimbra: Coimbra Editora, 2009

D'AMBROSIO, RAFFAELE

- “Due process and safeguards of the persons subject to SSM supervisory and sanctioning proceedings”, *Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale*, volume 74, 2013

DANTAS, ANTÓNIO LEONES

- “Considerações sobre o processo das contra-ordenações”, *Revista do Ministério Público*, ano 14, n.º 55, 1993
- “Considerações sobre o processo das contra-ordenações: as fases do recurso e da execução”, *Revista do Ministério Público*, ano 15, n.º 57, 1994
- “A definição e evolução do objecto do processo no processo penal”, *Revista do Ministério Público*, ano 16, n.º 63, 1995
- “Considerações sobre o processo das contra-ordenações: a fase administrativa”, *Revista do Ministério Público*, ano 16, n.º 61, 1995
- “Coimas e sanções acessórias no Direito das Contra-ordenações do ambiente”, in AA. VV., *Textos: ambiente e consumo*, volume 2, Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 1996
- “O Direito das Contra-ordenações e o ambiente” in AA. VV., *Textos: ambiente e consumo*, volume 2, Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 1996
- “Os factos como matriz do objecto do processo”, *Revista do Ministério Público*, ano 18, n.º 70, 1997
- “O Ministério Público no processo das contra-ordenações”, *Questões Laborais*, ano VIII, n.º 17, 2001

- *Direito das Contra-ordenações: questões gerais*, Braga: AEDUM – Escola de Direito, 2010
- “Os direitos de audição e de defesa no processo das contra-ordenações - art. 32.º, n.º 10 da Constituição da República”, *Colecção Formação Inicial do Centro de Estudos Judiciários: Contra-Ordenações Laborais*, 2.ª Edição, Maio de 2014

DIAS, AUGUSTO SILVA

- “O direito à não auto-inculpação no âmbito do Direito das Contra-ordenações do Código de Valores Mobiliários” in AA. VV., *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia*, vol. IV Coimbra: Coimbra Editora, 2010

DIAS, FIGUEIREDO

- *Direito Processual Penal*, Coimbra: Coimbra Editora, 1974
- “Para uma dogmática do direito penal secundário: um contributo para a reforma do direito penal económico e social português”, *Direito e Justiça*, volume IV, 1989-1990
- “Oportunidade e sentido da revisão do Código Penal Português” in AA. VV., *Jornadas de Direito Criminal: revisão do Código Penal*, volume 1, Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 1996
- “O movimento de descriminalização e o ilícito de mera ordenação social” in AA. VV., *DPEE*, volume I, Coimbra: Coimbra Editora, 1998
- “5.º Tema – Do direito penal administrativo ao direito de mera ordenação social: das contravenções às contra-ordenações” in *Temas básicos da doutrina penal*, Coimbra: Coimbra Editora, 2001

- *Direito Penal, Parte Geral. Questões Fundamentais: A Doutrina Geral do Crime*, Tomo I, 2.^a edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2011

DIAS, JOSÉ ROSENDO

- “Sanções Administrativas”, *Revista de Direito Público*, ano 5, n.º 9, 1991

DIAS, MÁRIO GOMES

- “Breves reflexões sobre o processo de contra-ordenação”, *Revista do Ministério Público*, ano 5, n.º 20, Dezembro 1984

DUARTE, DAVID

- *Procedimentalização, participação e fundamentação: para uma concretização do princípio da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório*, Coimbra: Almedina, 1996
- *A norma de legalidade procedimental administrativa: a teoria da norma e a criação de normas de decisão na discricionariedade instrutória*, Coimbra: Almedina, 2004

EGÍDIO, MARIANA MELO

- “Análise da estrutura das normas atributivas fundamentais : a ponderação e a tese ampla da previsão” in AA. VV., *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia*, volume I, Coimbra: Coimbra Editora, 2010

ENGISCH, KARL

- *Introdução ao pensamento jurídico*, tradução de João Baptista Machado, 6.^a Edição, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1988

