

De LEGIBUS

IO

Dezembro de 2025

O REGIME GERAL DAS CONTRAORDENAÇÕES E A SUA EVOLUÇÃO: NECESSIDADE DE UMA REVISÃO PROFUNDA?

THE GENERAL REGIME OF ADMINISTRATIVE OFFENCES
AND ITS EVOLUTION: THE NEED FOR A THOROUGH REVISION?

CARLOS FERREIRA DA SILVA

REVISTA DE DIREITO
LAW JOURNAL

Faculdade de Direito — Universidade Lusófona
<https://revistas.ulusofona.pt/index.php/delegibus>

O REGIME GERAL DAS CONTRAORDENAÇÕES E A SUA EVOLUÇÃO: NECESSIDADE DE UMA REVISÃO PROFUNDA?*

THE GENERAL REGIME OF ADMINISTRATIVE OFFENCES
AND ITS EVOLUTION: THE NEED FOR A THOROUGH REVISION?

CARLOS FERREIRA DA SILVA**

SUMÁRIO: 1. A propósito do tema; 2. Traços fundamentais da evolução do IMOS; 2.1. O aparecimento do IMOS em Portugal; 2.2 Os regimes setoriais; 2.3. A responsabilidade contraordenacional das pessoas coletivas no RGCO, Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de janeiro, no Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, e no Decreto-Lei n.º 486/99, de 13 de novembro; 2.4. A subsidiariedade do RGCO; 3. O Decreto-Lei n.º 244/95, de 14/09 como tentativa falhada?; 4. As contraordenações que protegem bens jurídicos com dignidade penal?; 5. Em jeito de conclusão.

RESUMO: O IMOS foi instituído pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, com um claro objetivo: combater a hipercriminalização que se fazia sentir. Assim, as condutas que não necessitavam de pena, mas que, ainda assim, careciam de sanção (contraordenacional), seriam retiradas do direito penal e colocadas neste ramo do direito. Com base nesta ideia, é de louvar a bondade legislativa. Contudo, ao olharmos o rumo que o IMOS tem levado (e aqui sem qualquer juízo valorativo nesta sede), percebemos que os avanços e recuos são constantes e complexos. Assim, urge avaliar se o RGCO trazido pelo Decreto-Lei n.º 433/82 apresenta a capacidade de regular todo o IMOS enquanto ramo do direito sancionatório, ou se a diversificação de regimes setoriais põe em causa a sua existência. Para essa análise trazemos à colação alguns exemplos concretos.

PALAVRAS-CHAVE: Regime geral das contraordenações; regimes setoriais; contraordenações com dignidade penal; revisão.

* O presente trabalho foi desenvolvido no âmbito da unidade curricular de Direito das Contraordenações, do curso de Doutoramento, na Universidade Lusófona, agradecendo-se à Senhora Prof.^a Doutora Alexandra Vilela a discussão suscitada. Esta investigação foi financiada total ou parcialmente pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., sob o Financiamento UID/06331/2025 - <https://doi.org/10.54499/UID/06331/2025>.

** Assistente na Faculdade de Direito e Ciência Política da Universidade Lusófona. Investigador Associado no CEAD Francisco Suárez. Doutorando em Direito. Orcid: <https://orcid.org/0009-0000-8984-4493>. carlos.silva@ulusofona.pt.

ABSTRACT: The Administrative Offenses Legal Framework (Regime Geral das Contraordenações) was established by Decree-Law No. 433/82 of 27 October with a clear objective: to combat the over-criminalisation that had become increasingly apparent. Conduct that did not warrant the imposition of a criminal penalty, but nevertheless required a sanction (an administrative offence sanction), would therefore be removed from the scope of criminal law and placed within this branch of sanctioning law. From this perspective, the legislative initiative was undoubtedly commendable. However, when examining the path that the administrative offences system (ilícito de mera ordenação social – IMOS) has taken—without making any value judgment at this stage—it becomes clear that its development has been marked by constant and complex advances and setbacks. It is therefore necessary to assess whether the General Regime of Administrative Offences (RGCO), introduced by Decree-Law No. 433/82, is capable of governing the IMOS as a whole within the broader framework of sanctioning law, or whether the proliferation of sector-specific regimes undermines its coherence and even its very existence. To address this question, we examine a number of concrete examples.

KEYWORDS: General regime of administrative offenses; sectoral regimes; administrative offenses with penal dignity; review.

1. A PROPÓSITO DO TEMA

Cerca de quarenta anos depois da entrada em vigor do (atual) regime geral das contraordenações (RGCO), consideramos pertinente olhar criticamente para o rumo que este apresenta.

De facto, apesar de hoje estarmos muito mais evoluídos em termos tecnológicos – a ponto de o acesso aos diplomas normativos se encontrar facilitado à distância de um clique –, a verdade é que o legislador não parece tirar pleno partido dessa vantagem para assegurar a coerência normativa no processo legislativo.

Com efeito, e como teremos oportunidade de nos debruçar infra (ainda que de forma sucinta), o Ilícito de Mera Ordenação Social (doravante, IMOS) apresenta um rumo cada vez mais em crescendo, crescimento este que implica um alargamento das suas margens de atuação. Encontramos a purificação do direito penal como mote para o recurso ao IMOS (enquanto ilícito com a capacidade de regular os comportamentos sociais), não sendo

menos verdade que este *aliud*¹ começa a apresentar algum enviesamento, o que é, quanto a nós, preocupante.

Se um ramo do direito deste tipo não se posiciona com a mesma coerência que o regime que o criou (entenda-se, o Decreto-Lei 432/82, de 27/10), algo estará fora do controlo do legislador.

Mais grave ainda é quando o regime-quadro (ou aquilo que deveria ser) já não tem capacidade para sustentar todo o ramo jurídico que ele próprio, enquanto RGCO, veio implementar.

Em nosso entender, uma das causas que levou o RGCO a tal falta de capacidade para se apresentar como um *regime quadro* foi, justamente, o surgimento de uma diversidade de regimes jurídicos setoriais². Isto tem levado a uma *fragmentação e casuismo*³. Ora, o surgimento dos regimes setoriais com as suas regras próprias fez com que o RGCO perdesse o cunho de *lei quadro* e passasse a quase *lei residual*. Com efeito, este regime não é completamente ignorado, pois os regimes setoriais preveem uma aplicação do RGCO de forma subsidiária⁴.

Importa que nos questionemos sobre se esta remissão subsidiária permite afirmar que o RGCO é (ainda) verdadeiramente a *lei quadro* de todas as

1 Estamos diante da chamada *teoria-aliud* referida por Maurach e Zipf. Contudo, os A. referem que, já em 1994, o “*En el actual estado de desarrollo, la mejor manera de realizar una descripción de la infracción administrativa* (tradução mais semelhante ao ordenamento espanhol dado que apenas há o Direito das Contraordenações em Portugal e na Alemanha) *y de trazar delimitación con el ilícito penal es partir de un punto de vista mixto cualitativo-cuantitativo*”. Para mais e melhores considerações, Reinhart Maurach e Heinz Zipf, *Derecho Penal - Parte General*, [trad.] Jorge Bofill Genzsch e Enrique Aimone Gibson, (Buenos Aires: Atrea de Alfredo y Ricardo Depalma, Vol. I, 1996), 22-24. Para mais desenvolvimentos sobre a perspetiva na doutrina e jurisprudência alemãs a este respeito, veja-se Nuno Brandão, *Crimes e Contra-Ordenações: Da Cisão à Convergência Material - Ensaio para uma recompreensão da Relação entre o Direito Penal e o Direito Contraordenacional*, tese de Doutoramento da UC, pp. 90 e seguintes, disponível em: <https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/23886/1/Crimes%20e%20Contra-Ordena%C3%A7%C3%B5es.pdf#page=87&zoom=100,118,473>

2 Augusto Silva Dias e Rui Soares Pereira, *Direito das Contra-Ordenações*, (Coimbra: Almedina, 2.ª ed., 2024), 37.

3 Paulo Pinto de Albuquerque, *Comentário do Regime Geral das Contraordenações à luz da Constituição da República, da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*, 2.ª ed. atualizada, (Universidade Católica Editora, 2022), 17.

