

# JURISMAT

---

Revista Jurídica

Número 19

2024

# **JURISMAT**

**Revista Jurídica do Instituto Superior Manuel Teixeira Gomes**

**N.º 19 – PORTIMÃO – MAIO 2024**

## **Ficha Técnica**

Título: JURISMAT – Revista Jurídica | Law Review – N.º 19  
Director: Alberto de Sá e Mello  
Edição: Centro de Estudos Avançados em Direito Francisco Suárez (ISMAT / ULHT / ULP)  
Instituto Superior Manuel Teixeira Gomes  
Rua Dr. Estêvão de Vasconcleos, 33 A  
8500-656 Portimão  
PORTUGAL

Edição on-line: <https://recil.grupolusofona.pt/>  
Catalogação: Directório Latindex – folio 24241  
Correspondência: [info@ismat.pt](mailto:info@ismat.pt)  
Capa: Eduarda de Sousa  
Data: Maio 2024  
Impressão: ACD Print  
Tiragem: 100 exemplares  
ISSN: 2182-6900

## ÍNDICE

<b>PALAVRAS DE ABERTURA</b> .....	7
<b>ARTIGOS</b> .....	11
PAULO FERREIRA DA CUNHA Justiça & Política(s) – Reflexões Imanentes e Prospetivas .....	13
RUI MANUEL DE FIGUEIREDO MARCOS Guerra Junqueiro em Coimbra – O Estudante de Direito e o Poeta .....	39
DIEGO SIQUEIRA REBELO VALE & SANDRO ALEX SOUZA SIMÕES O formalismo jurídico alemão no século XIX e o problema da interpretação .....	57
MIGUEL SANTOS NEVES Gaza, o conflito Israel-Palestina e Lawfare: limitações na capacidade do direito internacional regular os conflitos armados .....	87
MARIA DOS PRAZERES BELEZA Decisão sobre a admissão do recurso; em especial, da revista excepcional .....	141
J. P. REMÉDIO MARQUES Reivindicação <i>versus</i> demarcação – violação de caso julgado (“contrário contraditório”).....	155
JORGE GODINHO O crime de exploração ilícita de jogos de fortuna ou azar (art. 108.º da lei do jogo)....	197
DORA LOPES FONSECA A prática do crime de violência doméstica em casos de alienação parental: breves notas reflexivas.....	251
CARLOS FERREIRA DA SILVA O ilícito de mera ordenação social como ramo do direito sancionatório e a sua convivência com o princípio da culpa.....	263
LUÍS MANUEL PICA & MÁRIO FILIPE BORRALHO Da tributação da renúncia ao direito às tornas no contrato de partilha de herança: a fragmentação entre os conceitos de “onerosidade” e de “gratuidade” e a (in)compreensão do regime dualista .....	287
MAROUANE CHACHOUI La force majeure et la théorie de l'imprévision à l'ère de la pandémie covid-19 .....	303
HUGO CUNHA LANÇA Os Princípios Gerais do Direito das Sociedades Comerciais: um excurso.....	321

---

ROBA IHSANE	
Le transfert temporaire de la propriété des actions.....	343
SAÏD AZZI	
Les pratiques anticoncurrentielles : risques et sanctions sous la lumière de la loi 104-12 .....	361
ANTÔNIO CARLOS MORATO	
A criação de brinquedos e sua proteção no Brasil.....	375
<b>ARTIGOS DE ESTUDANTES E DIPLOMADOS DO CURSO DE DIREITO DO ISMAT .....</b>	<b>401</b>
GONÇALO AMARO CAMACHO	
O uso de sistemas de geolocalização pelo empregador na lei e na jurisprudência .....	403
PATRÍCIA FILIPA NUNES TEIXEIRA	
Confronto entre o direito à habitação e o direito de propriedade privada: algumas notas sobre a (in)constitucionalidade do arrendamento coercivo .....	423

# O ilícito de mera ordenação social como ramo do direito sancionatório e a sua convivência com o princípio da culpa

CARLOS FERREIRA DA SILVA \*

**Resumo:** O Ilícito de Mera Ordenação Social (IMOS) surgiu em 1979 para, entre vários fatores, combater a crescente criminalização de condutas cuja carência de pena não se verificava. Não obstante o enquadramento deste ramo do direito no ordenamento jurídico português e a sua eventual relação com princípios da “*constituição penal*”, o certo é que ele se apresenta como ramo do direito sancionatório que, em nosso entender, necessitará de ter cautela na sua aplicação. Por esse motivo, e porque será o nosso objeto de análise, o princípio da culpa e as suas manifestações será dos princípios basilares deste ramo do direito. Abordaremos a temática da culpa no direito penal, como ramo do direito sancionatório por excelência para, posteriormente, transpormos para o IMOS. Iremos ainda debruçar-nos sobre a possibilidade de o princípio ora em análise poder sofrer ligeiros ajustes consoante o âmbito de proteção das contraordenações. Finalmente perceberemos de que modo, mesmo no âmbito do direito das contra-

---

JURISMAT, Portimão, n.º 19, 2024, pp. 263-286.

\* Assistente na Faculdade de Direito e Ciência Política da Universidade Lusófona – Centro Universitário do Porto. Investigador Associado do CEAD Francisco Suárez. Doutorando em Direito.

ordenações, encontramos uma impossibilidade de responsabilidade objetiva e de intransmissibilidade das sanções.

**Palavras-chave:** IMOS. Relação constitucional. Princípio da culpa. Regime dual. Responsabilidade subjetiva. Intransmissibilidade da responsabilidade

**Sumário:** 1. Considerações iniciais; 2. Apontamentos preliminares; 2.1. Localização do IMOS na ordem jurídica portuguesa; 2.2. A convivência do IMOS com a CRP e com o direito penal; 3. O princípio da culpa; 3.1. O princípio da culpa no direito penal – breve enquadramento dogmático; 3.2. O princípio da culpa no IMOS; 3.3. A autonomia material do IMOS face ao ilícito penal como porta de entrada de um regime dual de contraordenações e o princípio da culpa jurídico-contraordenacional; 3.4. Manifestações/Implicações em concreto do princípio da culpa; 3.4.1. Responsabilidade objetiva vs responsabilidade subjetiva; 3.4.2. Intransmissibilidade da responsabilidade; 4. Conclusão; 5. Bibliografia.

**Abreviaturas:** A. – Autor (a); Art. – Artigo; CRP – Constituição da República Portuguesa; IMOS – Ilícito de Mera Ordenação Social; n.º – Número; RGCO – Regime Geral das Contra Ordenações; TC – Tribunal Constitucional; v. g. – *verbi gratia* (por exemplo).

## 1. Considerações iniciais

A implementação do Ilícito de Mera Ordenação Social (IMOS) remonta já ao Decreto-Lei n.º 232/79, de 24 de julho. De facto, e nessa altura, surgiu a necessidade de criar um regime jurídico deste tipo por duas ordens de razões: a primeira, como forma de libertação do direito penal, reservando a sua tutela apenas para condutas que ofendessem valores ético-sociais fundamentais e manter a ideia de *ultima ratio* do direito penal,<sup>1</sup> assim se mostrando o movimento de descriminalização ou depuração do direito penal;<sup>2</sup> e, a segunda razão prende-se com o facto de o Estado Social ter emergido após a II Guerra Mundial, levando a uma necessidade de controlo mais efetivo por parte do

<sup>1</sup> Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 232/79, de 24 de julho, § 1.

<sup>2</sup> VILELA, Alexandra, O Direito de Mera Ordenação Social: entre a ideia de “recorrência” e a de “erosão” do Direito Penal Clássico, 2.ª ed., Edições Universitárias Lusófonas, 2022, p. 291.

Estado.<sup>3</sup> De facto, o maior intervencionismo do Estado em setores como a economia, a saúde, entre outros, implicou uma maior coordenação logística dos seus órgãos, permitindo-se a aplicação de sanções como consequência da prática de infrações caracterizadas como contraordenação.