FAVEIRO, VÍTOR

- “Reflexões sobre o problema das multas de polícia”, *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 26, 1951

FERREIRA, MANUEL CAVALEIRO DE

- *Curso de Processo Penal*, volume II, Lisboa: Danúbio, 1986
- *Lições de Direito Penal: parte geral*, volume 1, 4.^a Edição, Lisboa: Verbo, 1992

FERREIRA, MARQUES

- “Sobre a alteração dos factos objecto do processo penal”, *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, ano 1, n.º 2, 1991

FONSECA, ISABEL CELESTE M.

- “Incertezas em torno do poder sancionatório da Administração Pública: certezas em torno da fragilidade das garantias do sancionado” in AA. VV., *Anuário Publicista da Escola de Direito da Universidade Do Minho*, Tomo I, Braga: Departamento de Ciências Jurídicas Públicas da Escola de Direito da Universidade do Minho, 2012

FONSECA, ISABEL CELESTE M. E DANTAS, JOSÉ AVERINO

- “Sanções (contra-ordenacionais) administrativas e o âmbito da jurisdição administrativa: quando o coração quer mas a razão não deixa”, *Revista do Centro de Estudos Judiciários*, n.º 2, 2.º semestre de 2015

GASPAR, ANTÓNIO HENRIQUES

- “As exigências da investigação no processo penal durante a fase de instrução” in AA. VV., *Que futuro para o Direito Processual Penal? Simpósio em homenagem a Jorge de Figueiredo Dias, por ocasião dos 20 anos do Código de Processo Penal português*, Coimbra: Coimbra Editora, 2009

GELLNER, ERNEST

- *Words and Things: An Examination of, and an Attack on, Linguistic Philosophy*, Londres: Routledge Kegan & Paul, 1979

GÖHLER, ERICH

- *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*, Munique: C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1992

GOMES, VÍTOR

- “As sanções administrativas na fronteira das jurisdições”, *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 71, 2008

GUASTINI, RICCARDO

- *Principi di diritto e discrezionalità giudiziale*, disponível em <https://www.diritto.it/articoli/processuale_civile/guastini.html>

HASSEMER, WINFRIED

- “Processo Penal e Direitos Fundamentais” in AA. VV., *Jornadas de Direito Processual Penal e Direitos Fundamentais*, Coimbra: Almedina, 2004

HESSE, KONRAD

- *Escritos de Derecho Constitucional*, tradução de Pedro Cruz Villalon, 2.^a Edição, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992

ISASCA, FREDERICO

- *Alteração substancial dos factos e sua relevância no processo penal português*, Coimbra: Almedina, 1992
- “Sobre a alteração da qualificação jurídica em processo penal”, *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, ano 4, n.º 3, Julho – Setembro de 1994

JESCHECK, HANS-HEINRICH e WEIGEND, THOMAS

- *Tratado de Derecho Penal: Parte General*, tradução de Miguel Olmedo Cardenete, 5.^a Edição, Granada: Comares, 2002

KELSEN, HANS

- *Teoria pura do Direito*, tradução de João Baptista Machado, 5.^a Edição, Coimbra: Arménio Amado, 1979

LARENZ, KARL

- *Metodologia da Ciência do Direito*, tradução de José Lamego, 3.^a Edição, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997

LIMA, PIRES DE E VARELA, ANTUNES

- *Código Civil Anotado*, Volume I, Coimbra: Coimbra Editora, 1967

LOPES, MARA

- “O princípio da proibição da reformatio in pejus como limite aos poderes cognitivos e decisórios do tribunal – sentido e verdadeiro alcance” in AA. VV., *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Jorge de Figueiredo Dias*, volume III, Coimbra: Coimbra Editora, 2010

LOZANO, BLANCA

- “Panorámica general de la potestad sancionadora de la Administración en Europa: ‘Despenalización’ y Garantía”, *Revista de Administración Pública*, n.º 121, Janeiro-Abril de 1990

