



UNIVERSIDADE AUTÓNOMA DE LISBOA

DEPARTAMENTO DE DIREITO

**AS CONTRAVENÇÕES LABORAIS NO ORDENAMENTO
JURIDICO ANGOLANO**

MESTRADO EM DIREITO

VARIANTE EM CIÊNCIAS JURÍDICAS

CANDIDATO: MARIA DE FÁTIMA DE LIMA A. BAPTISTA DA SILVA

ORIENTADOR: DOUTOR CARLOS CAMPOS LOBO

Lisboa, Fevereiro 2015

*Às minhas queridas filhas, Hugueth Silva e Hieda Silva,
não esquecendo o meu querido amigo e esposo Manico,
fontes da minha dedicação e inspiração.*

AGRADECIMENTOS

Agradecer não é uma tarefa fácil, na medida em corremos o risco do possível esquecimento de alguém a quem deveríamos ter agradecido e não o fizemos.

Perfeitamente consciente deste risco, insisto contudo em deixar registados alguns agradecimentos:

- Ao Senhor Juiz Desembargador Doutor Carlos Campos Lobo, orientador desta dissertação, pela permanente disponibilidade e ajuda na elaboração da mesma;
- Aos Docentes do Curso de Mestrado em Direito – Variante em Ciências Jurídicas, pelo alto nível pedagógico demonstrado;
- Ao Departamento de Direito da Universidade Autónoma de Lisboa;
- Ao Sr. Dr. António Domingos Pitra Neto, Ministro do Emprego de Angola;
- Ao Sr. Dr. Jesus Faria Maiato, Director Nacional no MAPESS;
- Ao Sr. Dr. Augusto Pombal, Inspector-Geral do Trabalho;
- À Sra. Dra. Juíza Mariana Bessa Calei;
- À Sra. Dra. Isabel Marques e à Sra. Dra. Sónia Afonso;
- Ao Sr. Dr. Carlos Farias e ao Sr. Dr. José Carlos Coelho.

RESUMO

A presente investigação tem como propósito analisar as contravenções laborais no ordenamento jurídico angolano, designadamente a tramitação do respectivo procedimento contravencional, desde a elaboração do auto de notícia até à decisão final condenatória e eventual impugnação judicial.

Para tal, a análise desenvolvida apoia-se no direito contravencional angolano, comparando-o com o direito contra-ordenacional português, atenta a proximidade existente entre ambos.

Era nossa intenção fazer uma análise doutrinal mais profunda do procedimento contravencional angolano, no entanto debatemo-nos com a dificuldade na obtenção de bibliografia angolana a este respeito que suportasse a nossa investigação, pelo que optámos por dissecar a legislação existente, confrontando-o com a sua aplicabilidade aos casos concretos.

Concluindo, esperamos que o presente trabalho possa não só vir a contribuir para uma cabal compreensão e enquadramento dos diplomas legais angolanos que têm por objecto esta matéria, como também humildemente contribuir para o preenchimento de algumas lacunas, nomeadamente de ordem processual, existentes no procedimento contravencional angolano.

Palavras-chave: contra-ordenação, contravenção laboral, sanções e procedimento.

ABSTRACT

This research aims to analyze the job misdemeanours in the Angolan's legal system, including the transfer of its misdemeanour procedure since the drafting of the police report until final conviction decision and eventual judicial review.

Therefore the analysis relies on misdemeanour Angolan law comparing it with the *contra-ordenacional* Portuguese law, given the nearness existing between them.

We intended to put together a deeper doctrinal analysis of the Angolan's contravention procedure, however we find ourselves with the difficulty in obtaining Angolan literature regarding this issues to support our research, so we chose to scrutinize the existing legislation and compare it with its applicability to concrete cases.

In conclusion, we hope the present work shall contribute to both a broader understanding and structure of Angolan's lawful documentation concerning this subject matter, as well as modestly contribut to filling some gaps, namely of a procedural nature, existing in Angolan's contravention procedure.

Key words: *contra-ordenação*, job misdemeanors, sanctions e procedure.

ÍNDICE

Introdução	11
CAPÍTULO I - O Direito de mera ordenação social no ordenamento jurídico português	13
1. Resenha histórica	13
2. Caracterização	16
3. O ilícito de mera ordenação social e o ilícito criminal	17
CAPÍTULO II - O Regime Geral das Contra-Ordenações	19
1. Definição de contra-ordenação	19
2. Elementos da contra-ordenação	19
3. Princípios da legalidade, da tipicidade e da não retroactividade da lei contra-ordenacional	21
3.1. Princípio da legalidade	21
3.2. Princípio da tipicidade	22
3.3. Princípio da não retroactividade	22
4. Responsabilidade contra-ordenacional	24
4.1. Responsabilidade contra-ordenacional das pessoas colectivas	24
5. Direito de aplicação subsidiária	26
6. A culpa - dolo e negligência	27
6.1. Princípio da responsabilidade e da culpa	27
6.2. Dolo	28
6.3. Negligência	29
7. Inimputabilidade	29
7.1. Inimputabilidade em razão da idade	29
7.2. Inimputabilidade em razão de anomalia psíquica	30
8. A tentativa	31
9. A participação	33
10. Coima	35
10.1. Montante da coima	35
10.2. Determinação da medida da coima	35
10.3. Fins da coima	36
11. Admoestação	37
12. Concurso de contra-ordenações	39
13. Contra-ordenação continuada	39
14. Sanções acessórias	41
15. Prescrição	43
15.1. Prescrição do procedimento contra-ordenacional	43
15.1.1. Suspensão da prescrição do procedimento contra-ordenacional	44
15.1.2. Interrupção da prescrição do procedimento contra-ordenacional	44
15.2. Prescrição da coima e das sanções acessórias	45
15.2.1. Suspensão da prescrição da coima e das sanções acessórias	45
15.2.2. Interrupção da prescrição da coima e das sanções acessórias	45
16. Concurso entre crime e contra-ordenação	46
17. Tramitação do processo contra-ordenacional	46

17.1. Princípio da oficialidade ou obrigatoriedade (fase administrativa do procedimento)	46
17.1.1 Intervenção das autoridades policiais	48
17.2. Medidas cautelares	48
17.3 Identificação do infractor pelas autoridades administrativas e policiais	48
17.4. Auto de notícia	49
17.4.1. Elementos do auto de notícia	50
17.5. Denúncia	51
17.6. Notificação de acusação	52
17.6.1. Princípios da imparcialidade e da objectividade	53
17.6.2. Direito de audição e defesa do arguido	53
17.6.3. Direito à assistência de um defensor	56
17.7. Pagamento voluntário da coima	56
17.8 Decisão condenatória da autoridade administrativa	57
17.9. Impugnação judicial da decisão condenatória da autoridade administrativa (Fase judicial do procedimento)	58
17.9.1. Princípio da garantia de defesa perante os tribunais	59
17.9.2. Garantia de acesso ao direito e aos tribunais	59
17.9.3. Forma e prazo da impugnação judicial	59
17.9.4. Apreciação do recurso pelo Tribunal	60
17.9.5. Participação da autoridade administrativa nesta fase	60
17.9.6. Recurso para Tribunal superior	61
18. Execução da coima	61
19. Substituição da coima por prestação de trabalho a favor da comunidade	62
CAPÍTULO III - As contra-ordenações laborais no ordenamento jurídico português	64
1. O regime substantivo	64
1.1. Contra-ordenação laboral	64
1.2. Tipos de contra-ordenações laborais	65
1.3. Os sujeitos da contra-ordenação laboral	67
1.4. A culpa: dolo e negligência	67
1.4.1. Presunções de negligência e de dolo	68
1.4.1.1. Da negligência	68
1.4.1.2. Do dolo	68
1.5. Graduação das infracções laborais e os valores das coimas	69
1.6. A reincidência	71
1.7. Pluralidade de contra-ordenações	72
1.8. O concurso de contra-ordenações	73
1.9. A determinação da medida da coima	73
1.10. Admoestação e a dispensa de coima	74
1.11. Pagamento e destino das coimas	75
1.12. As sanções acessórias	77
2. O regime adjectivo	78
2.1. Competência para o procedimento e para a aplicação de coimas	78
2.1.1. A Autoridade para as Condições do Trabalho	79

2.2. Auto de notícia	80
2.3. Participação	81
2.4. Elementos do auto de notícia e da participação	83
2.5. Auto de advertência	84
2.6. Direito de audição e defesa do arguido	85
2.7. Instrução do procedimento contra-ordenacional	86
2.8. Processo especial	88
2.9. Da decisão condenatória	88
2.10. Da impugnação judicial da decisão condenatória proferida pela ACT	90
2.11. Do recurso da sentença do Tribunal de 1. ^a Instância	95
2.12. Prescrição do procedimento	96
2.13 Prescrição da coima	97
2.14. Prescrição das sanções acessórias	97
CAPÍTULO IV - As contravenções laborais no ordenamento jurídico angolano	98
1. Terminologia: contravenção e contra-ordenação	98
2. Enquadramento legal	99
3. A Lei Geral do Trabalho	99
4. O Regime das multas por contravenção ao disposto na LGT e legislação complementar	100
4.1. Âmbito	100
4.2. Definição de contravenção	101
4.3. Prescrição das contravenções	101
4.4. Tipos de contravenções laborais	101
4.5. Graduação das multas	104
5. Lei n.º 23/91, de 15 de Junho (Lei da Greve)	104
6. Lei n.º 7/04, de 15 de Outubro (Lei de Bases da Protecção Social)	105
7. Decreto n.º 38/08, de 19 de Junho (Regime jurídico de vinculação e de contribuição da Protecção Social Obrigatória)	105
8. Inspecção-geral do Trabalho	107
8.1. Âmbito de actuação e atribuições da IGT	109
8.2. Acções pedagógicas	109
8.3 Acções coercivas	110
8.4. Medidas de execução imediata	110
8.5. Poderes dos inspectores do trabalho	111
9. O processo de contravenção laboral	112
9.1. O auto de notícia	112
9.2. Comunicação do auto de notícia ao infractor	113
9.3. Reclamação do infractor	115
9.4. Graduação das multas	116
10. Competência dos Tribunais em matéria laboral	117
11. A realidade do procedimento contravencional angolano	117
CAPÍTULO V - Outros regimes contravencionais especiais	120
1. Lei n.º 12/11, de 16 de Fevereiro (Lei das Transgressões Administrativas)	120
2. Lei n.º 1/07, de 14 de Maio (Lei do Exercício das Actividades Comerciais e Serviços)	123
3. Lei n.º 13/05, de 30 de Setembro (Lei das Instituições Financeiras)	126

4. Decreto-Lei n.º 5/06, de 4 de Outubro (Código Aduaneiro)	132
5. Diploma Legislativo n.º 3868, de 30 de Dezembro de 1968 (Código Geral Tributário)	138
6. Decreto-Lei n.º 5/08, de 29 de Setembro (Código da Estrada)	141
7. Lei n.º 27/12, de 28 de Agosto (Lei da Marinha Mercante, Portos e Actividades Conexas)	144
8. Legislação da indústria petrolífera	145
8.1. Decreto n.º 37/00, de 6 de Outubro (Regime das actividades de transformação, armazenagem, distribuição, transporte e comercialização de produtos petrolíferos)	145
8.2. Lei n.º 10/04, de 12 de Novembro (Lei das Actividades Petrolíferas)	146
8.3. Lei n.º 13/04, de 24 de Dezembro (Lei Sobre a Tributação das Actividades Petrolíferas)	147
8.4. Decreto n.º 1/09, de 27 de Janeiro (Regulamento das Operações Petrolíferas)	147
8.5. Decreto-Lei n.º 17/09, de 26 de Junho (Lei do Recrutamento de Pessoal para a Execução das Operações Petrolíferas)	148
CAPÍTULO VI - Contributo para a melhoria do procedimento contravencional angolano	149
1. De ordem substantiva	149
2. De ordem adjectiva	153
3. O ordenamento jurídico (contra-ordenacional) português como modelo	161
CAPÍTULO VII - Conclusões	163
1. Do ordenamento jurídico português	163
2. Do ordenamento jurídico angolano	166
Bibliografia	170

Lista de Abreviaturas

I. Portuguesas

ACT: Autoridade para as Condições do Trabalho

CC: Código Civil

CP: Código Penal

CPA: Código do Procedimento Administrativo

CPP: Código de Processo Penal

CRP: Constituição da República Portuguesa

CT: Código do Trabalho, Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 105/2009, de 14 de Setembro, 53/2011, de 14 de Outubro, 23/2012, de 25 de Junho, 47/2012, de 29 de Agosto, 69/2013, de 30 de Agosto, 27/2014, de 8 de Maio, e 55/2014, de 25 de Agosto

DMOS: Direito de Mera Ordenação Social

RGCO: Regime Geral das Contra-Ordenações, Decreto-Lei n.º 433/82 de 27 de Outubro, com as alterações introduzidas pelos Decretos-Lei n.ºs. 356/89 de 17 de Outubro, 244/95 de 14 de Setembro, 323/2001, de 17 de Dezembro e pela Lei n.º 109/2001 de 24 de Dezembro

RPCOLSS: Regime Processual das Contra-Ordenações Laborais e de Segurança Social, Lei n.º 107/2009, de 14 de Setembro

STJ: Supremo Tribunal de Justiça

II. Angolanas

AMN: Autoridade Marítima Nacional

AP: Autoridade Portuária

CA: Código Aduaneiro, Decreto-Lei n.º 5/06, de 4 de Outubro

CGT: Código Geral Tributário, Diploma Legislativo n.º 3868, de 30 de Dezembro de 1968

CE: Código da Estrada, Decreto-Lei n.º 5/08, de 29 de Setembro

CPPA: Código de Processo Penal Angolano

CRA: Constituição da República de Angola

IGT: Inspeção-Geral do Trabalho

LAP: Lei das Actividades Petrolíferas, Lei n.º 10/04, de 12 de Novembro

LBPS: Lei de Bases da Protecção Social, Lei n.º 7/04, de 15 de Outubro

LEACS: Lei do Exercício das Actividades Comerciais e Serviços, Lei n.º 1/07, de 14 de Maio

LG: Lei da Greve, Lei n.º 23/91, de 15 de Junho

LGT: Lei Geral do Trabalho, Lei n.º 2/00, de 11 de Fevereiro

LIF: Lei das Instituições Financeiras, Lei n.º 13/05, de 30 de Setembro

LMMPAC: Lei da Marinha Mercante, Portos e Actividades Conexas, Lei n.º 27/12, de 28 de Agosto

LRPEOP: Lei do Recrutamento de Pessoal para a Execução das Operações Petrolíferas, Decreto-Lei n.º 17/09, de 26 de Junho.

LTA: Lei das Transgressões Administrativas, Lei n.º 12/11, de 16 de Fevereiro

LTAP: Lei sobre a Tributação das Actividades Petrolíferas, Lei n.º 13/04, de 24 de Dezembro

Kz: Kwanza Angolano

MAPESS: Ministério da Administração Pública, Emprego e Segurança Social

RATADTCPP: Regime das Actividades de Transformação, Armazenagem, Distribuição, Transporte e Comercialização de Produtos Petrolíferos, Decreto n.º 37/00, de 6 de Outubro

RIGT: Regulamento da IGT, Decreto n.º 9/95, de 21 de Abril

RJVCPSO: Regime Jurídico da Vinculação e de Contribuição da Protecção Social Obrigatória, Decreto n.º 38/08, de 19 de Junho

RMCLGT: Regime de Multas por Contravenção ao disposto na LGT e legislação complementar, Decreto n.º 11/03, de 11 de Março

ROP: Regulamento das Operações Petrolíferas, Decreto n.º 1/09, de 27 de Janeiro

RPCA: Regulamento do Processo Contencioso Administrativo, Decreto-Lei n.º 4-A/96, de 5 de Abril

UCF: Unidade de Correção Fiscal

USD: Dólar Estados Unidos da América

INTRODUÇÃO

Esta dissertação decorreu do nosso conhecimento sobre a manifesta dificuldade dos Tribunais Laborais Angolanos em dirimirem ilícitos de mera ordenação social de cariz laboral, face às diversas vicissitudes de ordem processual e substantiva com que se deparam.

Assim, faremos uma comparação entre os regimes substantivos e adjectivos das contravenções laborais no ordenamento jurídico angolano e das contra-ordenações laborais no ordenamento jurídico português.

Almejando encontrarmos soluções técnico-jurídicas que possam preencher e agilizar o procedimento contravencional laboral angolano, quer na fase administrativa, atribuída à Inspecção Geral do Trabalho (IGT), quer essencialmente na fase judicial, quer ainda ao nível da eventual impugnação judicial da decisão proferida pela IGT, bem como no que concerne à execução das multas não liquidadas pelos arguidos.

Na busca de tal desiderato, começaremos por abordar o Direito de mera ordenação social no ordenamento jurídico português, reportando-nos à sua génese, assim como às suas características e à evolução legislativa de que foi alvo, destacando-se como um ramo de direito autónomo.

Enquadraremos o D.L. n.º 433/82, de 27 de Outubro, revisto e actualizado, que aprovou o Regime Geral das Contra-Ordenações, considerada a “lei de referência” do direito contra-ordenacional português, partindo seguidamente para a compreensão dos regimes substantivos e adjectivo do procedimento contra-ordenacional laboral português, pois só deste modo poderemos interligá-los com o direito contravencional angolano, nomeadamente com as normas de direito adjectivo.

Abordaremos seguidamente as competências e a actividade da Autoridade para as Condições do Trabalho, da Inspecção-Geral do Trabalho Angolana e da Sala do Trabalho do Tribunal Provincial.

Procederemos à análise de diplomas especiais contravencionais angolanos, com o objectivo de melhor enquadrarmos o procedimento contravencional laboral.

Teceremos considerações que constituirão propostas para a melhoria substancial e processual da tramitação do procedimento contravencional laboral angolano, incluindo a execução quer do valor das coimas aplicadas mas não liquidadas pelos arguidos, quer das sanções acessórias não cumpridas pelos mesmos, nas fases administrativa e judicial do procedimento.

Por fim, enumeraremos as principais conclusões resultantes desta dissertação.

Capítulo I – O Direito de mera ordenação social no ordenamento jurídico português

1. Resenha histórica

O Direito de mera ordenação social (DMOS) teve a sua origem na Alemanha do pós-II Grande Guerra mundial, com o propósito de descriminalizar condutas de menor desvalor ético-social.

Em Portugal, designadamente no ano de 1979, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 232/79, de 24 de Julho, que aprovou o novo Regime Geral das Contra-Ordenações (RGCO), prevendo um regime em tudo semelhante ao da República Federal Alemã, de 1968, que contemplava um conceito legal de contra-ordenação e um conjunto de regras substantivas e processuais para a aplicação de coimas à prática de contra-ordenações.

O Decreto-Lei n.º 232/79, de 24 de Julho, refere-se, no preâmbulo, aos factores que levaram à sua criação: "A superação definitiva do modelo do Estado liberal, por um lado, e o conhecido movimento de descriminalização, por outro". O movimento de descriminalização liga-se ao "fenómeno de hipertrofia do direito criminal" face a uma "inflação de incriminações".

Tal descriminalização caracterizou-se, por um lado, por uma passagem para a alçada administrativa de condutas ilícitas consideradas menores, através da criação de um sistema punitivo conciliador dos princípios de eficácia e de respeito das garantias individuais, reservando ao poder judicial a punição dos ilícitos merecedores de maior reprovação, e, por outro, numa "repenalização" de outras condutas que foram adquirindo maior relevância social, especialmente face ao fenómeno da globalização, em áreas como a protecção do meio ambiente ou a economia.

A criação de um ordenamento sancionatório novo e distinto do Direito Penal visou, segundo o legislador de 1979, libertar o Direito Penal do "(...) número inflacionário e incontrolável de infracções destinadas a assegurar a eficácia dos comandos normativos da Administração, cuja desobediência se não reveste da ressonância moral característica do direito penal", reservando a sua intervenção "para a tutela dos valores ético-sociais fundamentais e salvaguardar a sua plena disponibilidade para retribuir e prevenir com eficácia a onda crescente de criminalidade, nomeadamente, da criminalidade violenta".

Na generalidade dos países europeus, o fenómeno de proliferação da legislação penal especial resultante do crescente intervencionismo estadual conduziu a uma “hipertrofia do Direito Penal” e à incapacidade dos tribunais para julgar com eficiência e rapidez todos os delitos, face à sobrecarga de trabalho que sobre eles passou a recair.

Ou seja, conforme defende COSTA PINTO¹, “A afirmação do Direito de Mera Ordenação Social em diversos Estados da Europa, em especial no período subsequente à 2.^a Guerra Mundial, constituiu um indício da superação de um modelo liberal do Estado ao dotá-lo de um importante instrumento de intervenção jurídica em diversas áreas da vida social e económica. (...) a opção confirmou também, no plano político-criminal, uma importante premissa do pensamento penal de matriz liberal: a *vocação subsidiária da tutela penal* em relação a outros mecanismos de protecção jurídica e, portanto, o *princípio da intervenção mínima* do Direito Penal.

O recurso às soluções facultadas pelo Direito de Mera Ordenação Social revelou-se uma alternativa idónea à criminalização de condutas e permitiu uma selecção mais racional do âmbito da intervenção do Direito Penal. Por outro lado, e uma vez mais dando cumprimento ao propósito liberal da subsidiariedade da intervenção penal, a articulação entre o Direito Penal e o Direito de Mera Ordenação Social criou condições para uma descriminalização prudente, sem o perigo de surgirem abruptamente vazios na tutela jurídica”.

Para além disso, a incerteza sobre a capacidade das autoridades administrativas (que ficaram *em mãos* com uma nova competência) para processar e decidir os procedimentos contra-ordenacionais desencadeou uma significativa reacção jurisprudencial e legislativa.

Neste sentido, advoga LOBO MOUTINHO², que “ao contrário do que muitas vezes se supõe, na legislação, como na doutrina que a inspirou, a eficiência no processamento das infracções em questão não desempenhou papel de relevo na consagração do novo regime. Não havia qualquer previsão de que esse processamento fosse mais eficiente levado a cabo pela Administração Pública, cuja impreparação para receber as competências subtraídas aos

¹ PINTO, Frederico de Lacerda da Costa - *O ilícito de mera ordenação social e a erosão do princípio da subsidiariedade da intervenção penal*. Revista Portuguesa de Ciência Criminal (1997), pp. 7-100. Coimbra: Instituto de Direito Penal Económico e Europeu da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, *Direito Penal e Económico Europeu: textos doutrinários*. Coimbra: Coimbra Editora, 1998, I Vol., p. 213.

² MOUTINHO, José Lobo - *Direito das Contra-Ordenações*, 1.^a ed. Lisboa: Ensinar e Investigar, Universidade Católica Editora, 2008. 23 p.

tribunais determinou mesmo uma hesitação de mais de 3 anos no movimento da sua efectiva entrada em vigor. Quando muito, as razões de ordem prática ter-se-ão limitado ao alívio dos tribunais penais”.

Realce-se que foi suscitada a constitucionalidade do diploma por omissão, uma vez que a Constituição da República Portuguesa (CRP) não comportava qualquer menção ao regime das contra-ordenações e ainda por falta de autorização legislativa do decreto-lei.

Com efeito, o diploma de 1979 foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro. A revisão da CRP de 1982 já previa uma menção ao regime das contra-ordenações, mas a nova versão da CRP não se encontrava ainda em vigor na data da publicação do diploma de 1982.

O novo diploma repetiu o anterior, apresentando uma novidade no que concerne à regulamentação do concurso de crimes e contra-ordenações. Como salvaguarda dos efeitos nocivos que poderiam advir da transformação automática e repentina das transgressões em contra-ordenações, o novo diploma manteve as transgressões em vigor.

Este novo diploma foi alvo de revisão por quatro vezes, uma em 1989, outra em 1995 e duas em 2001.

O Decreto-Lei n.º 356/89, de 19 de Outubro, agravou o elenco das sanções acessórias e aumentou o prazo de recurso da decisão administrativa condenatória, com o intuito de manter o “carácter de lei-quadro” do RGCO e não o “carácter de lei exemplificativa”, conforme se extrai do estudo preparatório do mencionado decreto-lei.

O Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de Setembro, procedeu a uma reforma global do RGCO.

Aliás, como defende LOBO MOUTINHO³ a profunda reforma do RGCO operada pelo Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de Setembro, visou salvaguardar a “(...) garantia do cidadão perante o poder sancionatório da administração, mediante uma maior aproximação às regras do direito e processo penal que, desde o início, constituem direito subsidiário daquele”.

³ MOUTINHO, José Lobo, op. cit., 25 p.

O Decreto-Lei n.º 323/2001, de 17 de Dezembro, limitou-se a proceder à conversão dos valores em escudos para euros.

A Lei n.º 109/2001, de 24 de Dezembro, procedeu a alterações ao regime da prescrição do procedimento contra-ordenacional.

Autonomamente têm surgido múltiplos regimes especiais de contra-ordenações, como as previstas no Código do Trabalho e tramitadas ao abrigo do regime processual, aplicável às contra-ordenações laborais e de segurança social, aprovado pela Lei n.º 107/2009, de 14 de Setembro, que também serão objecto de estudo na nossa dissertação.