Algum tempo se passou e o Decreto-Lei até à data em vigor, caiu por terra, vindo a duvidar-se da sua constitucionalidade por omissão de uma referência ao IMOS expressa na Constituição da República Portuguesa (CRP), bem como por falta de autorização legislativa.<sup>4</sup> Surge, então, o Decreto-Lei n.º 433/82 de 27 de outubro com o novo regime geral das contraordenações (RGCO). No seu preâmbulo<sup>5</sup> reafirma-se a necessidade da existência de um ramo do direito que fizesse *jus* ao controlo da desmesurada intervenção jurídico-penal da máquina punitiva Estadual e da necessidade de controlo do poder intervencionista do Estado Social, nomeadamente atendendo ao cariz de Estado prestador de serviços. Já CAVALEIRO DE FERREIRA referia que para se fazer face ao maior intervencionismo do Estado seria inadequada a utilização do direito penal ou das sanções penais.<sup>6</sup>

O IMOS tem, desde então, levantado algumas querelas na doutrina e na jurisprudência quanto à sua natureza jurídica (administrativa ou penal). Repare-se que o RGCO, enquanto lei-quadro que rege as contraordenações, apresenta-se com mecanismos de matriz ora administrativa, ora penal.<sup>7</sup> Se é certo que não o poderemos considerar direito penal em sentido técnico, também é certo que direito administrativo puro não nos parece ser a sua natureza.

Neste trabalho, pretendemos levar em linha de conta o princípio da culpa no direito das contraordenações atualmente vigente. Não sem antes compreendermos qual o fundamento ou, pelo menos, o porquê da sua inserção no âmbito do direito sancionatório, a relação com o direito penal e a CRP. Posteriormente, será necessário fazer uma breve incursão sobre a culpa enquanto princípio jurídico em termos de dogmática penal e perceber-se de que modo ele se poderá manifestar na disciplina em análise. Analisaremos, ainda antes de algumas manifestações do princípio da culpa, quais as suas concretas

---

<sup>3</sup> *Ibidem*, § 2.

<sup>4</sup> [http://bdjur.almedina.net/item.php?field=node\\_id&value=2081040](http://bdjur.almedina.net/item.php?field=node_id&value=2081040)

<sup>5</sup> § 1.

<sup>6</sup> FERREIRA, Manuel Cavaleiro de, *Lições de Direito Penal, Parte Geral, I*, Coimbra: Almedina, 2010, p. 108.

<sup>7</sup> Pense-se, por um lado, no facto de o direito penal e o direito processual penal serem subsidiariamente aplicáveis, que se aproxima mais do direito e processo penal; por outro lado, a contagem dos prazos dá-se interrompendo aos fins-de-semana (cfr. art. 60.º, do RGCO), que se aproxima mais do processo administrativo.

manifestações atendendo ao facto de existirem dois grupos de contra-ordenações, tal como ALEXANDRA VILELA nos apresenta.

Por fim, veremos alguns dos corolários em que este princípio se poderá manifestar, tendo em conta a sua natureza e as implicações que isso poderá ter na esfera dos sujeitos que poderão estar sujeitos ao regime do IMOS.

## 2. Apontamentos preliminares

### 2.1. Localização do IMOS na ordem jurídica portuguesa

Para uma compreensão do IMOS numa perspetiva voltada para o princípio da culpa, algumas considerações preliminares devem ser feitas. Em primeiro lugar, torna-se crucial que localizemos este ramo do direito no ordenamento jurídico português para, a partir dessa mesma localização, podermos retirar algumas ilações quanto à presença e à força do princípio que ora nos propusemos a tratar: o princípio da culpa.

Atendendo à história deste ilícito, podemos dizer, sem grandes dúvidas e de forma clara e objetiva, que o IMOS aparece para, de entre outros motivos já evidenciados *supra*, superar um movimento de hipercriminalização que sufocava o direito penal e, conseqüentemente, os cidadãos.<sup>8</sup> Surgiu em 1979 o primeiro diploma que criou o IMOS,<sup>9</sup> pelas mãos de EDUARDO CORREIA, e do qual salientamos o art. 1.º, n.º 3, que veio equiparar as contrações ou transgressões puníveis com multa (sanção pecuniária) às contraordenações. Operou-se, deste modo, uma despenalização de certas condutas que se encontravam no direito penal mas às quais não se reconhecia carência de pena ou, sequer, dignidade penal.

Pouco tempo depois, este diploma levantou enormes dúvidas de constitucionalidade, uma vez que não existia lei da Assembleia da República que legitimasse o IMOS e, além disso, o Decreto-Lei n.º 232/79 atribuía competência a autoridades administrativas para a aplicação das sanções contraordenacionais, vindo a ser revogado o n.º 3, do citado art. 1.º,<sup>10</sup> que estabelecia que as contrações puníveis com multa passassem a obedecer ao regime das contraordenações. Com esta revogação todo o RGCO ficou inutilizável.

---

<sup>8</sup> CORREIA, Eduardo, Boletim da Faculdade de Direito, Vol. XLIX, 1973, pp. 257-259.

<sup>9</sup> Decreto-Lei n.º 232/79, de 24 de julho.

<sup>10</sup> Revogação operada pelo Decreto-Lei n.º 411-A/79, de 1 de outubro

Surge então o Decreto-Lei 433/82 de 27 de outubro que instituiu novo RGCO (e que ainda se encontra atualmente em vigor) e, com ele dá-se uma alteração constitucional que veio reconhecer a existência do direito das contraordenações no âmbito da CRP (cfr. arts. 165.º, n.º 1, al. d) e 268.º, n.º 3, da CRP).

Visto o panorama geral de surgimento do RGCO em termos legislativos, impõe-se, nesta fase, situá-lo no ordenamento jurídico português.

EDUARDO CORREIA, o “Pai” do IMOS, concebeu este ilícito como pertencente ao direito sancionatório, mas localizando-o do lado oposto ao ilícito penal. De facto, EDUARDO CORREIA concebeu um IMOS apenas para as violações “*longínquas ou indiretas de promoção do bem estar*” que colocassem “*em perigo a frustração dos fins que o Estado-social prossegue*”.<sup>11</sup> E continua o A. referindo que “*...uma coisa será o direito criminal, outra coisa o direito relativo à violação de uma certa ordenação social, a cujas infrações correspondem reacções de natureza própria*”.<sup>12</sup>

Não nos parece ter sido o rumo tomado pelo RGCO, tendo em conta o que a doutrina vai entendendo. Se é certo que, aquando da criação do IMOS, a ideia de EDUARDO CORREIA estaria correta e até a pudéssemos sufragar, olhando hoje o impacto e a proporção que tem o IMOS não nos permite concordar com tal proposição, pelo menos na forma idealizada.

AUGUSTO SILVA DIAS considera que o direito das contraordenações se trata de um ramo do direito público sancionatório, que se situa entre o direito administrativo e o direito penal,<sup>13</sup> afastando-se da parte da doutrina que considera que o IMOS se insere na “*ciência do direito penal total*” que deve a VON LISZT a sua concepção.

FARIA COSTA segue compreensão diversa pois considera que o IMOS pertence à “*ciência do direito penal total*” na medida em que esta ciência integra o direito penal em sentido amplo.<sup>14</sup>

Também ALEXANDRA VILELA segue o entendimento de que o IMOS só pode pertencer à “*ciência do direito penal total*”, apresentando, para isso, vários motivos que fundamentam a sua posição. De facto, recorda-nos a A. que o

<sup>11</sup> CORREIA, Eduardo, Boletim da Faculdade de Direito, Vol. XLIX, 1973, pp. 267.

<sup>12</sup> *Ibidem*, pp. 267-268.

<sup>13</sup> DIAS, Augusto Silva, Direito das Contra-Ordenações, Almedina, 2019, pp. 41-43. Para este A. a tese defendida pela maioria da doutrina de que o direito das contraordenações pertence ao direito penal em sentido amplo, não tem merecimento.

<sup>14</sup> COSTA, José de Faria, Direito Penal, 1.ª ed., Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2017, p. 29.

direito penal em sentido amplo e o IMOS vivem paredes meias e que o direito penal tem “nas suas franjas, nas suas zonas limítrofes, o direito de mera ordenação social”.<sup>15</sup> Mas mais! A A. vai mais longe quando refere que a política criminal<sup>16</sup>, aquando da interpelação sobre se uma conduta deve ser tutelada pelo direito penal (quando avalia a dignidade penal que pode merecer ou não aquele bem jurídico), tem também em vista a existência do IMOS, enquanto ramo do direito sancionatório.