4 A título meramente exemplificativo podemos encontrar o art. 232.º, do Decreto-lei n.º 298/92, de 31 de dezembro (Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras). O mesmo, ainda que indiretamente, no art. 1.º, do Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de janeiro (Infrações Antieconómicas e Contra a Saúde Pública), que remete para o Regime Jurídico das Contraordenações Económicas (Decreto-Lei n.º 9/2021, de 29 de janeiro) que, por sua vez, no seu art. 79.º, remete para o RGCO.

contraordenações, não sem antes olharmos para alguns traços da evolução do IMOS.

2. TRAÇOS FUNDAMENTAIS DA EVOLUÇÃO DO IMOS

2.1. O APARECIMENTO DO IMOS EM PORTUGAL

O IMOS apresenta-se como um ilícito que tem em vista o sancionamento de condutas que não apresentam dignidade penal, mas cuja sanção se revela (ainda) necessária. Trata-se, neste âmbito, de ilícitos que não ofendem o mínimo ético a ponto de a intervenção do direito penal não dever (poder)⁵ ser chamada⁶.

O seu aparecimento dá-se em consequência do processo de transformação social que a Revolução Industrial imprimiu na sociedade. Com efeito, a transformação económica e social, marcada pela crescente complexificação dos tecidos sociais, intensificou e exigiu do Estado um pendor cada vez mais regulador⁷.

Antes do aparecimento do IMOS existia já a categoria das contravenções. Estas, apesar de terem natureza penal, eram tradicionalmente consideradas infrações de menor gravidade⁸.

Perante a necessidade de um maior intervencionismo do Estado, este procedeu a uma reorganização no sentido de fazer face a determinadas exigências⁹. Tais exigências implicaram a criação de uma multiplicidade de

5 Dizemos “poder” na medida em que a sua intervenção de *ultima ratio* implica a obediência a critérios de dignidade e carência de pena (*cf.* art. 18.º, da CRP).

6 Para Faria Costa, o mínimo ético demonstra que o direito penal é uma ética aplicada *in Direito Penal*, (Âncora Editora, 2026), 198. Entendimento que se distancia do IMOS. Também Reinhart Maurach e Heinz Zipf, *Derecho Penal - Parte General*, [trad.] Jorge Bofill Genzsch e Enrique Aimone Gibson, (Buenos Aires: Atrea de Alfredo y Ricardo Depalma, Vol. I, 1996), 26.

7 Para uma análise histórico-evolutiva desta problemática, veja-se, não só, mas sobretudo, Alexandra Vilela, *O Direito de Mera Ordenação Social: entre a ideia de “recorrência” e a de “erosão” do Direito Penal Clássico*, 2.ª ed., (Lisboa, Edições Universitárias Lusófonas, 2022), 88 e seguintes, e 147.

8 Américo Taipa de Carvalho, *Direito Penal - Parte Geral*, (Porto: UCP – Porto, 2016), 132.

9 Jorge de Figueiredo Dias, *Direito Penal - Parte geral - Tomo I*. (Coimbra: Gestlegal, 2019), Vol. I, 184. Ora, esta ideia estava já plasmada no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 232/79. Este diploma antecedeu o RGCO atual, tendo sido declarado organicamente inconstitucional. Note-se, ainda, que tal diploma, quando suscitou os problemas de inconstitucionalidade, era entendido como “uma lei-quadro para onde serão feitas remissões no futuro pelos diplomas que criem tipos legais nos quais se cominem coimas”, *in*

disposições legais reguladoras dos diversos setores da vida social (nomeadamente, economia, ambiente, urbanismo...) ¹⁰.

Contudo, uma nota a este propósito: a evolução do papel regulador do Estado conheceu, em boa verdade, dois momentos. Num primeiro momento, o Estado assumia uma intervenção mais direta em diversos domínios da vida social (saúde, economia, entre outros), os quais apresentavam uma dimensão regulatória mais limitada; e, num segundo momento, caracterizado (como hoje o vemos) pela descentralização e delegação destes poderes do Estado para entidades por si criadas (basta pensarmos nas entidades administrativas específicas dos determinados setores regulados).

É por isso que Alexandra Vilela sustenta que “é importante dizer que ele (Estado Regulador, acrescento nosso) se caracteriza pelo facto de o Estado-Nação delegar um conjunto de poderes regulatórios justamente nas autoridades reguladoras, enquanto ele, Estado, se abstém de intervir nesses mesmos setores” ¹¹. Aliás, o momento em que se estabiliza esta ideia é, sem sombra de dúvidas, com a criação da Lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo (Lei 67/2013, de 28 de agosto).

Efetivamente, se até então o regime relativo aos *delitos* ¹² económicos foi o primeiro a surgir e apresentava uma maior flexibilidade, a verdade é que paulatinamente foram notórios os frutos do alargamento a diversos setores cuja intervenção se mostrou essencial, por um lado, à manutenção de um Estado de Direito Social e, por outro lado, atendendo a questões de uma nova política criminal ¹³.

Silva Dias e Soares Pereira, *Direito das Contra-Ordenações*, 33-34. No preâmbulo do RGCO atualmente em vigor, diz-se: “Resumidamente, o aparecimento do direito das contraordenações ficou a dever-se ao pendor crescentemente intervencionista do Estado contemporâneo, que vem progressivamente alargando a sua ação conformadora aos domínios da economia, saúde, educação, cultura, equilíbrios ecológicos, etc”.

10 Taipa de Carvalho, *Direito Penal - Parte Geral*... 132.

11 Alexandra Vilela, “O Direito Sancionatório e o Estado Regulador no plano económico financeiro”, *VirtuaJus*, Belo Horizonte, v. 6, n.º 11, (2021): 51. Para mais e melhores considerações acerca dos motivos e vantagens da criação de autoridades administrativas para a Regulação (ainda que indireta, do Estado) de determinados domínios do Estado, veja-se Carlos Blanco de Moraes, “A Lei-Quadro das Entidades Reguladoras e o seu Estatuto de Independência”, *Revista JURISMAT*, Portimão, (2015): 155-167.

12 Chamamos *delitos* uma vez que não nos referimos a crimes, mas a condutas vistas como desprovidas de conteúdo ético in Vilela, *O Direito de Mera Ordenação Social*..., 88-89.

13 Taipa de Carvalho, *Direito Penal - Parte Geral*..., 132.

O IMOS remonta, em Portugal, ao ano de 1979 com a entrada em vigor do Decreto-lei n.º 232/79, de 24 de julho. Após um período marcado por um acentuado crescimento do direito penal, sentiu-se a necessidade premente de uma sua purificação, na medida em que os critérios de necessidade e de carência de pena não se revelavam adequados face a determinadas ofensas a certos bens jurídicos. É num domínio de elevada intervenção penal que a sua purificação se apresenta necessária e, até, obrigatória em face de um Estado de Direito materialmente democrático.

Na verdade, a primeira tentativa de combate à *hipercriminalização*¹⁴ que se fazia sentir levou à criação de uma nova categoria de infrações: as contravenções¹⁵. Estas representavam, na sua generalidade, delitos menos graves cuja punição se verificava com pena de multa.

Se é de louvar o seu aparecimento por se apresentar como uma muito superficial purificação do direito penal, o certo é que ficou aquém do desejado, na justa medida em que o tratamento dado às contravenções se apresentava semelhante ao dado ao crime, quer em termos processuais, quer quanto à natureza da sanção aplicada.