É unanimemente reconhecido, que o DMOS encontra-se disperso na legislação portuguesa, uma vez que o RGCO não sistematizou um regime geral aplicável a todas as contra-ordenações, as quais revestem os mais variados tipos, verificando-se, deste modo, a necessidade da elaboração de um Código do Direito de mera ordenação social, unificador deste ramo de Direito.

2. Caracterização

O DMOS tem acompanhado as várias transformações ocorridas nos planos político e socio-económico, bem como no ordenamento jurídico português, afirmando-se como um ramo de direito em permanente evolução.

O DMOS vem, assim, retirar da alçada dos Tribunais a apreciação e eventual punição de certas condutas humanas que não envolvem uma especial censura ética, contribuindo, desta forma, para o descongestionamento dos Tribunais e, consequentemente, para a celeridade da tramitação dos processos que neles correm os devidos trâmites.

Revela-se importante para a temática em estudo, a preocupação do legislador em determinar que os ilícitos de mera ordenação social e respectivo processo, se encontrem constitucionalmente consagrados como sendo matéria da exclusiva competência da Assembleia da República, salvo autorização ao Governo, conforme disposto na alínea d), do n.º 1, do artigo 165.º da CRP, o que sedimenta a autonomização do DMOS em relação ao Direito Penal.

Ou seja, conforme defende ANA LUÍSA PINTO⁴ “(...) o direito contra-ordenacional é o conjunto de regras jurídicas que regulam as contra-ordenações”. Ao RGCO “(...) acrescem diversos regimes especiais, que regulam as contra-ordenações de cada domínio de intervenção do Estado (por exemplo, o Código da Estrada)”.

Em suma, podemos afirmar, acolhendo o entendimento de ESTEVES de OLIVEIRA⁵, que “no Ilícito Administrativo, se privilegiam as sanções pecuniárias (coimas), a execução subsidiária ou sub-rogatória pela Administração, à custa do património do infractor, as sanções impostas até ao cumprimento do dever violado - tudo em detrimento da sanção criminal típica de privação de liberdade, a prisão”.

3. O ilícito de mera ordenação social e o ilícito criminal

A principal diferença entre os ilícitos de mera ordenação social e criminal, consiste no facto de no primeiro a competência punitiva ser da Administração (Central, Local e Regional), e no segundo ser dos Tribunais, excepto quando estivermos perante um concurso de crime e contra-ordenação, em sede do qual a aplicação da coima é da competência do Tribunal.

No DMOS a principal sanção é de natureza pecuniária, utilizando o legislador o termo “*coima*”, para distingui-lo do termo “*multa*”, utilizado para definir outra sanção pecuniária, prevista no Direito Penal, no qual a sanção primordial é a pena de prisão, exclusiva deste ramo do direito.

Pelo que, a coima, diferentemente da multa, não poderá ser convertida em pena de privação da liberdade, nem ser acompanhada, na decisão condenatória, de um cumprimento alternativo em pena de prisão.

Ainda assim, há quem defenda não existir diferença material entre o ilícito criminal e ilícito contra-ordenacional ou de mera ordenação social, defendendo que as contra-ordenações constituem meras “bagatelas penais”, cuja autonomização do Direito Penal não se justifica.

⁴ PINTO, Ana Luísa – *O Regime Geral das Contra-Ordenações*. 1ª ed. Coimbra: Centro de Estudos e Formação Autárquica, 2006. 11 p.

⁵ OLIVEIRA, Mário Esteves de - *Direito Administrativo*. 2.ª ed. Coimbra: Almedina, 1980. Vol. I, p. 127.

Entendimento que não partilhamos, uma vez que é bem patente a autonomização do DMOS no espectro do ordenamento jurídico português.

Tanto mais que afirmar que as penas criminais são mais graves que as sanções contra-ordenacionais também não é completamente correcto, uma vez que estas podem infligir um sacrifício aos infractores maior do que o resultante da aplicação de uma pena propriamente dita, impondo o pagamento de coimas de valor superior ao das multas penais, ou por exemplo, impondo a sanção acessória de interdição do exercício de determinada actividade.

No entendimento de EDUARDO CORREIA⁶, a coima é construída como uma advertência dirigida ao cidadão que omite o cumprimento do dever de colaborar com a administração na realização das tarefas que a esta incumbem, traduzindo uma censura puramente social.

A coima não se apresenta, assim, como expressão de um juízo de reprovação dirigido pela colectividade a um dos seus membros⁷ que põe em causa através da sua conduta valores essenciais à normalidade da vida comum, mas apenas uma censura dirigida pela Administração a um dos membros da colectividade, fundada no incumprimento do dever de não obstar à execução da ordem definida. Este facto articula-se com a caracterização da conduta subsumível ao tipo de contra-ordenação como uma infracção desprovida de qualquer ressonância ética, axiologicamente neutra, no entendimento de FIGUEIREDO DIAS⁸, ao contrário do crime, o que implica que a coima, como sanção específica da contra-ordenação, seja privada de qualquer desvalor ético, de qualquer censura com aquela natureza. Assim sendo, a ilicitude própria das contra-ordenações é uma ilicitude de natureza formal derivada de uma directiva administrativa⁹, enquanto a ilicitude penal tem uma natureza material, derivada da ofensa a valores pré-jurídicos e que são o fundamento da vida colectiva.

⁶ CORREIA, Eduardo - Direito Penal e Direito de Mera Ordenação Social. Coimbra: *Boletim da Faculdade de Direito*, 1973, Vol. XLIX, 273 p.

⁷ “Aviso ao cidadão que faltou ao seu dever de colaborar na prossecução dos interesses do Estado e como medida preventiva, desprovida de todo o carácter infamante” - ANDRADE, Costa - *Contributo para o conceito de contra-ordenação*, Revista de Direito e Economia, Anos VI/VII, p. 114.

⁸ DIAS, Jorge de Figueiredo - *Para uma dogmática do Direito Penal Secundário*. Direito e Justiça, 1990, IV Vol., p. 26.

⁹ Para COSTA ANDRADE enquanto no direito penal “clássico” é a ilicitude material que serve de fundamento à ilicitude formal, nas *Zu widerhandlungen* (no Direito Penal Alemão) é a ilicitude formal da proibição normativa que serve de fundamento à ilicitude “material”. *Contributo para o conceito de contra-ordenação*, Direito e Economia, Anos VI e VII, 1980/1981, p. 114.

Capítulo II - O Regime Geral das Contra-Ordenações

1. Definição de contra-ordenação

Nos termos do artigo 1.º do RGCO “Constituiu contra-ordenação todo o facto ilícito e censurável que preencha um tipo legal no qual se comine uma coima”.

Daí podermos afirmar que o facto que constitui contra-ordenação consiste numa conduta humana, voluntária e culposa, que preenche um tipo onde legalmente estão protegidos bens jurídicos.

Com efeito, em contraposição ao ilícito penal, as contra-ordenações correspondem ao novo tipo de ilicitude que o legislador optou por qualificar de *mera ordenação social*.

Neste sentido advogam SIMAS SANTOS e LOPES DE SOUSA¹⁰, quando afirmam que “Este art. 1.º consagra um critério puramente formal de distinção entre crimes e contra-ordenações, que tem a vantagem prática de evitar, no plano da aplicação do direito, a tomada de posição sobre a controversa questão da distinção substantiva entre ilícito criminal e ilícito contra-ordenacional.

Assim, é de qualificar como contra-ordenação qualquer facto para o qual esteja prevista na lei a aplicação de uma coima. (...) A coima é a sanção normal do direito de mera ordenação social. (...) No entanto, para além da coima, as contra-ordenações podem ser sancionadas com sanções acessórias previstas no art. 21.º”.

2. Elementos da contra-ordenação

No entendimento de SIMAS SANTOS e LOPES DE SOUSA¹¹, são elementos da contra-ordenação:

¹⁰ SANTOS, Manuel Simas e SOUSA, Jorge Lopes de - *Contra-ordenações – Anotações ao Regime Geral*. 6.ª ed. Lisboa: Áreas Editora, 2011. 48 p.

¹¹ SANTOS, Manuel Simas e SOUSA, op. cit., 52-54 pp.

- **A conduta:** entendida como o “*comportamento humano*, expresso de forma *voluntária e consciente* (não é a conduta o acto meramente reflexo ou inconsciente), *activo* (isto é, expresso de forma positiva, actuante) ou *negativo* (ou seja, expresso pela inactividade, a abstenção, a omissão, o não fazer), que produz um *resultado* (o mesmo é dizer, uma alteração no mundo exterior)”.

A conduta pode, como afirmam os autores, manifestar-se por acção ou omissão. Entendendo os mesmos que com “a acção viola-se a norma jurídica, *fazendo o que a lei proíbe*”, e com “a omissão viola-se a norma jurídica, *não fazendo o que a lei manda*”¹².

Definindo, os referidos autores, *acção* como “o facto positivo, a actuação, que implica que o agente leve a cabo um ou mais movimentos corporais que conduzem à produção do evento”. E *omissão*, como sendo “a abstenção de actuar, isto é, o não fazer ou deixar fazer, podendo ser simples ou própria (a que se traduz num comportamento negativo voluntário ou imprudente, ainda que não conduza a um resultado material) ou omissiva ou imprópria (a que se materializa numa abstenção que produz um resultado material proibido). Com a omissão viola-se a norma jurídica, não fazendo o que a lei manda.”

Concluindo estes autores que as “contra-ordenações praticadas por meio de acção são as *contra-ordenações comissivas*”, e as “praticadas por omissão são as *contra-ordenações omissivas*”.

- **A tipicidade:** entendida pelos mesmos autores como “a adequação da conduta ao tipo, ou seja, o enquadramento de um comportamento real à hipótese legal, preenchendo-se tal requisito quando a conduta de alguém encaixa exactamente na abstracção plasmada na lei”. Definindo tipo como sendo “a descrição legal de uma contra-ordenação, ou seja, o molde concebido pelo legislador e que nos oferece os modelos ou padrões do comportamento humano tido em cada momento histórico como merecedores de censura, na medida em que violam valores essenciais da comunidade. O tipo será, pois, o desenho da contra-ordenação, ou melhor, a indicação dos elementos que constituem determinado ilícito contra-ordenacional e que devem ser preenchidos pela conduta do agente”.

¹² Não entregar o modelo de IRS em tempo (contra-ordenação tributária); o condutor do veículo não vestir o colete em caso de avaria/acidente (contra-ordenação rodoviária).

- **A ilicitude:** é definida pelos autores como “a desconformidade com o direito”. Referindo que “é ilícita toda a conduta humana que é contrária ao estabelecido na lei. A ilicitude, é pois, a antijuricidade do comportamento, ou antijurídica é uma acção típica que não é justificada”.

- **A culpabilidade:** vista pelos mesmos autores como “o elemento subjectivo do delito”, consistindo na “relação que se estabelece entre a vontade do agente em cometer o facto e a conduta que o conduz a esse mesmo facto: a vontade de infringir o dever de agir ou não agir, imposto por lei. No fundo é a possibilidade de o comportamento assumido pelo agente vir a ser-lhe censurado por lhe ter dado causa. A culpabilidade pode manifestar-se através do dolo ou intenção (propósito de cometer o facto ilícito – *culpabilidade directa*) e da negligência (falta de cuidado devido que leva a esse cometimento – *culpabilidade indirecta*)”.

3. Princípios da legalidade, da tipicidade e da não retroactividade da lei contra-ordenacional

O artigo 2.º do RGCO dispõe que “Só será punido como contra-ordenação o facto descrito e declarado passível de coima por lei anterior ao momento da sua prática”, isto é, só aquele que previamente já se encontrar tipificado (*princípio da tipicidade*) na lei, consagrando, deste modo, o princípio da não retroactividade da lei contra-ordenacional, também subjacente ao artigo 3.º do RGCO.

3.1. Princípio da legalidade

Resulta do princípio da legalidade que a lei incriminadora não admite interpretação extensiva, nem as suas lacunas podem ser supridas por recurso à analogia, por força da exigência de clareza e determinabilidade dos vários tipos contra-ordenacionais.

Este princípio constitui não apenas um limite, mas também o fundamento do exercício do poder administrativo, abrangendo toda a actividade administrativa e não apenas a sancionatória.

Ou seja, o princípio da legalidade, aplicável ao regime substantivo das contra-ordenações *ex vi* do artigo 32.º do RGCO, é um princípio basilar de direito penal, nos termos do qual

“nullum crimen sine lege e nulla poena sine lege”, funcionando como um garante para os cidadãos face face à crescente autoridade sancionadora do Estado.

3.2. Princípio da tipicidade

Corresponde ao aspecto material do princípio da legalidade. Ou seja, só podemos considerar um facto ilícito e punível, quando de forma exacta, taxativa e inequívoca, esteja consagrado na lei o tipo contra-ordenacional e as sanções aplicáveis.

O princípio da tipicidade em sede do DMOS é decalcado do mesmo princípio aplicado às penas criminais, conferindo aos cidadãos segurança e confiança no ordenamento jurídico vigente.

Nos termos do artigo 5.º do RGCO, o facto tipificado como contra-ordenação considera-se praticado:

- No caso de acção: “(...) no momento em que o agente actuou (...)”;
- No caso de omissão: no momento em que o agente “(...) deveria ter actuado, independentemente do momento em que o resultado típico se tenha produzido”.

3.3. Princípio da não retroactividade

Consiste na proibição de sancionar condutas anteriores à lei tipificadora. Nenhum cidadão pode ser punido com base num preceito inexistente à data da sua actuação, uma vez que do mesmo não poderia ter conhecimento.

Inclusivamente este princípio encontra-se consagrado na Declaração Universal dos Direitos do Homem, designadamente no artigo 11.º, n.º 2, 1.ª parte, prevendo-se que “Ninguém será condenado por acções ou omissões que, no momento da sua prática, não constituam acto delituoso à face do direito interno ou internacional.”.

Conforme o preceituado no artigo 3.º do RGCO, no que diz respeito à punição de determinado facto como contra-ordenação, ter-se-á que observar:

- A “(...) lei vigente no momento da prática do facto (...)”;
- “Se a lei vigente aquando da prática do facto sofrer alterações, aplicar-se-á a lei mais favorável ao arguido (...)” (princípio da aplicação retroactiva da lei mais favorável), “(...) salvo se este já tiver sido condenado por decisão definitiva ou transitada em julgado e já executada”;
- Quando a lei for temporária, isto é, a lei que é destinada desde o seu início de vigência a vigorar durante um determinado período de tempo, a cessação da vigência da lei não impede a sua aplicação aos factos puníveis cometidos durante a sua vigência.

GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA¹³ distinguem várias vertentes deste princípio: “(i) só a lei é competente para definir crimes (bem como os pressupostos das medidas de segurança) e respectivas penas (bem como as medidas de segurança) – princípio da legalidade; (ii) a lei deve especificar suficientemente os factos que constituem o tipo legal de crime (ou que constituem os pressupostos de medida de segurança), bem como tipificar as penas (ou as medidas de segurança) – princípio da tipicidade; (iii) a lei não pode criminalizar factos passados (nem dar lhes relevância para efeito de medidas de segurança), nem punir mais severamente crimes anteriormente praticados (ou aplicar medidas de segurança mais gravosas a pressupostos anteriormente verificados) – princípio da não retroactividade da lei penal; (d) a lei despenalizadora ou que puna menos severamente determinado crime aplica-se a factos passados (princípio da aplicação retroactiva da lei penal mais favorável) ”.

Os mesmos autores entendem que estes “princípios devem, na parte pertinente, valer por analogia para os demais domínios sancionatórios, designadamente o ilícito de mera ordenação social (...)”¹⁴.

Também JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS¹⁵ defendem esta extensão, afirmando que “embora o artigo 29.º se refira somente à lei criminal, deve considerar-se que parte destes princípios (nomeadamente, o da proibição da aplicação retroactiva desfavorável) se aplicam também aos outros dois ramos de direito público sancionatório: o direito de mera ordenação

¹³ CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA Vital - *A Constituição da República Portuguesa Anotada*. 4.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2010. I Volume, p. 494.

¹⁴ CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA Vital, op.cit., 498 p.

¹⁵ MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui - *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 1.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. I Tomo, p. 331.

social (...). No sentido da aplicação do princípio criminal da lei mais favorável também ao ilícito contraordenacional e ao ilícito disciplinar vai o artigo 282.º, n.º 3” da CRP.

4. Responsabilidade contra-ordenacional

A responsabilidade contra-ordenacional recai tanto nas pessoas singulares, como nas pessoas colectivas (sociedades comerciais, associações sem fins lucrativos), bem como nas associações sem personalidade jurídica, conforme o previsto no artigo 7.º do RGCO.

4.1. Responsabilidade contra-ordenacional das pessoas colectivas

De acordo com o disposto no n.º 2, do artigo 7.º do RGCO, “As pessoas colectivas ou equiparadas serão responsáveis pelas contra-ordenações praticadas pelos seus órgãos no exercício das suas funções”.

Estipulando o n.º 1, do artigo 87.º do RGCO que “As pessoas colectivas (...) são representadas no processo por quem legal ou estatutariamente as deva representar” ou, “na falta de disposição estatutária”, pela administração ou pessoa por ela designada, nos termos do artigo 163.º, n.º 1 do Código Civil.

Com efeito, a responsabilidade criminal tal como sucede com a contra-ordenacional tanto pode aplicar-se a pessoas singulares como a pessoas colectivas, sendo as pessoas colectivas responsáveis pelas infracções praticadas pelos seus órgãos no exercício das suas funções.

Assim sendo, no entendimento de SIMAS SANTOS e LOPES de SOUSA¹⁶, que corroboramos, “apesar de as pessoas colectivas estarem desprovidas de um organismo físico, entende-se que elas têm capacidade de agir por a relação entre elas e as pessoas físicas que constituem os seus órgãos ser de verdadeira identificação e, sendo assim, agindo o órgão é a própria pessoa que age. Consequentemente, os praticados pelos órgãos das pessoas colectivas valem como actos desta, que assim age mediante os seus órgãos jurídicos, de forma semelhante à pessoa singular ao actuar e através dos seus órgãos físicos, pois os factos ilícitos que pratiquem no âmbito das suas funções são actos da mesma pessoa e a culpa com que

¹⁶ SANTOS, Manuel Simas e SOUSA, op. cit., 119 p.

tenham agido será igualmente culpa dessa pessoa e sobre esta recairá a correspondente responsabilidade criminal, contra-ordenacional, ou civil, que será, juridicamente, responsável pelos próprios actos e por culpa própria”.

Pelo que, a questão reside no facto de se saber quem são os *órgãos* da pessoa colectiva. E *órgãos* aqui tem uma maior abrangência do que os centros institucionalizados de poderes funcionais a exercer pelo indivíduo ou pelo colégio de indivíduos, daí que, como é entendimento unânime da jurisprudência portuguesa¹⁷, o conceito de *órgãos* integra os trabalhadores ao serviço da pessoa colectiva ou equiparada, desde que actuem no exercício das suas funções ou por causa delas, sendo nesta caso responsável (a pessoa colectiva) do ponto de vista contra-ordenacional.

Efectivamente, quando se fala de uma empresa o rosto da mesma são os trabalhadores por serem quem praticam ou omitem os actos susceptíveis de censura contra-ordenacional.

Não obstante, apenas assim é se o funcionário da pessoa colectiva agir de acordo com instruções da sua entidade empregadora, ou, pelo menos, num quadro de acção previamente traçado e delineado pelos órgãos sociais da mesma.

De outro modo, isto é, se o funcionário agir espontaneamente, sem estar a obedecer a ordens genéricas, ou num quadro de acção previamente definido pelos órgãos da sociedade, não é a esta entidade que pode imputar-se o facto, mas ao próprio agente¹⁸.

Atentemos em algumas conclusões do Parecer n.º 11/2003 da Procuradoria-Geral da República, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 178, de 16 de Setembro de 2013¹⁹, que se pronunciou não só sobre a responsabilidade contra-ordenacional das pessoas colectivas ou equiparadas, mas também sobre a desnecessidade de identificação da pessoa singular que cometeu a infracção em nome daquelas, assim: “(...) 2. Atualmente é pacificamente admitida a responsabilização criminal das pessoas colectivas em certos tipos penais. No direito das contraordenações, contudo, a responsabilidade das pessoas colectivas é um princípio geral que decorre do artigo 7.º do Regime Geral das Contraordenações, que constitui uma regra

¹⁷ Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 23/10/2007, Proc. n.º 6245/2007, disponível em www.dgsi.pt e Acórdão do STJ, de 15/06/1994, Proc. n.º 085720, disponível em www.stj.pt.

¹⁸ Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 24/01/2007, proc. n.º 06443899, disponível em www.dgsi.pt.

¹⁹ Disponível em <https://dre.pt/>.

geral de imputação, com inúmeras concretizações em regimes especiais. (...) 4. O preceito do número 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 colectiva ou equiparada, desde que atuem no exercício das suas funções ou por causa delas. 5. A responsabilidade contraordenacional das pessoas colectivas assenta numa imputação direta e autónoma, quer o fundamento dessa responsabilidade se encontre num “defeito estrutural da organização empresarial” (*defective corporate organization*) ou “culpa autónoma por défice de organização”, quer pela imputação a uma pessoa singular funcionalmente ligada à pessoa colectiva, mas que não precisa de ser identificada nem individualizada. (...) 7. O artigo 7.º do Regime Geral das Contraordenações adota a responsabilidade autónoma, tal como os regimes especiais em matéria laboral (artigo 551.º do Código do Trabalho), tributária (artigo 7.º do Regime Geral das Infracções Tributárias), económica (artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 24/84, de 20 de janeiro), de valores mobiliários (artigo 401.º do Código dos Valores Mobiliários), de concorrência (artigo 73.º da Lei da Concorrência) e de contraordenações ambientais (artigo 8.º da Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais), pelo que não é necessária a identificação concreta do agente singular que cometeu a infração para que a mesma seja imputada à pessoa coletiva”.

5. Direito de aplicação subsidiária

Como refere ANA LUÍSA PINTO²⁰, o “Direito subsidiário é aquele a que recorremos para regular uma situação ou resolver um problema jurídico, na falta de disposições directamente aplicáveis. Quando o *RGCO* seja omissivo relativamente a algum aspecto do regime substantivo das contra-ordenações e se possa concluir que tal lacuna não foi deliberada ou intencional, aplica-se, com as necessárias adaptações, o regime da parte geral do Código Penal. Esta regra resulta do artigo 32.º do *RGCO*. A aplicação subsidiária do direito penal é compreensível atendendo a que se trata, à semelhança do direito das contra-ordenações, de direito sancionatório de carácter punitivo. Todavia, a aplicação subsidiária da lei penal tem que respeitar uma condição: não pode colidir com os princípios gerais do regime jurídico das contra-ordenações”.

²⁰ PINTO, Ana Luísa, op. cit., 27 p.

No que concerne ao regime adjectivo das contra-ordenações consagrado no RGCO, aplicar-se-ão subsidiariamente as normas do Código de Processo Penal (CPP) e demais legislação especial avulsa reguladora do processo criminal, *ex vi* do preceituado no artigo 41º do RGCO.

Saliente-se que o papel subsidiário dos “preceitos reguladores do processo criminal” no processo contra-ordenacional foi reforçado com a reforma do RGCO de 1995.

6. A culpa - dolo e negligência

6.1. Princípio da responsabilidade e da culpa

A exigência de culpa como pressuposto de punição de um ilícito, seja ele penal ou contra-ordenacional, surge como salvaguarda da dignidade da pessoa humana.

Além disso, consideramos difícil conceber conceitos de dolo ou negligência (ou ainda de erro ou de causas de justificação ou de exclusão da culpa) senão enquanto figuras construídas a partir do entendimento jurídico-penal tradicional de culpa, especialmente em domínios em que a aplicação subsidiária do Direito Penal é expressamente convocada (aplicando-se os artigos 14.º e 15.º do Código Penal (CP) *ex vi* artigo 32.º do RGCO).

A culpa do agente e, por conseguinte, a imputabilidade da sua conduta a título de dolo ou negligência surge como pressuposto de punibilidade no domínio do DMOS.

Aliás esta exigência está consagrada nos artigos 1.º e 8.º do RGCO, referindo este último que “Só é punível o facto praticado com dolo ou, nos casos especialmente previstos na lei, com negligência.”. Isto é, o legislador exige que o diploma sancionatório preveja expressamente que a negligência é punível.

A culpa influi na determinação do montante da coima e na aplicação da sanção acessória, como adiante veremos (artigos 18.º n.º 1 e 21.º do RGCO).

Refira-se que conforme observa ANA LUÍSA PINTO²¹, “As regras da punição da negligência estão consagradas nos n.ºs. 3 e 4, do artigo 17.º do RGCO. Destas disposições resulta que o limite máximo da coima aplicável às contra-ordenações praticadas com negligência é reduzido para metade do limite máximo aplicável às contra-ordenações praticadas com dolo”.

6.2. Dolo

Importa caracterizar os vários tipos de dolo, de acordo com o artigo 14.º do CP *ex vi* do artigo 32.º RGCO. O dolo, em sede de DMOS, na concepção de PINTO DE ALBUQUERQUE, “reside no conhecimento intelectual dos elementos do tipo e no desrespeito pelas proibições ou obrigações legais tuteladas pelas normas contra-ordenacionais”²².