MACHADO, MIGUEL PEDROSA

- “Anteprojecto de revisão do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro (Lei-Quadro do ilícito de mera ordenação social) nos limites da Lei n.º 4/89, de 3 de Março”, *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, n.º 2, 1992
- “Contravenção e Contra-ordenação: notas sobre a génese, a função e a crítica de dois conceitos jurídicos” in AA. VV., *Estudos em Homenagem ao Banco de Portugal: 150.º aniversário*, Lisboa: Banco de Portugal, 1998
- “Elementos para o estudo da legislação portuguesa sobre contra-ordenações” in AA. VV., *DPEE*, volume I, Coimbra: Coimbra Editora, 1998

MAGISTRADOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO JUDICIAL DO PORTO

- *Código de Processo Penal: comentários e notas práticas*, Coimbra: Coimbra Editora, 2009

MATTES, HEINZ E MATTES, HERTA

- *Problemas de derecho penal administrativo: historia y derecho comparado*, tradução de José María Rodríguez Devesa, Madrid: Edersa, 1979

MENDES, ANTÓNIO OLIVEIRA E CABRAL, JOSÉ DOS SANTOS

- *Notas ao Regime Geral das Contra-Ordenações e Coimas*, 3.^a Edição, Coimbra: Almedina, 2009

MENDES, PAULO SOUSA

- “O regime da alteração substancial dos factos em processo penal” in AA. VV., *Que futuro para o Direito Processual Penal? Simpósio em homenagem a Jorge de Figueiredo Dias, por ocasião dos 20 anos do Código de Processo Penal português*, Coimbra: Coimbra Editora, 2009

MIRANDA, JORGE

- *Manual de Direito Constitucional*, Tomo II, 6.^a edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2007
- *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, 5.^a Edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2012

MIRANDA, JORGE E MEDEIROS, RUI

- *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2.^a Edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2010

MOLINÉ, JOSÉ CID

- “Garantías y sanciones: argumentos contra la tesis de la identidad de garantías entre las sanciones punitivas”, *Revista de Administración Pública*, n.º 140, Maio - Agosto, 1996

MOURA, JOSÉ DE SOUTO

- “Notas sobre o objecto do processo”, *Revista do Ministério Público*, ano 12, n.º 48, 1991

MOUTINHO, JOSÉ LOBO

- *Direito das Contra-Ordenações: ensinar e investigar*, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2008
- “A Reformatio in Pejus no Processo de Contra-Ordenações” in AA. VV., *Estudos dedicados ao Professor Doutor Nuno José Espinosa Gomes da Silva*, volume 1, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2013.

NEVES, ANTÓNIO CASTANHEIRA

- *Sumários de Processo Criminal*, Coimbra: [s.n.], 1968
- “Metodologia Jurídica: problemas fundamentais”, *BFDUC, Studia Iuridica 1*, Coimbra: Coimbra Editora, 1993

PALMA, MARIA FERNANDA

- *Direito Constitucional Penal*, Coimbra: Almedina, 2006

PALMA, MARIA FERNANDA E OTERO, PAULO

- “Revisão do regime legal do ilícito de mera ordenação social : parecer e proposta de alteração legislativa”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, volume XXXVII, n.º 2, 1996, p. 576

PEREIRA, ANTÓNIO BEÇA

- *Regime Geral das Contra-Ordenações e Coimas*, 10.^a Edição, Coimbra: Almedina, 2014

PINHEIRO, RUI E MAURÍCIO, ARTUR

- *A Constituição e o Processo Penal*, Coimbra: Coimbra Editora, 2007

PINHO, DAVID VALENTE BORGES DE

- *Das Contra-ordenações: Breves notas sobre o regime contraordenacional em geral, as contraordenações fiscais e as atinentes à Segurança Social*, Coimbra: Almedina, 2004