Tendo em vista a purificação do direito penal e o controlo/defesa de valores *naquelas áreas em que as condutas, apesar de socialmente intoleráveis, não ating(iam)em a dignidade penal*, surge, como já referimos, o RGCO, pelas mãos de Eduardo Correia¹⁶.

Assim, a criação de um ilícito que não punia com penas foi o caminho mais sensato, a par da configuração de uma nova estrutura do ilícito, a configuração da culpa e a competência processual e punitiva¹⁷. Aliás, segundo aquele Autor, o IMOS seria concebido *para as violações “longínquas ou indiretas de promoção do bem-estar” que colocassem “em perigo a frustração dos fins que o Estado-social prossegue”*¹⁸.

14 Expressão adotada por Figueiredo Dias, *Direito Penal - Parte geral - Tomo I...*, 180.

15 A sua criação remonta ao Código Penal de 1852 que dispunha, no seu art. 3.º que “Considera-se contravenção o facto voluntário punível, que unicamente consiste na violação, ou na falta de observância das disposições preventivas das Leis e Regulamentos, independentemente de toda a intenção maléfica”, disponível em: <https://www.fd.unl.pt/anexos/investigacao/1829.pdf>.

16 Itálico presente no preâmbulo do RGCO, o Decreto-Lei n.º 433/82.

17 Silva Dias e Soares Pereira, *Direito das Contra-Ordenações...*, 31 e 32.

18 Eduardo Correia, *Boletim da Faculdade de Direito*, Vol. XLIX, (1973): 267.

Sucede que a purificação se verificou não pelo abandono da categoria das contravenções como foi o propósito do Decreto-Lei n.º 232/79, antes pela proibição de criar ilícitos contravencionais, que, como se sabe, tinham natureza penal. Operou-se, assim, uma clara separação na tutela: as contravenções que tinham dignidade penal transformaram-se em crimes e as que não apresentavam dignidade penal, passariam a figurar (se se mostrasse necessário) no novo ilícito, o IMOS¹⁹.

Contudo, a vigência do Decreto-Lei n.º 232/79 não foi pacífica a ponto de ter sido declarado organicamente inconstitucional. Entre as várias possibilidades apontadas, aquela que nos parece ser a mais relevante é a que tem que ver com o facto de ter sido o governo a legislar sobre o direito das contraordenações, um ramo que, não obstante as inúmeras divergências acerca da sua natureza jurídica, se situa no direito penal em sentido amplo ou, pelo menos, no âmbito do direito sancionatório.

Além disso, um outro problema colocar-se-ia relativamente à admissibilidade de responsabilidade objetiva²⁰. Com efeito, até à reforma de 1995, admitia-se, ainda que excecionalmente, a responsabilização pela prática de uma contraordenação *independentemente do carácter censurável do facto*²¹.

Sucede que, diante deste panorama, em 1982, entrou em vigor o novo RGCO pelo Decreto-Lei n.º 432/82 que se manteve, no essencial, semelhante àquele diploma revogado.

Uma nota final quanto à natureza deste tipo de ilícito. Se é certo que, como já o referimos, ainda que *en passant*, o criador do IMOS o concebeu como um ilícito que se encontrava fora do Direito Penal, hoje já não podemos ver as coisas desse modo.

Efetivamente, o RGCO foi concebido para criar um ilícito desprovido de relevância ética e pretende acautelar condutas suscetíveis de comprometer os fins prosseguidos pelo Estado Regulador.

Todavia, a evolução legislativa e o progressivo alargamento material do âmbito das contraordenações conduziram a uma aproximação entre

19 Tal necessidade afirmou-se no próprio preâmbulo do Decreto-Lei n.º 232/79, quando se afirma que "... se sente cada vez mais instante a necessidade de dispor de um ordenamento sancionatório alternativo e diferente do direito criminal".

20 Teresa Pizarro Beleza, *Direito Penal*, (2.ª ed., Lisboa: AAFDL. Vol. I, 1984), 125-128.

21 Art. 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, na sua versão originária.

determinados setores do IMOS e áreas tradicionalmente associadas ao direito penal. Além disso, a *hipercomplexidade* das sociedades não ficou estanque com a criação do IMOS em 1982, pelo que, nos dias de hoje, esta compreensão deve ser vista de uma forma mais atualista, que tenha em vista a existência de contraordenações que protegem bens jurídicos com dignidade penal (mas que não carecem de pena). Sobre isto debruçar-nos-emos, ainda que de forma direcionada, infra.

Por isso, e não obstante as inúmeras divergências que penalistas e administrativistas têm acerca da natureza do IMOS, somos tentados a considerá-lo como sendo um ilícito (próprio) distinto do direito penal em sentido estrito, mas pertencente à *ciência do direito penal total (conjunta)*²².

2.2. OS REGIMES SETORIAIS

A criação de regimes setoriais para a regulação de certos setores de atividade apresenta-se umbilicalmente ligada ao que deixámos já suprarreferido.

Sucedee, contudo, que a própria ordenação da vida social está em constante mutação. O aumento de atividades que detêm uma margem, ainda que ínfima, de riscos faz com que o Direito (enquanto disciplina) se deva preocupar com a concreta ordenação.

Como deixámos também salientado, o próprio legislador do RGCO (quer do regime revogado, quer do regime atualmente em vigor) estava ciente do

22 Expressão de Von Liszt. Nesta ciência, autores como José de Faria Costa *in Direito Penal*, (Âncora Editora, 2026), 37 e, mais tarde, Alexandra Vilela *in O Direito de Mera Ordenação Social...*, 288) inserem o IMOS. O primeiro A. dedica, inclusivamente, um ensaio às Contraordenações Laborais, afirmando (e passamos a citar): “O quadro em que nos vamos mover está, à partida, apoditicamente determinado. Só nos interessam os ilícitos que se prendam com a chamada ‘ciência do direito penal total’”, *in Questões Laborais*, (Coimbra Editora, 2001), 3. Na verdade, e concordando inteiramente com estes, mas olhando ao que Alexandra Vilela defende, o legislador, na sua tarefa, utiliza as disciplinas pertencentes àquela ciência, para que estas o “orientem” na sua tarefa. Neste sentido, a política criminal, numa atividade concatenada com a criminologia, é que ditará a maior ou menor necessidade de punir as condutas como crimes ou como contraordenações. Assim, o IMOS apresenta-se mais próximo do Direito Penal em sentido amplo. Veja-se, também, Jorge de Figueiredo Dias, que situa a problemática das contraordenações em um capítulo intitulado “Os limites do direito penal”, *in Figueiredo Dias, Direito Penal - Parte geral - Tomo I...*, 178 e ss. Também Alexandra Vilela afirma que o direito penal tem “nas suas franjas, nas suas zonas limítrofes, o direito de mera ordenação social”, *ibidem* p. 288. Em posição diversa, além de Eduardo Correia, encontramos Augusto Silva Dias e Rui Soares Pereira que consideram que o IMOS se trata de um ramo do direito público sancionatório, que se situa entre o direito administrativo e o direito penal (*op. cit.*, 50-51).

crescente intervencionismo a que o Estado se encontrava sujeito. Para tal, o alargamento da regulamentação aos diversos setores de atividade apresentou-se como uma necessidade imperiosa.

Além disso, e como forma de efetivar as diversas prescrições das mais diversas áreas, surge o IMOS para garantia efetiva desse cumprimento. Assim, o IMOS é como que o “auxiliador” do *Estado Regulador* na efetivação e cumprimento das prescrições de pendor mais administrativo (setoriais), apresentando as consequências para o seu não cumprimento²³. E esta garantia coloca-se nas mais diversas áreas onde o direito penal não pode intervir por se apresentar desprovido de legitimidade.