Para SIMAS SANTOS e LOPES DE SOUSA²³, «na estrutura do dolo podemos destacar dois elementos essenciais:

- Um *elemento intelectual* ou *cognoscitivo* traduzido no conhecimento material dos elementos e circunstâncias do tipo legal da infracção em causa, bem como do seu sentido e significação (elementos existentes no momento em que o agente inicia a sua conduta; elementos produzidos por essa conduta; processo causal da infracção quando constituir elemento do tipo; e circunstâncias modificativas agravantes).

O elemento intelectual do dolo resume-se, por um lado, à *representação* ou previsão pelo agente do facto ilícito com todos os seus elementos integrantes e, por outro, à *consciência* de que esse facto é censurável (é o que de forma inequívoca refere o legislador no art. 14.º do Código Penal, ao falar em representação de um “facto que preenche um tipo de crime”);

- Um *elemento emocional* ou *volitivo* ou seja uma especial direcção da vontade, qual seja a de realização do facto ilícito previsto pelo agente, e que pode dar lugar a diferentes tipos de dolo (...).

²¹ PINTO, Ana Luísa, op. cit., 40 p.

²² ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de - *Comentário do Regime Geral das Contra-Ordenações à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*. 1.ª ed. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2011. 62 p.

²³ SANTOS, Manuel Simas e SOUSA, Jorge Lopes de, op. cit., 136 p.

Assim sendo, a intensidade do dolo é aferida atendendo à forma como o infractor apôs os elementos intelectual e emocional na sua conduta. Estamos perante o dolo (directo) mais intenso quando o agente teve como fim, como intenção, a realização do facto ilícito, ou seja, quis o resultado da sua conduta²⁴; Quando o agente, tendo porventura outro fim diferente, prevê o facto ilícito como consequência necessária da sua conduta²⁵, estamos perante o dolo (necessário) de intensidade intermédia; Por sua vez quando o agente ao actuar, se conformou com a possível realização do facto ilícito como consequência da conduta, ou seja o agente não quer directamente o resultado da acção, mas assume o risco de produzi-lo²⁶, comete a infracção com o dolo (eventual) de intensidade reduzida.

6.3. Negligência

Nas palavras de SIMAS SANTOS e LOPES DE SOUSA²⁷, “mesmo que se mostre excluído o dolo, ainda será possível censurar o agente pelo facto, se tiverem sido omitidos *os deveres de diligência a que se era obrigado* segundo as circunstâncias e os conhecimentos e capacidades pessoais”.

Com efeito, caso o agente não tenha praticado a infracção com dolo, sempre subsiste a outra forma de culpa menos gravosa, a negligência. Deste modo, quando o agente previu o resultado da conduta, mas confiou em que o mesmo não teria lugar ou mostrou-se indiferente à sua produção²⁸, agiu com negligência (consciente) mais intensa; Já quando o agente nem sequer previu, como podia e devia, a produção do resultado da sua conduta²⁹, actuou com negligência (inconsciente) menos intensa.

7. Inimputabilidade

7.1. Inimputabilidade em razão da idade

Consideram-se inimputáveis em razão da idade, para efeitos de serem responsabilizados contra-ordenacionalmente, os menores de 16 anos, bem como “(...) quem, por força de uma

²⁴ Artigo 14.º, n.º 1 do Código Penal, *ex vi* do artigo 32.º do RGCO.

²⁵ Artigo 14.º, n.º 2 do Código Penal, *ex vi* do artigo 32.º do RGCO.

²⁶ Artigo 14.º, n.º 3 do Código Penal, *ex vi* do artigo 32.º do RGCO.

²⁷ SANTOS, Manuel Simas e SOUSA, Jorge Lopes de, *op. cit.*, 137 p.

²⁸ Artigo 15.º, alínea a) do Código Penal, *ex vi* do artigo 32.º do RGCO.

²⁹ Artigo 15.º, alínea b) do Código Penal, *ex vi* do artigo 32.º do RGCO.

anomalia psíquica, é incapaz, no momento da prática do facto, de avaliar a ilicitude deste ou de se determinar de acordo com essa avaliação”, excluindo-se os casos em que a anomalia seja provocada pelo próprio agente³⁰.

Assim, no que concerne em concreto à inimputabilidade em razão da idade, SIMAS SANTOS e LOPES DE SOUSA³¹ entendem que “O princípio da culpa pressupõe a liberdade de decisão, pois só assim se poderá considerar responsável o agente por ter praticado o facto em vez de dominar os seus impulsos para a prática das infracções e a capacidade para os valores. E só quem atingiu determinada idade e não sofre de graves perturbações psíquicas possui o mínimo de capacidade de autodeterminação que o ordenamento jurídico requer para a responsabilidade contra-ordenacional.

Aqueles que ao tempo do facto não têm ainda 16 anos são inimputáveis, o que quer dizer que o legislador nega, de forma geral, que abaixo desta idade exista capacidade de determinação, sem ter de se averiguar o estado de desenvolvimento individual da criança envolvida.

Enquanto para os casos de anomalia psíquica foi adoptado um critério biopsicológico, para os menores de 16 anos foi adoptado um critério biológico, com uma presunção absoluta de inimputabilidade, não sendo preciso que, em decorrência da menoridade, o menor seja incapaz de entender o carácter ilícito do facto ou de determinar-se de acordo com esse entendimento”.

7.2. Inimputabilidade em razão de anomalia psíquica

Os mesmos autores³², a respeito da inimputabilidade em razão de anomalia psíquica, observam que “A determinação da inimputabilidade está condicionada à existência de dois pressupostos:

1.º *biológico* (anomalia psíquica) é indispensável que o agente sofra de um mal psíquico, preferindo o legislador utilizar a designação ampla de anomalia psíquica do que fazer uma enumeração, sempre precária, das doenças e estados psíquicos anómalos susceptíveis de fundamentar a inimputabilidade. É de notar que o conceito de anomalia psíquica ultrapassa os casos de doença mental, v.g., as perturbações de consciência, as oligofrenias, as psicopatias, as neuroses, as pulsões, etc.;

³⁰ Artigos 10.º e 11.º do RGCO

³¹ SANTOS, Manuel Simas e SOUSA, Jorge Lopes de, op. cit., 150-151 pp.

³² SANTOS, Manuel Simas e SOUSA, Jorge Lopes de, op. cit., 152 p.

2.º *psicológico, ou normativo* (incapacidade para avaliar a ilicitude do facto ou se determinar de harmonia com essa avaliação) é indispensável também que o agente, em virtude do mal de que padece, não possa avaliar intelectualmente o conteúdo normativo (portanto ilícito) dos seus comportamentos, nem tenha liberdade para agir de modo diferente”.

Também a propósito da inimputabilidade em razão de anomalia psíquica, e na linha dos autores que antecedem, SÉRGIO PASSOS³³ advoga que “O n.º 1³⁴ define a inimputabilidade em geral. Segundo o n.º 2 a inimputabilidade pode ser reconhecida nalguns casos de imputabilidade diminuída do agente. No n.º 3 reconhece-se a doutrina da imputabilidade diminuída. A inimputabilidade está condicionada pela verificação de dois pressupostos: o Biológico, resultante de anomalia psíquica que o sujeito é portador, e o Psicológico, ou Normativo, que se revela pela incapacidade do sujeito para avaliar a ilicitude do facto por si praticado, ou se determinar de harmonia com essa avaliação, bem como ele não possa avaliar intelectualmente o carácter ilícito dos seus comportamentos, nem possuindo a liberdade para agir de modo diferente”.

8. A tentativa

Sempre que expressamente prevista na lei, “A tentativa é punível, com a coima aplicável à contra-ordenação consumada, especialmente atenuada³⁵”.

Efectivamente, estamos perante esta figura jurídica quando o infractor praticou actos de execução de uma contra-ordenação sem que esta chegue a consumir-se³⁶. Considerando-se actos de execução³⁷:

- Os que preenchem um elemento constitutivo de um tipo de contra-ordenação;
- Os que são idóneos a produzir o resultado típico;
- Os que, segundo a experiência comum e salvo circunstâncias imprevisíveis, são de natureza a fazer esperar que se lhes sigam actos das espécies indicadas nos itens anteriores.

³³ PASSOS, Sérgio - *Contra-Ordenações – Anotações ao Regime Geral*. 1.ª ed. Coimbra: Almedina, 2004. 279

p.

³⁴ Do artigo 11.º do RGCO.

³⁵ Artigo 13.º do RGCO.

³⁶ Artigo 12.º, n.º 1 do RGCO.

³⁷ Artigo 12.º, n.º 2 do RGCO.

No entendimento de SÉRGIO PASSOS³⁸, “A tentativa punível releva para efeitos de punição enquanto tentativa de cometimento de uma contra-ordenação. E para tanto é indispensável que reuna uma resolução, ou vontade de cometimento de um ilícito, um ou mais actos de execução – segundo a previsão das alíneas a), b) e c) do n.º 2 do art. 12.º³⁹ -, que preencham pelo menos um dos elementos do ilícito, e não a sua consumação, ou seja, que os actos em causa tenham sofrido uma interrupção do processo de execução da infracção visada”.

A este respeito, SIMAS SANTOS e LOPES DE SOUSA⁴⁰ entendem que “A acção dolosa vai desde a decisão de cometer a infracção até à sua consumação, passando pela preparação, começo de execução, conclusão da acção executiva e produção do resultado e, diferentemente do que acontece com a preparação, a *tentativa de cometimento de uma infracção* já é, em princípio punível. Para tanto é indispensável que se reunam os seguinte elementos:

- *resolução* vontade de realização de factos ilícitos;
- actos de *execução* necessidade de verificação de começo de execução desse facto (um ou mais actos na tentativa inacabada, todos na tentativa acabada), isto é, do preenchimento de pelo menos um dos elementos do ilícito;
- *não consumação* interrupção do processo executivo da infracção”.

Ressalvam ainda estes autores que “Os diplomas que prevêm contra-ordenações contêm a descrição apenas das infracções consumadas, pelo que, atento o princípio *nulla poena sine lege*, há a necessidade de uma norma que preveja a punibilidade da tentativa”.

Uma opinião doutrinal de excelência sobre a *tentativa*, à qual não nos podemos deixar de referir no nosso trabalho é a de CLAUS ROXIN⁴¹, quando observa que “O direito vigente encontra-se, em contrapartida, numa posição intermédia em relação às posições da teoria subjectiva e da objectiva e que, de forma vincada, é caracterizada como «teoria da impressão» (1): a tentativa é punível, quando, e na medida em que é apropriada para produzir na generalidade das pessoas uma impressão «abaladora»; ela põe, então, em perigo a paz jurídica e necessita, por isso, de uma sanção correspondente a esta medida.

³⁸ PASSOS, Sérgio, op. cit., 111 p.

³⁹ Do Regime Geral das Contra-Ordenações.

⁴⁰ SANTOS, Manuel Simas e SOUSA, Jorge Lopes de, op. cit., 155-156 pp.

⁴¹ ROXIN, Claus - *Problemas fundamentais de Direito Penal*. 2.ª ed. Lisboa: Edições Veja, 1993. 296-297 pp.

A teoria da impressão é uma teoria subjectivo-objectiva. Com efeito, a impressão juridicamente abaladora pode dizer respeito, tanto à tendência da vontade do autor, comprovadamente hostil ao direito como à objectiva colocação em perigo do objecto da acção. No caso normal, os dois factores podem actuar conjuntamente; (...) No entanto, pode falar-se de uma predominância do elemento subjectivo, na medida em que, na tentativa impossível, a criação do perigo não existe, enquanto a vontade de cometimento do crime nunca pode faltar”.

9. A comparticipação

De acordo com o preceituado no artigo 16.º do RGCO:

“N.º 1 - Se vários agentes comparticipam no facto, qualquer deles incorre em responsabilidade por contra-ordenação mesmo que a ilicitude ou o grau de ilicitude do facto dependam de certas qualidades ou relações especiais do agente e estas só existam num dos comparticipantes;

N.º 2 - Cada comparticipante é punido segundo a sua culpa, independentemente da punição ou do grau de culpa dos outros comparticipantes;

N.º 3 - É aplicável ao cúmplice a coima fixada para o autor, especialmente atenuada.”.

OLIVEIRA MENDES e SANTOS CABRAL⁴², defendem que “(...) o legislador ao determinar a aplicação de uma atenuação especial da coima para o cúmplice, o que implica a diferenciação abstracta desta forma de comparticipação, afastou intencionalmente do regime das contra-ordenações o conceito *unitário de autor*.

Apesar disso, certo é que a referência base do sistema participativo no Direito de mera ordenação social continua a ser a primeira preposição constante do número 1 (..) ⁴³, a qual contem um amplo conceito de autoria (conceito extensivo de autor), segundo o qual a cada um dos comparticipantes imputa-se o ilícito contra-ordenacional e não apenas a parcela correspondente ao seu contributo ou envolvimento no facto (como acontece no conceito

⁴² MENDES, António de Oliveira e CABRAL, José dos Santos - *Notas ao Regime Geral das Contra-Ordenações e Coimas*. 2.ª ed. Coimbra: Almedina, 2009. 56-57 pp.

⁴³ Do artigo 16.º do RGCO.

restritivo de autor) pois, de acordo com a matriz dogmática do conceito extensivo de autor, cada um dos participantes é considerado *autor* do facto, na medida em que aquele conceito parte da ideia de que os diversos tipos de ilícitos permitem imputar as condutas aos vários agentes envolvidos na sua execução desde que estes tenham um contributo causal para o facto, isto é, qualquer contributo causal para o facto da parte de uma pluralidade de agentes faz com que cada um deles incorra em responsabilidade por contra-ordenação (teoria da causalidade), independentemente da maior ou menor extensão do tipo preenchido.

(...) Quanto ao número 2 o mesmo reproduz integralmente o texto do artigo 29.º, do Código Penal, o qual reflecte um dos princípios basilares do Direito penal, segundo o qual *não há pena sem culpa e a culpa decide da medida da pena*.

A atenuação especial da coima é obrigatória em todas as situações ou casos de cumplicidade, sendo que apenas beneficia da atenuação o cúmplice”.

A propósito da comparticipação, observa COSTA PINTO⁴⁴ que “Importa notar (...) que o regime geral das contra-ordenações não *delimita expressamente* o âmbito e o conteúdo de cada uma das *figuras da comparticipação* em ilícitos contra-ordenacionais. Mas esse facto longe de constituir uma omissão do legislador corresponde antes a uma opção dogmática específica relativamente ao regime da comparticipação.

A técnica utilizada pelo legislador português foi a de juntar no mesmo preceito, com uma redacção simplificada, o *conceito extensivo de autor* e o amplo regime de *comunicação da ilicitude* (que se apoiava também na doutrina da comparticipação de Eduardo CORREIA) mas sem que cada um deles perdesse autonomia. O que é aliás corroborado pelo confronto entre a redacção do art. 16.º, n.º 1, do regime geral das contra-ordenações e a redacção do art. 28.º, n.º 1, do Código Penal: os dois preceitos são idênticos na parte respeitante ao *regime da comunicação da ilicitude* entre os participantes (embora a excepção da parte final do art. 28.º, n.º 1, do Código Penal não tenha sido acolhida nas contra-ordenações, o que é irrelevante para a questão ora tratada) mas a primeira preposição do art. 16.º, n.º 1, que formula o *conceito extensivo de autor* não tem correspondência alguma na citada norma do Código Penal. O que bem se compreende pois o legislador penal não quis adoptar este modelo de autoria na comparticipação criminosa. (...) o art. 16.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, contém nas suas duas proposições matérias diferentes relativas à

⁴⁴ PINTO, Frederico de Lacerda da Costa, op. cit., 219-221 pp.

comparticipação: um amplo conceito de autoria (conceito extensivo ao autor) e um regime de comunicação da ilicitude dos participantes.

A (...) revisão do regime geral das contra-ordenações, concretizada pelo Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de Setembro, mantendo intacto o regime do art. 16.º, n.º 1, passou a impor a obrigatoriedade de aplicação de uma atenuação especial para a cumplicidade, prevista no (...) n.º 3, do art. 16.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro”.

10. Coima

A coima é, como já dissemos, a sanção (*pecuniária*) por excelência aplicável no âmbito do processo contra-ordenacional.

10.1. Montante da coima

O montante da coima será o que resultar da própria lei, postura ou regulamento autónomo.

Fixando os números 1 e 2 do artigo 17.º do RGCO que, *se o contrário não resultar da lei*, o montante mínimo da coima aplicável às pessoas singulares será de € 3,74, e o montante máximo será de € 3.740,98, em caso de dolo, ou de € 1.870,49, em caso de negligência; Quanto às pessoas colectivas, o montante máximo aplicável será de € 44.891,81, em caso de dolo, ou de € 22.445,91, em caso de negligência.

Porém, quando se tratar de regulamento autónomo, este não poderá conter molduras contra-ordenacionais diferentes das previstas na lei habilitante.

10.2 Determinação da medida da coima

Conforme observam SIMAS SANTOS e LOPES DE SOUSA⁴⁵, constituem critérios que a autoridade administrativa deve ter em consideração na determinação da medida da coima, os previstos no artigo 18.º do RGCO:

⁴⁵ SANTOS, Manuel Simas e SOUSA, Jorge Lopes de, op. cit., 189-190 pp.

- A gravidade da contra-ordenação, devendo atender-se:
 - a) Ao grau de violação ou perigo de violação dos bens jurídicos e interesses ofendidos;
 - b) Ao número de bens jurídicos e interesses ofendidos e suas consequências;
 - c) À eficácia dos meios utilizados.

- A culpa do agente, devendo atender-se:
 - a) Ao grau de violação dos deveres impostos ao agente;
 - b) Aos sentimentos manifestados no cometimento da contra-ordenação;
 - c) Ao grau de intensidade da vontade de praticar a infracção;
 - d) Aos fins ou motivos determinantes;
 - e) À conduta anterior e posterior;
 - f) À personalidade do agente.

- A situação económica do agente, devendo atender-se:
 - a) À situação económica;
 - b) Às suas condições pessoais.

- O benefício económico que o agente retirou da prática da contra-ordenação, devendo atender-se, não ao valor do dano causado, que é considerado na gravidade da contra-ordenação, mas ao benefício obtido. Se esse benefício for superior ao limite máximo da coima, e não existirem outros meios de o eliminar, pode aquele limite elevar-se até ao montante do benefício, até mais um terço do limite máximo estabelecido”.

10.3. Fins da coima

Nas palavras de PINTO DE ALBUQUERQUE⁴⁶ a “coima tem um fim preventivo e desempenha uma função de prevenção geral negativa e de prevenção especial negativa (..) A coima não tem um fim retributivo da culpa ética do agente, pois não visa o castigo de uma personalidade deformada reflectida no facto ilícito, nem tem um fim de prevenção especial positiva, pois não visa a ressocialização de uma personalidade deformada do agente.

⁴⁶ ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de, op. cit., 2011. 84-85 pp.

A coima tem um fim de prevenção especial negativa, isto é, visa evitar que o agente repita a conduta infractora, bem como um fim de prevenção geral negativa, ou seja, visa evitar que os demais agentes tomem o comportamento infractor como modelo de conduta”.

A este respeito e fazendo uma pertinente alusão à execução dos valores das coimas não pagas pelos arguidos, FERREIRA ANTUNES⁴⁷ argumenta que “(...) não está em causa apenas a execução de uma mera quantia em dinheiro, mas, mais do que isso, procura atingir as finalidades da punição: os fins das penas e das coimas. Por muito que se diga da neutralidade axiológica da conduta, temos para nós que a sanção contra-ordenacional não pode ser inteiramente desligada das finalidades de reprovação e preventivas. A coima não se confunde com uma prestação de imposto, nem de taxa”.

Ou seja, a coima de nenhum modo se liga à personalidade do agente, nem visa a sua ressocialização, porém serve como especial advertência ou reprimenda conducente à observância de certas proibições ou imposições legais.

11. Admoestação

Como vimos acima, a coima é a sanção de primordial aplicação pela autoridade administrativa ao infractor, no entanto “Quando a reduzida gravidade da infracção e da culpa do agente o justifique (...)”⁴⁸, pode optar pela aplicação de uma admoestação, não deixando a decisão da autoridade administrativa de ter carácter condenatório, embora com efeitos muito menos penosos para o arguido, dada a sua característica não pecuniária.

Na prática a admoestação, consagrada no artigo 51.º do RGCO, funciona como um aviso ao arguido para não voltar a infringir, sob pena se o fizer ser punido com uma coima.

Da decisão condenatória da autoridade administrativa que aplicar uma admoestação ao arguido, há lugar a impugnação judicial, uma vez que embora os artigos 58.º, n.º 1 e 59.º, n.º 1 do RGCO não se refiram à admoestação, como aliás o artigo 59.º, n.º 1 do RGCO também não se refere às sanções acessórias, o artigo 55.º é taxativo quando prevê que “As decisões,

⁴⁷ ANTUNES, Manuel Ferreira - *Contra-Ordenações e Coimas Regime Geral*. 2.ª ed. Lisboa: Petrony Editora, 2013. 199 p.

⁴⁸ Artigo 51.º, n.º 1 do RGCO.

despachos e demais medidas tomadas pelas autoridades administrativas no decurso do processo são susceptíveis de impugnação judicial por parte do arguido”. Ademais, constituindo a admoestação uma verdadeira sanção, ainda que não pecuniária, deve assistir ao arguido o direito de reagir contra a aplicação da mesma, até porque constituirá antecedente contra-ordenacional que será tido em conta pela autoridade administrativa no caso de o arguido voltar a praticar o mesmo tipo de ilícito.

Discordamos, por isso, de OLIVEIRA MENDES e SANTOS CABRAL⁴⁹, quando afirmam que, “A admoestação em direito contra-ordenacional assume natureza distinta da admoestação aplicada em direito penal uma vez que esta é uma sanção que origina uma decisão final condenatória, por isso mesmo recorrível e com efeitos penais em termos de reincidência, registo criminal e pagamento das custas. Diferentemente, a admoestação contra-ordenacional não dá origem a uma decisão condenatória impugnável pelo arguido, como decorre do disposto no artigo 58.º n.º 1 e 59.º n.º 1 do D.L. 433/82. Além do mais não é uma sanção proferida com publicidade e dela não decorrem expressamente efeitos condenatórios para futuro, apenas tendo, em termos inequívocos, um efeito negativo: afasta a possibilidade de os mesmos factos voltarem a ser apreciados como contra-ordenação”.

Por sua vez COSTA PINTO⁵⁰ entende a este propósito que “O art. 51.º da lei geral das contra-ordenações modela o regime que agora contempla em torno de *dois pressupostos* (reduzida gravidade da infracção e da culpa do agente), *uma formalidade* (é proferida por escrito) e *um efeito negativo*: quando proferida a admoestação impede que o facto que a motiva volte a ser apreciado como contra-ordenação. Estes são os (...) contornos da admoestação no ilícito de mera ordenação social, nada mais se acrescentando expressamente na lei”.

Esclareça-se ainda que em sede de processo penal, quando é intenção do Tribunal aplicar uma admoestação ao arguido, o Juiz previamente pergunta ao arguido se prescinde, ou não, de interpor recurso da aplicação da admoestação, caso responda afirmativamente é punido com admoestação (oral, como já vimos) e não poderá interpor recurso da mesma. Em contraponto, como também já abordado, em sede de procedimento contra-ordenacional no qual a Autoridade Administrativa aplique a sanção de admoestação ao arguido este pode impugná-la judicialmente.

⁴⁹ MENDES, António de Oliveira e CABRAL, José dos Santos, op. cit., 173 p.

⁵⁰ PINTO, Frederico de Lacerda da Costa, op. cit., 267 p.

12. Concurso de contra-ordenações

Corroborando o entendimento de FERREIRA ANTUNES⁵¹, de acordo com o previsto no artigo 19.º do RGCO: “Para que se verifique a aplicação de uma coima única é necessário (...) que:

- o acoimado tenha praticado várias contra-ordenações; e
- que se encontrem numa relação de concurso.

Verificada a existência de uma relação de concurso de contra-ordenações, determina-se o *quantum* da coima unitária, do seguinte modo:

- o limite máximo é-nos dado pela soma das coimas concretas aplicadas;
- o limite mínimo não pode ser inferior à coima concreta parcelar mais elevada aplicada;
- e não pode exceder o dobro do limite máximo mais elevado «das contra-ordenações» em concurso”.

Atente-se que na determinação, primeiro das coimas parcelares, e depois da coima única com base na moldura contra-ordenacional encontrada por aplicação do artigo 19.º do RGCO, deve ter-se em conta os critérios analisados no ponto 10.2. do presente capítulo.

Conforme defende PINTO DE ALBUQUERQUE⁵², a norma ora em análise “(...) é até mais do que a regra gémea do direito penal, pois o cúmulo das coimas não pode exceder o dobro do limite máximo mais elevado das contra-ordenações em concurso”.

Por outro lado, é entendimento deste autor, por nós corroborado, que relativamente ao conhecimento superveniente do concurso de contra-ordenações, não há concurso entre contra-ordenações que tenham sido cometidas antes do trânsito em julgado da sentença de qualquer uma delas e contra-ordenações que tenham sido aplicadas por decisão definitiva anterior^{53 54}.