Repare-se que muitas vezes não se preenche o requisito da necessidade de pena mas a conduta não se mostra totalmente desnecessitada de uma qualquer sanção.

Podemos também atender ao facto de o direito penal ser um direito de *ultima ratio* e, como tal, se se entender que uma conduta tipificada como crime já não encontra justificação político criminal, então poderá justificar-se colocar aquela conduta protegida pelo IMOS.<sup>17</sup>

## 2.1. A convivência do IMOS com a CRP e com o direito penal

Feito este pequeno enquadramento e localização do IMOS no ordenamento jurídico português, importa fazer uma nota quanto às relações estabelecidas entre o IMOS e a CRP, por um lado, e o IMOS e o direito penal, por outro. Reparemos que a CRP contém, em algumas normas, referência expressa ao direito das contraordenações. Vejam-se os arts. 32.º, n.º 10, 165.º, n.º 1, al. d) e 268.º, n.º 3, da CRP, entre outros. Não estando em causa fazer-se uma análise detalhada de cada um deles, entendemos necessário proceder a duas ordens de considerações.

---

<sup>15</sup> VILELA, Alexandra, O Direito de Mera Ordenação Social: entre a ideia de “recorrência” e a de “erosão” do Direito Penal Clássico, 2.ª ed., Edições Universitárias Lusófonas, 2022, p. 288.

<sup>16</sup> Ressalva-se que a “ciência do direito penal total” é integrada pelo direito penal em sentido estrito ou pela dogmática penal, pela política criminal e pela criminologia. Para maiores considerações veja-se COSTA, José de Faria, Direito Penal, 1.ª ed., Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2017, p. 30, § 9, para quem, e bem, as três disciplinas se movem no mesmo plano.

<sup>17</sup> Aliás, reparemos que o IMOS, salvas as divergências doutrinárias existentes, tem um cunho preventivo e retributivo. Aqui, seguimos de perto ALEXANDRA VILELA quando refere que devemos ter em vista o tipo de contraordenações, na medida em que há certos tipos de contraordenações a quem as finalidades de prevenção já não surtem efeito. Para mais e melhores considerações, ver: VILELA, Alexandra, O Direito de Mera Ordenação Social: entre a ideia de “recorrência” e a de “erosão” do Direito Penal Clássico, 2.ª ed., Edições Universitárias Lusófonas, 2022, pp. 419-421.

Em primeiro lugar, atendamos ao disposto no art. 32.º, n.º 10, da CRP que, segundo ALEXANDRA VILELA, nos mostra uma aproximação do IMOS ao direito penal, uma vez que o legislador constitucional inseriu aquele ilícito no âmbito das «*garantias do processo criminal*» mostrando-nos que o mesmo se insere no âmbito da “*ciência do direito penal total*”.<sup>18</sup>

Reparamos, deste modo, que o IMOS está mais próximo do direito penal. Não nos esqueçamos, ainda, das alterações que existiram em 1995 ao RGCO (a algumas iremos referir-nos *infra*) e que mostram justamente uma certa tendência de aproximação do IMOS ao direito penal, ainda que se continue a defender a autonomia dogmática destes dois ramos do direito sancionatório.

Torna-se, deste modo, inegável que alguns dos princípios do IMOS são importados do direito penal e, necessariamente, da CRP, pelo facto de aquele direito se apresentar como ramo do direito sancionatório, mas também por se apresentar inserido na “*ciência do direito penal total*”.<sup>19</sup>

AUGUSTO SILVA DIAS refere que os princípios apresentam uma função configuradora do direito das contraordenações e uma função interpretativa importante,<sup>20</sup> ainda que apresentem uma aplicação mais flexível.<sup>21</sup> Mas não é só neste âmbito que poderemos equacionar a relação entre o IMOS e os princípios da CRP, uma vez que esta última prevê, para o RGCO, uma reserva relativa de Lei da Assembleia da República (cfr. art. 165.º, n.º 1, al. *d*), da CRP). Repare-se que, tendo o legislador constitucional atribuído tal dignidade ao direito das contraordenações, decidiu mostrar uma ideia forte de garantia.<sup>22</sup> Além disso, também se impôs que o RGCO estivesse sob o crivo do art. 18.º, da CRP, nomeadamente sob os princípios da proporcionalidade em sentido estrito, necessidade e adequação, não surgindo muita margem de arbitrariedade ao legislador aquando da criação do conteúdo das mesmas.<sup>23</sup>

<sup>18</sup> VILELA, Alexandra, O Direito de Mera Ordenação Social: entre a ideia de “recorrência” e a de “erosão” do Direito Penal Clássico, 2.ª ed., Edições Universitárias Lusófonas, 2022, p. 402.

<sup>19</sup> Uma breve nota impõe que se faça. O Tribunal Constitucional não considera que os princípios aplicáveis ao direito penal sejam diretamente aplicáveis ao direito das contraordenações. Esta compreensão coloca-se porque os ilícitos têm diferente natureza. Porém, este tribunal admite que parte dos princípios possam ser aplicados desde que se atente que a sua força é maior no direito penal. Cfr. PEREIRA, António Beça, Regime Geral das Contraordenações e Coimas, 13.ª ed., 2022, Almedina, p. 34.

<sup>20</sup> DIAS, Augusto Silva, Direito das Contra-Ordenações, Almedina, 2019, p. 58.

<sup>21</sup> DIAS, Augusto Silva, *Ibidem*, p. 57.

<sup>22</sup> FERNANDES, Francisco Liberal, n.º 17, 2001, *et. al.*, in Questões Laborais, COSTA, José de Faria, Crimes e contra-ordenações, p. 5.

<sup>23</sup> FERNANDES, Francisco Liberal, *Ibidem*, p. 6.

Relativamente às relações com o direito penal, é de destacar a sua subsidiariedade a este ramo do direito. Veja-se o disposto nos termos do art. 32.º, do RGCO. Também aqui encontramos manifestações de como o IMOS se aproxima mais do direito penal do que do direito administrativo. Neste sentido, também há já jurisprudência que tem o mesmo entendimento. Veja-se o Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 08/11/2005, quando refere que o direito das contraordenações é um direito “*disfarçado no poder da Administração Pública, mais por conveniências práticas, do que por preocupações de rigor da sua natureza jurídica*”, pelo que constitui “*um género do direito penal, um direito penal especial*”.<sup>24</sup>

Achamos que com estas pequenas ilustrações pudemos mostrar que o IMOS e a lei fundamental, por um lado, e o IMOS e o direito penal, por outro lado, estão com uma ligação quase umbilical. Por um lado, temos a problemática de aquele ramo do direito ter surgido do direito penal dada a sobrecarga deste último. Por outro lado, enquanto direito sancionatório que é, torna-se necessária a proteção constitucional contra os abusos do *ius puniendi*, sob pena de entrarmos numa lógica de permissão do legislador para a criação de toda e qualquer conduta sancionável.

### **3. O princípio da culpa**

A existência do princípio da culpa levanta enormes divergências na doutrina, na medida em que há quem entenda que esta categoria dogmática se enquadra apenas e só no direito penal. Se é certo que o princípio da culpa tem uma maior incidência no âmbito deste ramo do direito, também é certo que deveremos entender que nos dias que correm já não será bem assim.

Entre a doutrina e a jurisprudência surgem vozes que reiteram pela existência de um princípio da culpa no seio do direito das contraordenações.

Sobre estas questões iremos deter-nos um pouco mais nas linhas que se seguem, de modo a que compreendamos melhor o princípio da culpa.

#### **3.1. O princípio da culpa no direito penal – breve enquadramento dogmático**

Para uma abordagem do princípio da culpa no IMOS, torna-se necessário fazer uma breve incursão pela sua manifestação na dogmática penal, na medida em que, por um lado, este princípio tem a sua manifestação por excelência neste

---

<sup>24</sup> Para mais e melhores considerações veja-se PEREIRA, António Beça, Regime Geral das Contraordenações e Coimas, 13.ª ed., 2022, Almedina, pp. 118-119, § 5.

ramo do direito e, por outro lado, não lhe encontramos uma previsão normativa expressa.

FIGUEIREDO DIAS considera que a culpa jurídico-penal já se encontra “*funcionalizada no sistema, na medida em que quer cumprir uma função... de limitação do intervencionismo estatal*”.<sup>25</sup> Assim, através de uma natureza ética, garante-se a proteção da dignidade da pessoa.<sup>26</sup>

FIGUEIREDO DIAS e FARIA COSTA vão no sentido de considerar que a culpa representa uma função de limitação da intervenção do poder de punir pelo Estado.