Chamámos à colação o problema do crescente intervencionismo do Estado que implicou um acompanhamento dos diversos ramos do Direito, entre eles o IMOS. Isto apenas para percebermos como a criação de regimes setoriais apresentou e apresenta alguma razão de ser.

Se, por um lado, o RGCO pode já não estar apto a acompanhar a evolução da ordenação da vida em sociedade, também não é menos certo que isso não pode ser o motivo para que aquele regime fique fossilizado.

Em nada nos devemos opor à criação de regimes setoriais, justamente porque as atividades que os mesmos visam tutelar apresentam especificidades e particularidades. Contudo, o problema pode começar a colocar-se se atendermos à criação de regimes cuja matriz não é a *lei quadro* das contraordenações.

Note-se, a este propósito, que podemos encontrar algumas incompatibilidades na criação dos chamados *regimes setoriais*. A este respeito, Alexandra Vilela chama-nos à atenção, a ponto de afirmar que o RGCO tem visto as suas previsões normativas “serem ultrapassadas por outros ‘minirregimes’ gerais que, por sua vez, se integram em diplomas setoriais”²⁴.

Assim, em nosso entender, urge repensar o RGCO, não tanto numa perspectiva de o revogar, mas de repensar o seu verdadeiro valor de *lei quadro*. Para tal, podemos olhar o exemplo do direito penal, no qual a criação de leis extravagantes não implica uma alteração dos critérios consagrados no código penal.

Ora, se o Decreto-Lei n.º 433/82 trouxe a (nova e tão esperada) categoria das contraordenações para o ordenamento jurídico português, tal significa

23 Figueiredo Dias, *Direito Penal - Parte geral - Tomo I...*, 184.

24 Vilela, *O Direito de Mera Ordenação Social...*, 359.

que este regime apresenta a base de todas as contraordenações, pelo que toda a regulamentação das mesmas deverá tê-lo como seu referente.

Sucedo que não encontramos isso na maioria das situações, questão a que infra nos iremos debruçar, não sem antes referir que tudo isto apresenta “graves consequências para a coerência interna do sistema legal contraordenacional”²⁵.

É sobre isto que teceremos um ou outro apontamento, passando também por um ou outro problema em especial.

2.3. A RESPONSABILIDADE CONTRAORDENACIONAL DAS PESSOAS COLETIVAS NO RGCO, NO DECRETO-LEI N.º 28/84, DE 20 DE JANEIRO²⁶ E NO DECRETO-LEI N.º 298/92, DE 31 DE DEZEMBRO²⁷ E NO DECRETO-LEI N.º 486/99, DE 13 DE NOVEMBRO²⁸

Um dos problemas que podemos encontrar prende-se com a responsabilidade contraordenacional das pessoas coletivas face aos critérios de imputação previstos no RGCO e em dois regimes setoriais (escolhidos entre vários possíveis).

Como regra, o IMOS consagra um *critério de equiparação* das pessoas coletivas às pessoas singulares²⁹ através de um princípio de responsabilidade contraordenacional³⁰.

Contudo, se estivermos bem atentos ao teor normativo do art. 7.º, do RGCO, encontramos uma total e absoluta abertura à responsabilidade

25 Figueiredo Dias, *Direito Penal - Parte geral - Tomo I...*, 185.

26 Infrações antieconómicas e contra a saúde pública.

27 Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras.

28 Código dos Valores Mobiliários.

29 Vejam-se: Teresa Serra, “Contra-ordenações: responsabilidade de entidades colectivas (A propósito dos critérios de imputação previstos no regime geral do ilícito de mera ordenação social e em diversos regimes especiais. Problemas de (in)constitucionalidade”, *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Coimbra, A.9, n.2 (abril-junho 1999): 189; Inês Fernandes Godinho, *A responsabilidade solidária das pessoas colectivas em direito penal económico*, (Coimbra: Coimbra Editora, 2007), 93-94; Alexandra Vilela, “A responsabilidade contra-ordenacional da pessoa colectiva no contexto do ‘Estado Regulador’”, Coord. Maria Fernanda Palma, Augusto Silva Dias e Paulo de Sousa Mendes, *Estudos sobre Law Enforcement, Compliance e Direito Penal*, (Coimbra: Almedina, 2018), 114 e *O Direito de Mera Ordenação Social...*, 609.

30 Paulo Pinto de Albuquerque, *Comentário do Código Penal à luz da Constituição da República...*, 143.

das pessoas coletivas. Na verdade, ao serem equiparados às pessoas singulares, os entes coletivos podem ser responsáveis pela prática de qualquer contraordenação.

Isto significa que no RGCO a entidade coletiva pode ser responsável por todas as contraordenações, ao passo que no código penal o leque dos possíveis crimes sob os quais a entidade coletiva pode ser responsabilizada por tal prática se apresenta taxativo^{31/32}.

Até este momento não nos parece existirem problemas de maior, salvo o facto de os critérios de imputação previstos no art. 11.º, do CP, serem bastante menos restritivos dos que se encontram previstos no RGCO, no art. 7.º. Tal situação poderá levantar problemas relativos à *ultima ratio* que caracteriza o direito criminal.

Não obstante o exposto, a nossa análise centrar-se-á apenas na responsabilidade contraordenacional tendo por base os diplomas referidos supra. É sobre isso que nos deteremos nas próximas linhas, tendo como pano de fundo as ideias que deixámos lançadas.

Se nos confrontarmos com o teor dos dispositivos legais que preveem a responsabilidade das pessoas ou entes coletivos a título contraordenacional, saltam-nos à vista diversas diferenças que importam para aquilo que nos vem inquietando³³.

Começando pelo disposto no art. 7.º, n.º 2, do RGCO³⁴, encontramos um critério genérico de responsabilização ao qual a doutrina chama de “teoria da identificação”³⁵. Este critério reduz-se a um modelo de responsabilidade das

31 Cfr. art. 11.º, do CP. Nesta sede, o legislador foi cauteloso a ponto de estabelecer o critério geral de responsabilização das pessoas singulares (n.º 1) e o critério excecional, típico e taxativo para as pessoas coletivas (n.ºs 2 e seguintes). Alexandra Vilela, sustentada em Augusto Silva Dias e Teresa Serra e merecendo a nossa total concordância, refere que o legislador se afastou, claramente, da opção do art. 11.º, do CP, punindo mais severamente o ilícito penal do que o IMOS, o que se apresenta desproporcionado in *O Direito de Mera Ordenação Social*, 116.

32 Neste sentido, Paulo Pinto de Albuquerque, *Comentário do Código Penal à luz da Constituição da República...*, 58 (57).

33 A este respeito Alexandra Vilela refere, justamente, que “... os problemas legais do IMOS não se esgotam no seio do próprio RGCO. Pelo contrário, ultrapassam-no de uma forma significativa, pelo que não raramente encontramos diplomas setoriais que consagram preceitos que derogam aquela lei-quadro”, in *O Direito de Mera Ordenação Social*, 608-609.

34 “As pessoas coletivas ou equiparadas serão responsáveis pelas contraordenações praticadas pelos seus órgãos no exercício das suas funções”.

35 Teresa Serra, “Contra-ordenações: responsabilidade de entidades colectivas”, 190.

pessoas coletivas pelos atos praticados pelos seus órgãos, o que se nos apresenta, em parte, mais restritivo do que os que veremos de seguida, o mesmo acontecendo no que toca ao domínio criminal (art. 11.º, n.ºs 2 e ss., do CP)³⁶.

De facto, a possibilidade de responsabilizarmos a pessoa coletiva pelos atos praticados por sujeitos que não integrem formalmente os seus órgãos coloca-se como problemática à luz do critério geral consagrado naquele preceito, o qual parece reconduzir a imputação apenas à atuação dos órgãos no exercício das suas funções.