13. Contra-ordenação continuada

Há que recorrer, por aplicação subsidiária, às disposições do CP para aferirmos se estamos, ou não, perante uma contra-ordenação continuada (elementos do crime continuado).

⁵¹ ANTUNES, Manuel Ferreira, op. cit., 132 p.

⁵² ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de, op. cit., 89 p.

⁵³ ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de, op. cit., 90 p.

⁵⁴ Diz-se *definitiva* a decisão proferida pela autoridade administrativa que, pelo decurso do prazo para o efeito, já não permite impugnação judicial para o tribunal competente. Diz-se *transitada em julgado* a sentença do Tribunal de 1.ª Instância, que pelo decurso do prazo ou por que o recurso não é legalmente possível, já não permite recurso para o Tribunal da Relação (Vidé 1.ª parte do n.º 1, do artigo 79.º do RGCO).

Alguns autores, como SIMAS SANTOS e LOPES DE SOUSA⁵⁵ têm entendido que será de transpor para o domínio do direito de mera ordenação social, pela via subsidiária, a figura do crime continuado. Assim, e apesar de não expressamente consagrada no RGCO, a contra-ordenação pode ser continuada se consistir na “(...) realização plúrima do mesmo tipo de infracção (...)” ou de vários tipos de contra-ordenação que fundamentalmente protejam o mesmo bem jurídico, executada por forma essencialmente homogénea e no quadro da “(...) persistência de uma «situação exterior» que facilita a execução e que diminui consideravelmente a culpa do agente”. Aplicando subsidiariamente ao RGCO o n.º 1, do artigo 79.º do CP, a contra-ordenação continuada é punível com a coima aplicável à conduta mais grave que integra a continuação.

Neste sentido, SÉRGIO PASSOS⁵⁶, preconiza que “A contra-ordenação continuada dá-se quando, por várias acções levadas a cabo por um mesmo agente, que repete o preenchimento do mesmo tipo legal ou de tipos que protegem o mesmo bem jurídico, e que, usando de um tipo de actuação que se reveste de uma certa uniformidade e aproveita um condicionalismo exterior que propicia a repetição, diminui consideravelmente a sua culpa”.

Também nesta linha de pensamento, entende FERREIRA ANTUNES⁵⁷ que “(...) a repetição (*retius*, “a realização plúrima”) do ilícito contra-ordenacional constitui uma só e única contra-ordenação na forma continuada, quando se trate de:

- uma repetição do mesmo tipo contra-ordenacional ou
- de vários tipos contra-ordenacionais que fundamentalmente:
- protejam o mesmo bem jurídico,
- seja executada de maneira essencialmente homogénea,
- no quadro de solicitação de
- uma mesma situação exterior,
- que diminua consideravelmente a culpa do agente.

⁵⁵ SANTOS, Manuel Simas e SOUSA, Jorge Lopes de, op. cit., 204 p.

⁵⁶ PASSOS, Sérgio, op. cit., 143 p.

⁵⁷ ANTUNES, Manuel Ferreira, op. cit., 133 p.

O conceito de ilícito continuado tem subjacente a ideia de que o agente tenha formulado uma única resolução delituosa.

Por outro lado, pressupõe que o agente tenha actuado num quadro de uma “mesma” situação factual, que lhe facilitou (“solicitou”) a repetição da actuação delituosa.

É essa facilitação derivada de uma mesma situação exterior, que provoca a tentação e permite ao agente, de novo, repetir o ilícito, e, porque o facilita e o tenta, pode eventualmente diminuir a sua culpa, de forma considerável.

Além dessa facilitação propiciada pela mesma situação exterior, é necessário para que exista uma contra-ordenação na forma continuada, que se trate de contra-ordenações que:

- fundamentalmente protejam o mesmo bem jurídico; e que
- seja executada por forma essencialmente homogénea”.

Por fim, apraz-nos salientar que nesta matéria assume especial relevância a distinção entre contra-ordenação instantânea e contra-ordenação permanente ou duradoura, nomeadamente quanto à forma de consumação. Na primeira a consumação é imediata, já na segunda a consumação prolonga-se no tempo⁵⁸.

14. Sanções acessórias

Conforme entende LEONES DANTAS⁵⁹, opinião que merece a nossa concordância, “Ao lado da coima como sanção principal o Direito das Contra-ordenações consagra, igualmente, um conjunto de sanções acessórias que podem desempenhar um papel importante na realização dos objectivos subjacentes a este ramo de Direito e que, em certas situações, podem ter uma eficácia interventiva mais intensa do que a própria coima.

Como sanções acessórias elas terão necessariamente que ser aferidas ao facto ilícito cometido, à culpa manifestada pelo agente e às exigências de prevenção que se verifiquem no caso concreto, não se configurando como efeitos da condenação da coima, do que resulta que não são de aplicação automática.

⁵⁸ ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de, op. cit., 31 p.

⁵⁹ DANTAS, António Leones - *Direito das Contra-Ordenações Questões Gerais*. 2.^a ed. Braga: AEDUM, 2011. 92 p.

A sua aplicação deverá (...) atender-se à dimensão da ilicitude do facto, à culpa manifestada e à situação económica do agente”.

Tal como LEONES DANTAS, a doutrina portuguesa em geral defende que para além da gravidade da infracção e da culpa do agente, conforme previsto no n.º 1, do artigo 21.º do RGCO, a autoridade administrativa deverá ter em conta também a *situação económica do infractor*, conquanto a aplicação e duração das sanções acessórias trazem frequentemente implicações graves e importantes para a actividade profissional dos infractores, da qual muitas vezes depende a subsistência económica dos próprios e do seu agregado familiar, bem como a solvência das empresas.

Pode, assim, a autoridade administrativa aplicar ao arguido⁶⁰, as sanções acessórias elencadas no n.º 1, do artigo 21.º do RGCO, das quais destacamos, atenta a temática de fundo desta nossa dissertação - as contravenções laborais - as previstas nas alíneas a), b) e e), concretamente:

- “Perda de objectos pertencentes ao agente”;
- “Interdição do exercício de profissões ou actividades cujo exercício dependa de título público ou de autorização ou homologação de autoridade pública”;
- “Privação do direito de participar em arrematações ou concursos públicos que tenham por objecto a empreitada ou a concessão de obras públicas, o fornecimento de bens e serviços, a concessão de serviços públicos e a atribuição de licenças ou alvarás”.

Saliente-se que, o RGCO no n.º 2 do artigo 21.º do RGCO prevê duração limitada a dois anos para todas as sanções acessórias previstas, excepto, como é óbvio, para a perda de objectos pertencentes ao agente, além de definir, no artigo 21.º-A, os pressupostos da aplicação de cada uma das sanções, os quais exigem normalmente uma relação directa entre a sanção acessória e a infracção e entre estas e a função ou actividade exercida.

⁶⁰ Quando as sanções acessórias estiverem expressamente previstas no diploma sancionador. Devendo ser salvaguardados pela autoridade administrativa os pressupostos da aplicação de cada uma das sanções, definidos no artigo 21.º-A do RGCO, os quais exigem normalmente uma relação directa entre a sanção acessória e a infracção e entre estas e a função ou actividade exercida pelo infractor. Pelo que, na aplicação das sanções acessórias a autoridade administrativa deve respeitar o princípio da proporcionalidade das penas.

15. Prescrição

Podemos definir prescrição como sendo a extinção de um direito em virtude do decurso de certo período de tempo, havendo prescrição no âmbito contra-ordenacional quando a autoridade administrativa não tiver exercido o direito de perseguir contra-ordenacionalmente o agente que pratique uma contra-ordenação, ou o de executar a coima e sanções acessórias que eventualmente lhe tenham sido aplicadas.

A previsão de prazos de prescrição diversos nas várias áreas de actuação administrativa coloca problemas de integração face à lei geral contra-ordenacional, verificando-se uma tendência para a sua dilatação.

Apesar da previsão do regime geral da prescrição pelo RGCO, grande parte da legislação especial prevê o prazo de prescrição aplicável às contra-ordenações que regem no seu âmbito, como acontece no caso das contra-ordenações laborais (artigo 52.º e ss. da Lei n.º 107/2009, de 14 de Setembro).

15.1. Prescrição do procedimento contra-ordenacional

A prescrição do procedimento contra-ordenacional, quando não se encontrem previstos prazos prescricionais próprios nos regimes especiais, ocorre quando hajam decorrido os seguintes prazos, e tendo em conta os seguintes valores da coima⁶¹:

- Cinco anos, quando a coima aplicável à contra-ordenação praticada seja igual ou superior a € 49.879,79;
- Três anos, quando a coima aplicável à contra-ordenação praticada seja igual ou superior a € 2.493,99 e inferior a € 49.879,79;
- Um ano, quando a coima aplicável à contra-ordenação praticada seja inferior a € 2.493,99.

⁶¹ Artigo 27.º do RGCO.

15.1.1. Suspensão da prescrição do procedimento contra-ordenacional

Para além dos casos especialmente previstos na lei, de acordo com o preceituado no artigo 27.º-A do RGCO a prescrição do procedimento suspende-se, durante o tempo em que o procedimento:

- “Não puder legalmente iniciar-se ou continuar por falta de autorização legal”;
- “Estiver pendente a partir do envio do processo ao Ministério Público até à sua devolução à autoridade administrativa, nos termos do artigo 40.º do RGCO”;
- “Estiver pendente a partir da notificação do despacho que procede ao exame preliminar do recurso da decisão da autoridade administrativa que aplica a coima, até à decisão final do recurso”.

A duração destas duas últimas causas de suspensão não pode ultrapassar seis meses⁶².

Como afirmam SIMAS SANTOS e LOPES de SOUSA⁶³, na “*suspensão* o tempo decorrido antes da verificação da causa de suspensão conta para a prescrição, juntando-se, portanto, ao tempo decorrido após essa causa ter desaparecido (n.º 3 do art. 120.º do Código Penal)”.

15.1.2. Interrupção da prescrição do procedimento contra-ordenacional

Pode interromper-se a prescrição do procedimento contra-ordenacional, quando ocorra alguma das situações descritas no n.º 1 do artigo 28.º do RGCO, designadamente com:

- A “(...) comunicação ao arguido dos despachos, decisões ou medidas contra ele tomados ou com qualquer notificação”;
- A “(...) realização de quaisquer diligências de prova (...)”;
- A “(...) notificação ao arguido para exercício do direito de audição ou com as declarações por ele prestadas no exercício desse direito”;
- A “(...) decisão da autoridade administrativa que procede à aplicação da coima”.

⁶² Artigo 27.º-A, n.º 2 do RGCO.

⁶³ SANTOS, Manuel Simas e SOUSA, Jorge Lopes de, op. cit., 261 p.

Salvaguarda o n.º 3 deste artigo 28.º, que a prescrição tem sempre lugar quando, desde o seu início e ressalvado o tempo de suspensão, tiver decorrido o prazo da prescrição acrescido de metade.

Ao contrário do que acontece na suspensão, conforme entendem SIMAS SANTOS e LOPES de SOUSA⁶⁴, “(...) verifica-se a *interrupção* quando o tempo decorrido antes da causa de interrupção fica sem efeito, devendo, portanto, reiniciar-se o período logo que desapareça a mesma causa (n.º 2 do art. 121.º do Código Penal). Ou seja, a interrupção anula o prazo prescricional entretanto decorrido”.

15.2. Prescrição da coima e das sanções acessórias

A coima e as sanções acessórias, conforme o previsto nos artigos 29.º e 31.º do RGCO, prescrevem no prazo de:

- Três anos, quando a coima concretamente aplicada for superior a € 3740,98;
- Um ano, quando a coima concretamente aplicada for igual ou inferior a € 3740,98.

No caso das sanções acessórias dever-se-á ter em conta o valor da coima concreta aplicada nos autos onde foi também aplicada a sanção acessória, ou no caso de ter sido liquidada a coima pelo valor mínimo, atender-se-á a este valor.

15.2.1. Suspensão da prescrição da coima e das sanções acessórias

De acordo com o preceituado nos artigos 30.º e 31.º do RGCO, a prescrição da coima e das sanções acessórias suspende-se durante o tempo em que:

- “a) Por força da lei a execução não pode começar ou não pode continuar a ter lugar;
- b) A execução foi interrompida;
- c) Foram concedidas facilidades de pagamento”.

15.2.2. Interrupção da prescrição da coima e das sanções acessórias

Nos termos do previsto no artigo 30.º-A e 31.º do RGCO, “A prescrição da coima e das sanções acessórias interrompe-se com a respectiva execução”. Verificando-se sempre a

⁶⁴ SANTOS, Manuel Simas e SOUSA, Jorge Lopes de, op. cit., 261 p.

prescrição da coima e das sanções acessórias “(...) quando, desde o seu início e ressalvado o tempo de suspensão, tiver decorrido o prazo normal da prescrição acrescido de metade”.

16. Concurso entre crime e contra-ordenação

A competência para o processamento das contra-ordenações e aplicação das coimas e sanções acessórias correspondentes é, em regra, atribuída às autoridades administrativas, conforme o disposto no artigo 33.º do RGCO. Este princípio comporta, no entanto, as excepções previstas nos artigos 20.º, 38.º e 39.º do mesmo diploma, relativas aos casos de concurso entre crime e contra-ordenação. No caso de a mesma conduta do infractor consubstanciar simultaneamente a prática de crime e contra-ordenação, este será punido a título de crime, sem prejuízo de lhe vir a ser aplicada pela autoridade judiciária competente para o procedimento criminal a sanção acessória prevista para a contra-ordenação, de acordo com o artigo 20.º do RGCO.

O poder judicial será competente para processar a contra-ordenação e decidir da aplicação de coima e/ou sanção acessória “Quando se verifique concurso de crime e contra-ordenação, ou quando, pelo mesmo facto, uma pessoa deva responder a título de crime e outra a título de contra-ordenação (...)”, conforme o disposto no n.º 1 do artigo 38.º do RGCO.

17. Tramitação do processo contra-ordenacional

17.1. Princípio da oficialidade ou obrigatoriedade (fase administrativa do procedimento)

O princípio da oficialidade ou obrigatoriedade na fase inicial do procedimento, encontra-se consagrado no artigo 48.º do RGCO, designadamente no n.º 1, onde se prevê que “As autoridades policiais e fiscalizadoras deverão tomar conta de todos os eventos ou circunstâncias susceptíveis de implicar responsabilidade por contra-ordenação e tomar as medidas necessárias para impedir o desaparecimento de provas”.

Este artigo estabelece um dever de notícia obrigatória das autoridades policiais e fiscalizadoras em relação a todos os factos de que tenham conhecimento e que sejam susceptíveis de constituírem contra-ordenação.

O procedimento inicia-se oficiosamente com elaboração pelas autoridades policiais ou fiscalizadoras de auto de notícia ou de participação, ou ainda com base em denúncia particular, nos termos do n.º 1 do artigo 54.º do RGCO.

Nos termos do n.º 2 do artigo 54.º do RGCO, “A autoridade administrativa procederá à investigação e instrução, finda a qual arquivará o processo ou aplicará uma coima”. A instrução do processo tem por objectivo a recolha da prova dos factos imputados ao arguido que sustentaram a instauração do mesmo, bem como de todas as circunstâncias que rodearam a respectiva prática da infracção.

Depois de cumpridas as diligências que o arguido eventualmente tenha requerido, na sua pronúncia para os efeitos do artigo 50.º do RGCO, o processo entrará na fase da decisão, cabendo à autoridade administrativa dar cumprimento ao preceituado no artigo 54.º, n.º 2 do RGCO.

Assim, incumbe à autoridade administrativa, no exercício da competência que lhe é conferida para decidir, apreciar a prova carreada para os autos de acordo com os parâmetros gerais decorrentes do CPP, designadamente os princípios constantes do artigo 127.º, referente à livre apreciação da prova, do artigo 163.º, referente à apreciação da prova pericial e do artigo 169.º, relativo à apreciação da prova documental.

Atento o juízo de prova que venha a ser produzido, a autoridade administrativa proferirá uma decisão de arquivamento, sempre que a infracção seja dada como não provada, ou sempre que se verifique qualquer situação que determine a extinção da responsabilidade pela prática do ilícito, aplicando-se subsidiariamente os princípios gerais consagrados no artigo 277.º, n.º 1 do CPP.

Por outro lado, caso a autoridade administrativa considere provada a prática dos factos de que o arguido foi acusado, proferirá uma decisão condenatória, nos termos e para os efeitos do artigo 58.º do RGCO.

Salientamos que quer as decisões condenatórias, quer as de arquivamentos dos autos, terão de ser fundamentadas de facto e de direito, não sendo permitido o recurso a quaisquer critérios

de oportunidade para pôr termo ao processo, uma vez que todo o procedimento tem por base o princípio da legalidade.

17.1.1 Intervenção das autoridades policiais

Assim como no processo penal, as autoridades administrativas podem cometer às autoridades policiais, de acordo com o preceituado no artigo 54.º, n.º 3, do RGCO, a investigação e instrução de factos susceptíveis de integrarem ilícito de contra-ordenação, assemelhando-se à delegação de competência que o CPP consagra nos artigos 270.º e 290.º, para o Ministério Público e para o Juiz de instrução respectivamente.

Aliás, do artigo 48.º, n.º 2, do RGCO, resulta que sempre que o contrário não resultar do mesmo, “(...) as autoridades policiais têm direitos e deveres equivalentes aos que têm em matéria criminal”, isto é, encontram-se numa situação de subordinação funcional idêntica à consagrada no artigo 56.º do CPP.

17.2. Medidas cautelares

Também como no processo penal, *vidé* artigos 55.º e 249.º do CPP, tanto na fase inicial do processo aquando da fiscalização, como no decorrer da instrução do procedimento contra-ordenacional, as autoridades policiais e fiscalizadoras devem tomar medidas cautelares relativamente à preservação de meios de prova, assumindo especial relevo a apreensão de “(...) objectos que serviram ou estavam destinados a servir para a prática de uma contra-ordenação, ou que por esta foram produzidos, e bem assim quaisquer outros objectos que forem susceptíveis de servir de prova”⁶⁵, lavrando os respectivos autos de apreensão, e ficando os bens apreendidos à guarda da autoridade administrativa ou à guarda de um fiel depositário que, em regra, é o infractor, ou a pessoa a quem foi apreendido objecto que pode não ser o infractor. Este regime encontra-se consagrado nos artigos 48.º, 48.º-A, 83.º e 85.º do RGCO.

17.3 Identificação do infractor pelas autoridades administrativas e policiais

O regime da identificação em sede de DMOS deve seguir o preceituado no artigo 250.º do CPP, por aplicação subsidiária do artigo 41.º do RGCO.

⁶⁵ Artigo 48.º-A, n.º 1 do RGCO.

A redacção em vigor do artigo 250.º do CPP foi concebida na sequência do debate que se gerou sobre a obrigação de identificação que veio a ser aprovada na Lei n.º 5/95, de 21 de Fevereiro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 49/98, de 11 de Agosto.

Nos termos do artigo 2.º, n.º 2 desta Lei, considera-se documento de identificação o bilhete de identidade⁶⁶ ou o passaporte, para os cidadãos portugueses, o título de residência, o bilhete de identidade ou o passaporte, para os cidadãos nacionais de Estados membros da Comunidade Europeia e o título de residência, o bilhete de identidade de estrangeiro ou o passaporte, para estrangeiros nacionais de países terceiros, como seja Angola.

Na impossibilidade de apresentação destes documentos, pode ser apresentado documento original, ou cópia autenticada, que contenha o nome completo, a assinatura e a fotografia do titular. O procedimento de identificação pode incluir, em caso de necessidade, provas dactiloscópicas, fotográficas ou de análoga natureza, as quais são destruídas, na presença do identificando, não se confirmando a suspeita, e ainda a indicação, pelo identificando, de residência onde possa ser encontrado e receber comunicações⁶⁷.

17.4. Auto de notícia

Os autos de notícia baseados em factos presenciados e constatados por agentes a quem a lei reconhece a condição de autoridade constituem documentos públicos que *fazem fé* ou possuem uma *presunção de certeza*, embora passível de ser destruída por prova em contrário.

Com efeito, o auto de notícia por contra-ordenação vale como documento autêntico, cuja força probatória resulta do artigo 169.º do CPP, aplicável subsidiariamente, razão pela qual consideram-se como provados os factos materiais nele constantes, enquanto a sua autenticidade ou a veracidade do seu conteúdo não forem fundadamente postos em causa.

Com base na fé pública dos autos de notícia, a autoridade administrativa presume que o infractor actuou pelo menos a título de negligência, apenas com a simples prática da conduta ilícita.

⁶⁶ Ou o cartão de cidadão.

⁶⁷ SANTOS, Manuel Simas e SOUSA, Jorge Lopes de, op. cit., 373-374 pp.

A negligência, caso o infractor não apresente defesa, presume-se, sendo certo que a autoridade administrativa nunca deverá presumir a existência de dolo, o qual carece de ser devidamente fundamentado.

A este propósito PINTO DE ALBUQUERQUE⁶⁸, observa que “O auto de notícia elaborado por uma autoridade administrativa, policial ou judiciária, no exercício das suas funções e dentro dos limites da sua competência, faz fé em juízo, como documento autêntico elaborado por uma autoridade competente em razão da matéria e do lugar que é, enquanto não for fundadamente posto em causa (artigos 363.º, n.º 2, 369.º e 371.º do CC e artigo 169.º do CPP (...))”.

A este propósito o Tribunal Constitucional reza que “ (...) Os autos de notícia levantados ou mandados levantar por qualquer autoridade, agente de autoridade ou funcionário público, no exercício das suas funções, relativos às infracções que presenciarem, fazem fé em juízo até prova em contrário, mas unicamente quanto aos factos presenciados pela autoridade, agente de autoridade ou funcionário público que os levantar ou mandar levantar (...)”⁶⁹.

17.4.1. Elementos do auto de notícia

Conforme já referido o processo inicia-se oficiosamente mediante participação das autoridades fiscalizadoras ou policiais, não se encontrando previstos no RGCO os elementos que devem constar da participação, assim temos que nos socorrer, por aplicação subsidiária, do artigo 243.º do CPP.

Deste modo, o auto de notícia deverá conter, sob pena de nulidade:

- A identificação da autoridade autuante e do agente fiscalizador que levantou o auto;
- O dia, a hora e local da prática dos factos ilícitos;
- A identificação do infractor;

⁶⁸ ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de, op. cit., 192 p.

⁶⁹ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 440/2003 de 30 de Setembro, no qual reproduz o constante no Acórdão n.º 87/87, publicado no Diário da República de 25 de Fevereiro de 1987, disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

- Quando se tratar de pessoa singular: Nome completo; Estado civil; Número, data de emissão ou validade e serviço emissor do bilhete de identidade ou cartão de cidadão; Filiação; Naturalidade; Domicílio; Profissão.
- Quando se tratar de pessoa colectiva: nome da sociedade comercial (por quotas; unipessoal; anónima), o número de identificação fiscal, a sede, a morada do estabelecimento (comercial ou industrial), se diferente da sede, e sempre que possível, a identificação do representante legal ou do responsável no momento (sócio, sócio-gerente, gerente, empregado);
No caso de estabelecimento hospitalar, a denominação, a morada, a identificação fiscal, e sempre que possível, a identificação do administrador.
Quando se trate de um condomínio de um edifício em regime de propriedade horizontal, legalmente representado pela administração, a morada;
- A descrição clara e precisa dos factos ilícitos praticados pelo agente;
- Os meios de prova (testemunhal, reproduções fotográficas, etc.).

As disposições legais onde constem a previsão e punição do facto ilícito constatado pelas autoridades fiscalizadoras não constituem um elemento obrigatório do auto de notícia, não obstante é prática das autoridades fiscalizadoras (políciais e administrativas) portuguesas, indicar este elemento no auto de notícia. Prática com a qual concordamos, não só porque a autoridade administrativa poderá, por imposição legal ou por opção, enviar o auto ao arguido em sede do direito de defesa, mas também porque vincula os agentes fiscalizadores a terem o conhecimento cabal dos diplomas que aplicam em sede das fiscalizações que efectuam.

17.5. Denúncia

O processo contra-ordenacional pode também iniciar-se com base em denúncia, apresentada por qualquer pessoa que tenha o conhecimento da prática de uma contra-ordenação.

A denúncia consiste em dar a conhecer ao órgão competente um facto ou factos que podem dar motivo à instrução de um procedimento com a consequência, derivada do princípio da oficialidade, da obrigação do órgão administrativo iniciar o mesmo, quando a denúncia contiver os elementos mínimos necessários à instrução de um procedimento contra-ordenacional.

A este propósito, e a título de mera curiosidade, realçamos que o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, revisto e actualizado) constitui excepção à regra, porquanto prevê expressamente que a denúncia anónima deve ser liminarmente arquivada pela autoridade administrativa, não havendo, como tal, lugar à instrução de um procedimento contra-ordenacional.

A denúncia pode ser apresentada, por escrito ou verbalmente (sendo, neste caso, elaborado o competente auto de denúncia pela autoridade que a recepcione) às autoridades policiais ou fiscalizadoras ou à autoridade administrativa competente para a instrução do processo contra-ordenacional.