PINTO, ANTÓNIO AUGUSTO TOLDA

- *Código da Estrada Anotado e Legislação Complementar*, Coimbra: Coimbra Editora, 2002

PINTO, FREDERICO DE LACERDA DA COSTA

- “O ilícito de mera ordenação social e a erosão do princípio da subsidiariedade da intervenção penal” in AA. VV., *DPEE*, volume I, Coimbra: Coimbra Editora, 1998
- “A figura do assistente e o processo de contra-ordenação : acórdãos da Relação de Lisboa de 20 de Maio de 1998”, *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, ano 12, n.º 1, Janeiro – Março de 2002
- “Acesso de particulares a processos de contra-ordenação arquivado: um estudo sobre o sentido e os limites da aplicação subsidiária do Direito Processual Penal ao processo de contra-ordenação”, in AA. VV., *Estudos em Homenagem à Professora Isabel Colaço*, volume II, Coimbra: Almedina, 2002
- “As codificações sectoriais e o papel das contra-ordenações na organização do Direito Penal Secundário” in AA. VV., *DPEE*, volume III, Coimbra: Coimbra Editora, 2009
- “Direito de audição e direito de defesa em processo de contra-ordenação: conteúdo, alcance e conformidade constitucional”, *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, ano 23, n.º 1, Janeiro – Março de 2013

PRADEL, JEAN

- “La Célérité de la procédure pénale en droit comparé”, *Revue Internationale de Droit Pénal*, ano 66, 3.º e 4.º trimestres de 1995

PRATES, MARCELO MADUREIRA

- *Sanção administrativa geral: anatomia e autonomia*, Coimbra: Almedina, 2005

REBMANN, KURT, ROTH, WERNER E HERRMANN, SIEGFRIED

- *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten: Kommentare*, volumes 1 e 2, Estugarda: Kohlhammer, 2009

REGO, LOPES DO

- “Alguns problemas constitucionais do Direito das Contra-ordenações” in *Questões Laborais*, ano VIII, n.º 17, 2001

RIBEIRO, JOÃO SOARES

- “O auto de notícia de contravenção e de contra-ordenação. Valor probatório.” *Questões Laborais*, ano 1, n.º 3, 1994
- “Questões sobre o processo contra-ordenacional”, *Questões Laborais*, ano VIII, n.º 18, 2001
- “Natureza da decisão administrativa em processo de Contra-ordenação”, *Prontuário de Direito do Trabalho*, n.º 63, Janeiro – Abril de 2003

ROCHA, MANUEL LOPES, DIAS, MÁRIO GOMES E FERREIRA, MANUEL ATAÍDE

- *Contra-Ordenações: notas e comentários ao Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro*, Lisboa: Escola Superior de Polícia, 1985

RODRIGUES, ÁLVARO DA CUNHA GOMES

- “Controlo garantístico dos direitos do arguido pelo Juiz de Instrução”, *Direito e Justiça*, volume XIII, tomo III, 1999

RODRIGUES, ANABELA MIRANDA

- “A defesa do arguido; uma garantia constitucional em perigo no ‘admirável mundo novo’”, *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, ano 12, n.º 4, 2002

- “Celeridade e Eficácia: uma opção politico-criminal” in AA. VV., *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Jorge Ribeiro de Faria*, Coimbra: Coimbra Editora, 2003

ROSS, ALF

- *On Law and Justice*, Clark: The Lawbook Exchange LTD., 2004

SALINAS, HENRIQUE

- *Os limites objectivos do ne bis in idem e a estrutura acusatória no processo penal português*, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2014

SANTOS, BELEZA DOS

- “Ilícito penal administrativo e ilícito criminal”, *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 5, volume 1 e 2, 1945

SANTOS, GIL MOREIRA DOS

- “A estabilidade objectiva da lide em processo penal”, *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, ano 2, n.º 4, Outubro – Dezembro de 1992

SANTOS, MANUEL SIMAS e SOUSA, JORGE LOPES DE

- *Contra-ordenações: anotações ao Regime Geral*, Lisboa: Áreas Editora, 6.^a Edição, 2011