Com efeito, a delimitação entre órgãos e meros representantes assume aqui particular relevância, na medida em que poderá dela depender a extensão da imputação da responsabilidade contraordenacional à pessoa coletiva, ou a sua eventual exclusão quando estejam em causa atuações que, não sendo formalmente orgânicas, ainda assim se projetam na esfera jurídica da entidade.

Em face do disposto no art. 7.º, n.º 2, do RGCO, importa chamar uma questão à colação. Será que podemos responsabilizar, à luz deste critério mais restritivo de responsabilidade, um representante do ente coletivo, seja ele legal ou voluntário? De facto, a possibilidade de responsabilizarmos a pessoa coletiva pelos atos de terceiros (representantes que não pertençam aos órgãos) pode encontrar-se afastada à luz do critério geral (art. 7.º, n.º 2, do RGCO).

Imaginemos a situação de um funcionário que atua em nome da pessoa coletiva, justamente nessa qualidade e no seu horário laboral. Imagine-se, ainda, que dessa atuação resulta a prática de uma contraordenação. A questão que se levanta é: poderá ou não a pessoa coletiva vir a responder por tal prática? Efetivamente há casos em que o funcionário não pertence aos órgãos, apesar de, como veremos infra, existir uma tendência jurisprudencial nesse sentido.

Não iremos, no entanto, debater todo o leque de possibilidades, uma vez que há, como vimos, quem entenda que está implícita esta situação no

36 A este respeito, não podemos, ainda assim, deixar de concordar com Inês Fernandes Godinho que, a propósito do art. 11.º, do CP, nos refere que o problema deve colocar-se pela compreensão do que seja o exercício das suas funções. Compreende-se a bondade de tal entendimento, ainda que admitamos que possam surgir, aqui e ali, algumas dúvidas quanto ao alcance. Assim, remetemos a análise para Fernandes Godinho, *A responsabilidade solidária das pessoas colectivas...*, 93-102.

critério geral (de base) e há, por outro lado, quem entenda que não. É nossa perspetiva que, não obstante possamos admitir um alargamento dos sujeitos cuja atuação pode ser imputada à pessoa coletiva, o critério consagrado no art. 7.º, n.º 2, do RGCO deve ser alterado.

Seguindo de perto Teresa Serra, a admissibilidade de tal alargamento deverá fundar-se, ainda, na *teoria da identificação*, porquanto os atos do representante, sendo atos dele próprio, produzirão efeitos na esfera do representado. No entanto, a essência deste critério fundamenta-se em uma *teoria da representação*³⁷.

Olhemos, agora, para os três diplomas setoriais que elegemos.

Começando pelo disposto no art. 3.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 28/84, na sua redação originária³⁸, encontramos já um claro alargamento do leque de potenciais autores de factos que legitimam a responsabilização a título contraordenacional das pessoas coletivas ou de entes equiparados.

Atento o teor literal, podemos ver que não são apenas os atos praticados pelos órgãos da pessoa coletiva, mas também os dos seus representantes.

Por outro lado, se atendermos ao disposto no art. 203.º, do Decreto-Lei n.º 298/92, também na sua redação originária³⁹, podemos encontrar um leque ainda mais abrangente de possíveis autores que possam responsabilizar contraordenacionalmente a pessoa coletiva.

Nestes dois últimos diplomas encontramos, em comum, o facto de se apresentarem como uma espécie de *regimes gerais setoriais*. Diríamos que o Decreto-Lei n.º 28/84 foi o primeiro *regime setorial* que, não obstante ter entrado em vigor pouco mais de um ano após a entrada do regime quadro das contraordenações (RGCO), se apresentou como o marco que iniciou a travessia do *viés* daquele regime com os regimes setoriais⁴⁰.

37 Serra, “Contra-ordenações: responsabilidade de entidades colectivas...”, 192.

38 “1 - As pessoas coletivas, sociedades e meras associações de facto são responsáveis pelas infrações previstas no presente diploma quando cometidas pelos seus órgãos ou representantes em seu nome e no interesse coletivo; 2 - A responsabilidade é excluída quando o agente tiver atuado contra ordens ou instruções expressas de quem de direito.”

39 “1 - As pessoas coletivas, ainda que irregularmente constituídas, e as associações sem personalidade jurídica são responsáveis pelas infrações cometidas pelos membros dos respetivos órgãos e pelos titulares de cargos de direção, chefia ou gerência, no exercício das suas funções, bem como pelas infrações cometidas por representantes do ente coletivo em atos praticados em nome e no interesse deste.”

40 Não podemos esquecer o Decreto-Lei n.º 46193, de 18/02/1965, que criou, no Ministério da Economia, a Inspeção-Geral das Atividades Económicas e definiu as suas atribuições e competência.

Por último, o disposto no art. 401.º, do Decreto-Lei n.º 486/99, de 13 de novembro⁴¹. Encontramos, nesta sede, aquilo que consideramos ser o momento em que se dá uma verdadeira rotura ao nível dos critérios de imputação da responsabilidade das pessoas coletivas.

Analisando um pouco o disposto no art. 401.º, n.º 2, encontramos as expressões “... ou em seu nome ou por sua conta”. Com efeito, urge compreender se esta expressão configura, por um lado, um alargamento dos critérios de imputação e, por outro, um desvio ao critério consagrado na lei-quadro das contraordenações.

Atuar em nome da pessoa coletiva pode representar, em si mesmo, uma ideia de atuação em nome do órgão, o que configura necessariamente o critério genérico previsto no RGCO.

Por seu turno, atuar “por sua conta” pressupõe uma atuação do sujeito autónoma à vontade da pessoa coletiva, ainda que, evidentemente, tal represente um benefício para a sociedade.

Com efeito, é esta parte do enunciado legal que consideramos que quebra, justamente, a harmonia com o critério consagrado no RGCO. Se bem interpretamos o disposto neste art. 401.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 486/99, de 13 de novembro, o critério aqui adotado não se baseia tanto num modelo de imputação orgânico – como o verificado no RGCO –, mas num modelo de imputação funcional⁴², assente num critério de heterorresponsabilidade⁴³.

Assim, por exemplo, o funcionário que atuar ilicitamente com o objetivo de beneficiar a pessoa coletiva, sem que exista uma ordem proveniente dos órgãos, permitirá ver a sua conduta ser imputada contraordenacionalmente àquela pessoa coletiva⁴⁴.

Ora, este Decreto apresentou-se anterior ao RGCO de 1979. Isto não deixa de ser pertinente se pensarmos nos problemas que hoje o RGCO nos levanta quanto a uma certa desconformidade e dispersão dos diplomas legais face ao regime quadro.

41 “2 - As pessoas coletivas e as entidades que lhes são equiparadas no número anterior são responsáveis pelas contraordenações previstas neste Código quando os factos tiverem sido praticados, no exercício das respetivas funções ou em seu nome ou por sua conta, pelos titulares dos seus órgãos sociais, mandatários, representantes ou trabalhadores.”

42 Silva Dias e Soares Pereira, *Direito das Contra-Ordenações...*, 115.

43 Para mais concretizações sobre o modelo de heterorresponsabilidade, veja-se Figueiredo Dias, *Direito Penal - Parte geral - Tomo I...*, 348.

44 Vilela, “A responsabilidade contra-ordenacional da pessoa colectiva no contexto do ‘Estado Regulador’”, 118.

Com os exemplos aqui trazidos consideramos que é possível observar que há efetivamente algo a que o legislador se deve debruçar. Com efeito, não se vislumbram apenas (meras) divergências entre os candidatos a sujeitos que podem implicar a responsabilização da pessoa coletiva. Trata-se, em nosso entender, de uma verdadeira alteração do modelo de imputação previsto e que não coincide diretamente com o do RGCO.