17.6. Notificação de acusação

Com base no auto de notícia ou na denúncia, a autoridade administrativa deduz acusação contra o infractor, a qual deverá conter: O nome completo do arguido ou a denominação da sociedade comercial arguida; O domicílio do primeiro ou a sede da segunda; A identificação do processo; A descrição pormenorizada e exaustiva da matéria factual ilícita praticada pelo arguido (imputação objectiva), bem como a matéria de direito (imputação subjectiva); Os preceitos legais por aquele violados com a indicação da lei ou regulamento que prevê e pune o facto; O valor das coimas, e as sanções acessórias em que incorre; O direito de audiência/defesa; A possibilidade de, conforme o valor, poder liquidar a coima pelo valor mínimo acrescida de custas processuais⁷⁰; Menção à possibilidade de constituir mandatário; O horário e o local em que o arguido ou o seu mandatário poderão consultar o processo.

Importa no entanto salientar que na fase administrativa do procedimento contra-ordenacional, o mesmo não é dominado pelo princípio da acusação, como ocorre no processo penal, apresentando apenas uma estrutura manifestamente inquisitória, não obstante os excessos que poderiam advir deste modelo são atenuados pelo contraditório que o artigo 50.º do RGCO impõe e pela possibilidade de impugnação judicial, prevista no artigo 59.º, n.º 1 do RGCO.

⁷⁰ Cfr. ponto 17.7 deste capítulo.

17.6.1. Princípios da imparcialidade e da objectividade

ANTÓNIO de OLIVEIRA MENDES e JOSÉ DOS SANTOS CABRAL, entendem que “o respeito dos princípios da imparcialidade e da objectividade exigem que os órgãos administrativos decidam os assuntos que se levam a seu conhecimento sem nenhum tipo de considerações que sejam estranhas ao interesse geral. Infringe-se, em consequência, tal princípio, (...) quando o funcionário que encarna um órgão da Administração participa na solução de um assunto no qual tem interesse pessoal (...)” e defendem também que a “imparcialidade e objectividade pressupõem que o órgão a quem compete decidir um assunto não tenha uma posição preconcebida que possa influenciar a decisão num determinado sentido”⁷¹.

17.6.2. Direito de audição e defesa do arguido

As garantias de defesa do arguido têm acolhimento constitucional no artigo 32.º, n.º 10 da CRP, que consagra expressamente que “Nos processos de contra-ordenação, bem como em quaisquer processos sancionatórios, são assegurados ao arguido os direitos de audiência e defesa”.

Estas garantias implicam no entendimento de JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS⁷², que acompanhamos, ser “inconstitucional a aplicação de qualquer tipo de sanção, contra-ordenacional (...), sem que o arguido seja previamente ouvido e possa defender-se das imputações que lhe são feitas”.

Com efeito, o artigo 50.º do RGCO proíbe a aplicação de uma coima ou de uma sanção acessória sem antes a autoridade administrativa “(...) ter assegurado ao arguido a possibilidade de, num prazo razoável, se pronunciar sobre a contra-ordenação que lhe é imputada e sobre a sanção ou sanções em que incorre”.

⁷¹ MENDES, António de Oliveira e CABRAL, José dos Santos, op. cit., 129 p..

⁷² MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui - *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 1.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. I Tomo, 363 p.

Esclareça-se que é entendimento jurisprudencial⁷³ que o *prazo razoável* não deve ser inferior a 10 dias, por semelhança com o prazo previsto para a audiência dos interessados no artigo 122.º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo (Decreto-Lei n.º 4/2005, de 7 de Janeiro).

A preterição deste direito constitui nulidade insanável, que invalida todo o processado posterior ao auto de notícia, por força da aplicação subsidiária da alínea c), do artigo 119.º do CPP, *ex vi* do artigo 41.º do RGCO.

Ademais, como defende GOMES DIAS, “o princípio do contraditório e a contrariedade estão subjacentes ao normativo da lei-quadro e pode mesmo dizer-se que constitui a trave mestra de qualquer procedimento sancionador”, razão pela qual a inobservância do direito de audiência e defesa constitui nulidade insuprível que afecta a validade do processo e inviabiliza a aplicação correcta de qualquer sanção, não podendo, desta forma, “deixar de entender-se que no processo por contra-ordenação devem ser dadas ao arguido possibilidades de contestar as provas contar ele recolhidas, de formular a sua defesa, de sugerir diligências probatórias, de arrolar testemunhas, etc.”⁷⁴.

Efectivamente o princípio do contraditório e da audiência, pilar basilar do processo penal, como ensina FIGUEIREDO DIAS tem no seu ADN a concepção de que o juiz não deve exercer a “sua actividade solitariamente, mas deve para tanto ouvir quer a acusação quer a defesa”, constituindo assim a “tradução moderna das velhas máximas *audiatur et altera pars* e (com especial atenção ao papel da defesa, historicamente o que mais vezes foi esquecido e aviltado) *nemo potest inauditum daminari*”⁷⁵.

O direito de defesa constituiu, deste modo, a oposição do arguido à acusação deduzida pela autoridade administrativa, trazendo aos autos os seus argumentos de facto e de direito.

Em sede do exercício deste direito, pode o arguido apresentar provas mediante a utilização de todos os meios legalmente admissíveis para sua defesa (prova testemunhal, pericial, por

⁷³ Assento n.º 1/2003 do Supremo Tribunal de Justiça, publicado no Diário da República n.º 21, 1.ª Série A, de 25/01/2003, pp. 555 e 557.

⁷⁴ DIAS, Gomes - *Breves Reflexões Sobre o Processo de Contra-Ordenação*, Lisboa: Escola Superior de Polícia, 1985. 138 p.

⁷⁵ DIAS, Jorge de Figueiredo, *Direito Processual Penal* – Reimpressão da 1.ª ed. (1974) Coimbra: Coimbra Editora, 2004. 149 p.

reconhecimento, por inspecção ou documental), não obstante cabe à autoridade administrativa decidir fundamentadamente sobre a pertinência ou não das provas aduzidas.

Com efeito, a autoridade administrativa no uso do princípio da livre apreciação da prova que lhe é conferido e usando o critério do *homem médio* colocado nas circunstâncias do arguido, apreciará as provas que o mesmo invocar, devendo, no entanto, fundamentar as razões pelas quais não relevou determinado meio de prova indicado pelo arguido.

O princípio do contraditório e da audiência encontra-se consagrado em instrumentos de direito internacional, designadamente no artigo 6.º, n.º 1, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

No espectro constitucional português, este princípio tem acolhimento legal no artigo 32.º, n.º 5, da CRP que dispõe que “O processo criminal tem estrutura acusatória, estando a audiência de julgamento e os actos instrutórios que a lei determinar subordinados ao princípio do contraditório”, entendendo GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA⁷⁶ que “relativamente aos destinatários aquele princípio significa: (a) dever e direito de o juiz ouvir as razões das partes (da acusação e da defesa) em relação a assuntos sobre os quais tenha de proferir uma decisão; (b) direito de audiência de todos os sujeitos processuais que possam vir a ser afectados pela decisão, de forma a garantir-lhes uma influência efectiva no desenvolvimento do processo; (c) em particular, direito do arguido de intervir no processo e de se pronunciar e contraditar todos os testemunhos, depoimentos ou outros elementos de prova ou argumentos jurídicos trazidos ao processo”.

Assume uma importância fundamental no ordenamento jurídico português, no que concerne ao exercício do direito de audiência e defesa do arguido, nos termos e para os efeitos do artigo. 50.º do RGCO, o Assento n.º 1/2003 do Supremo Tribunal de Justiça (STJ)⁷⁷, do qual passamos a citar a respectiva decisão, dada a importância que assume no seio desta matéria:

“Decisão:

Quando, em cumprimento do disposto no artigo 50.o do regime geral das contra-ordenações, o órgão instrutor optar, no termo da instrução contra-ordenacional, pela audiência escrita do

⁷⁶ CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA Vital, op. cit., 522-523 pp.

⁷⁷ Assento n.º 1/2003 do STJ, publicado no Diário da República n.º 21, 1.ª Série A, de 25/01/2003, pp. 554 e 555.

arguido, mas, na correspondente notificação, não lhe fornecer todos os elementos necessários para que este fique a conhecer a totalidade dos aspectos relevantes para a decisão, nas matérias de facto e de direito, bem como o processo ficará doravante afectado de nulidade, dependente de arguição, pelo interessado/notificado, no prazo de 10 dias após a notificação, perante a própria administração, ou, judicialmente, no acto de impugnação da subsequente decisão/acusação Administrativa”, isto é a autoridade administrativa deve indicar ao arguido para o exercício deste direito toda a matéria de facto e direito que lhe é imputável.

17.6.3. Direito à assistência de um defensor

De acordo com o preceituado no artigo 53.º do RGCO, o arguido tem o direito de se fazer acompanhar de advogado, “(...) escolhido em qualquer fase do processo”, podendo a própria autoridade administrativa nomear-lhe defensor “(...) sempre que as circunstâncias do caso revelarem a necessidade ou a conveniência de o arguido ser assistido”.

Decorre também do disposto no artigo 20.º, n.º 2 da CRP, que “todos têm direito, nos termos da lei, à informação e consulta jurídicas, ao patrocínio judiciário e a fazer-se acompanhar por advogado perante qualquer autoridade”.

17.7. Pagamento voluntário da coima

A possibilidade do arguido liquidar a coima pelo valor mínimo, foi introduzida na revisão de 1995 do RGCO.

Com efeito, após receber a acusação, o arguido até à decisão final do processo, se o contrário não resultar da lei, pode liquidar a coima pelo valor mínimo, acrescido das custas processuais, no caso de ser pessoa singular se o valor da coima abstractamente aplicável for inferior a €1.879,49, e no caso de ser pessoa colectiva se o mesmo for inferior a €22.445,91, nos termos do disposto nos artigos 17.º e 50.º-A, n.º 1 do RGCO.

Não obstante, mesmo nos casos em que o arguido liquide voluntariamente a coima pelo valor mínimo, a autoridade administrativa pode aplicar-lhe uma sanção acessória, nos termos do n.º 2 do artigo 50.º-A do RGCO. Nos casos em que entenda que não há lugar à aplicação procederá ao arquivamento do processo.

17.8 Decisão condenatória da autoridade administrativa

A decisão condenatória da autoridade administrativa deve ser formulada de acordo com o previsto no artigo 58.º do RGCO, tendo por referência o artigo 374.º do CPP, referente aos requisitos da sentença.

A decisão é composta por elementos acessórios e elementos essenciais. Os acessórios encontram-se definidos quer no n.º 2 do preceito ora em análise, relativos ao regime da impugnação, quer no n.º 3, relativos às modalidades de pagamento da coima concretamente aplicada. Os essenciais decorrem do n.º 1 do aludido preceito.

Com efeito, em conformidade com o referido artigo 374.º do CPP, a decisão condenatória deve conter a identificação do arguido, a indicação da infracção que lhe foi imputada, e a indicação sintetizada da pronúncia do arguido ao abrigo do artigo 50.º do RGCO, de acordo com o disposto no artigo 58.º, n.º 1, alíneas a) e primeira parte da b) do RGCO.

Seguidamente deverá conter a fundamentação, que incluirá os factos provados e as razões subjacentes à prova produzida, nos termos do artigo 374.º, n.º 2 do CPP e do artigo 58.º, n.º 1, segunda parte da alínea b) do RGCO, bem como a fundamentação de direito.

A prova neste tipo de procedimento consta dos próprios autos, sendo preenchida geralmente por documentos (assumindo especial destaque as fotografias), perícias e depoimentos das testemunhas.

Deverá também constar da decisão que⁷⁸:

- “A condenação se torna definitiva e exequível se não for judicialmente impugnada nos termos do artigo 59.º”;
- “Em caso de impugnação judicial, o tribunal pode decidir mediante audiência ou, caso o arguido e o Ministério Público não se oponham, mediante simples despacho”;
- “A ordem de pagamento da coima no prazo máximo de 10 dias após o carácter definitivo ou o trânsito em julgado da decisão”;

⁷⁸ Artigo 58.º, n.ºs. 2 e 3 do RGCO.

- “A indicação de que em caso de impossibilidade de pagamento tempestivo” o arguido “deve comunicar o facto por escrito à autoridade que aplicou a coima”.

Porque estamos perante um procedimento de carácter sancionatório, afigura-se fundamental para o exercício efectivo da defesa daquele que é condenado, os fundamentos dessa condenação e as razões pelas quais a autoridade administrativa fixou os factos num determinado sentido, pois só assim ficará habilitado para elaborar a sua impugnação judicial.

OLIVEIRA MENDES e SANTOS CABRAL, partindo das razões subjacentes à fundamentação do juízo de prova no processo penal, referem que “o entendimento que a lei se basta com a mera indicação dos elementos de prova frustra a *mens legis* impedindo de se comprovar se na sentença se seguiu um processo lógico e racional na apreciação da prova, não sendo portanto uma decisão ilógica, arbitrária ou notoriamente violadora das regras da experiência comum na apreciação da prova” e continuam, salientando que “Colocada por essa forma a necessidade de fundamentação, e radizando a mesma num incontornável direito a conhecer as razões do sancionamento, é evidente que o mesmo é comum aos dois tipos de processo e, conseqüentemente entende-se que o incumprimento dos requisitos enumerados no n.º 1 implica a existência de uma nulidade, nos termos cominados no artigo 379.º do Código de Processo Penal”⁷⁹.

17.9. Impugnação judicial da decisão condenatória da autoridade administrativa (Fase judicial do procedimento)

Conforme já abordado na nossa dissertação, na fase administrativa do processo de contra-ordenação é da competência das autoridades administrativas conhecer dos ilícitos de mera ordenação social e sancioná-los. A fase judicial, ou de recurso, vem posicionar este ramo do Direito nos parâmetros gerais do ordenamento jurídico, observando a garantia constitucional do acesso à justiça para a resolução de conflitos, com acolhimento no artigo 20.º da Constituição da República Portuguesa⁸⁰.

⁷⁹ MENDES, António de Oliveira e CABRAL, José dos Santos, op. cit., 193-194 pp.

⁸⁰ O Tribunal Constitucional tem declarado a inconstitucionalidade de várias normas que estabelecem restrições ao exercício deste direito, conforme atesta, entre outros, o Acórdão n.º 30/88, de 26 de Janeiro de 1988, publicado no Diário da República, 1.ª Série, de 10/02/1988.

17.9.1. Princípio da garantia de defesa perante os tribunais

Directamente relacionado com o princípio da justiça e da imparcialidade está o princípio da garantia de defesa perante os tribunais.

Com efeito, a imparcialidade do juiz assume determinadas características que resultam da sua independência e neutralidade face aos conflitos de interesses que é chamado a resolver.

17.9.2. Garantia de acesso ao direito e aos tribunais

Esta garantia tem acolhimento constitucional, designadamente no artigo 20.º, n.º 1 da CRP.

Em regra a impugnação judicial é apreciada e decidida nos tribunais judiciais comuns, com algumas excepções como no caso das contra-ordenações laborais, como adiante veremos, que é da competência dos Tribunais do Trabalho.

17.9.3. Forma e prazo da impugnação judicial

A autoridade administrativa, como já se viu, tem pois o poder de instaurar e de instruir o processo e tem ainda o poder de decidir.

Não se conformando com a decisão da autoridade administrativa, o arguido pode impugná-la judicialmente no prazo⁸¹ de 20 dias após ter sido notificado, dirigindo à autoridade administrativa, por si ou pelo seu defensor, por escrito o respectivo recurso de impugnação onde constem alegações e conclusões dirigido ao Tribunal competente, nos termos do disposto nos artigos 59.º e 60.º do RGCO, sendo, desta forma, a eficácia do sistema garantida com a exequibilidade das decisões proferidas a levar a cabo perante os tribunais.

Conforme defende LEONES DANTAS⁸², “As conclusões da motivação são uma das partes estruturais da fundamentação, materializando o objecto do recurso interposto e sintetizando os motivos de discordância do recorrente face à decisão impugnada. O recorrente deverá nas alegações concretizar os motivos da discordância, quer os mesmos se materializem na

⁸¹ Que se suspende aos sábados, domingos e feriados.

⁸² DANTAS, António Leones, op. cit., 103 p.

factualidade que lhe é imputada e no juízo de prova que lhe está subjacente, quer estejam em causa meras questões de direito, inerentes à qualificação dos factos, ou à determinação das sanções aplicadas. No caso de o recurso ter por objecto matéria de facto, caso o recorrente entenda que existem outros elementos de prova a ponderar, são as alegações o espaço para indicar esses meios de prova, identificando testemunhas ou peritos a ouvir na audiência, ou juntando quaisquer documentos que julgue relevantes”.

No prazo de 5 dias após a recepção pela autoridade administrativa do recurso de impugnação, poderá revogar a decisão ou sempre que entenda que os fundamentos apresentados pelo arguido em nada alteram a decisão proferida, remeterá os autos, com o recurso apresentado, ao Ministério Público, nos termos do disposto no artigo 62.º do RGCO.

17.9.4. Apreciação do recurso pelo Tribunal

O juiz decide o recurso mediante audiência de julgamento ou através de simples despacho quando não considere necessária a audiência e o arguido e o Ministério Público não se oponham, podendo, nos termos do preceituado no artigo 64.º do RGCO, absolver o arguido, ordenar o arquivamento do processo, ou manter ou alterar a decisão.

Nos casos em que o recurso é decidido em audiência de julgamento, para além do arguido, se assim o pretender, prestam depoimento as testemunhas pelo mesmo indicadas, bem como as constantes do auto de notícia lavrado pela autoridade administrativa.

17.9.5. Participação da autoridade administrativa nesta fase

Nesta fase, a posição da autoridade administrativa perde impacto, já que assume o papel de mero participante processual, sendo-lhe apenas permitida a possibilidade de intervir na audiência de julgamento, nos termos do artigo 70.º do RGCO, assistindo-lhe este regime o direito a ter conhecimento das decisões proferidas e o direito a ser ouvida antes de serem proferidas determinadas decisões, nomeadamente o arquivamento, nos termos dos artigos 64.º, n.º 3 e 70.º, n.º 2, e a retirada da acusação por parte do Ministério Público, de acordo com o artigo 65.º, n.º 2, todos do RGCO

17.9.6. Recurso para Tribunal superior

Caso o arguido não se conforme com a decisão do tribunal de 1ª instância, pode recorrer para o Tribunal da Relação, nas seguintes circunstâncias, quando:

- A coima for superior a € 249,40;
- O arguido tiver sido condenado em sanção acessória;
- O arguido for absolvido ou o processo tiver sido arquivado em casos em que a coima aplicada ou reclamada seja superior a € 249,40;
- A impugnação judicial tiver sido rejeitada;
- O tribunal tiver decidido por despacho, não obstante o recorrente se ter oposto a tal.

18. Execução da coima

No caso de o arguido não liquidar a coima que lhe foi aplicada pela autoridade administrativa com carácter definitivo, ou a coima aplicada pelo Tribunal em sede de apreciação e decisão da impugnação judicial transitada em julgada, será alvo de execução promovida pelo representante do Ministério Público junto do tribunal competente, nos termos do artigo 89.º do RGCO.

O n.º 2 do artigo em análise estabelece que “A execução é promovida pelo representante do Ministério Público junto do tribunal competente, aplicando-se, com as necessárias adaptações, o disposto no CPP sobre a execução da multa” (aplicada como já vimos em sede de Direito Penal).

Não obstante, e partilhando o entendimento de SIMAS SANTOS e LOPES DE SOUSA⁸³, o CPP apenas estabelece, no que concerne à execução das coimas que “*tendo o condenado bens suficientes e desembaraçados de que o tribunal tenha conhecimento ou que ele indique no prazo de pagamento, o Ministério Público promove logo a execução que segue os termos da execução por custas* (artigo 491.º, n.º 2)”.

⁸³ SANTOS, Manuel Simas e SOUSA, Jorge Lopes de, op. cit., 627 p.

Com efeito, a execução só será instaurada se houver conhecimento da existência de bens penhoráveis do condenado, não o fazendo quando a dívida seja de montante inferior aos custos da actividade e às despesas prováveis da execução, de acordo com o estipulado no artigo 35.º, n.º 4 do Regulamento das Custas Processuais. Assim sendo, a autoridade administrativa, quando tenha intenção de remeter os autos ao Ministério Público para execução da coima não liquidada pelo arguido, pode realizar diligências para obter informação sobre bens penhoráveis propriedade do mesmo, eventualmente com colaboração de outras entidades.

Não acompanhamos o entendimento de SIMAS SANTOS e LOPES DE SOUSA⁸⁴, quando defendem que “só no caso de obter informação, positiva sobre a existência de bens penhoráveis do condenado, a autoridade administrativa deverá remeter o processo contra-ordenacional ao Ministério Público junto do tribunal competente para a execução”, porquanto, como é do conhecimento geral, o Ministério Público tem meios mais eficazes à sua disposição para encontrar bens penhoráveis do condenado.

19. Substituição da coima por prestação de trabalho a favor da comunidade

Consagra o artigo 89.º-A, n.º 1, do RGCO que “A lei pode prever que, a requerimento do condenado, possa o Tribunal competente para a execução da coima ordenar que a coima aplicada seja total ou parcialmente substituída por dias de trabalho em estabelecimentos, oficinas ou obras do Estado ou de outras pessoas colectivas de direito público, ou de instituições particulares de solidariedade social, quando concluir que esta forma de cumprimento da sanção se adequa à gravidade da contra-ordenação praticada e às circunstâncias do caso”.

Corroboramos a este respeito tanto o entendimento de SIMAS SANTOS e LOPES DE SOUSA⁸⁵, que defendem que no RGCO não se prevê directamente a possibilidade da coima ser substituída por prestação de trabalho favor da comunidade, fazendo-se depender a mesma da existência de lei em que tal esteja previsto, como o de OLIVEIRA MENDES e SANTOS CABRAL⁸⁶, quando afirmam que “(...) segundo preceito do artigo 89.º-A (...), a *coima* poder ser substituída total ou parcialmente, por dias de trabalho a favor da comunidade. Certo é que

⁸⁴ SANTOS, Manuel Simas e SOUSA, Jorge Lopes de, op. cit., 627 p.

⁸⁵ SANTOS, Manuel Simas e SOUSA, Jorge Lopes de, op. cit., 633 p.

⁸⁶ MENDES, António de Oliveira e CABRAL, José dos Santos, op. cit., 289 p.

tal possibilidade depende da existência da lei que a preveja, bem como da vontade do condenado, sendo que a sua concretização depende de decisão do tribunal competente para a execução da *coima*".

Também BEÇA PEREIRA⁸⁷ entende neste sentido, ou seja que "da expressão *a lei pode prever* (que consta no n.º 1) resulta que a possibilidade de substituição da coima por dias de trabalho tem que estar, expressamente, prevista no diploma legal que estabelecer a respectiva coima".

⁸⁷ PEREIRA, António Beça, *Regime Geral das Contra-Ordenações e Coimas*. 6.ª ed. Coimbra: Almedina, 2005. 151-152 pp.

Capítulo III - As contra-ordenações laborais no ordenamento jurídico português

1. O regime substantivo

O regime substantivo das contra-ordenações laborais encontra-se regulado na Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 105/2009, de 14 de Setembro, 53/2011, de 14 de Outubro, 23/2012, de 25 de Junho, 47/2012, de 29 de Agosto, 69/2013, de 30 de Agosto, 27/2014, de 8 de Maio, e 55/2014, de 25 de Agosto, que aprovou o Código do Trabalho (CT), aplicando-se, subsidiariamente o RGCO (artigo 549.º do CT), que indica como legislação subsidiária o CP na parte substantiva, e o CPP e demais preceitos reguladores do processo criminal na parte adjectiva.

Ainda assim, como defende SOARES RIBEIRO⁸⁸, “terá o intérprete e o aplicador do direito de mera ordenação de valer-se frequentemente de normas ou princípios de outros códigos para onde aqueles remetem ou em resultado de situações lacunosas deste ramo de direito (Código Civil, Código de Processo Civil, Código das Custas Judiciais e até o Código do Procedimento Administrativo...). O que importa considerar e garantir é que as soluções aí encontradas não sejam incompatíveis, pela sua natureza, com a solução que se procura. E ainda que com elas não haja diminuição dos direitos ou garantias de defesa dos arguidos”.

Todavia, é nosso entendimento que só em último recurso se deve utilizar como direito subsidiário do RGCO e por consequência do CT, outro direito que não seja o constante do CP e dos preceitos reguladores do processo penal, designadamente do CPP, uma vez que o DMOS, embora autónomo, tem a sua génese no Direito Penal.

1.1. Contra-ordenação laboral

Nos termos do disposto no art. 548.º do CT, “Constitui contra-ordenação laboral o facto típico, ilícito e censurável que consubstancie a violação de uma norma que consagre direitos ou imponha deveres a qualquer sujeito no âmbito da relação laboral e que seja punível com coima”.

⁸⁸ SOARES, João Ribeiro - *Contra-Ordenações Laborais – Regime Jurídico (Anotado)*. 3.ª ed. Coimbra: Almedina, 2011. 327 p.