FARIA COSTA tem também a compreensão de que o princípio da culpa se manifesta na ideia de dignidade da pessoa humana. Também para o A., o princípio da culpa vem permitir a intervenção do estado, limitando uma intervenção deste de forma desmesurada.<sup>27</sup> Para o A. a culpa desdobra-se ou refrata-se enquanto princípio orientador da política criminal, enquanto ideia regulativa e no horizonte da pura censurabilidade.<sup>28</sup>

ALEXANDRA VILELA vai no sentido de compreender que o princípio da culpa encontra fundamento no princípio da dignidade da pessoa humana e do próprio Estado de Direito Democrático.<sup>29</sup>

Chegados a este ponto, impõe-se apenas referir que o princípio da culpa é altamente sustentado pela doutrina penal, porquanto se apresenta e apresentará como princípio basilar de todo e qualquer ramo do direito sancionatório. Aliás, pense-se no âmbito da responsabilidade civil, onde se discute também da existência de culpa para que, de entre outros pressupostos, exista a obrigação de indemnizar.

De tudo o que dissemos, o princípio da culpa é um princípio que visa conferir segurança jurídica aos cidadãos contra o domínio interventivo do Estado e contra a própria aplicação de sanções. Poderíamos também dizer que se

---

<sup>25</sup> DIAS, Jorge de Figueiredo, *Direito Penal – Parte Geral Tomo I*, Coimbra: Gestlegal, 3.<sup>a</sup> ed., 2019, pp. 605.

<sup>26</sup> DIAS, Jorge de Figueiredo, *Ibidem*.

<sup>27</sup> COSTA, José de Faria, *Direito Penal*, 1.<sup>a</sup> ed., Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2017, p. 224, § 89 e p. 355, § 14 e p. 360, § 24.

<sup>28</sup> COSTA, José de Faria, *Ibidem*, p. 224, § 89 e p. 357, § 16. Para mais e melhores considerações, consultar a obra citada.

<sup>29</sup> VILELA, Alexandra, *O Direito de Mera Ordenação Social: entre a ideia de “recorrência” e a de “erosão” do Direito Penal Clássico*, 2.<sup>a</sup> ed., Edições Universitárias Lusófonas, 2022, p. 628.

apresenta como um princípio que permite a aplicação de uma sanção com uma certa justiça e justeza, porquanto terá de, implicitamente, aferir da possibilidade e necessidade de aplicação da sanção. Pensemos que um dos pressupostos da punibilidade na Teoria Geral da Infração Penal é, justamente, a culpa. Culpa que se materializa enquanto princípio e que apresenta um conjunto de implicações.

### 3.2. O princípio da culpa no IMOS

Tendo em vista os motivos que levaram ao surgimento do IMOS (e já *supra* sucintamente analisados), importa destacar o combate à hipercriminalização que se estava a começar a sentir após a Segunda Guerra Mundial relacionada com a atividade prestacional e conformadora do Estado.<sup>30</sup> De facto, começou a ser notório que um conjunto de contravenções não possuíam dignidade para estarem inseridas no direito penal em sentido técnico, razão pela qual se começaram a sentir fortes relações de tensão entre a doutrina. Assistiam-se a abusos por parte do *ius puniendi* que levavam a uma certa insegurança dos cidadãos pois quase tudo o que fosse ilícito era punido com prisão, o que levava a duas ordens de considerações. Uma primeira, com a violação dos mais lúdicos valores do direito penal, nomeadamente o seu carácter de *ultima ratio*; uma segunda, com a crescente criminalização de todo o tipo de condutas, a qual não permitia uma certa segurança e certeza jurídicas para os destinatários das normas de proibição. O que dissemos encontra fundamento nas palavras de EDUARDO CORREIA quando refere que “*onde tudo é proibido, tudo acaba por se considerar permitido*”.<sup>31</sup>

Assim, impõe-se fazermos uma certa aproximação à problemática da existência do princípio da culpa no âmbito do IMOS e em que moldes tal aproximação se dá.

AUGUSTO SILVA DIAS considerava que existe um princípio da culpa no âmbito do IMOS, o qual se manifesta na imputação subjetiva, num juízo de censura de culpa e na determinação da medida da coima.<sup>32</sup>

Também ALEXANDRA VILELA considera que o princípio da culpa integra o IMOS baseando-se naquele que é o seu entendimento de que este ramo do

<sup>30</sup> VILELA, Alexandra, O Direito de Mera Ordenação Social: entre a ideia de “recorrência” e a de “erosão” do Direito Penal Clássico, 2.<sup>a</sup> ed., Edições Universitárias Lusófonas, 2022, p. 349.

<sup>31</sup> Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 232/79, de 24 de julho, § 2.

<sup>32</sup> DIAS, Augusto Silva, Direito das Contra-Ordenações, Almedina, 2019, pp. 64-65.

direito se insere na “*ciência do direito penal total*”.<sup>33</sup> Para a A. tal princípio apresenta-se como um juízo de censura que é dirigido ao agente por este ter seguido o caminho do ilícito quando tinha condições para não o fazer.<sup>34</sup> Ou seja, este princípio da culpa será um juízo de reprovação feito ao agente porque este pura e simplesmente se decidiu pelo desrespeito da norma jurídica que previa um certo comportamento proibido, e tal desrespeito deu-se com um mínimo de intenção (cfr. art.º 1.º, do RGCO).

Ainda TIAGO LOPES AZEVEDO é a favor da existência de tal princípio no IMOS. Mas o A. vai além ao ponto de referir que tal princípio se apresenta com um papel fundamental na “*limitação constitucional da atuação punitiva do estado*”.<sup>35</sup>

Existe um pensamento comum entre os três autores referidos, porquanto todos consideram necessária a existência do princípio da culpa no âmbito do IMOS.<sup>36</sup>

Mas deverá atender-se a uma questão pertinente: será que o princípio da culpa assume a mesma intensidade em todo o IMOS e quanto a todas as contraordenações? Ou existirão certas contraordenações em que a sua intensidade varia?

A estas questões tentaremos responder *infra*, sendo certo que é necessária uma precisão de onde vamos partir. Com isto, pretendemos significar que é necessário analisarmos o regime dual que ALEXANDRA VILELA propõe para as contraordenações. Ou seja, teremos de partir da existência de autonomia material entre o ilícito penal e o IMOS, para podermos chegar à compreensão da culpa em concreto no âmbito das contraordenações e, depois disto, olharmos a existência do Regime dual.

---

<sup>33</sup> VILELA, Alexandra, O Direito de Mera Ordenação Social: entre a ideia de “recorrência” e a de “erosão” do Direito Penal Clássico, 2.ª ed., Edições Universitárias Lusófonas, 2022, p. 638.

<sup>34</sup> VILELA, Alexandra, *Ibidem*.

<sup>35</sup> AZEVEDO, Tiago Lopes de, Lições de Direito das Contraordenações, Coimbra: Almedina, 2020, Reimpressão 2022, p. 139.

<sup>36</sup> Também Nuno Brandão defende a existência do princípio da culpa no IMOS. De facto, o A., extraído do princípio constitucional da Dignidade da Pessoa Humana o princípio da culpa, refere que este se alastra a todo o direito de cariz sancionatório não negando, claramente, a sua maior amplitude e abrangência no domínio do direito penal. Veja-se, a este propósito, BRANDÃO, Nuno Fernando Rocha Almeida - Crimes e contra-ordenações : da cisão à convergência material : ensaio para uma recompreensão da relação entre o direito penal e o direito contra-ordenacional. Coimbra: 2013, pp. 816-821. Tese de doutoramento. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10316/23886>.