Diante das diversas dificuldades que se foram sentindo, o Conselho Consultivo da PGR foi chamado a pronunciar-se, justamente, sobre a amplitude do art. 7.º, n.º 2, do RGCO. Em parecer n.º 11/2013, DR 2.ª Série, n.º 178, de 16-09-2013, afirma-se que:

“O preceito do n.º 2 do artigo 7.º do Regime Geral das Contraordenações deve ser interpretado extensivamente, como, aliás, tem sido feito pela jurisprudência, incluindo do Tribunal Constitucional, de modo a incluir os trabalhadores, os administradores e gerentes e os mandatários ou representantes da pessoa coletiva ou equiparada, desde que atuem no exercício das suas funções ou por causa delas⁴⁵” (...) “... a jurisprudência tem vindo a interpretar o RGCO de forma evolutiva, passando de um modelo de imputação orgânica para um modelo de imputação funcional, em que o sentido da expressão “órgão no exercício das funções” usado no artigo 7.º do RGCO é entendido como incluindo os trabalhadores ao serviço da pessoa coletiva ou equiparada (...)”⁴⁶.

Salvo melhor entendimento, e na senda de Augusto Silva Dias e Rui Soares Pereira, esta solução não é de aceitar, e por duas ordens de fatores.

Em um primeiro momento, e salvo o devido respeito, não nos parece ser forte um dos argumentos utilizados pela PGR no parecer em análise, na justa medida em que a Jurisprudência tem seguido essa tendência. Com efeito, a tendência jurisprudencial não deve servir de fundamento cego à doutrina e ao legislador. Importa não perder de vista que o nosso sistema é legalista.

Por outro lado, o que verdadeiramente está aqui em causa é uma analogia (proibida), que levará, sem grandes dúvidas, à violação do princípio da

45 Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 11/2013, DR 2.ª Série, n.º 178, de 16-09-2013, p. 28814 (4), disponível em: <https://files.diariodarepublica.pt/2s/2013/09/178000000/2881428827.pdf>.

46 Parecer referido, p. 28816, (2.1).

legalidade⁴⁷, pelo que deve ser de afastar. Não nos esqueçamos, como tivemos oportunidade de referir, que consideramos o IMOS como pertencente à Ciência do Direito Penal total (conjunta).

Deste modo, sustentados em Augusto Silva Dias e Rui Soares Pereira, consideramos que a posição do Parecer da PGR está ferida de legitimidade, apesar de sustentada em critérios jurisprudenciais. Não há, em nosso entender, forma de sustentar a admissibilidade de tal entendimento pois a letra do art. 7.º, n.º 2, do RGCO, ao referir-se a *órgãos* limita os candidatos positivos e negativos da previsão legal.

Diante do exposto, que podemos dizer?

É realmente complexo olharmos para o rumo que o IMOS está a tomar e dizermos que o problema levantado deve ser resolvido de uma forma ou de outra forma. Efetivamente, se é certo que analisámos apenas três diplomas setoriais posteriores ao regime quadro do IMOS e apenas em relação a um concreto problema – a responsabilidade contraordenacional das pessoas coletivas ou entes equiparados –, também é certo que os problemas não se colocam apenas nestes domínios⁴⁸.

E os problemas agudizam-se, não tanto pelo facto de ser inadmissível ou inaceitável pugnarmos por um critério de imputação mais lato ou abrangente em sede contraordenacional, mas pelo facto de os regimes posteriores ao regime quadro do IMOS serem os que preveem o critério de alargamento. Na verdade, urge que nos questionemos sobre qual a necessidade de que o RGCO, que trouxe este *aliud* relativamente ao direito penal, tenha força diante do surgimento de diversos regimes setoriais que alargam os seus critérios de imputação.

Diante disto, e se fôssemos chamados a comentar tal desconformidade, seríamos obrigados a dizer que o problema está na falta de coerência

47 Alexandra Vilela, “Responsabilidade Contra-ordenacional da Pessoa Colectiva”, Coord. Maria Fernanda Palma, Augusto Silva Dias e Paulo de Sousa Mendes, *Novos Estudos sobre Law Enforcement, Compliance e Direito Penal*, (Coimbra: Almedina, 2020), 407, considerando que estamos diante de uma verdadeira analogia (proibida). Ainda sobre a analogia, José de Faria Costa, *Direito Penal...*, 153-157. Também Silva Dias e Soares Pereira, *Direito das Contra-Ordenações...*, 116.

48 Não é esta a sede própria para um levantamento exaustivo de todas as incongruências, incompatibilidades e, até, inconstitucionalidades que podem existir a este propósito. Na verdade, é de duvidar que hoje possamos perceber todos os problemas que existem a este respeito dada a dispersão legislativa e a criação de *microrregimes* setoriais.

que o legislador criou com a aprovação de regimes setoriais à revelia do RGCO.

Assim, impõe-se reconhecer que o problema não reside apenas numa divergência pontual, antes numa certa tensão entre o modelo de imputação consagrado no RGCO e os modelos adotados nos regimes setoriais.

Com efeito, se é certo que, como afirmado no Parecer do Conselho Consultivo da PGR analisado, o RGCO deve ser interpretado de forma evolutiva, não é menos certo que tal evolução não pode ser sustentada exclusivamente na adaptação sistemática operada pelos regimes setoriais posteriores, sob pena de inversão da relação entre lei-quadro e legislação especial.

Neste sentido, a questão não se coloca tanto em termos de rejeição do modelo vigente, antes de uma redefinição do seu papel central no sistema contraordenacional.

Tal redefinição não exige necessariamente uma rutura com o regime atual, mas poderá justificar uma clarificação do âmbito subjetivo de imputação consagrado no RGCO, de modo a evitar que a existência de diversas soluções setoriais comprometa a unidade dogmática do sistema.

Não menos importante, tal evolução pode colocar problemas ao nível da previsibilidade para o destinatário das normas contraordenacionais. De facto, se este passa a ter de orientar a sua atuação não pelo critério de imputação constante do regime-quadro, mas antes pelos sucessivos alargamentos introduzidos pela legislação setorial, isto poderá implicar uma quase criação de diplomas setoriais especializados. E tal é, com efeito, complexo e de difícil cumprimento das exigências do princípio da legalidade (art. 2.º, do RGCO).

2.4. A SUBSIDIARIEDADE DO RGCO

A par desta análise encontramos, ainda, o disposto nos termos do n.º 2, do art. 1.º, da versão originária do DL 28/84, que dispunha que “Às contraordenações previstas neste diploma é aplicável, subsidiariamente, o regime geral das contraordenações”. Neste conspecto, encontramos a aplicação subsidiária do RGCO, o mesmo regime que fora criado para regulamentar as contraordenações e que importou para o direito português esta categoria de ilícito.

Sucede que, a título de nota, a atual versão do Decreto-Lei n.º 28/84⁴⁹ dispõe que “Às contraordenações económicas previstas neste diploma é aplicável, subsidiariamente, o Regime Jurídico das Contraordenações Económicas (RJCE)”. Ora, isto significa que na sua versão atual o RGCO é aplicável, apenas e só, caso o RJCE não disponha de qualquer norma regulamentadora daquela circunstância, uma vez que este último regime remete subsidiariamente para o RGCO (*cf.* art. 79.º, do RJCE).

Contudo, e espante-se o leitor mais desatento, também o Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, quer na versão originária, quer na atualmente em vigor, dispõe no art. 232.º que “Às infrações previstas no presente capítulo é subsidiariamente aplicável, em tudo que não contrarie as disposições dele constantes, o regime geral dos ilícitos de mera ordenação social”.