O conceito de contra-ordenação laboral é, assim, composto por quatro elementos:

- i) Pressupõe uma tipificação legal, não sendo possível recorrer à analogia, como sucede no Direito Penal;
- ii) O facto que consubstancia a infracção tem de ser ilícito e censurável;
- iii) A contra-ordenação implica a violação de normas que consagrem direitos ou imponham deveres aos sujeitos da relação laboral, ou seja, normas de Direito do Trabalho;
- iv) A contra-ordenação deve ser sancionada com coima.

1.2. Tipos de contra-ordenações laborais

Consagradas no CT, encontramos uma panóplia de tipos de contra-ordenações laborais, escalonadas pelo legislador de acordo com a gravidade, como: leves, graves e muito graves, das quais seguidamente, a título exemplificativo, elencaremos alguns a fim de melhor se entender esta opção do legislador.

Deste modo, constitui contra-ordenação *leve*:

- A violação do n.º 5, do artigo 68.º do CT, que dispõe que “O empregador comunica ao serviço com competência inspectiva do ministério responsável pela área laboral a admissão de menor efectuada ao abrigo do n.º 3 deste artigo, nos oito dias subsequentes”.
- A violação do n.º 8, do artigo 231.º do CT, que determina que “O empregador deve manter durante cinco anos relação nominal dos trabalhadores que efectuaram trabalho suplementar, com discriminação do número de horas prestadas ao abrigo dos n.ºs. 1 e 2 do artigo 228.º e indicação dos dias de gozo dos correspondentes descansos compensatórios”.
- A violação do n.º 3, do artigo 276.º do CT, que preceitua que “Até ao pagamento da retribuição, o empregador deve entregar ao trabalhador documento do qual constem a identificação daquele, o nome completo, o número de inscrição na instituição de segurança social e a categoria profissional do trabalhador, a retribuição base e as demais

prestações, bem como o período a que respeitam, os descontos ou deduções e o montante líquido a receber”.

Por sua vez, constitui contra-ordenação *grave*:

- A violação do n.º 3, do artigo 21.º do CT, que dispõe que “Os dados pessoais recolhidos através dos meios de vigilância a distância são conservados durante o período necessário para a prossecução das finalidades da utilização a que se destinam, devendo ser destruídos no momento da transferência do trabalhador para outro local de trabalho ou da cessação do contrato de trabalho”.
- A violação do n.º 1, do artigo 59.º do CT, que prevê que “A trabalhadora grávida, bem como o trabalhador ou trabalhadora com filho de idade inferior a 12 meses, não está obrigada a prestar trabalho suplementar”.
- A violação do n.º 1, do artigo 90.º do CT, que preceitua que “O horário de trabalho de trabalhador-estudante deve, sempre que possível, ser ajustado de modo a permitir a frequência das aulas e a deslocação para o estabelecimento de ensino”.

E por fim constitui contra-ordenação *muito grave*:

- A violação do n.º 1, do artigo 30.º do CT, que preceitua que “A exclusão ou restrição de acesso de candidato a emprego ou trabalhador em razão do sexo a determinada actividade ou à formação profissional exigida para ter acesso a essa actividade constitui discriminação em função do sexo”.
- A violação do disposto no n.º 1, do artigo 273.º do CT, que determina que “É garantida aos trabalhadores uma retribuição mínima mensal⁸⁹, seja qual for a modalidade praticada, cujo o valor é determinado anualmente por legislação específica, ouvida a Comissão Permanente de Concertação Social”.
- A violação do disposto no n.º 1, do artigo 279.º do CT, que prevê que “Na pendência de contrato de trabalho, o empregador não pode compensar a retribuição em dívida com crédito que tenha sobre o trabalhador, nem fazer desconto ou dedução no montante daquela”.

⁸⁹ Fixada no valor de € 505,00 para o período entre 01/10/2014 e 31/12/2015, nos termos do Decreto-Lei n.º 144/2014, de 30 de Setembro.

1.3. Os sujeitos da contra-ordenação laboral

O empregador é responsável pelas contra-ordenações laborais, ainda que praticadas pelos seus trabalhadores no exercício das suas funções, sem prejuízo da responsabilidade cometida por lei a outros sujeitos⁹⁰.

Quando o agente da infracção seja uma pessoa colectiva ou equiparada, define o artigo 551.º, n.º 3 do CT que os respectivos administradores, gerentes ou directores respondam, solidariamente com aquela, pelo pagamento da coima aplicada.

Por sua vez, o n.º 4 da mesma disposição legal prevê a responsabilidade solidária do contratante “(...) pelo pagamento da coima aplicada ao subcontratante que execute todo ou parte do contrato nas instalações daquele ou sob responsabilidade do mesmo, pela violação de disposições a que corresponda uma infracção muito grave, salvo se demonstrar que agiu com a diligência devida”.

Contrariamente à responsabilidade solidária dos administradores, gerentes ou directores da pessoa colectiva ou equiparada pelo pagamento da coima, a responsabilidade solidária do contratante depende da observância de três requisitos cumulativos:

- i) Tratar-se de uma infracção muito grave;
- ii) O subcontratante deve executar todo ou parte do contrato nas instalações do contratante ou sob responsabilidade deste;
- iii) O contratante não demonstrar que agiu com a diligência devida, cabendo-lhe o ónus da prova de que actuou diligentemente.

1.4. A culpa: dolo e negligência

A propósito do dolo e da negligência remetemos para a abordagem efectuada a este respeito no capítulo anterior.

De qualquer modo, a subsunção de factos ilícitos praticados pelo infractor a um determinado tipo contra-ordenacional, bem como a punição dos mesmos, exige a verificação de um nexo

⁹⁰ Artigo 551.º, n.º 1 do CT.

de imputação subjectiva: de dolo ou, nos casos expressamente previstos na lei, de negligência (artigo 8.º, n.º 1 do RGCO).

Ora, como defende BEÇA PEREIRA⁹¹, “A punibilidade da contra-ordenação laboral a título de negligência é expressamente consagrada no art. 550.º do CT, pelo que serão puníveis, ainda que praticados com negligência, todos os factos típicos, ilícitos e censuráveis que violem normas que imponham direitos ou consagrem deveres a qualquer sujeito no âmbito da relação laboral que a lei sancione com coima típicos, ilícitos e censuráveis que violem normas que imponham direitos ou consagrem deveres a qualquer sujeito no âmbito da relação laboral que a lei sancione com coima”.

1.4.1. Presunções de negligência e de dolo

SOARES RIBEIRO, coloca a pertinente questão de aferirmos se existem nas contra-ordenações a presunção de negligência e a presunção de dolo.

1.4.1.1. Da negligência

SOARES RIBEIRO defende que não existe presunção de negligência, uma vez que a “culpabilidade deve ser apreciada na instrução do processo de contra-ordenação, de acordo com os factos apurados, sendo certo que, na maioria dos casos, só poderá extrair-se das regras da experiência comum dos homens ou resultar de prova *prima facie* extraída desses factos. Essencial é fazê-la constar da decisão final”⁹².

1.4.1.2. Do dolo

Nas palavras de SOARES RIBEIRO, em sede do «regime das COL (Lei 116/99) foi criada uma tal presunção, quando a um auto de notícia preexistisse um auto de advertência, cujas medidas nele recomendadas, não tivessem sido cumpridas pelo advertido. Em caso de pagamento voluntário o arguido deveria ser notificado para pagamento do montante mínimo do dolo, e não, como é normal, da negligência. Veja-se, porém, agora, a redacção do n.º 4 do artigo 19.º da Lei 107/2009, onde em lugar da norma preceptiva “a coima será liquidada pelo

⁹¹ PEREIRA, António Beça, op. cit., 39 p.

⁹² SOARES, João Ribeiro, op. cit., 329 p.

valor mínimo” se optou por uma norma permissiva “*a coima pode ser elevada até ao valor mínimo do grau que corresponda à infracção praticada com dolo*”. (...) o legislador resolveu “amenizar” a imposição da moldura da coima relativa ao grau de dolo, para agora apenas a permitir»⁹³.

Ou seja, no entendimento deste autor, que acompanhamos, o legislador na Lei de 2009 ao utilizar o termo “*pode*”, optou por (e bem, entendemos nós) deixar à disposição do *aplicador* da coima (assim o podemos apelidar, pois embora estejamos na fase da possibilidade do pagamento da coima voluntariamente, o que poderia fazer-nos pensar que não estamos perante a aplicação de uma coima na verdadeira acepção do termo como acontece na fase da decisão final condenatória, ainda assim carece, conforme previsto na Lei, de notificação ao arguido do montante a liquidar) concreta nestes casos, devidamente atentas as circunstâncias objectivas e subjectivas que levaram o infractor a não cumprir as medidas recomendadas no auto de advertência, a possibilidade de elevar (ou não) o montante da coima até ao valor mínimo da moldura contra-ordenacional aplicável à infracção em causa, deixando, desta forma, tal norma (o n.º 4, do artigo 19.º da Lei n.º 107/2009) de ter um carácter imperativo.

1.5. Graduação das infracções laborais e os valores das coimas

“A cada escalão de gravidade das contra-ordenações laborais corresponde uma coima variável em função, por um lado, do volume de negócios da empresa; e, por outro lado, do grau de culpa do infractor (...)”⁹⁴.

O artigo 554.º, n.ºs 2 a 4 do CT fixa as molduras contra-ordenacionais dos três graus de infracções laborais.

No que concerne às infracções leves, a moldura contra-ordenacional varia em razão da culpa do infractor (dolo ou negligência), e consoante o volume de negócios da empresa seja inferior, ou igual ou superior a € 10 000 000, tendo como referência para o valor mínimo e máximo das coimas, aliás como acontece com as infracções graves e muito graves, o valor da unidade

⁹³ SOARES, João Ribeiro, op. cit., 330 p.

⁹⁴ Artigo 554.º, n.º 1 do CT.

de conta processual (UC)⁹⁵ em vigor à data da prática da infracção. Conforme entende SOARES RIBEIRO⁹⁶, trata-se de uma opção legislativa pertinente, uma vez que “a fixação das coimas em UC tem a vantagem de não obrigar constantemente à sua actualização por virtude da depreciação da moeda resultante da inflação, dado que é aquela unidade monetária que é anualmente actualizada”.

Do mesmo modo os limites das molduras contra-ordenacionais aplicáveis às infracções graves e muito graves variam consoante tenham sido praticadas com dolo ou com negligência, agravando-se por referência ao aumento do volume de negócios da empresa infractora, relevando por isso a sua capacidade financeira para suportar o pagamento da coima⁹⁷.

No entanto, relativamente a estas infracções, existem cinco escalões referentes ao volume de negócios da empresa.

O volume de negócios a ter em conta para este efeito é o do ano civil anterior ao da prática da infracção⁹⁸, salvo se a empresa não tiver actividade nesse ano, caso em que ter-se-á como referência o volume de negócios do ano mais recente⁹⁹. No ano de início da actividade, considera-se que o volume de negócios é inferior a € 500 000, aplicando-se, desta forma, o patamar mais baixo dentro de cada escalão de gravidade da contra-ordenação¹⁰⁰. “Se o empregador não indicar o volume de negócios, aplicam-se os limites previstos para empresa com volume de negócios igual ou superior a € 10 000 000”¹⁰¹.

O artigo 555º do CT estipula valores especiais, substancialmente mais baixos, quer relativamente aos agentes que não tenham trabalhadores ao serviço, quer em relação às pessoas singulares que não exerçam uma actividade com fins lucrativos.

O valor da coima abstractamente aplicável a contra-ordenações muito graves “(...) é elevado para o dobro em situação de violação de normas sobre trabalho de menores, segurança e saúde no trabalho, direitos de estruturas de representação colectiva dos trabalhadores e direito à

⁹⁵ O valor da Unidade de Conta em vigor durante o ano de 2014 foi de € 102,00, de acordo com o artigo 113.º, alínea a), da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de Dezembro (Lei do Orçamento de Estado), mantido para o ano de 2015.

⁹⁶ SOARES, João Ribeiro, op. cit., 342 p.

⁹⁷ Artigo 554.º, n.ºs. 3 e 4 do CT.

⁹⁸ Artigo 554.º, n.º 5 do CT.

⁹⁹ Artigo 554.º, n.º 6 do CT.

¹⁰⁰ Artigo 554.º, n.º 7 do CT.

¹⁰¹ Artigo 554.º, n.º 8 do CT.

greve”¹⁰². No caso de existirem vários responsáveis pela mesma contra-ordenação será aplicável “(...) a coima correspondente à empresa com maior volume de negócios”¹⁰³.

Poderemos concluir que, em regra, as contra-ordenações leves são as que se traduzem em mera violação de deveres de comunicação ou informação da Autoridade para as Condições do Trabalho¹⁰⁴, e constituem contra-ordenações graves as restantes.

1.6. A reincidência

Contrariamente ao que acontece no RGCO, a reincidência encontra-se prevista no âmbito das contra-ordenações laborais.

Com efeito, nos termos do artigo 561º, n.º 1 do CT, o infractor responsável pela prática de uma contra-ordenação grave praticada com dolo ou de uma contra-ordenação muito grave praticada com dolo ou com negligência será punido como reincidente após “(...) ter sido condenado pela prática de outra contra-ordenação grave praticada com dolo ou contra-ordenação muito grave praticada com dolo ou negligência, se entre as duas infracções não tiver decorrido um prazo superior ao da prescrição da primeira”.

Saliente-se que para que se verifique a reincidência não se torna necessária a prática de uma contra-ordenação semelhante à primeira ou sequer de igual natureza, ou seja o tipo contra-ordenacional pela prática do qual o infractor foi punido não tem que ser o mesmo pelo que anteriormente foi punido.

De referir que não é considerada, para efeitos de reincidência, a condenação do responsável solidário pelo pagamento da coima, ao contrário do que sucede na responsabilidade solidária pela infracção.

A reincidência implica a elevação em um terço dos limites mínimo e máximo da coima, “(...) não podendo esta ser inferior ao valor da coima aplicada pela contra-ordenação anterior,

¹⁰² Artigo 556.º, n.º 1 do CT.

¹⁰³ Artigo 556.º, n.º 2 do CT.

¹⁰⁴ Por exemplo referentes a: Decisão de despedimento por extinção do posto de trabalho; Participação de menores em espectáculos e outras actividades de natureza cultural, artística ou publicitária; Redução ou exclusão de intervalo de descanso; Trabalho de menores; Trabalho no estrangeiro; Trabalho suplementar.

desde que os limites mínimo e máximo desta não sejam superiores aos daquela”, de acordo com o preceituado no artigo 561.º, n.º 2 do CT.

No entendimento de SOARES RIBEIRO, que acompanhamos, «apesar do cuidado posto pelo legislador na caracterização da reincidência, não deixa esta de ser um escolho na senda dos bons princípios do direito de mera ordenação, face à sua neutralidade ética. O que poderá, a prazo, vir a constituir, de par com outros atropelos, quiçá até mais graves, a derrocada deste novo ramo de direito sancionatório.

Entre tais atropelos, contam-se:

- A aplicação das sanções por parte da Administração com desrespeito dos direitos de defesa dos arguidos, de que já o Prof. EDUARDO CORREIA em 1973 fazia eco;
- A aplicação de sanções acessórias gravíssimas (eufemisticamente chamadas acessórias) com desrespeito do princípio da subsidiariedade na sua aplicação;
- E, sobretudo, a invasão da esfera de competência dos Tribunais como sucedia anteriormente quando a lei impunha, por sistema, à Administração do Trabalho que, simultaneamente com a coima ordenasse à entidade patronal infractora o pagamento das quantias em dívida aos trabalhadores (cf. art. 669.º/3 do CT/2003 e as disposições para onde ele remetia). Nestes casos haveria, segundo cremos, um claro desrespeito pelo princípio constitucional da divisão de poderes, uma vez que, ao contrário do que se passa com as coimas, estamos já perante matéria “materialmente judicial”: A Administração ao dar a “ordem de pagamento” daquelas quantias concretas que foram por ela apuradas estaria a definir e decidir o direito, a jurisdizer. E a “jurisdição” é da competência dos Tribunais não da Administração»¹⁰⁵.

1.7. Pluralidade de contra-ordenações

O artigo 558.º do CT define que “(...) Quando a violação da lei afectar uma pluralidade de trabalhadores individualmente considerados”, o que ocorrerá quando estes, no exercício da respectiva actividade, forem expostos a uma situação concreta de perigo ou sofrerem dano

¹⁰⁵ SOARES, João Ribeiro, op. cit., 353-354 pp.

resultante de conduta ilícita do infractor, “(...) o número de contra-ordenações corresponde ao número de trabalhadores concretamente afectados (...)”.

Nesta sede, o arguido com uma só acção viola uma única norma jurídica, apesar de atingir concretamente vários trabalhadores.

Atendendo à gravidade da infracção que afecta vários trabalhadores, é a punição da conduta agravada, consoante ocorrerem tantas contra-ordenações quantos os trabalhadores concretamente atingidos.

Sempre que estejamos perante uma pluralidade de infracções, estas originarão um único processo, sendo as infracções punidas com uma coima única que não pode exceder o dobro da coima máxima aplicável em concreto.

Temos, assim, que realizar dois cálculos:

- 1º) Há que determinar em concreto o valor das coimas aplicáveis a cada infracção;
- 2º) Há que determinar a coima única que não poderá exceder o dobro da coima máxima encontrada no primeiro cálculo.

1.8. O concurso de contra-ordenações

A este instituto, deveremos aplicar subsidiariamente o artigo 19.º do RGCO, já anteriormente abordado na nossa dissertação.

1.9. A determinação da medida da coima

Na determinação da coima concreta a aplicar ao infractor que praticou uma contra-ordenação laboral, o legislador mais uma vez remete para o RGCO¹⁰⁶, definindo como critérios a gravidade da contra-ordenação, a culpa, a situação económica do agente e o benefício económico que este retirou da prática da contra-ordenação (critérios constantes do artigo 18.º n.º 1 do RGCO).

¹⁰⁶ Artigo 559.º, n.º 1 do CT.

Como é óbvio, tendo o arguido obtido com a prática da contra-ordenação um benefício económico, e o mesmo ter sido apurado em sede de instrução do procedimento contra-ordenacional, deve aquele ser tido em consideração na determinação da medida concreta da coima a aplicar, com o limite máximo expresso no artigo 18.º, n.º 2 do RGCO de mais do que um terço da coima abstractamente aplicável.

No caso de haver lugar à atenuação especial da punição, os limites mínimo e máximo da coima são reduzidos para metade, *ex vi* do artigo 18.º, n.º 3 do RGCO.

No entanto, na determinação da medida da coima, além dos critérios previstas no RGCO, serão, também, considerados a medida do incumprimento das recomendações constantes de auto de advertência, a coacção, falsificação, simulação ou outro meio fraudulento usado pelo agente.

No caso de violação de normas de segurança e saúde no trabalho, ter-se-ão que ter em consideração na determinação da medida da coima, “(...) os princípios gerais de prevenção a que devem obedecer as medidas de protecção, bem como a permanência ou transitoriedade da infracção, o número de trabalhadores potencialmente afectados e as medidas e instruções adoptadas pelo empregador para prevenir os riscos”¹⁰⁷.

1.10. Admoestação e a dispensa de coima

Perante uma infracção de diminuta gravidade e quando a culpa do agente o justificar, pode a ACT limitar-se a proferir uma admoestação, que será proferida por escrito (nos termos do artigo 51.º do RGCO). Representando a admoestação uma condenação do arguido, no entanto, em bom rigor, representa uma repreensão escrita, com a advertência que se voltar a praticar outro ilícito contra-ordenacional de cariz laboral certamente ser-lhe-á aplicada uma coima.

Há lugar à dispensa de coima, no caso de o arguido ter praticado as contra-ordenações elencadas no artigo 560.º do CT, ainda que condenado, caso assegure aos trabalhadores os direitos a que se refere o artigo 389.º do CT¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Artigo 559.º, n.º 2 do CT.

¹⁰⁸ Direito a serem indemnizados por todos os danos causados, patrimoniais e não patrimoniais e, quando for caso disso, a serem integrados no mesmo estabelecimento da empresa, sem prejuízo da sua categoria e

Nestes casos, a decisão aplica ao arguido uma coima, mas dispensa-o de proceder ao respectivo pagamento, sob condição de assegurar aos trabalhadores os direitos que estes teriam caso o despedimento fosse declarado ilícito. A dispensa de coima apenas é admissível nos casos expressamente previstos na referida disposição legal, todos eles respeitantes a infracções que consubstanciam violações às normas referentes aos despedimentos por facto imputável ao trabalhador, colectivo, por extinção do posto de trabalho e por inadaptação.

1.11. Pagamento e destino das coimas

No caso da prática de contra-ordenações classificadas como leves, graves ou muito graves praticadas pelo infractor a título de negligência, em qualquer altura do processo, mas sempre antes da decisão, pode aquele, bem como os responsáveis solidários pelo pagamento da coima proceder ao pagamento voluntário da mesma.

O pagamento voluntário poderá ser efectuado dentro do prazo para apresentar defesa, sendo a coima liquidada pelo valor mínimo da moldura contra-ordencional referente à infracção praticada a título de negligência, devendo ter em conta o agravamento por reincidência, sem que sejam devidas custas processuais, pelo contrário decorrido aquele prazo o infractor tem que liquidar as custas processuais.

Devemos salientar que de acordo com o disposto no artigo 19.º, n.º 4 da Lei n.º 107/2009¹⁰⁹, o valor mínimo da coima poderá ser elevado até ao valor mínimo do grau que corresponda à infracção praticada com dolo, se o infractor tiver agido com desrespeito das medidas recomendadas no auto de advertência.

Importa ainda salientar, que no caso de a infracção consistir na falta de entrega de mapas, relatórios ou outros documentos ou na omissão de comunicações obrigatórias, o pagamento voluntário da coima só é possível se o arguido sanar a falta no mesmo prazo de que dispõe para apresentar a sua defesa.

antiguidade, a menos que tenha sido pedida indemnização, pelo trabalhador (artigo 391.º do CT) ou pelo empregador (artigo 392.º do CT), em substituição da restituição.

¹⁰⁹ RPCOLSS.

Ainda assim, o pagamento voluntário da coima equivale a condenação e determina o arquivamento do processo, não podendo o mesmo ser reaberto, nem os factos reapreciados novamente como contra-ordenação, salvo se à contra-ordenação for aplicável sanção acessória, caso em que prossegue exclusivamente para aplicação da mesma, há semelhança do previsto no RGCO.

A coima deverá ser paga no prazo máximo de 10 dias contados a partir da data em que se tornar definitiva ou transitar em julgado, nos termos do previsto no artigo 25.º, n.º 3 da Lei n.º 107/2009, de 14 de Setembro.

Da articulação do artigo 564.º, n.º 1 do CT com o artigo 61.º da Lei n.º 107/2009, retira-se que o pagamento da coima pela prática de uma contra-ordenação que consista na omissão de uma obrigação, não dispensa o arguido do cumprimento da obrigação omitida, se este for ainda possível.

Sempre que persistam montantes em dívida ao trabalhador, a decisão condenatória deve conter uma ordem dos mesmos, a efectuar dentro do prazo estabelecido para o pagamento da coima¹¹⁰.

Fazendo o arguido prova da impossibilidade de pagamento imediato da coima, por motivos de insuficiência económica pode o pagamento da coima ser, excepcionalmente, feito em prestações, não podendo a última delas ir além de um ano subsequente ao carácter definitivo da decisão, implicando a falta de pagamento de uma das prestações o vencimento antecipado de todas as restantes, na mesma medida do previsto no RGCO¹¹¹. Quando este pedido de pagamento faseado da coima seja autorizado, os créditos laborais em que o arguido tenha sido condenado e as dívidas à segurança social e respectivas custas são pagos com a primeira prestação¹¹².

O destino das coimas aplicadas, de acordo com o estabelecido no artigo 566.º do CT, será metade para a ACT, “(...) a título de compensação pelos custos de funcionamento e despesas processuais (...)”, destinando-se o remanescente, em caso de coima aplicada em matéria de segurança e saúde no trabalho, ao Fundo de Acidentes de Trabalho; e, nas restantes coimas,

¹¹⁰ Artigo 564.º, n.º 2 do CT.

¹¹¹ Artigo 27.º, n.º 1 da Lei n.º 107/2009, de 14 de Setembro.

¹¹² Artigo 27.º, n.º 4 da Lei n.º 107/2009, de 14 de Setembro.

em 35 %, ao serviço responsável pela gestão financeira do orçamento da Segurança Social e, em 15%, ao Orçamento do Estado.

1.12. As sanções acessórias

Para além da coima, no caso de contra-ordenação muito grave ou reincidência em contra-ordenação grave, praticada com dolo ou com negligência grosseira¹¹³, é aplicada ao arguido a sanção acessória de publicidade da decisão condenatória¹¹⁴.

Esta sanção consiste na inclusão em registo público, disponibilizado na página electrónica da ACT, “(...) de um extracto com a caracterização da contra-ordenação, a norma violada, a identificação do infractor, o sector de actividade, o lugar da prática da infracção e a sanção aplicada”¹¹⁵. Em caso de impugnação judicial da decisão condenatória, a publicidade será promovida pelo tribunal competente, nos restantes casos, é assegurada pela própria ACT¹¹⁶.