### 3.3. A autonomia material do IMOS face ao ilícito penal como porta de entrada de um regime dual de contraordenações e o princípio da culpa jurídico-contraordenacional

O IMOS apresenta-se como um ramo do direito que tem vindo a sofrer enormes flutuações no âmbito de proteção, algo a que estamos habituados já com o direito penal. Muitas vezes sentimos que o que vai acontecendo é que o legislador se vai esquecendo da essência de um regime e segue as flutuações do tempo.<sup>37</sup>

Vamos assistindo, de facto, a um fenómeno em que se verifica que o IMOS está a seguir um rumo não querido pelo seu “pai”, EDUARDO CORREIA. O facto de não ser este o rumo desejado pode colocar-se na medida em que o IMOS começou a enfrentar cada vez maiores desafios. Pense-se, por exemplo, nas contraordenações que começaram a emergir no ordenamento jurídico português e que se afiguraram cada vez mais complexas (infrações contra a saúde, depois contra a economia e ainda contra o ambiente). Cada vez mais se exige do IMOS que seja uma espécie de “polícia” e que veja o perigo e sancione a conduta, e tudo isto tendo em conta que as autoridades administrativas estão bem mais próximas porquanto estão setorialmente distribuídas.

O IMOS é um ilícito cujas condutas estão destituídas de relevância axiológica, uma vez que a proteção que se visa não é direta nem imediata de bens jurídico-penais.<sup>38</sup> Aliás, já no preâmbulo do Decreto-lei n.º 232/79, de 24 de julho se diz que “a consagração do regime geral relativo às contra-ordenações tem como finalidade imediata permitir à Administração recorrer à cominação de uma coima para garantir a eficácia dos comandos normativos”,<sup>39</sup> como sejam o sancionamento da violação, pelos cidadãos, das obrigações para com a administração. Assim, a ilicitude apresentava-se isenta de carga ética, neutral sob o ponto de vista axiológico.<sup>40</sup>

Para compreendermos melhor aquilo a que nos referimos e aquilo a que ainda nos falta referir nesta sede, iremos fazer um ponto de situação.

Repare-se que o que está aqui em causa é uma análise do princípio da culpa e da sua intensidade no domínio do direito das contraordenações, tendo em conta o

<sup>37</sup> Veja-se COSTA, José de Faria, *Direito Penal e Globalização – Reflexões não locais e pouco globais*, Coimbra: Coimbra Editora, 1.ª ed., 2010, p. 8.

<sup>38</sup> VILELA, Alexandra, *O Direito de Mera Ordenação Social: entre a ideia de “recorrência” e a de “erosão” do Direito Penal Clássico*, 2.ª ed., Edições Universitárias Lusófonas, 2022, p. 407.

<sup>39</sup> Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 232/79, de 24 de julho, § 6.

<sup>40</sup> VILELA, Alexandra, *Ibidem*.

âmbito de proteção destas. Para esta compreensão, torna-se necessário que procedamos a uma análise casuística de alguns tipos de contraordenações, nomeadamente seguindo o pensamento de ALEXANDRA VILELA. Para a A., poderá dizer-se que existem três tipos de contraordenações, atendendo ao âmbito de proteção.

Assim, existe um primeiro grupo de contraordenações que se apresenta como despojadas de conteúdo ou relevância axiológica. Exemplos disto poderemos referir-nos à norma do código de estrada que manda circular pela direita ou à afixação do horário de funcionamento dos estabelecimentos comerciais.<sup>41</sup>

Um segundo tipo de contraordenações são aquelas que se apresentam como protetoras das condutas que atentam contra o bem-estar social.<sup>42</sup> Para estas, poderemos dar como exemplos as normas do código de estrada que se prendem com a obrigação de os peões atravessarem a rua, obrigatoriamente, nas passagens para peões, desde que estas existam. Neste segundo tipo, já encontramos uma certa proteção mediata e indireta de bens jurídicos, ainda que sem dignidade penal.

Por fim, encontramos um terceiro tipo de contraordenações que também protegem bens jurídicos, no entanto estes bens jurídicos já apresentam dignidade penal. A diferença com o segundo grupo é, justamente, esta, porquanto aqui já encontramos uma maior relação do IMOS com o direito penal. Não obstante, o direito penal não é chamado a intervir uma vez que a proteção de tais bens jurídicos não carece de pena, antes de sanção contraordenacional.<sup>43</sup>

A este propósito, importa, de novo, chamar à colação aquilo que ALEXANDRA VILELA considera serem os critérios que permitem a distinção entre o IMOS e o direito penal em sentido técnico. Para a A. um dos critérios necessários para tal distinção entre os dois tipos de ilícito prende-se, não com a carência de pena, mas com a carência de sanção contraordenacional.<sup>44</sup> Esta perspetiva é ancorada na fragmentaridade de segundo grau a que FARIA COSTA nos convoca.<sup>45/46</sup> Ou

<sup>41</sup> VILELA, Alexandra, *O Direito de Mera Ordenação Social: entre a ideia de “recorrência” e a de “erosão” do Direito Penal Clássico*, 2.<sup>a</sup> ed., Edições Universitárias Lusófonas, 2022, p. 408.

<sup>42</sup> VILELA, Alexandra, *Ibidem*.

<sup>43</sup> VILELA, Alexandra, *Ibidem*, pp. 408-409.

<sup>44</sup> VILELA, Alexandra, *Ibidem*, p. 263.

<sup>45</sup> VILELA, Alexandra, *Ibidem*, p. 265.

<sup>46</sup> Não nos iremos deter sobre esta problemática, na medida em que não é o objeto do nosso estudo. Apenas a tivemos de convocar para um pequeníssimo e breve enquadramento do tema a propósito do princípio da culpa. Para tal, foi necessário proceder a alguns critérios

seja, o legislador penal prescinde da tutela penal mas não da tutela contraordenacional.

Aqui chegados verificamos que os três tipos de contraordenações continuam a ser autónomos do direito penal. Vimos *supra* que o princípio da culpa no âmbito do direito penal e no âmbito do IMOS sofre algumas cedências se perspectivado por este segundo. Importa, agora, irmos ao cerne da questão a que nos propusemos: será que o princípio da culpa deve ser compreendido de forma diferente, no IMOS, consoante estejamos perante cada um daqueles três tipos de contraordenações?

A resposta parece ser, à partida, afirmativa.

Começemos por trazer à nossa análise os três tipos de contraordenações e os seus respetivos âmbitos de proteção, já *supra* analisados e referenciados. Recordemos que aquele terceiro tipo de contraordenações (aquelas que protegem bens jurídicos com dignidade penal mas aos quais não há carência de pena) é o que mais próximo vive com o direito penal (secundário, sobretudo) e, pode dizer-se também, é aquele que sofre maiores flutuações quanto aos movimentos de (des)penalização de condutas que, ora são contraordenação, ora são crime, consoante o entendimento da política criminal.

Por ser assim, ALEXANDRA VILELA defende que o princípio da culpa para este último tipo de contraordenações deve situar-se mais próximo do penal do que do contraordenacional ou, aliás, deverá ser o mesmo.<sup>47</sup> Neste sentido, a culpa irá assegurar ao agente que apenas será punido se violar a conduta e, além disso, a sanção será apenas proporcional à medida da violação do bem jurídico.

O Acórdão do Tribunal Constitucional (TC) n.º n.º 544/01, de 07 de dezembro de 2001,<sup>48</sup> refere que o princípio da culpa permitirá também assegurar ao agente a medida da sanção contraordenacional, porquanto sem tal princípio, o agente

---

necessários para uma melhor compreensão da perspetiva de Alexandra Vilela na obra citada ao longo deste trabalho.

Por fim, quanto à fragmentaridade de segundo grau, iremos apenas referir, a traço muito grosso, que se refere a uma intervenção do direito penal quanto a condutas que violem aquele mínimo essencial. Para mais e melhores considerações cfr. COSTA, José de Faria, *Direito Penal e Globalização – Reflexões não locais e pouco globais*, Coimbra: Coimbra Editora, 1.ª ed., 2010, pp. 21-23.

<sup>47</sup> VILELA, Alexandra, *O Direito de Mera Ordenação Social: entre a ideia de “recorrência” e a de “erosão” do Direito Penal Clássico*, 2.ª ed., Edições Universitárias Lusófonas, 2022, p. 640.

<sup>48</sup> Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20010547.html>

estaria sujeito a uma sanção indeterminada, algo que o art. 30.º, n.º 1, da CRP não permite.