SANTOS, VÍTOR SEQUINHO DOS

- “O dever de fundamentação da decisão administrativa condenatória em processo contra-ordenacional”, *Colecção Formação Inicial do Centro de Estudos Judiciários: Contra-Ordenações Laborais*, 2.^a Edição, Maio de 2014

SIEBER, ULRICH

- “Límites del Derecho Penal: Fundamentos y desafíos del nuevo programa de investigación jurídico-penal en el Instituto Max-Planck de Derecho Penal extrajero e internacional”, tradução de Eduardo Demetrio Crespo, *Revista Penal*, n.º 22, 2008

SILVA, GERMANO MARQUES DA

- “Princípios gerais do Processo Penal e Constituição da Republica Portuguesa”, DIREITO E JUSTIÇA, volume III, 1987 e 1988
- *Do Processo Penal Preliminar*, Lisboa: Minerva, 1990
- “O direito de defesa em processo penal: parecer”, *Direito e Justiça*, volume XIII, Tomo 2, 1999
- *Curso de Processo Penal*, volume III, 3.º Edição, Lisboa: Verbo, 2009
- *Curso de Processo Penal*, volume I, 6.º Edição, Lisboa: Verbo, 2010
- *Direito Penal Português I, Parte Geral: Introdução e Teoria da Lei Penal*, 3.^a Edição, Lisboa: Verbo, 2010

SOARES, QUIRINO DUARTE

- “Convoações”, *Colectânea de Jurisprudência, Acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça*, ano 2, tomo III, 1994

SOTOMAYOR, LUCIA ALARCÓN

- *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales*, Navarra: Aranzadi, 2007

SOUSA, ALFREDO JOSÉ DE

- *Infracções fiscais - não aduaneiras: anotado e comentado*, Coimbra: Almedina, 1990

SUNDFELD, CARLOS ARI

- “A defesa nas sanções administrativas”, *Revista Forense*, ano 83, volume 298, Abril - Junho de 1987

TENREIRO, MÁRIO PAULO DA SILVA

- “Considerações sobre o objecto do processo penal”, *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 47, volume 3, 1987

VEIGA, RAUL SOARES DA

- “O juiz de instrução e a tutela de direitos fundamentais” in AA. VV., *Jornadas de Direito Processual Penal e Direitos Fundamentais*, Coimbra: Almedina, 2004

VELOSO, JOSÉ ANTÓNIO

- “Boas intenções, maus resultados: notas soltas sobre a investigação e o processo na supervisão financeira”, *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 60, volume 1, Janeiro de 2000
- “Questões hermenêuticas e de sucessão de leis nas sanções do regime geral das instituições de crédito: em especial a inibição de direitos de voto por violação de deveres de revelar participações qualificadas”, *Revista da Banca*, n.º 49, Janeiro – Junho de 2000

VILELA, ALEXANDRA

- *O Direito de Mera Ordenação Social: entre a ideia de “recorrência” e a de “erosão” do Direito Penal clássico*, Coimbra: Coimbra Editora, 2013
- “O Direito contra-ordenacional: um direito com futuro?”, *Anatomia do Crime, Revista de Ciências Jurídico-Criminais*, n.º 2, Julho – Dezembro de 2015

JURISPRUDÊNCIA

Tribunal Europeu dos Direitos do Homem

- Ac. TEDH, Caso Engel e outros c. Holanda de 08-06-1976, queixa n.º 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72
- Ac. TEDH, Caso Öztürk c. Alemanha, de 21-02-1984, queixa n.º 8544/79