Todavia, tendo em conta as circunstâncias em que a infracção foi praticada, pode a sanção acessória de publicidade ser dispensada, uma vez verificados cumulativamente dois requisitos: por um lado, o agente deve pagar imediatamente a coima a que foi condenado; e, por outro lado, não deve ter praticado qualquer contra-ordenação grave ou muito grave nos cinco anos anteriores¹¹⁷.

No entanto, a decisão será eliminada do registo público se, decorrido um ano desde a publicidade da decisão condenatória, o agente não tiver sido condenado por contra-ordenação grave ou muito grave¹¹⁸.

Podem também ser aplicadas as seguintes sanções acessórias por um período de dois anos¹¹⁹:

- “A interdição do exercício de actividade no estabelecimento, unidade fabril ou estaleiro onde se verificar a infracção (...);
- “A privação do direito de participar em arrematações ou concursos públicos (...).”

¹¹³ O mesmo que negligência consciente, já por nós abordada no capítulo anterior.

¹¹⁴ Artigo 562.º, n.º 1 do CT.

¹¹⁵ Artigo 562.º, n.º 3 do CT.

¹¹⁶ Artigo 562.º, n.º 4 do CT.

¹¹⁷ Artigo 563.º, n.º 1 do CT.

¹¹⁸ Artigo 563.º, n.º 2 do CT.

¹¹⁹ Artigo 562.º, n.º 2 do CT.

Tal poderá ocorrer em caso de reincidência em contra-ordenação muito grave ou contra-ordenação grave, praticada a título de dolo ou de negligência grosseira, “(...) tendo em conta os efeitos gravosos para o trabalhador ou o benefício económico retirado pelo empregador com o incumprimento”.

Não obstante, estas sanções acessórias não são de aplicação automática, isto é a sua aplicação deve ser devidamente fundamentada e respeitado o princípio da proporcionalidade entre a gravidade do ilícito contra-ordenacional praticado pelo infractor e a culpa deste, e a própria sanção acessória aplicada pela ACT.

2. O regime adjectivo

No que respeita ao regime adjectivo, concretamente ao procedimento contra-ordenacional, cumpre salientar que se encontra consagrado na Lei n.º 107/2009, de 14 de Setembro, que veio aprovar o Regime Processual das Contra-Ordenações Laborais e de Segurança Social (RPCOLSS). Subsidiariamente, de acordo com o preceituado no RPCOLSS são aplicáveis ao processamento das contra-ordenações laborais, com as necessárias adaptações, e desde que o contrário não resulte da lei, os preceitos reguladores do processo de contra-ordenação previstos no RGCO¹²⁰.

2.1. Competência para o procedimento e para a aplicação de coimas

O procedimento das contra-ordenações laborais compete à Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT), de acordo com o disposto no artigo 2.º, n.º 1, alínea a) do RPCOLSS.

Cabe ao Inspector-Geral do Trabalho a aplicação das coimas e sanções acessórias aplicáveis às contra-ordenações laborais, de acordo com o preceituado no artigo 3.º, n.º 1, alínea a) do RPCOLSS, podendo delegar esta competência nos subinspectores-gerais e nos dirigentes com competência inspectiva, com a faculdade de subdelegar¹²¹.

¹²⁰ Artigo 60.º do RPCOLSS.

¹²¹ De acordo com o disposto no artigo 3.º, n.º 2 do RPCOLSS, em articulação com o artigo 44.º e ss. do CPA.

No âmbito das respectivas áreas geográficas de actuação, os serviços desconcentrados da ACT em cuja área territorial se tenha verificado a contra-ordenação são competentes para o seu procedimento, de acordo com a correspondente lei orgânica¹²².

2.1.1. A Autoridade para as Condições do Trabalho

Para melhor entendermos as competências, os objectivos, as actividades, e as ambições da ACT, passamos a citar alguns trechos do respectivo Plano de Actividades de 2013, que ilustram o papel relevante desta autoridade no tecido sócio-económico da sociedade portuguesa, assim¹²³:

“ O segundo grande desafio tem a ver com a premente necessidade de manter e reforçar, num quadro de forte instabilidade económica, a sua nobre missão de promover a melhoria das condições de trabalho. Isso significa nomeadamente, acompanhar as recentes alterações na legislação laboral e as empresas em crise, prevenir e controlar a discriminação e o trabalho não declarado, a exposição aos riscos profissionais e promover a saúde e segurança nos locais do trabalho, compatibilizando toda esta tarefa organizada e planificada com as inúmeras solicitações de empregadores e trabalhadores que recorrem à ACT todos os dias, bem como outras decorrentes das nossas responsabilidades internacionais.”.

“O papel da ACT como serviço central do Estado continua a ser o da promoção das condições laborais que constituam a base de uma economia próspera e competitiva. Neste objetivo a ACT está acompanhada por outras instituições do Estado, organizações não-governamentais e, em particular, pelos parceiros sociais. Estes estão representados no Conselho Consultivo para a Promoção da Segurança e Saúde no Trabalho, órgão da ACT, e participarão em muitas das nossas iniciativas.”.

“2. Missão, Visão e Valores

Missão:

Promoção da melhoria das condições de trabalho através da fiscalização do cumprimento das normas em matéria laboral e o controlo do cumprimento da legislação relativa à segurança e

¹²² Decreto Regulamentar n.º 47/2012, de 31 de Julho.

¹²³ Disponível em www.act.gov.pt.

saúde no trabalho, bem como a promoção de políticas de prevenção dos riscos profissionais, quer no âmbito das relações laborais privadas, quer no âmbito da Administração Pública.

Visão:

Consolidação da ACT como uma entidade pública de referência na promoção da segurança, saúde e bem-estar no trabalho e da garantia de elevados padrões de cumprimento dos normativos em matéria laboral, num quadro de uma globalização justa e de um desenvolvimento sustentável, e de igualdade de oportunidades.

Valores:

Quer a missão quer a visão estão alavancadas nos valores organizacionais que são a base da identidade coletiva da ACT e partilha comum de todos os trabalhadores, de entre os quais sobressaem referenciais de progresso civilizacional e de boa governação pública, nomeadamente:

- O reconhecimento do direito das mulheres e dos homens a um trabalho digno e produtivo, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade humana;
- A promoção do diálogo social e da participação como essência e metodologia para o respeito, promoção e aplicação dos princípios e dos direitos fundamentais do trabalho;
- Os princípios éticos consignados na “Carta Ética da Administração Pública”, mormente a imparcialidade, a igualdade, a lealdade e a integridade;
- O empenho constante, com base na perspectiva estratégica da organização, em encontrar um compromisso entre a pertinência, eficiência e eficácia”.

2.2. Auto de notícia

Importa trazermos novamente à colação a abordagem que fizemos ao artigo 54.º do RGCO, no que concerne à iniciativa da instrução, bem como ao artigo 169.º do CPP, quanto ao valor probatório dos documentos autênticos, e ainda ao artigo 370.º do Código Civil (CC) quanto à presunção de autenticidade dos documentos emitidos por autoridade pública.

Assim, o inspector de trabalho que, no exercício das suas funções, verificar ou comprovar, pessoal e directamente, ainda que por forma não imediata, qualquer infracção a normas sujeitas à fiscalização da ACT sancionada com coima, elabora o respectivo auto de notícia,

nos termos do consagrado no artigo 13.º, n.º 2 do RPCOLSS, no qual devem constar os factos presenciados, ainda que de uma forma não imediata.

Outras autoridades fiscalizadoras¹²⁴ podem levantar autos de notícia, que devem conter os mesmos elementos que os autos elaborados pelos inspectores de trabalho, possuindo igual valor probatório (valor de documento autêntico), na medida em que se consideram provados os factos materiais deles constantes “(...) enquanto a autenticidade do documento ou a veracidade do seu conteúdo não forem fundadamente postas em causa”¹²⁵.

Não obstante, como a lei não atribui às autoridades policiais competências para o processamento de contra-ordenações laborais, nem para a aplicação das coimas e sanções acessórias, os autos de notícia elaborados por aquelas autoridades são remetidos à ACT para a respectiva tramitação, nomeadamente para proceder à notificação do infractor do direito de defesa que lhe assiste.

Desta competência das autoridades fiscalizadoras policiais, decorre que parte dos processos de contra-ordenação instruídos pela ACT têm por base autos de notícia elaborados por aquelas autoridades.

No entendimento de SOARES RIBEIRO, no auto de notícia deve constar “(...) para lá dos factos objectivos, os que traduzam a imputação subjectiva (dolo ou negligência) e os que forem determinantes na ponderação da intensidade da culpa na infracção. O que o auto não pode conter, sob pena de violação do princípio da presunção de inocência do arguido, é, desde logo, a determinação do concreto grau de culpa do autuado”¹²⁶, ou seja para este autor não basta a descrição objectiva dos factos ilícitos verificados, sendo necessário também que o auto de notícia contenha o *animus* do infractor, as circunstâncias subjectivas com que praticou a infracção, a fim de se aferir desde logo o grau de culpa concreto que teve.

2.3. Participação

Nos casos em que o inspector de trabalho não tenha comprovado pessoalmente a infracção, deve elaborar a competente participação instruída com os elementos de prova de que dispõe,

¹²⁴ A título de exemplo, a Guarda Nacional Republicana ou a Polícia de Segurança Pública.

¹²⁵ Artigo 13.º, n.º 3 do RPCOLSS.

¹²⁶ SOARES, João Ribeiro, op. cit., 330 p.

indicando, pelo menos, duas testemunhas e até ao máximo de cinco, independentemente do número de contra-ordenações em causa¹²⁷.

Para MANUEL ROXO e LUÍS OLIVEIRA¹²⁸, “a participação é o instrumento de reporte de infracções que não tenham sido verificadas pessoalmente pelo inspector de trabalho (...) e é instruída com os elementos de prova disponíveis e a indicação de, pelo menos, 2 testemunhas até ao máximo de 5, independentemente do número de infracções relatadas (art. 13.º/4 *in fine* do RPCOLSS). Neste caso e, sendo considerada insuficiente ou deficiente a sua formulação, pode proceder-se à sua instrução prévia com vista à formulação de acusação ou arquivo (cfr. art. 13.º/4 e 15.º/1 do RPCOLSS)”. Defendem também que “apesar de não referenciada nas normas respeitantes ao procedimento contra-ordenacional laboral (...), a instrução de participações comunicadas por outras entidades não pode deixar de ser admitida, nos termos gerais, como forma de impulsionar o processo (art. 48.º/3 do RGCO)”.

Saliente-se que o autuante ou o participante não podem exercer funções instrutórias no mesmo procedimento contra-ordenacional¹²⁹. Determinação que compreendemos na plenitude, para salvaguarda do princípio da isenção e imparcialidade, uma vez que o instrutor do processo deverá pautar o seu trabalho em estrita observância deste princípio, não fazendo qualquer sentido que considerasse *seu* aquele processo porque elaborou o auto de notícia ou a participação. Tanto mais que, por exemplo, caso fosse necessário, não se poderia inquirir a si próprio, nem o poderia fazer com o distanciamento necessário, caso houvesse necessidade de inquirir o autuado, ou representantes legais da empresa autuada, ou ainda testemunhas por aqueles indicadas.

Ou seja, como defende SOARES RIBEIRO¹³⁰, o artigo 16.º do RPCOLSS “(...) pretende a salvaguarda dos direitos do autuado/arguido, constituindo como que uma manifestação tímida e incipiente do princípio de estrutura processual acusatória típico de todos os Estados após a Revolução Francesa (...)”.

¹²⁷ Artigo 13.º, n.º 4 do RPCOLSS.

¹²⁸ ROXO, Manuel M. e OLIVEIRA, Luís C. - *O Processo de Contra-Ordenação Laboral e de Segurança Social*. 1.ª ed.. Coimbra: Almedina, 2009. 53 p.

¹²⁹ Artigo 16.º do RPCOLSS.

¹³⁰ SOARES, João Ribeiro, op. cit., 42 p.

2.4. Elementos do auto de notícia e da participação

À semelhança do que já anteriormente referimos aquando da abordagem ao RGCO, o auto de notícia e a participação elaborados pelas autoridades fiscalizadoras em apreço, nos termos do artigo 15.º do RPCOLSS, devem conter os seguintes elementos:

- “os factos que constituem a contra-ordenação”;
 - “o dia, a hora, o local” da prática da contra-ordenação;
 - “as circunstâncias em que foram cometidos os factos”;
 - “o que puder ser averiguado acerca da identificação e da residência do arguido”;
 - “o nome e categoria do autuante ou participante”;
 - “e, ainda, relativamente à participação, a identificação e residência das testemunhas”
- para que possam ser notificadas para prestar declarações.

Deve constar também do auto de notícia ou da participação, se possível, quando a responsabilidade pela contra-ordenação seja imputável a uma pessoa colectiva ou equiparada, a sua sede e a identificação e residência dos respectivos gerentes, administradores ou directores; bem como a identificação e residência do subcontratante e contratante principal, em caso de subcontrato.

Assim sendo, não se afigura obrigatório que conste do auto de notícia e da participação as normas que prevêem e punem a infracção, nem as que determinam a respectiva moldura contra-ordenacional. Não obstante, servindo o auto de notícia de acusação, deverão aqueles elementos constar dos documentos em causa, antes da notificação do arguido, sob pena de violação do seu direito de defesa.

Nas palavras de MANUEL ROXO e LUÍS OLIVEIRA, “são duas as características essenciais do auto de notícia: a materialidade e a presencialidade. A materialidade do auto de notícia significa que neste documento devem ser relatados os factos materiais sensorialmente perceptíveis que constituem a contra-ordenação, especificando-se o dia, a hora, o local e as circunstâncias em que foram cometidos, bem como a identificação do arguido, dos ofendidos e do autuante”¹³¹, já “a presencialidade reporta-se ao modo como os factos foram verificados, Essa verificação tem que ser pessoal e directa, embora possa ser meramente mediata, através

¹³¹ ROXO, Manuel M. e OLIVEIRA, Luís C., op. cit., 49 p.

da verificação ou comprovação dos factos materiais integradores da infracção através da simples análise de documentos. Nesta medida, o auto de notícia reveste as características de documento autêntico (art. 363.º/2 e 369.º/1 do CC), o que lhe confere a relevância probatória bastante para que se considerem provados os factos materiais dele constantes, enquanto a autenticidade do documento ou a veracidade do seu conteúdo não forem fundadamente postas em causa (art. 169.º do CPP *ex vi* art. 41.º/1 do RGCO, art. 549.º do CT e art. 13.º/3 e 14.º/3 do RPCOLSS). Destas considerações resulta que o auto de notícia deve referenciar, também, a forma como a matéria de facto foi verificada”¹³².

De acordo com o consagrado na parte final do n.º 1, do artigo 15.º do RPCOLSS, retira-se que ao contrário do que é exigível na participação, no auto de notícia não há a obrigação legal de constar os nomes das testemunhas. A este propósito, e da pesquisa que fizemos sobre a prática fiscalizadora da ACT, entendemos que também no auto de notícia por contra-ordenação elaborado por aquela autoridade deverão constar os nomes e domicílio profissional das testemunhas, informação que será de extrema utilidade na instrução do respectivo processo contra-ordenacional que venha a ser instaurado contra o infractor.

2.5. Auto de advertência

Perante a verificação de uma infracção classificada como leve e da qual ainda não tenha resultado prejuízo grave para os trabalhadores ou para a administração do trabalho, pode o inspector de trabalho elaborar auto de advertência, com a indicação da infracção verificada, das medidas recomendadas ao infractor, do prazo para o seu cumprimento, advertindo-o claramente que o incumprimento das medidas recomendadas determina a instauração de um processo de contra-ordenação, repercutindo-se na determinação da medida da coima a aplicar¹³³.

Saliente-se que, nos termos do preceituado no artigo 557.º do CT, “O desrespeito das medidas recomendadas no auto de advertência é ponderado pela (...)” ACT “(...) ou pelo julgador, em caso de impugnação judicial, designadamente para efeitos de aferição da existência de conduta dolosa”, o que determinará a aplicação de uma moldura contra-ordenacional mais avultada.

¹³² ROXO, Manuel M. e OLIVEIRA, Luís C., op. cit., 51 p.

¹³³ Artigo 10.º, n.º 1, alínea d) e n.º 4 do RPCOLSS.

Caso o cumprimento da norma a que respeita a infracção possa ser comprovado documentalmente, deverá o infractor apresentar nos serviços da ACT, no prazo fixado, os documentos adequados à prova desse cumprimento, no caso contrário deverá o infractor comunicar aos serviços da ACT, dentro do prazo estabelecido pelo inspector de trabalho, que adoptou as medidas necessárias ao cumprimento da norma violada¹³⁴.

2.6. Direito de audição e defesa do arguido

Conforme já atrás mencionado, consagra o artigo 50.º do RGCO o direito de audição e defesa do arguido, constituindo uma nulidade insanável a preterição deste direito, ex vi do artigo 119º, alínea c) do CPP.

Assim sendo, o arguido deve ser notificado do auto de notícia ou da participação para, no prazo de 15 dias (aplicando-se a regra de contagem do prazo constante do artigo 6.º do RPCOLSS, ou seja as disposições da lei processual penal, não se suspendendo durante as férias judiciais¹³⁵) proceder ao pagamento voluntário da coima (de acordo com o definido no artigo 19.º do RPCOLSS¹³⁶) ou apresentar a sua defesa. A notificação deverá mencionar a forma que a pronúncia do arguido deve revestir (escrita ou oral), o prazo de que dispõe e a data em que poderá ser ouvido, no caso de a ACT optar pela forma oral¹³⁷.

Podendo o arguido defender-se mediante a apresentação de uma resposta escrita, juntar os documentos probatórios de que disponha e que repute necessários à prova dos factos que alega, assim como arrolar testemunhas, até ao máximo de duas por cada infracção.

¹³⁴ Artigo 12.º do RPCOLSS.

¹³⁵ Cfr. MANUEL M. ROXO e LUÍS C. OLIVEIRA, op. cit., 83 p., «Aplicam-se à contagem dos prazos para a prática de actos processuais as disposições da lei do CPC (art. 104.º/1 do CPP), embora não se suspenda durante as férias judiciais. “O prazo processual... é contínuo ...” e “quando o prazo para a prática do acto processual terminar em dia em que os tribunais estiverem encerrados, transfere-se o seu termo para o primeiro dia útil seguinte”, considerando-se “encerrados os tribunais quando for concedida tolerância de ponto” (art. 144.º/1/2/3 do CPC). “Salvo disposição legal em contrário, é de 10 dias o prazo para a prática de qualquer acto processual” (art. 105.º/1 do CPP).»

¹³⁶ Em caso de pagamento voluntário da coima efectuado no prazo de 15 dias estabelecido no n.º 1 do artigo 17.º do RPCOLSS, a coima é liquidada pelo valor mínimo que corresponda à contra-ordenação praticada com negligência, devendo ter em conta o agravamento a título de reincidência (vide ponto 1.6. deste capítulo), sem custas processuais; No caso de pagamento voluntário da coima efectuado posteriormente ao decurso do referido prazo, mas antes da decisão da ACT a coima é também liquidada pelo valor mínimo que corresponda à contra-ordenação praticada com negligência, com o agravamento a título de reincidência, acrescido das devida custas processuais.

¹³⁷ Artigo 17.º do RPCOLSS.

Sendo o arguido acusado da prática de três ou mais contra-ordenações a que seja aplicável uma coima única, o arguido apenas pode arrolar, no total, até ao máximo de cinco testemunhas.

Os responsáveis solidários pelo pagamento da coima que eventualmente venha a ser aplicada, devem ser notificados para que possam proceder ao pagamento voluntário da coima ou apresentar a defesa¹³⁸. Conforme já mencionado, realçamos que o contratante deve provar que actuou diligentemente, para que nenhuma responsabilidade lhe possa ser assacada.

2.7. Instrução do procedimento contra-ordenacional

Ao contrário do que sucede com a instrução processual efectuada com base no RGCO, e à semelhança de outros procedimentos de cariz sancionatório, como por exemplo o processo disciplinar, instaurado ao abrigo da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas¹³⁹, o procedimento contra-ordenacional laboral deve ser instruído no prazo de 60 dias, que poderá ser sucessivamente prorrogado por iguais períodos, em casos devidamente fundamentados, iniciando-se a contagem do prazo com a distribuição do processo ao respectivo instrutor.¹⁴⁰

Não obstante, ressalve-se que estes prazos são de natureza meramente indicativa e aceleratória, pelo que caso sejam incumpridos daí não advém quaisquer consequências, à excepção da eventual prescrição do procedimento.

Em sede de instrução, o instrutor, se as houver, procede à inquirição das testemunhas arroladas pelo arguido na defesa, cabendo a este apresentá-las na data, hora e local indicado pela ACT. Os depoimentos podem ser documentados em meios técnicos audiovisuais, caso existam, não se tornando necessária a sua redução a escrito, nem a sua transcrição para efeitos de recurso, devendo ser junta ao processo cópia das gravações¹⁴¹.

¹³⁸ Artigo 20.º do RPCOLSS.

¹³⁹ Artigo 205.º, n.º 2 da Lei n.º 35/2014, de 20 de Junho (Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas).

¹⁴⁰ Artigo 24.º do RPCOLSS.

¹⁴¹ Artigo 21.º, n.ºs. 2 e 3 do RPCOLSS.

A inquirição de testemunhas apenas pode ser adiada uma vez, ainda que a falta à primeira marcação tenha sido considerada justificada, o que sucederá quando a ausência for motivada por facto não imputável ao faltoso que o impeça de comparecer no acto processual¹⁴².

A impossibilidade de comparecimento, se previsível, deve ser comunicada com cinco dias de antecedência; se imprevisível, deve ser comunicada no dia e hora designados para a inquirição ou, no prazo de 24 horas, em caso de manifesta impossibilidade. Da comunicação devem constar o motivo e a duração previsível do impedimento, bem como os elementos de prova da impossibilidade de comparecimento, sob pena de não ser considerada a justificação da falta¹⁴³.

Saliente-se que as testemunhas não são ajuramentadas, por aplicação subsidiária do artigo 44.º do RGCO.

A instrução do procedimento contra-ordenacional pauta-se pelo princípio do inquisitório, devendo o instrutor adoptar as diligências necessárias às finalidades desta fase processual.

Concluída a instrução, cabe, em regra, ao instrutor do processo, elaborar a respectiva proposta de decisão, que conforme referem MANUEL ROXO e LUÍS OLIVEIRA¹⁴⁴ e como já abordámos a propósito de análise que fizemos do RGCO, “pode apontar para uma de três vias:

- i. O arquivamento, por se considerar que não subsiste a conduta infraccional;
- ii. A mera admoestação proferida por escrito, quando se conclua que a infracção é de reduzida gravidade e seja justificada pelo grau de culpa do agente, impedindo-se, neste caso, que o facto volte a ser apreciado como contra-ordenação (art. 51.º do RGCO);
- iii. A decisão condenatória de aplicação de uma coima e/ou sanção acessória (art. 58.º do RGCO e art. 25.º do RPCOLSS).

Se houver lugar a aplicação de sanções acessórias (art. 562.º do CT e (...)), as mesmas devem ser, também, incluídas na proposta de decisão. Do mesmo modo, a proposta deve

¹⁴² Artigo 22.º, n.ºs. 1 e 2 do RPCOLSS.

¹⁴³ Artigo 22.º, n.ºs. 3 e 4 do RPCOLSS.

¹⁴⁴ ROXO, Manuel M. e OLIVEIRA, Luís C., op. cit., 65-66 pp.

compreender, quando for caso disso, a referência sobre a ordem de pagamento do montante de retribuição em dívida a trabalhadores, a ser efectuado no prazo para o pagamento da coima”.

2.8. Processo especial

Nos casos em que o agente pratique infracções leves ou graves puníveis com coima de valor mínimo igual ou inferior a 10 UC, encontra-se consagrado nos artigos 28.º a 31.º do RPCOLSS um processo especial, que se pauta pelos princípios da celeridade e simplificação processual. Não obstante, esta forma de processo não é aplicável caso o infractor já tenha sido condenado por infracção anterior, sobre a qual ainda não tenha decorrido um prazo superior ao da prescrição da respectiva coima, contado a partir da data da decisão condenatória.

Deste modo, no processo especial, a ACT, antes da acusação, notifica o infractor da descrição sumária dos factos ilícitos que lhe são imputados, com menção das disposições legais violadas e indicação do valor da coima calculada (correspondente a 75% do valor mínimo da moldura contra-ordenacional em causa), informando-o de que poderá proceder ao pagamento voluntário desta, no prazo de cinco dias, com a condição de proceder simultaneamente ao cumprimento da obrigação devida.

O processo prosseguirá de imediato, observando as regras gerais previstas nos artigos 17.º a 27.º do RPCOLSS, caso o arguido não apresente defesa, não liquide voluntariamente a coima ou não cumpra a obrigação devida. Quando o processo passa a tramitar na forma comum, os prazos para pagar voluntariamente a coima ou para apresentar defesa são reduzidos para 10 dias, devendo a instrução ser concluída no prazo de 30 dias¹⁴⁵.