Veja-se o que diz o acórdão referido: «... *“uma certa extensão da moldura sancionatória é de algum modo – pode mesmo dizer-se – o tributo que o princípio da legalidade das sanções tem de pagar ao princípio da culpa, que deriva da essencial dignidade da pessoa humana e se extrai dos artigos 1.º e 25.º, n.º 1 da Constituição”*. (...) *Se um entendimento absoluto do princípio da legalidade da sanção levaria ao sistema das penas fixas, com postergação do princípio da culpa, também um entendimento absoluto do princípio da culpa levaria ... a deixar plenamente nas mãos do juiz (ou da autoridade administrativa) a questão da escolha e da medida da sanção*». A perspetiva que o Acórdão referido apresenta é deveras interessante, porquanto, indiretamente, mostra que o princípio da culpa deve existir no IMOS para, entre várias funções, coadjuvar o princípio da legalidade das sanções contraordenacionais na determinação do *quantum* da sanção a aplicar ao arguido.

Quanto aos primeiros dois tipos de contraordenações, dúvidas não nos restam de que o princípio da culpa poderá (e deverá, diga-se) existir de forma mais flexível.

Já quanto ao terceiro tipo de contraordenações, uma vez que elas protegem bens jurídico-penais, o princípio da culpa deve existir tal qual no direito penal.

Para esta compreensão, consideramos ser de convocar ainda um outro pensamento. Reparemos que, estando em causa a proteção de bens jurídico-penais, haverá ainda que ter presente que estes se situam muito próximos do direito penal secundário. Este terceiro tipo de contraordenações, nas palavras de ALEXANDRA VILELA, *“comunga com o direito penal secundário o fito da proteção de bens jurídicos de pendor supra individual”*.<sup>49</sup> Mas, além disso, existe ainda outro fator determinante para tal entendimento do princípio da culpa neste terceiro tipo de contraordenações: as ofensas aos bens jurídicos que se situam no âmbito do direito penal secundário dão-se, em regra, de forma longínqua do resultado. Por esta razão, o princípio da culpa deverá ser efetivo essencialmente neste domínio do IMOS, sob pena de estarmos a punir condutas que se afastam da violação de bens jurídicos para nos colocarmos apenas no mero perigo de violação. Aliás, isto é justamente o que começa a acontecer no contexto do direito penal secundário.<sup>50</sup>

<sup>49</sup> VILELA, Alexandra, *O Direito de Mera Ordenação Social: entre a ideia de “recorrência” e a de “erosão” do Direito Penal Clássico*, 2.ª ed., Edições Universitárias Lusófonas, 2022, pp. 351.

<sup>50</sup> VILELA, Alexandra, *Ibidem*, pp. 351-352.

Que dizer de tudo isto? Concordando com ALEXANDRA VILELA e, também, pelos argumentos apresentados, entendemos ser de aceitar a existência de um certo princípio da culpa em toda e qualquer contraordenação. Contudo, não nos esqueçamos que o terceiro tipo de contraordenações será aquele que menos flexível deverá ser na aplicação deste princípio dado que, justamente, o que está em causa são bens jurídicos com dignidade penal aos quais não se verifica a carência de pena, mas de sanção contraordenacional.

Uma última nota quanto a este ponto e que, em nosso modo de compreender as coisas, também deverá ser um dos motivos que leva à consideração de um (qualquer) princípio da culpa no domínio do IMOS. Repare-se que as condutas que o IMOS proíbe/sanciona são condutas que estão muito afastadas do mínimo ético do direito penal. A ser assim, começa a ser cada vez mais difícil para os destinatários das normas proibitivas que saibam quais as condutas sancionáveis. Pior que isso, é a dificuldade que os cidadãos têm em saber quais as condutas proibidas dada a elevada dispersão da legislação. Por ser assim, reiteramos, de novo, a necessidade de um princípio da culpa como determinante da garantia de segurança dos cidadãos destinatários das normas do IMOS.

### **3.4. Manifestações/Implicações em concreto do princípio da culpa**

#### **3.4.1. Responsabilidade objetiva vs responsabilidade subjetiva**

O Decreto-Lei 232/79, de 24 de julho previa, nos termos do art. 1.º, n.º 2,<sup>51</sup> os casos em que existiria responsabilidade contraordenacional independentemente de culpa do agente. Tal redação foi mantida pelo decreto-lei atualmente em vigor que regula o RGCO, até posterior revogação do referido n.º 2.

Quanto a esta questão surgiram várias críticas desde logo porque o n.º 1, do art. 1.º, de ambos os Decretos-Lei, procedia a uma caracterização formal de contraordenação com base em quatro pressupostos. Assim, o facto teria de ser ilícito, típico, culposo/censurável e punível com coima. Repare-se que, pela letra do n.º 1, do art. 1.º, do RGCO, e pela exigência de censurabilidade e ilicitude do facto, tem de vigorar, ainda que implicitamente, o princípio *nulla poena sine culpa*.<sup>52</sup> O que significaria que aquela norma, a nosso ver, violaria o princípio da culpa.

<sup>51</sup> “A lei determinará os casos em que uma contraordenação pode ser imputada, independentemente do carácter censurável do facto”.

<sup>52</sup> PEREIRA, António Beça, Regime Geral das Contraordenações e Coimas, 13.ª ed., 2022, Almedina, p. 24, § 9.

FIGUEIREDO DIAS<sup>53</sup> considera que o n.º 2, do art. 1.º, do RGCO que existia até à revogação operada pela lei de 1995 não se referia a uma imputação independentemente de culpa ou objetiva, mas à lógica da existência de culpa, ainda que esta se colocasse num âmbito administrativo. E continua o A. dizendo que, em seu entender, aquilo que o legislador quis com o n.º 2, do art. 1.º, do RGCO era, justamente, uma separação entre o tipo de culpa penal e o tipo de culpa contraordenacional não estando em causa, no seu pensamento, uma imputação independentemente da culpa, ou seja, objetiva. Não nos parece ser de sufragar tal entendimento, na medida em que bastaria ao legislador limitar o alcance do princípio da culpa contraordenacional explicitando-o. Com a norma do n.º 2, o que nos parece que terá existido foi uma verdadeira responsabilidade objetiva (independentemente de culpa), e que terá levado a enormes injustiças. Repare-se que, se assim fosse a intenção do legislador, este utilizaria ao longo de todo o RGCO a referência à censurabilidade e não à culpa.

Só mais tarde, com as alterações operadas pelo Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de setembro, autorizadas pela Lei n.º 13/95, de 5 de maio,<sup>54</sup> é que veio a ser eliminado o n.º 2, do art. 1.º, quase ficando esclarecido que está inerente, sem margem para grandes dúvidas, uma certa ideia de culpa no IMOS, qualquer que seja a sua amplitude face à do direito penal.<sup>55</sup>

Seguimos de perto ALMEIDA COSTA quando refere que, entre a alteração operada pelo Decreto-Lei 244/95, de 14 de setembro ao n.º 2, do art. 1, do RGCO, existem normas que vão no “*sentido da assunção do princípio da culpa como máxima basilar do direito das contraordenações*”.<sup>56</sup> São elas os arts. 8.º,

<sup>53</sup> DIAS, Jorge de Figueiredo, *Direito Penal – Parte Geral Tomo I*, Coimbra: Gestlegal, 3.ª ed., 2019, pp. 190-191.

<sup>54</sup> Nos termos do art. 3.º, al. a) da referida lei, autoriza-se o Governo a eliminar a possibilidade de punição das contraordenações independentemente do carácter censurável do facto.

<sup>55</sup> Apenas para reflexão com um carácter mais lateral: repare-se que algumas das alterações trazidas pelo Decreto-Lei 244/95, de 14 de setembro foram cruciais e mostraram como o legislador estava atento à evolução que o Direito das Contraordenações estava a ter. Para melhores considerações, ler o respetivo preâmbulo, do qual retiramos uma frase que vai de encontro ao que dissemos: “(...) Com efeito, a par do programa de descriminalização desde então gizado, com a inerente transformação em contraordenações de muitas infrações anteriormente qualificadas como contravenções ou como crimes, regista-se um crescente movimento de neopunição, com o alargamento notável das áreas de atividade que agora são objeto de ilícito de mera ordenação social e, do mesmo passo, com a fixação de coimas de montantes muito elevados e a cominação de sanções acessórias especialmente severas. (...) É nesta perspetiva que deve entender-se a presente reforma do regime geral das contraordenações, especialmente orientada para o efetivo reforço das garantias dos arguidos perante o crescente poder sancionatório da Administração.”