Disponíveis em <<http://hudoc.echr.coe.int/>>

Tribunal de Justiça da União Europeia

- Ac. TJUE de 05-06-2012, Bonda, C-489/10, EU:C:2012:319

Disponível em <<https://curia.europa.eu/>>

Tribunal Constitucional

- Ac. TC n.º 38/86 de 19-02-1986, proc. n.º 89/84 (MONTEIRO DINIS)
- Ac. TC n.º 87/87 de 25-02-1987, proc. n.º 205/86 (MESSIAS BENTO)
- Ac. TC n.º 158/92 de 23-04-1992, proc. n.º 103/91 (MONTEIRO DINIZ)
- Ac. TC n.º 344/93, de 12-05-1993, proc. n.º 96/92 (MONTEIRO DINIZ)
- Ac. TC n.º 631/95, de 08-11-1995, proc. n.º 90/92 (FERNANDA PALMA)
- Ac. TC n.º 469/97, de 02-07-1997, proc.º n.º 87/96 , (VÍTOR DE ALMEIDA)
- Ac. TC n.º 278/99, de 05-05-1999, proc. n.º 1019/98 (TAVARES DA COSTA)
- Ac. TC n.º 319/99 de 26-05-1999, proc. n.º 668/98, (VÍTOR NUNES DE ALMEIDA)
- Ac. TC n.º 31/2000 de 12-01-2000, proc. n.º 293/99 (MARIA HELENA BRITO)
- Ac. TC n.º 50/2003, de 29-01-2003, proc. n.º 214/02 (MARIA DOS PRAZERES BELEZA)
- Ac. TC n.º 41/2004, de 14-01-2004, proc. n.º 375/2003 (FERNANDA PALMA)
- Ac. TC n.º 203/2004 de 24-03-2004, proc. n.º 694/03 (ARTUR MAURICIO)
- Ac. TC n.º 581/2004 de 28-09-2004, proc. n.º 665/03 (PAULO MOTA PINTO)

- Ac. TC n.º 325/2005 de 16-06-2005, proc. n.º 363/2005 (BRAVO SERRA)
- Ac. TC n.º 659/2006, de 28-11-2006, proc. n.º 637/06 (MÁRIO TORRES)
- Ac. TC n.º 313/2007 de 16-05-2007, proc. n.º 1051/06 (JOÃO CURA MARIANO)
- Ac. TC n.º 45/2008 de 23-01-2008, proc. n.º 676/07 (MÁRIO TORRES)
- Ac. TC n.º 226/2008 de 21-04-2008, proc. n.º 170/08 (VÍTOR GOMES)
- Ac. TC n.º 99/2009 de 03-03-2009, proc. n.º 11/CPP (RUI RAMOS)
- Ac. TC n.º 487/2009, de 28-09-2009, proc. n.º 272/09 (JOÃO CURA MARIANO)
- Ac. TC n.º 397/2012 de 28-08-2012, proc. n.º 576/12 (JOÃO CURA MARIANO)
- Ac. TC n.º 595/2012 de 06-12-2012, proc. n.º 499/12 (VÍTOR GOMES)
- Ac. TC n.º 49/2013 de 22-01-2013, proc. n.º 501/2012 (CATARINA SARMENTO E CASTRO);
- Ac. TC n.º 201/2014 de 03-03-2014, proc. n.º 70/12 (MARIA LÚCIA AMARAL)
- Ac. TC n.º 376/2016 de 08-06-2016, proc. n.º 1094/2015 (CARLOS CADILHA)
- Ac. TC n.º 674/2016 de 13-12-2016, proc. n.º 206/2016 (FÁTIMA MATA-MOUROS)

Disponíveis em <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>>

Supremo Tribunal de Justiça

- Ac. STJ de 16-10-2002, proc. n.º 02P2534 (BORGES DE PINHO)
- Ac. STJ de 28-11-2002, proc. n.º 02P467 (CARMONA DA MOTA)
- Ac. STJ de 12-10-2006, proc. n.º 05P4118 (RODRIGUES DA COSTA)
- Ac. STJ de 10-01-2007, proc. n.º 06P2829 (HENRIQUE GASPAR)
- Ac. STJ de 06-11-2008, proc. n.º 08P2804 (RODRIGUES DA COSTA)
- Ac. STJ de 03-11-2010, proc. n.º 103/10.3TYLSB.L1-A.S1 (MAIA COSTA)
- Ac. STJ de 09-12-2010, proc. n.º 156/10.4YFLSB (HENRIQUES GASPAR),
- Ac. STJ de 06-03-2014, proc. n.º 5570/10.2TBSTS-APL-A.S1 (ARMINDO MONTEIRO)