Ora, vistas bem as coisas, encontramos dois (grandes) problemas com esta previsão legal. O primeiro é o de, uma vez mais, o RGCO ser colocado em segundo plano, sendo de aplicação subsidiária, a ponto de o Decreto-Lei n.º 298/92 referir que o RGCO é subsidiariamente aplicável *desde que não contrarie as disposições constantes do DL*. O segundo é o que se prende com o teor literal da parte final da previsão referida. Reparemos que é subsidiariamente aplicável o *regime dos ilícitos de mera ordenação social*. Não seria, antes, o RGCO que pertence ao IMOS?

O rumo que o RGCO está a levar em termos sistemáticos é passível de crítica, algo a que nos debruçaremos, não sem antes passar pelo Decreto-Lei n.º 244/95, de 14/09.

3. O DECRETO-LEI N.º 244/95, DE 14/09 COMO TENTATIVA FALHADA?

Diante do surgimento exponencial de regimes setoriais e o distanciamento destes do RGCO seria expectável que o legislador tivesse aproveitado a alteração operada pelo Decreto-Lei n.º 244/95, de 14/09 ao RGCO, para proceder a uma certa arrumação (entenda-se, uma atualização)⁵⁰.

⁴⁹ Versão conforme as alterações da Lei n.º 4/2024, de 15/01.

⁵⁰ As alterações ao RGCO foram as seguintes:

- DL n.º 91/2024, de 22/11
- Lei n.º 109/2001, de 24/12

De facto, a atualização legislativa apresenta-se como algo necessário com o fito de garantir que as leis vigentes não perdem a sua aplicabilidade ou que, aquando do surgimento de novas questões cuja regulação se apresenta essencial, não ocorra uma situação de vazio legislativo.

Não consideramos ser esta a sede própria para um levantamento exaustivo, e sobretudo pormenorizado, de todas as alterações que se verificaram. Destacaremos apenas aquelas que consideramos essenciais e que pretendem demonstrar o que nos propomos a discutir: será o RGCO uma *lei quadro* atualmente desrespeitada pelo legislador, a ponto de devermos discutir, aqui e agora, a necessidade de uma sua revisão urgente? Ou, por outro lado, será que devemos abandoná-lo, uma vez que os diplomas setoriais, à medida que surgem, criam os seus *microrregimes* que põem de parte o regime base de todas as contraordenações? Ou, ainda, será que devemos criar dois regimes para os dois tipos de contraordenações (as que ofendem bens comunitários e as que ofendem bens jurídico-penais) e a que infra nos referiremos?

As questões são, enfim, de difícil resposta, pois há diversos problemas que podem levantar-se diante de qualquer uma delas.

Para esta nossa análise, é de destacar a alteração trazida pelo Decreto-Lei n.º 244/95, de 14/09, que, independentemente de ter ficado aquém do esperado, veio demonstrar a boa vontade legislativa em efetuar algumas clarificações no que toca ao RGCO.

Assim, e entre as diversas alterações operadas pelo DL referido, há uma mensagem que em nosso entender foi transmitida pelo legislador: a de um aproximar do IMOS do ramo do direito penal⁵¹. E essa mensagem deve ser atendida para o facto de dever existir o máximo de coerência sistemática entre os diversos diplomas, sobretudo porque, repita-se, estamos diante de um ramo do direito sancionatório.

-
- DL n.º 323/2001, de 17/12
 - DL n.º 244/95, de 14/09
 - Declaração de 31/10 1989
 - DL n.º 356/89, de 17/10
 - Declaração de 06/01 1983

51 Chamamos à colação o que dissemos supra sobre a natureza jurídica e o que significa este *aproximar do direito penal*. Para mais e melhores considerações a este respeito veja-se Alexandra Vilela, *O Direito de Mera Ordenação Social...*, 154, que procede a uma análise de diversas alterações introduzidas pelo referido decreto-lei, fazendo inclusivamente menção ao facto de tais alterações irem ao encontro das garantias de defesa do arguido.

Esta aproximação verificou-se pela introdução de um conjunto de garantias, de entre as quais destacamos o reforço da possibilidade de detenção, em caso de flagrante delito da prática de uma contraordenação, para efeitos de identificação do suspeito⁵² e, sobretudo, pela exclusão de responsabilidade objetiva após eliminação do n.º 2, do art. 1.º, do RGCO, que dispunha que “A lei determinará os casos em que uma contraordenação pode ser imputada independentemente do carácter censurável do facto”⁵³. Apesar de em 1995 não ter existido uma alteração específica do art. 7.º, do RGCO, o que é certo é que foi eliminada a possibilidade de responsabilidade objetiva, o que também aproveitou às pessoas coletivas.

A respeito das alterações operadas em 1995, Figueiredo Dias intitula-as de *contrarrevolução contraordenacional*⁵⁴.

Em nosso modo de ver, tais alterações, apesar de terem ficado muito aquém, mostraram-se essenciais quando começamos a olhar para a existência de contraordenações cada vez mais complexas e que vivem paredes meias com o direito penal (secundário). Em nosso entender, a reforma trazida pelo DL 244/95, de 14/09 permitiu um reposicionamento do IMOS enquanto ramo do direito que, apesar de não ser direito penal em sentido estrito, tem o seu cunho de direito sancionatório forte⁵⁵.

52 Nuno Brandão, “O Direito das Contraordenações a partir da Constituição”, in Estudos em Comemoração dos 50 anos da Constituição da República Portuguesa, p. 1342, disponível em: <https://estudogeral.uc.pt/handle/10316/23886>

53 Vilela, *O Direito de Mera Ordenação Social...*, 283.

54 Figueiredo Dias, *Direito Penal - Parte geral - Tomo I...*, 182. Salvo melhor opinião, discordamos da perspectiva do Autor. Efetivamente, a reforma de 1995 foi notória, quando olhamos para as diferentes alterações operadas ao RGCO. Contudo, não podemos (nem devemos!) considerar que *esta sugere um regresso aos tempos passados*. Se olharmos, de forma mais detida e atenta, o IMOS está em constante expansão, com implicações cada vez mais gravosas para o destinatário da sanção. E isto mais não é do que um cumprimento dos imperativos constitucionais, nomeadamente do princípio da dignidade da pessoa humana e da proporcionalidade, e não um regresso ao regime contravencional. Foi essencial ter-se verificado a alteração de 1995.

55 Basta pensar-se nas sanções que o IMOS impõe aos sujeitos da sanção contraordenacional, algumas delas chegando a valores elevadíssimos. A título de exemplo, ver o disposto no art. 69.º, n.º 4, da Lei 19/2012, de 08/05, que dispõe que “No caso das contraordenações (...) o montante máximo da coima aplicável não pode exceder 10 /prct. do volume de negócios total, a nível mundial, realizado no exercício imediatamente anterior à decisão final proferida pela AdC, pelo conjunto de pessoas que integrem cada uma das empresas infratoras, (...)”. Para mais e melhores considerações a respeito do problema presente na Lei 19/2012, de 08/05, veja-se Pedro Caeiro, Punível com coima de até 10% de um montante qualquer: a inconstitucionalidade das normas sancionatórias do Regime Jurídico da Concorrência, na parte em que (não) fixam um limite máximo para as coimas aplicáveis ao Abuso de posição dominante, Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Germano Marques da Silva, 2020, pp. 2429-2471.

Note-se que em nada elas fizeram para que se possa afirmar com propriedade que o RGCO se apresenta como uma *lei quadro* das contraordenações⁵⁶.

Veja-se que, no entanto, quanto ao problema por nós suscitado supra, relativamente à responsabilidade contraordenacional das pessoas coletivas, também nada foi feito e a alteração era simples.

À época o legislador já tinha tido oportunidade de sistematicamente perceber que a responsabilidade contraordenacional das pessoas coletivas prevista nos termos do art. 7.º, do RGCO, se apresentava menos ampla quando vistos os Regimes das Infrações Antieconómicas e contra a Saúde Pública e das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras.