<sup>56</sup> ANDRADE, Manuel da Costa et. al. (Org.), *Liber Discipulorum* para Jorge de Figueiredo Dias, COSTA, António Manuel de Almeida, A propósito do novo Código do Trabalho: bem jurídico e pluralidade de infrações no âmbito das contraordenações relativas ao «tra-

16.º, n.º 2 e 18.º, n.º 1. Não tendo como propósito analisar detalhadamente cada uma destas normas, sejam-nos permitidas algumas palavras.

Relativamente ao art. 8.º do RGCO refere-se ao dolo e negligência que poderá traduzir-se, numa linguagem simplificada, no grau ou intensidade com que o agente pratica o facto, bem como a ligação que existe entre este e o agente.

BEÇA PEREIRA afirma que esta norma estabelece o princípio “*nulla poena sine culpa*”, pelo que o arguido só poderá ser responsabilizado se tiver atuado com dolo ou negligência, sob pena de ausência de culpa na sua atuação, o que não levará à sua punibilidade.<sup>57</sup>

O dolo apresenta-se sob três formas, a saber: dolo direto, dolo necessário e dolo eventual.<sup>58</sup> Poderíamos questionar-nos se o dolo a que nos referimos no âmbito do direito das contraordenações teria o mesmo alcance e amplitude que no direito penal. Facilmente concluiríamos que sim, uma vez que o código penal é subsidiariamente aplicável e, além disso, poderíamos enfrentar problemas com a clarificação da distinção entre o dolo e a negligência. Pretendemos significar com tal afirmação que, tal como no direito penal, muitas vezes se coloca a questão de determinar se uma conduta foi praticada a título de dolo eventual ou negligência consciente. Esta distinção tem particular importância pois existem contraordenações em que o legislador não prevê a sua punição a título de negligência, o que nos levará, desde logo, a aceitar que deve existir a repartição entre os vários tipos de dolo e negligência.<sup>59</sup>

No mesmo sentido se deverá seguir quanto à negligência, que poderá caracterizar-se como consciente ou inconsciente. Esta caracteriza-se pela “*violação de um dever objetivo de cuidado por parte do agente que se*

---

balho suplementar», Coimbra Editora, Coimbra, 2003, pp. 1042-1043, e nota de rodapé n.º 10.

Poderá colocar-se, hoje, a questão de saber se este escrito, datado de 2003, ainda tem atualidade. Não poderíamos estar mais de acordo, ainda que versando sobre matérias específicas de direito laboral.

<sup>57</sup> PEREIRA, António Beça, Regime Geral das Contraordenações e Coimas, 13.ª ed., 2022, Coimbra: Almedina, p. 58, § 1.

<sup>58</sup> Não entraremos, nesta sede, em considerações sobre a localização do dolo na doutrina geral do ilícito. Para mais e melhores considerações, veja-se: DIAS, Jorge de Figueiredo, Direito Penal – Parte Geral Tomo I, Coimbra: Gestlegal, 3.ª ed., 2019 e COSTA, José de Faria, Direito Penal, 1.ª ed., Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2017.

<sup>59</sup> Para mais e melhores considerações, ver COSTA, José de Faria, Direito Penal, Porto: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 1.ª ed., 2017, pp. 426-432.

*encontrava obrigado a não violá-lo*”,<sup>60</sup> o que poderia colocar a questão de saber se é legítima a sua presença neste tipo de ilícito. Pois bem. Reparemos que o IMOS está presente para prevenir as condutas que se encontram cada vez mais afastadas do resultado mas mais próximas do perigo de lesão. Imaginem-se as normas regulamentares e deontológicas, passando pelas condutas do domínio rodoviário, condutas a que o agente não está preparado<sup>61</sup> ou as quais têm maior margem para o descuido. Por esse motivo, parece-nos correta a consideração da negligência no âmbito do IMOS.

Quanto ao art. 18.º do RGCO, este prende-se com a determinação da medida da coima. Sendo que o IMOS trabalha, em regra, com a aplicação de uma coima pela prática de um facto ilícito, então tal aplicação implicará uma análise casuística com base no princípio da proporcionalidade, na medida em que a sanção a aplicar deverá corresponder à gravidade da infração e à culpa do agente. É impossível fugirmos desta ordem de considerações.

### 3.4.2. Intransmissibilidade da responsabilidade

Vimos já *supra* que uma das refrações ou manifestações do princípio da culpa é a intransmissibilidade das sanções. Repare-se que, quer consideremos que a culpa contraordenacional se reflete num juízo de censura ou reprovação a um agente, quer consideremos apenas que se trata de uma censura pela violação de normas de “ordenação social”, o certo é que não fará sentido que um agente, terceiro ao arguido, venha a ser responsabilizado por uma conduta à qual não se conformou nem teve intenção de praticar.

TERESA BELEZA recorda-nos que o princípio da culpa poderá ser também denominado como “*princípio da responsabilidade subjetiva*”,<sup>62</sup> justamente um dos corolários em análise. Repare-se que tal princípio está associado a uma ideia de censurabilidade<sup>63</sup> ao agente que atua de uma forma quando poderia ter atuado de outra forma. Assim sendo, a este princípio está subjacente uma ideia de exclusiva responsabilidade subjetiva (ou individual) e, necessariamente, a intransmissibilidade da responsabilidade.

<sup>60</sup> VILELA, Alexandra, O Direito de Mera Ordenação Social: entre a ideia de “recorrência” e a de “erosão” do Direito Penal Clássico, 2.ª ed., Edições Universitárias Lusófonas, 2022, pp. 621.

<sup>61</sup> VILELA, Alexandra, *Ibidem*, p. 622.

<sup>62</sup> BELEZA, Teresa Pizarro, Direito Penal, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, 1998, p. 51.

<sup>63</sup> Podemos dizer com COSTA, José de Faria, Direito Penal, 1.ª ed., Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2017, p. 357, § 16, que o princípio da culpa revela uma ideia forte de reprovação individual.

DAMIÃO DA CUNHA<sup>64</sup> considera que o n.º 3, do art. 30.º, da CRP é aplicável no contexto do direito penal (como a própria epígrafe o indica), mas também é de aplicar a qualquer ramo do direito sancionatório. No mesmo sentido, também a jurisprudência se tem inclinado. Veja-se, por exemplo, o Acórdão do TC n.º 201/2014, quando refere que: “...o princípio da culpa se impõe também como limite à liberdade de conformação do legislador do ilícito contraordenacional, ainda que a margem dessa liberdade seja maior relativamente àquela de que este dispõe na configuração do ilícito penal, designadamente no que se refere à definição do que o legislador pode assumir e o que deve ser deixado ao juiz na determinação concreta da sanção”.

Também em nosso entender será de aplicar o n.º 3, do art. 30.º, da CRP à intransmissibilidade das sanções no âmbito do direito das contraordenações. Vejamos porquê.

Num primeiro momento, devemos ter presente algo a que *supra* já nos referimos e que se prende com o objeto do nosso estudo: no direito das contraordenações vigora um princípio da culpa tal como no direito penal ou em qualquer ramo do direito sancionatório, ainda que com alguma flexibilização.<sup>65/66</sup> Tal existência implicará um qualquer juízo de censura ou reprovação ao agente por ter incorrido na norma proibitiva.

Mas não fiquemos por aqui. A não ser assim, qual o sentido da previsão dos arts. 8.º, 9.º, 10.º e 11.º, do RGCO? Parece-nos que o legislador seguiu esta regra, sobretudo com a já referida alteração operada em 1995 no RGCO, com a exclusão da responsabilidade objetiva, aproximando o IMOS ainda mais ao direito penal.

Parece-nos existir, ainda, um outro argumento com algum peso significativo. Existem autores<sup>67</sup> que referem que a redação do art. 1.º, do RGCO já não se

---

<sup>64</sup> CUNHA, Damião da, Anotação ao art. 30.º, da CRP, in MIRANDA, Jorge, Medeiros, Rui, Constituição da República Portuguesa – Volume I, 2.ª ed. revista, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017, p. 494.

<sup>65</sup> DIAS, Augusto Silva, Direito das Contra-Ordenações, Coimbra: Almedina, 2019, p. 58.