Disponíveis em <<http://www.dgsi.pt/>>

Tribunal da Relação de Coimbra

- Ac. TRC de 17-03-1999, proc. n.º 439/99 (SERAFIM ALEXANDRE)
- Ac. TRC de 29-03-2001, proc. n.º 440-2001 (SERRA LEITÃO)
- Ac. TRC de 11-06-2008, proc. n.º 401/07.3TBSRE.C2 (BELMIRO ANDRADE)
- Ac. TRC de 20-01-2010, proc. n.º 514/09.7TBCBR.C1 (ALBERTO MIRA)
- Ac. TRC de 27-06-2012, proc. n.º 272/09.5 (LUIS TEIXEIRA)
- Ac. TRC de 18-03-2015, proc. n.º 13/14.5T8SCD.C1 (VASQUES OSORIO)
- Ac. TRC de 25-06-2015, proc. n.º 555/14.2TTCBR.C1 (JORGE LOUREIRO)

Disponíveis em <<http://www.dgsi.pt/>>

Tribunal da Relação de Évora

- Ac. TRE de 03-05-1984, proc. n.º 38 (FERNANDO LOPES DE MELO) in CJ, Ano IX -1984, Tomo III, Associação Sindical dos Magistrados Judiciais Portugueses, p. 342 e 343
- Ac. TRE 08-04-2008, proc. n.º 109/08 (JOSÉ MARIA MARTINS SIMÃO) in CJ, Ano XXXIII, Tomo II - 2008, Associação de Solidariedade Social “ Casa do Juiz”, p. 276 e 277
- Ac. TRE de 21-02-1995, proc. n.º 633/94 (POLIBIO FLÔR)
- Ac. TRE de 15-06-2004, proc. n.º 378/04-1 (ALBERTO BORGES)
- Ac. TRE de 13-06-2006, proc. n.º 802/06-1 (ALBERTO BORGES)
- Ac. TRE de 28-10-2008, proc. n.º 1441/08-1 (JOÃO GOMES DE SOUSA)
- Ac. TRE de 11-11-2010, proc. n.º 1955/09.5TASTB.E1 (CARLOS BERGUETE COELHO)
- Ac. TRE de 11-10-2011, proc. n.º 892/09.8TBABF.E1 (FATIMA MATA-MOUROS)
- Ac. TRE de 27-03-2012, proc. n.º 1167/11.8TBOLH.E1 (JOÃO AMARO)
- Ac. TRE de 21-05-2013, proc. n.º 1284/12.7TBPTM.E1 (MARTINHO CARDOSO)
- Ac. TRE de 17-03-2015, proc. n.º 80/14.1TBORQ.E1 (SÉRGIO CORVACHO)

- Ac. TRE de 05-05-2015, proc. n.º 524/14.2TBPTG.E1 (JOÃO GOMES DE SOUSA)
- Ac. TRE de 26-04-2016, proc. n.º 463/15.0T8STC.E1 (JOÃO GOMES DE SOUSA)
- Ac. TRE de 18-04-2017, proc. n.º 116/16.1T8GDL.E1 (SÉRGIO CORVACHO)

Disponíveis em <<http://www.dgsi.pt/>>

Tribunal da Relação de Guimarães

- Ac. TRG de 25-10-2004, proc. n.º 1420/04-2 (ANSELMO LOPES)
- Ac. TRG de 13-06-2005, proc. n.º 602/05-2 (MARIA AUGUSTA)
- Ac. TRG de 11-12-2006, proc. n.º 2223/06-1 (TOMÉ BRANCO)
- Ac. TRG de 24-09-2007, proc. n.º 1403/07.1 (CRUZ BUCHO)
- Ac. TRG de 07-11-2016, proc. n.º 570/15.9T8VVDL.G1 (ELSA PAIXÃO)