Isto faz com que tenhamos de afirmar, de novo, que o legislador perdeu a oportunidade quando ainda tinha tempo.

Podemos discutir se hoje ainda o pode fazer. A resposta deve ser afirmativa, porquanto bastará alargar-se o âmbito do art. 7.º do RGCO, de modo a abarcar um conceito mais amplo de imputação da responsabilidade contraordenacional das pessoas coletivas.

Ora, diante desta oportunidade que consideramos perdida, em nosso entender verificou-se uma proliferação de regimes setoriais que visa(va)m, ainda hoje, fazer face às limitações constantes do RGCO (no âmbito dos critérios de imputação das pessoas coletivas, por exemplo). É que a natureza cada vez mais complexa dos tecidos sociais implica uma resposta cada vez mais robusta do ordenamento jurídico.

Neste sentido, a proliferação dos chamados *microrregimes* é uma verdadeira consequência de uma opção legislativa errada: não fazer que o regime geral seja o regime quadro. E as alterações de 1995, aquando da reforma da legislação penal, seriam o momento para uma verdadeira caracterização do posicionamento do IMOS no seio do sistema jurídico português.

O que se notou foi, em certa medida, uma tentativa de o legislador criar vários regimes conforme as necessidades em concreto. Ora, isto é, quanto a nós, de aceitar, não sem que não se respeitem as bases do regime.

56 Em última instância poderemos ser tentados a afirmar que o IMOS se aproximou mais do ilícito penal, a ponto de o princípio da culpa jurídico-penal começar a dever ser trazido para o IMOS. A este respeito veja-se o nosso “O ilícito de mera ordenação social como ramo do direito sancionatório e a sua convivência com o princípio da culpa”, *Revista JURISMAT*, Portimão, n.º 19, (2024): 263-286, disponível em <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/jurismat/article/view/9613/5638>.

4. AS CONTRAORDENAÇÕES QUE PROTEGEM BENS JURÍDICOS COM DIGNIDADE PENAL?

Deixámos para o final da nossa análise aquilo que poderá ser uma solução viável, ainda que ancorados em alguma doutrina.

Ora, esta solução é aquela que, em nosso modo de ver, se apresenta conforme à evolução que o IMOS tem tido. Se este foi criado (e ainda o é) como sendo um *aliud*, então importa que sejam atendidos os diversos campos de evolução do problema.

Para a solução sufragada, impõe-se atendermos ao que Alexandra Vilela defende relativamente à existência de um *regime dual* de contraordenações⁵⁷. Para a Autora, com quem concordamos, devemos entender o direito das contraordenações como um ilícito que tem a sua essência naquelas que foram as ideias e vontade de Eduardo Correia, mas que começou a seguir um caminho expansionista.

Tal caminho de expansão tornou-se inevitável porquanto os riscos inerentes a uma sociedade “hipercomplexa” cada vez se densificam e multiplicam e, além do mais, o direito penal não pode perder o seu cunho de *ultima ratio*⁵⁸.

Assim, este alargamento deveu-se e continua a dever-se, sobretudo, ao crescente expansionismo do IMOS a todas as áreas do *Estado Regulador*⁵⁹.

Voltemos ao que nos propusemos para não perdermos de vista o nosso horizonte analítico: a existência de um *regime dual* de contraordenações e a (des)necessidade da criação de um RGCO também ele *dual*.

Seguindo, uma vez mais, Alexandra Vilela, podemos encontrar contraordenações que protegem determinadas condutas que se prendem com a ordenação da vida em sociedade – as chamadas “bagatelas contraordenacionais” –, e que podem ser disposições relativas ao trânsito rodoviário e disposições laborais que se prendam com a afixação de horários de trabalho⁶⁰.

57 Vilela, *O Direito de Mera Ordenação Social...*, 278-279.

58 A este respeito podia discorrer-se sobre se há contraordenações que deviam ser crimes. Seria, enfim, uma outra discussão, também ela complexa.

59 Sobre esta questão já nos debruçámos supra.

60 Vilela, *O Direito de Mera Ordenação Social...*, 408.

Por outro lado, encontramos contraordenações que ofendem bens jurídicos portadores de dignidade penal, mas cuja punição com pena não se apresenta necessária⁶¹. A este respeito podemos chamar à colação os diversos diplomas setoriais que (*reacentue-se*) têm seguido uma trajetória de crescimento expansionista.

Eis este último grupo de contraordenações que se apresenta como o grande contribuidor para “descaracterizar o direito de mera ordenação social tal como foi concebido por Eduardo Correia”⁶².

Feita esta análise, vejamos o que podemos depreender: se é certo que a criação do IMOS, através do RGCO, se deveu a um esforço de Eduardo Correia e assentou em uma ideia de regulação de certas atividades desprovidas de conteúdo ético-social (claramente colocando-se fora do direito penal – *stricto sensu*), a verdade é que a existência de contraordenações que vivem paredes meias com o direito penal através da proteção de bens jurídico-penais implica que olhemos para o problema com outros olhos.

Deste modo, verifica-se, com Alexandra Vilela, que diante da existência de um significativo número de preceitos inscritos em diplomas que preveem contraordenações, estas constituem verdadeiras derrogações às derrogações ao RGCO. Isto faz com que estejamos perante “um minirregime geral aplicável exclusivamente àquele setor específico de contraordenações”⁶³.

5. EM JEITO DE CONCLUSÃO

O IMOS introduzido entre nós pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, foi uma tentativa, a nosso ver correta, de purificação do direito penal. Ao nível da possibilidade de as pessoas coletivas poderem ser autoras da prática de contraordenações, encontramos com critério o disposto no RGCO que, no nosso ponto de vista, se apresenta em tensão com os diversos critérios consagrados nos regimes setoriais.

61 *Ibidem*, 408-409.

62 *Ibidem*, 409.

63 *Ibidem*, 463-464.

Com efeito, o art. 7.º do RGCO é altamente mais restritivo quando comparado com o disposto, por exemplo, no art. 401.º, do Decreto-Lei n.º 486/99, de 13 de novembro o que, em nosso entendimento, vai contra a *lei-quadro* das contraordenações.

Assim, pugnamos por uma necessária atualização dos critérios previstos no RGCO, de modo a fazer jus às necessidades sentidas pelo legislador contraordenacional. Não negamos que a complexidade das relações sociais *imponha* legitimamente ao direito das contraordenações uma adaptação dos seus critérios. Aliás, há, como vimos, quem defenda a possibilidade de um repensar do IMOS, nomeadamente através da criação de dois regimes contraordenacionais. Tal criação permitiria que se pudesse fazer valer um regime mais *puro* de contraordenações e um outro que viveria paredes meias com o direito penal em sentido estrito.

Compreendemos que não é este o momento de, eventualmente, optarmos por esse caminho, sendo que, em um primeiro momento, consideramos que o art. 7.º do RGCO deverá ser revisto permitindo o cumprimento do princípio da legalidade (e não seguir uma interpretação extensiva, como o faz o Conselho Consultivo da PGR, no Parecer n.º 11/2013, DR 2.ª Série, n.º 178, de 16-09-2013).

Adicionalmente, não podemos aceitar que os regimes setoriais possam derrogar a regra geral (entenda-se, o RGCO), quando esta regra contém as bases que sustentam todo o IMOS, sobretudo quando a derrogação nos é quase apresentada como a regra. Note-se, porém, que isto não significa que os regimes setoriais não possam conter as especificidades que a complexidade das relações sociais exige.

Esperamos contribuir para um debate deste problema, que permita ao legislador e aos tribunais atender à legalidade da solução atualmente em vigor.

Data de Submissão: Outubro de 2025
Data de Aceitação: Junho de 2026
DOI: https://doi.org/10.60543/dlb.vi10.10767