<sup>66</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes, MOREIRA, Vital, Constituição da República Portuguesa Anotada, Coimbra Editora, Coimbra, Vol. I, 4ª ed. Revista, 2007, p. 506, § VIII. De facto, hoje questionar-se-á sobre os motivos que levaram o legislador a não consagrar tal possibilidade na CRP. Pensamos que terá eventualmente passado despercebido, não significando que a doutrina não pugne pela sua aplicação ao IMOS, porquanto o próprio princípio da culpa conhece aplicação. Se é assim, é certo que legislar a mais nunca é problema, sobretudo quando se trata da defesa de direitos fundamentais do cidadão.

<sup>67</sup> VILELA, Alexandra, O Direito de Mera Ordenação Social: entre a ideia de “recorrência” e a de “erosão” do Direito Penal Clássico, 2.ª ed., Edições Universitárias Lusófonas, 2022, pp. 594-596.

mostra suficiente, dado que refere que as contraordenações são as condutas típicas, ilícitas, censuráveis e puníveis com coima. Pois bem, se dúvidas existissem de que poderíamos eventualmente aceitar a transmissibilidade da responsabilidade contraordenacional, com a redação do art. 15.º, n.º 1, da Lei 30/2000, de 19 de novembro tais dúvidas desaparecem.

#### 4. Conclusão

Feito este percurso pensamos que ficou claro que, em nosso entender, o princípio da culpa se apresenta como princípio estruturante de todo o direito sancionatório, pelo que necessariamente também no direito das contraordenações. Se é certo que ele apresenta uma força maior no contexto do direito penal, não é menos certo que existirá qualquer coisa de semelhante com ele no IMOS, consoante nos encontremos perante os primeiro e segundo tipos de contraordenações, ou perante o terceiro tipo de contraordenações (as que protegem bens jurídicos com dignidade penal carentes de coima).

A pedra-de-toque sobre que tipo de princípio da culpa existirá em sede do IMOS, bem como qual o seu conteúdo e alcance, residirá, de facto, em uma compreensão dual do direito das contraordenações, ao jeito de ALEXANDRA VILELA.

Ao não aceitarmos um princípio da culpa no IMOS estaríamos a abrir mão a um ramo do direito sancionatório que seria a válvula de escape do poder estatal. Note-se que, como referimos a propósito das relações constitucionais, o RGCO está vedado pela reserva de lei. Tendo esta questão como pano de fundo, repare-se que aquando da impossibilidade de o direito penal poder proteger um certo e determinado bem jurídico por falta de verificação dos pressupostos, sempre se poderia optar por um caminho de recurso ao IMOS para a tutela de certos e determinados comportamentos, sobretudo daqueles que levantam duvidosas questões quanto aos critérios da dignidade penal e da carência de pena.

Mas certos de que também terá sido esse o propósito de EDUARDO CORREIA, não deixaremos de considerar que à data da criação do IMOS o A. não imaginasse que este ramo do direito levasse o rumo que levou até aos nossos dias e que, diga-se de passagem, não ficará por aqui. O crescente aumento dos perigos e a compreensão de um direito penal do facto, tal qual o concebemos em Portugal,<sup>68</sup> e que levam ao crescimento do direito penal secundário,

---

<sup>68</sup> A doutrina atual pugna pela compreensão do direito penal como um direito penal do bem jurídico e do facto. Isto tem em vista a cautela que se deve ter relativamente à intervenção do direito penal, dado que este deve aguardar pelo resultado, não se bastando o perigo, salvas exceções.

levaram, em nosso entender, a um crescente aumento da intervenção do poder punitivo do Estado que se materializará, necessariamente, no maior intervencionismo do IMOS. Repare-se que o este tipo de ilícito poderá ser a opção mais ajustada, dada a sua inserção na “*ciência do direito penal total*”, o que levará a uma certa segurança pelo facto de alguns dos princípios de direito sancionatório serem de aplicação imediata (onde se inclui o princípio da culpa).<sup>69</sup>

Com este pequeno estudo pretendemos mostrar como o IMOS está em constante evolução o que, em nosso modo de ver, é algo positivo, uma vez que, dentre várias funções, aquela de “depuração” do direito penal mostra-se a mais gritante. Se é certo que é um ramo do direito sancionatório, também é certo que não é direito penal o que faz com que se afaste logo a possibilidade de aplicação de penas de prisão, evitando-se os efeitos negativos daquela. Mas não nos bastamos por aqui. É também uma exigência da própria dignidade da pessoa humana e do Estado de Direito democrático, princípios constitucionalmente previstos (cfr. arts. 1.º e 2.º, da CRP), o respeito por estes comandos cujas implicações no destinatário se apresentam danosas.

---

<sup>69</sup> VILELA, Alexandra, O Direito de Mera Ordenação Social: entre a ideia de “recorrência” e a de “erosão” do Direito Penal Clássico, 2.ª ed., Edições Universitárias Lusófonas, 2022, p. 629.

**Bibliografia**

- ANDRADE, Manuel da Costa et. al. (Org.), *Liber Discipulorum* para Jorge de Figueiredo Dias, COSTA, António Manuel de Almeida, A propósito do novo Código do Trabalho: bem jurídico e pluralidade de infrações no âmbito das contraordenações relativas ao «trabalho suplementar», Coimbra: Coimbra Editora, 2003.
- AZEVEDO, Tiago Lopes de, Lições de Direito das Contraordenações, Coimbra: Almedina, 2020, Reimpressão 2022.
- BELEZA, Teresa Pizarro, Direito Penal, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, 1998, p. 51.
- BRANDÃO, Nuno Fernando Rocha Almeida - Crimes e contra-ordenações : da cisão à convergência material : ensaio para uma recompreensão da relação entre o direito penal e o direito contra-ordenacional. Coimbra: 2013. Tese de doutoramento. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10316/23886>.
- CANOTILHO, J. J. Gomes, MOREIRA, Vital, Constituição da República Portuguesa Anotada, Coimbra Editora, Coimbra, Vol. I, 4ª ed. Revista, 2007.
- CORREIA, Eduardo, Boletim da Faculdade de Direito, Vol. XLIX, 1973.
- COSTA, José de Faria, Direito Penal e Globalização – Reflexões não locais e pouco globais, Coimbra: Coimbra Editora, 1.ª ed., 2010.
- COSTA, José de Faria, Direito Penal e Globalização – Reflexões não locais e pouco globais, Coimbra: Coimbra Editora, 1.ª ed., 2010.
- COSTA, José de Faria, Direito Penal, 1.ª ed., Porto: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2017.
- CUNHA, Damião da, Anotação ao art. 30.º, da CRP, in MIRANDA, Jorge, Medeiros, Rui, Constituição da República Portuguesa – Volume I, 2.ª ed. revista, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017.
- DIAS, Augusto Silva, Direito das Contra-Ordenações, Coimbra: Almedina, 2019.
- DIAS, Jorge de Figueiredo, Direito Penal – Parte Geral Tomo I, Coimbra: Gestlegal, 3.ª ed., 2019.
- FERREIRA, Manuel Cavaleiro de, Lições de Direito Penal, Parte Geral, I, Coimbra: Almedina, 2010.
- PEREIRA, António Beça, Regime Geral das Contraordenações e Coimas, 13.ª ed., 2022, Almedina.
- VILELA, Alexandra, O Direito de Mera Ordenação Social: entre a ideia de “recorrência” e a de “erosão” do Direito Penal Clássico, 2.ª ed., Edições Universitárias Lusófonas, 2022.

**Webgrafia**

Decreto-Lei n.º 232/79, de 24 de julho, disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/232-382233>

Decreto-Lei 411-A/79, de 1 de outubro, disponível em: [https://www.igf.gov.pt/leggeraldocs/DL\\_411\\_A\\_79.htm](https://www.igf.gov.pt/leggeraldocs/DL_411_A_79.htm)

Decreto-Lei 433/82 de 27 de outubro, disponível em: [https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=166&tabela=leis](https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=166&tabela=leis)

**Jurisprudência**

[http://bdjur.almedina.net/item.php?field=node\\_id&value=2081040](http://bdjur.almedina.net/item.php?field=node_id&value=2081040)

Acórdão do TC n.º 544/01, de 07 de dezembro de 2001:

<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20010547.html>

Acórdão do TC n.º 201/14, disponível em:

<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20140201.html>



INSTITUTO SUPERIOR  
MANUEL TEIXEIRA GOMES