Disponíveis em <<http://www.dgsi.pt/>>

Tribunal da Relação de Lisboa

- Ac. TRL de 25-09-2002, proc. n.º 0049354 (PEREIRA RODRIGUES)
- Ac. TRL de 03-12-2003, proc. n.º 5612/2003-3, (CARLOS ALMEIDA)
- Ac. TRL de 10-01-2007, proc. n.º. 8693/2006-4 (MARIA JOÃO ROMBA)
- Ac. TRL de 18-01-2007, proc. n.º 9803/2006-3 (RODRIGUES SIMÃO)
- Ac. TRL de 15-09-2011, proc. n.º 398/11.5TFLSB.L1, (JOÃO CARROLA)
- Ac. TRL de 08-07-2014, proc. n.º 6139/11.0ECLSB-C.L1-9 (TRIGO MESQUITA)
- Ac. TRL de 26-06-2014, proc. n.º 3132/13.1TALRS.L1-9 (MARIA DO CARMO FERREIRA)
- Ac. TRL de 04-02-2016, proc. n.º 42/15.1TNLSB.L1-9 (ANTERO LUÍS)
- Ac. TRL de 30-11-2016, proc. n.º 33951/15.8T8LSB.L1-4 (SÉRGIO ALMEIDA)

Disponíveis em <<http://www.dgsi.pt/>>

Tribunal da Relação do Porto

- Ac. TRP, de 09-07-2001, proc. n.º 769/2001 (SOUSA PEIXOTO) in CJ, ano XXVI, tomo IV

- Ac. TRP de 25-02-1998, proc. n.º 9711151, (MANUEL BRAZ)
- Ac. TRP de 09-07-2001, proc. n.º 316/2001 (AMÍLCAR ANDRADE)
- Ac. TRP de 27-05-2002, proc. n.º 0210139 (AMILCAR ANDRADE)
- Ac. TRP de 08-01-2003, proc. n.º 0210733 (ORLANDO GONÇALVES)
- Ac. TRP de 04-02-2004, proc. n.º 0345479 (CONCEIÇÃO GOMES)
- Ac. TRP de 09-02-2004, proc. n.º 0345075 (FERREIRA DA COSTA)
- Ac. TRP de 19-12-2007, proc. n.º 0714350 (JOAQUIM GOMES)
- Ac. TRP de 04-06-2008, proc. n.º 0842856 (ISABEL PAIS MARTINS)
- Ac. TRP de 01-10-2008, proc. n.º 0843223 (OLGA MAURÍCIO)
- Ac. TRP de 30-03-2016, proc. n.º 1837/15.1YSVNG.P1 (JORGE LANGWEG)

Disponíveis em <<http://www.dgsi.pt/>>

Supremo Tribunal Administrativo

- Ac. STA de 05-08-2013 (FRANCISCO ROTHES).

Disponível em <<http://www.dgsi.pt/>>

Tribunal Central Administrativo Sul

- Ac. TCAS de 14-04-2015, proc. n.º 08437/15 (JOAQUIM CONDESSO)

Disponível em <<http://www.dgsi.pt/>>

Parecer da Comissão Constitucional n.º 4/81 de 19-03-1981, publicado em Pareceres da Comissão Constitucional, 14.º Volume, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1983

Parecer da Comissão Constitucional n.º 18/81 de 27-06-1981, publicado em Pareceres da Comissão Constitucional, 16.º Volume, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1983

Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 26/2006 de 26-07-2006, publicado em Diário da República n.º152/2006, Série II de 2006-08-08

Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 84/2007, de 26-03-2008 publicado em Diário da República n.º 68/2008, Série II de 2008-04-07