2.9. Da decisão condenatória

A decisão condenatória, à semelhança do que já abordámos a propósito do RGCO, deve conter os seguintes elementos¹⁴⁶:

- i) “A identificação dos sujeitos responsáveis pela infracção”;
- ii) “A descrição dos factos imputados, com indicação das provas obtidas”;

¹⁴⁵ Artigo 29.º, n.º 3 do RPCOLSS.

¹⁴⁶ Artigo 25.º do RPCOLSS.

- iii) “A indicação das normas segundo as quais se pune e a fundamentação da decisão”¹⁴⁷;
- iv) “A coima e as sanções acessórias”;
- v) Que “A condenação se torna definitiva e exequível se não for judicialmente impugnada (...)”;
- vi) Que “Em caso de impugnação judicial, o tribunal pode decidir mediante audiência ou, caso os sujeitos responsáveis pela infracção, o Ministério Público e o assistente, quando exista, não se oponham, mediante simples despacho”;
- vii) A “(...) ordem de pagamento da coima no prazo máximo de 10 dias após o carácter definitivo ou trânsito em julgado da decisão”¹⁴⁸;
- viii) “Não tendo o arguido exercido o direito de defesa (...)”, “(...) a descrição dos factos imputados, das provas, e das circunstâncias relevantes para a decisão é feita por simples remissão para o auto de notícia ou para a participação (...)”;
- ix) Neste caso a “(...) fundamentação da decisão pode consistir numa mera declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações ou propostas de decisão elaborados no âmbito do respectivo processo de contra-ordenação”.

No que concerne à fundamentação da decisão, dever-se-á aplicar subsidiariamente o artigo 374.º, n.º 2 do CPP, que estipula que da “(...) fundamentação devem constar os factos provados e não provados, bem como de uma exposição tanto quanto possível completa, ainda que concisa, dos motivos, de facto e de direito, que fundamentam a decisão, com indicação e exame crítico das provas que serviram para formar a convicção do julgador”.

Sendo certo que a fundamentação de uma decisão proferida no âmbito de um procedimento contra-ordenacional não carece da profundidade de uma decisão penal, ainda assim a falta daquela determinará a nulidade da decisão.

¹⁴⁷ “Para que se verifique a culpabilidade de um agente no cometimento de um facto é necessário que o mesmo lhe possa ser imputado a título de dolo ou negligência, o que também releva no domínio das contra-ordenações. Tendo a autoridade administrativa, na sua decisão, omitido qualquer facto que estabelecesse o elemento subjectivo da infracção, é nula aquela decisão.” (Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 28/04/2004, Proc. n.º 1947/2004-3, disponível em www.dgsi.pt).

¹⁴⁸ Possibilita o artigo 27.º do RPCOLSS a possibilidade do infractor requerer o pagamento da coima aplicada em prestações. Neste sentido o Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 26/03/2002, Proc. n.º 00102564 (disponível em www.dgsi.pt) vem dizer que “Não existe elemento de interpretação, sistemático, histórico, de política criminal ou outro que justifique a cumulação da possibilidade do pagamento da coima em prestações com o pagamento pelo mínimo da coima, quando o infractor, antes de haver decisão (administrativa ou judicial), pretender efectuar o pagamento voluntário da coima, tendo neste caso, tão somente o privilégio, ou benefício, de pagar a coima pelo mínimo”, ou seja só após a decisão condenatória proferida pela ACT é que o infractor pode beneficiar desta prerrogativa, não podendo beneficiar da mesma após a notificação da acusação, momento em que apenas goza do direito de liquidar a coima pelo valor mínimo.

Sempre que a decisão condenatória é proferida ao abrigo de competências delegadas ou subdelegadas, devem as mesmas figurar no texto da decisão¹⁴⁹.

2.10. Da impugnação judicial da decisão condenatória proferida pela ACT

Reportam-se os artigos 32.º ao 51.º do RPCOLSS, à fase judicial do procedimento contra-ordenacional por infracção laboral.

Constata-se que o regime da impugnação judicial pelo arguido da decisão condenatória da ACT, embora decalcado do previsto no RGCO, que aliás já tivemos oportunidade de abordar anteriormente, apresenta algumas diferenças procedimentais que no nosso entendimento constituem uma efectiva evolução legislativa.

Com efeito, o artigo 32.º do RPCOLSS dispões que a decisão da ACT de aplicar uma coima e/ou uma sanção acessória ao arguido é susceptível de impugnação judicial, que deverá observar a forma e prazo, previstos no artigo 33º do mesmo diploma.

Deverá ser apresentada na ACT, no prazo de 20 dias após a sua notificação ao arguido, dirigida ao Tribunal do Trabalho da área territorial onde tiver ocorrido a contra-ordenação¹⁵⁰, devendo conter alegações, conclusões e indicação dos meios de prova a produzir.

Aqui registamos uma natural diferença em relação ao RGCO, uma vez que a impugnação judicial deve ser dirigida a Tribunal próprio em razão da matéria, neste caso ao Tribunal do Trabalho, por contraposição com os procedimentos contra-ordenacionais instaurados, instruídos e decididos com base no RGCO, devendo nesse caso ser dirigida ao Tribunal Criminal.

O artigo 35.º do RPCOLSS, específico neste diploma, estipula que a impugnação judicial tem efeito meramente devolutivo, podendo ter, no entanto, efeito suspensivo se o arguido recorrente depositar o valor da coima e das custas aplicadas pela ACT, no prazo para

¹⁴⁹ Artigo 151.º do CPA.

¹⁵⁰ Artigo 34.º do RPCOLSS.

apresentar a impugnação judicial, em instituição bancária¹⁵¹ a favor da ACT, havendo a possibilidade de poder ser substituído por garantia bancária, na modalidade “à primeira solicitação”, tendo “(...) subjacente o princípio de que fica assegurado o pagamento da importância garantida, independentemente das questões que pode suscitar a origem do crédito”, conforme afirma SOARES RIBEIRO¹⁵².

Recebida pela ACT a impugnação judicial, deve enviar os autos ao Ministério Público no prazo de 10 dias, podendo apresentar alegações¹⁵³. Verificamos, deste modo, uma verdadeira evolução legislativa em relação ao RGCO, pois por um lado o prazo é aumentado em dobro, permitindo uma cuidada análise pela autoridade administrativa, por outro o legislador expressamente admite que a autoridade administrativa pode apresentar alegações.

A propósito da recepção da impugnação judicial pela ACT, é entendimento de SOARES RIBEIRO¹⁵⁴, que acompanhamos, “(...) que a Administração é incompetente para determinar a não recepção da impugnação judicial, mesmo que entenda que ela enferma dos vícios a que se reporta o art. 38.º/1, até porque aquela não lhe é dirigida, mas sim ao tribunal (art. 33.º/1). Em qualquer caso o que ela pode, e deve, fazer é enviar os autos ao M.ºP.º, embora representando e ou suscitando ao tribunal a sua declaração mediante simples despacho”.

Não obstante, pode a ACT revogar total ou parcialmente a decisão de aplicação de coima ou sanção acessória¹⁵⁵. A este propósito entende SOARES RIBEIRO¹⁵⁶ que “O facto de a Administração poder revogar a decisão depois de a ter proferido tem dois significados claros: (i) o primeiro é que, ao contrário do que sucede com o juiz, o decisor administrativo não esgota a sua capacidade decisória depois da prolação da decisão; (ii) o segundo é o de que ainda se está, e mesmo depois da apresentação e recepção da impugnação judicial, dentro da fase administrativa que só termina com o envio dos autos, sem prejuízo de, mesmo após esse acto, continuar a Administração a ter alguma intervenção no processo, designadamente mediante a actuação do M.ºP.º (art. 45.º/2)”.

¹⁵¹ Em regra, na Caixa Geral de Depósitos.

¹⁵² SOARES, João Ribeiro, op. cit., 74 p.

¹⁵³ Artigo 36.º, n.º 1 do RPCOLSS.

¹⁵⁴ SOARES, João Ribeiro, op. cit., 75 p.

¹⁵⁵ Artigo 36.º, n.º 2 do RPCOLSS.

¹⁵⁶ SOARES, João Ribeiro, op. cit., 76 p.

Também aqui estamos perante uma evolução legislativa, como aliás defende SOARES RIBEIRO¹⁵⁷ ao afirmar que “O texto do art. 62.º/2 do DL 432/82¹⁵⁸ apenas fala da possibilidade de a autoridade administrativa *revogar* a decisão. A especificação dessa revogação poder ser *total* ou *parcial* é inovação deste regime.

Se bem interpretamos a norma, a sua razão de ser surge da necessidade de a autoridade administrativa, perante o teor das alegações do recurso de impugnação, proceder a uma alteração parcial, designadamente, reduzindo o montante da coima. Esta possibilidade, que não encontrava até agora apoio directo na letra da lei, era, por isso, de muito duvidosa aplicação.

Se havia quem argumentasse que quem pode o mais (revogar totalmente) pode o menos (revogar parcialmente), a jurisprudência não acolhia muito favoravelmente esta posição (...) ¹⁵⁹”.

Consequentemente o Ministério Público apresenta os autos ao juiz, indicando os elementos de prova, valendo este acto como acusação¹⁶⁰, iniciando-se aqui “(...) verdadeiramente a fase judicial”, como defende SOARES RIBEIRO¹⁶¹.

O juiz pode rejeitar por despacho fundamentado a impugnação judicial extemporânea ou que não respeite as exigências formais legalmente previstas, nos termos do n.º 1 do artigo 38.º do RPCOLSS, prevendo o n.º 2 a possibilidade de recurso deste despacho, que sobe imediatamente. Entende a este propósito SOARES RIBEIRO¹⁶² que “(...) a disposição do n.º 1 é o campo, por excelência, da aplicação da norma inovadora contida na parte final do n.º 1 do art. 35.º. Ou seja, não vemos obstáculo a que a autoridade administrativa quando envia os autos ao M.ºP.º faça sugerir a prolação de mero despacho por virtude de qualquer das irregularidades ali mencionadas: (i) extemporaneidade; (ii) erro ou vício de forma; Mas já quanto ao mais, ou seja, quando a autoridade administrativa impugna especificadamente todas

¹⁵⁷ SOARES, João Ribeiro, op. cit., 76 p.

¹⁵⁸ RGCO.

¹⁵⁹ “Recebida a impugnação judicial, a autoridade administrativa apenas pode tomar uma de duas atitudes: ou envia os autos ao M.P., para que este os apresente ao juiz, ou revoga a decisão de aplicação da coima. A lei não lhe permite que produza nova decisão, nem que seja para corrigir ou complementar a decisão já tomada e que fora judicialmente impugnada.” (Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 14/01/2004, Proc. n.º8504/2003-4, disponível em. www.dgsi.pt).

¹⁶⁰ Artigo 37.º do RPCOLSS.

¹⁶¹ SOARES, João Ribeiro, op. cit., 77 p.

¹⁶² SOARES, João Ribeiro, op. cit., 79 p.

ou algumas das alegações e conclusões da impugnação, se nos afigura, no mínimo, necessária a sua prévia notificação e envio, pelo tribunal, aos interessados”.

O artigo 39º reporta-se à decisão judicial, definindo que o juiz pode decidir sobre a impugnação através de audiência de julgamento para o efeito ou através de simples despacho, quando não considere necessária a audiência de julgamento e o arguido ou Ministério Público não se oponham.

O juiz tem que fundamentar, quer de facto, quer de direito e considerando as circunstâncias que determinaram a medida da sanção aplicada, podendo decidir por uma mera declaração de concordância com a decisão condenatória da ACT, caso absolva o arguido deverá indicar os motivos (factos não provados ou que não constituem um ilícito de mera-ordenação social).

Podemos afirmar que o artigo 41.º do RPCOLSS tem uma redacção mais objectiva que o artigo 65.º-A do RGCO, uma vez que diz expressamente que com o acordo do arguido e da ACT pode o Ministério Público, até à sentença em 1ª instância ou até ao despacho acima referido, retirar a acusação.

O arguido só é obrigado a comparecer à audiência de julgamento quando “(...) o juiz considerar a sua presença como necessária ao esclarecimento dos factos”, prosseguindo a audiência quando o juiz assim não o considere, no entanto pode o arguido sempre fazer-se representar por defensor legal¹⁶³.

Todavia, na senda do entendimento de SOARES RIBEIRO¹⁶⁴, também entendemos que “A comparência do arguido na audiência, não sendo em princípio obrigatória, é todavia do seu próprio interesse, uma vez que correndo o processo contra si, terá maior probabilidade de contraditar os factos da acusação ou, ao menos, invocar as circunstâncias atenuantes da culpa com que actuou”.

Com efeito, nos casos em que o arguido não comparecer à audiência, para a qual tinha sido convocado pelo Tribunal, nem se fizer representar por advogado, levam-se em consideração, caso tenham ocorrido, as declarações efectuadas pelo mesmo em sede do processo de contra-

¹⁶³ Artigo 42.º do RPCOLSS.

¹⁶⁴ SOARES, João Ribeiro, op. cit., 84 p.

ordenação que correu os seus trâmites na ACT. No caso de o arguido não ter prestado declarações na fase administrativa do processo, deve registar-se que nunca se pronunciou sobre a matéria dos autos, apesar de lhe ter sido dado esse direito, procedendo-se a julgamento¹⁶⁵.

Porém, como advoga SOARES RIBEIRO¹⁶⁶, “Mesmo na hipótese de revelia absoluta do arguido de que cuida este artigo¹⁶⁷, a decisão do processo pode não lhe ser desfavorável. Não se tratando aqui de um processo de partes tal como ocorre no processo civil, a ausência do arguido não implica a condenação de preceito, mas, antes a decisão conforme for de direito, o que significa que, mesmo naquela circunstância, se os autos não fornecerem elementos suficientes para a condenação, ou houver dúvidas fundadas sobre a sua autenticidade ou a veracidade do que contêm, o arguido deverá ser absolvido”.

O Ministério Público e um representante da ACT, neste caso se assim o entender, participam na audiência de julgamento¹⁶⁸.

Por sua vez, os n.ºs. 2 e 3 do artigo 45.º do RPCOLSS, constituem na nossa opinião uma patente evolução ao preceituado a este propósito no RGCO, uma vez que se o processo for arquivado, se decida pela absolvição do arguido ou pela alteração da condenação, o Ministério Público solicita a pronúncia por escrito da ACT no prazo de cinco dias, para que se possa aquilatar da eventual interposição de recurso. Para além disso o tribunal deve comunicar a sentença à autoridade administrativa competente antes do trânsito em julgado, assim como as demais decisões finais. Aliás SOARES RIBEIRO¹⁶⁹ também preconiza este entendimento ao afirmar que estas disposições legais “(...) constituem inovações deste regime procedimental. Na verdade o seu conteúdo vai para lá do que está disposto no art. 70.º da LG das CO¹⁷⁰ que se limita a prescrever a comunicação da data da audiência (...), assim como a sentença e demais decisões finais (que, por vezes, necessita de diligência suplementar junto do tribunal) que são, aliás, necessárias para produzir o encerramento do processo. Este, quando há impugnação, mantém-se, naturalmente, pendente da decisão do tribunal e só pode ser encerrado quando houver decisão transitada em julgado (...)”.

¹⁶⁵ Artigo 43.º do RPCOLSS.

¹⁶⁶ SOARES, João Ribeiro, op. cit., 85 p.

¹⁶⁷ Artigo 43.º do RPCOLSS.

¹⁶⁸ Artigos 44.º e 45.º, n.º 1 do RPCOLSS.

¹⁶⁹ SOARES, João Ribeiro, op. cit., 86-87 pp.

¹⁷⁰ RGCO.

É reservado ao arguido o direito de retirar a impugnação judicial que apresentou até à sentença em primeira instância ou até à decisão do juiz por despacho, quando não considere necessária a audiência de julgamento e o arguido ou Ministério Público não se oponham, conquanto que depois do início da audiência de julgamento, a impugnação judicial só pode ser retirada mediante o acordo do Ministério Público¹⁷¹.

Parece-nos claro que, neste caso, considerando que os autos já se encontram no Tribunal, não faz sentido que os devolva à autoridade administrativa, para que esta os volte a remeter ao Tribunal para a promoção da respectiva execução do valor da coima aplicada e de eventual sanção acessória.

O Tribunal, excepcionalmente, se a infracção consistir em contra-ordenação classificada como leve e a reduzida culpa do arguido o justifique, pode proferir uma admoestação, de acordo com o preceituado no artigo 48.º do RPCOLSS. Conforme defende SOARES RIBEIRO¹⁷², “A origem desta admoestação pode estar na figura idêntica que consta no art. 51.º da LG das CO, mas que aí é privativa das autoridades administrativas”.

2.11. Do recurso da sentença do Tribunal de 1.ª Instância

Com efeito, o arguido e o Ministério Público, podem recorrer para o Tribunal da Relação da sentença ou do despacho judicial proferidos nos termos do artigo 39.º do RPCOLSS, quando¹⁷³:

- “For aplicada ao arguido uma coima superior a 25 UC ou valor equivalente”;
- “A condenação do arguido abranger sanções acessórias”;
- “O arguido for absolvido ou o processo for arquivado em casos em que autoridade administrativa competente tenha aplicado uma coima superior a 25 UC ou valor equivalente, ou em que tal coima tenha sido reclamada pelo Ministério Público”;
- “A impugnação judicial for rejeitada”;

¹⁷¹ Artigo 46.º do RPCOLSS.

¹⁷² SOARES, João Ribeiro, op. cit., 90 p.

¹⁷³ Artigo 49.º, n.ºs. 1 e 2 do RPCOLSS.

- “O tribunal decidir através de despacho, não obstante o recorrente se ter oposto nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 39.º”;
- O recurso “(...) se afigure manifestamente necessário à melhoria da aplicação do direito ou à promoção da uniformidade da jurisprudência”.

Como em sede de matéria contra-ordenacional não há lugar a recurso ordinário dos acórdãos do Tribunal da Relação (que apenas conhece da matéria de direito) para o STJ¹⁷⁴, julgando, por isso, as Relações em definitivo, conforme entende SOARES RIBEIRO, “(...) tem aqui cabimento o disposto no art. 437.º/2 do CPP segundo o qual, quando não for admissível recurso ordinário, é admissível recurso extraordinário sempre que um tribunal de Relação proferir acórdão que esteja em oposição com outro da mesma ou de diferente Relação”¹⁷⁵.

Com efeito, “O recurso deve ser interposto no prazo de 20 dias a partir da sentença ou do despacho, ou da sua notificação ao arguido, caso a decisão tenha sido proferida sem a presença deste”¹⁷⁶.

A decisão do recurso pode “Alterar a decisão do tribunal recorrido sem qualquer vinculação aos termos e ao sentido da decisão recorrida”; ou “Anulá-la e devolver o processo ao tribunal recorrido”¹⁷⁷.

2.12. Prescrição do procedimento

Verifica-se que o RPCOLSS, estipula um prazo único para a prescrição do procedimento contra-ordenacional laboral, prevendo o artigo 52.º do RPCOLSS, que o procedimento extingue-se por efeito da prescrição logo que sobre a prática do ilícito contra-ordenacional hajam decorrido cinco anos, sem prejuízo das causas de suspensão e interrupção previstas no RGCO.

Aliás, conforme se extrai da mera comparação dos dois regimes, os artigos 53.º e 54.º do RPCOLSS, são cópias quase fidedignas dos artigos 27.º-A e 28.º do RGCO. E dizemos “quase”, porquanto o artigo 53.º, n.º 1, alínea b) do RPCOLSS, prevê uma causa de suspensão

¹⁷⁴ Artigo 51.º, n.º 1 do RPCOLSS.

¹⁷⁵ SOARES, João Ribeiro, op. cit., 92 p.

¹⁷⁶ Artigo 50.º, n.º 1 do RPCOLSS.

¹⁷⁷ Artigo 51.º, n.º 2 do RPCOLSS.

da prescrição do procedimento não contemplada no RGCO, precisamente a que diz respeito ao facto de o procedimento não poder prosseguir por inviabilidade de notificar o arguido por carta registada com aviso de recepção.

Efectivamente, as causas de suspensão não podem ultrapassar seis meses e a prescrição tem sempre lugar quando, desde o seu início e ressalvado o tempo de suspensão, tiver decorrido o prazo normal da prescrição acrescido de metade

Concluindo-se, desta forma que, devidamente salvaguardadas as causas de interrupção e suspensão, o procedimento contra-ordenacional laboral extingue-se, por efeito da prescrição, no máximo até sete anos e meio após a prática da infracção, independentemente da sua gravidade.

2.13 Prescrição da coima

Prevê o artigo 55.º do RPCOLSS, que “Sem prejuízo das causas de suspensão e de interrupção da prescrição previstas no RGCO, as coimas prescrevem no prazo de cinco anos a partir do carácter definitivo ou do trânsito em julgado da decisão condenatória”.

Também aqui o legislador socorreu-se do já previsto sobre esta matéria no RGCO, designadamente nos artigos 29.º, 30.º e 30.º-A.

2.14. Prescrição das sanções acessórias

Nos termos do preceituado no artigo 58.º do RPCOLSS, aplica-se às sanções acessórias o regime previsto nos artigos referentes à prescrição da coima¹⁷⁸, redacção em todo semelhante à do artigo 31.º do RGCO.

¹⁷⁸ “O prazo de prescrição do procedimento por contra-ordenação, no que respeita à pena acessória, é o da pena principal, nos termos do art. 27.º al. b), do DL n.º 433/82, de 27/10”. Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 24/09/1997, Proc. n.º 0046843, disponível www.dgsi.pt.

Capítulo IV - As contravenções laborais no ordenamento jurídico angolano

1. Terminologia: contravenção e contra-ordenação

Importa no início deste capítulo abordarmos os termos *contravenção* e *contra-ordenação*, bem como enquadrá-los nos ordenamentos jurídicos angolano e português.

Efectivamente no ordenamento jurídico angolano encontram-se consagradas contravenções e transgressões, que não se encontram de todo autonomizadas do direito penal angolano. Se por um lado, as contravenções e as transgressões diferem dos crimes, pois as primeiras são punidas com multas, não convertíveis em pena de prisão, e os segundos são punidos com pena de prisão ou com multa, esta convertível em pena de prisão, no caso de o condenado não liquidar o valor da multa em que foi condenado em sede de processo criminal, por outro lado não existe um verdadeiro direito de mera ordenação social como no ordenamento jurídico português. Ou seja, no ordenamento jurídico angolano não existe um RGCO, que por si só confira autonomia ao Direito Contra-ordenacional, em sede do qual, como já neste trabalho referimos, poderão ser aplicadas admoestações, coimas e sanções acessórias, apenas se recorrendo ao Direito Penal (subjectivo e adjectivo) de forma subsidiária e na estrita medida da respectiva aplicabilidade ao caso concreto.

É nosso entendimento que o ordenamento jurídico angolano deve evoluir nesse sentido, isto é para a criação de um direito de mera ordenação social autónomo do direito penal, como evoluiu o ordenamento jurídico português, mas ainda de uma forma mais consistente.

Refira-se que mesmo no ordenamento jurídico português, onde como já vimos o direito de mera ordenação social deu os primeiros passos ainda que ténues em 1979, só em 2006 é que foram erradicadas de vez as contravenções e as transgressões¹⁷⁹.

Com efeito o artigo 35.º da Lei n.º 30/2006, de 11 de Julho, determinou que as infracções previstas na legislação em vigor como contravenções e transgressões que não tenham sido individualmente reguladas passam a assumir a natureza de contra-ordenações, estabelecendo também o respectivo regime.

¹⁷⁹ Leis n.ºs. 25/2006, de 30 de Junho, 28/2006, de 11 de Julho e 30/2006, de 11 de Julho, esta última rectificada pelo Decreto de Rectificação n.º 47/2006, de 7 de Agosto.

Adiante voltaremos a esta temática tão relevante como é o Direito de mera ordenação social, uma vez que no nosso entendimento poderá revestir-se de uma crucial importância para a maior eficácia do sistema judicial angolano no que concerne à tramitação das contravenções laborais e à execução das multas e/ou sanções acessórias aplicadas pela prática das mesmas.

2. Enquadramento legal

As contravenções laborais no ordenamento jurídico angolano sustentam-se, essencialmente, em dois diplomas: a Lei n.º 2/00, de 11 de Fevereiro¹⁸⁰ e o Decreto n.º 11/03, de 11 de Março¹⁸¹.

Não obstante, existem outros diplomas que prevêm contravenções laborais, como sejam a Lei n.º 23/91, de 15 de Junho¹⁸², a Lei n.º 7/04, de 15 de Outubro¹⁸³ e o Decreto n.º 38/08, de 19 de Junho¹⁸⁴.

3. A Lei Geral do Trabalho

Caracteriza-se por ser o instrumento legal por excelência que regula as relações laborais entre empregador e trabalhador.

Atento o dinamismo da relação jurídico-laboral, fundamentado numa vincada componente de cariz sócio-económico, a Lei Geral do Trabalho (LGT), encontra-se dividida da seguinte forma:

- Princípios Gerais;
- Constituição da relação jurídico-laboral;
- Conteúdo da relação jurídico-laboral;
- Modificação da relação jurídico-laboral;
- Condições de prestações de trabalho;

¹⁸⁰ Lei Geral do Trabalho (LGT).

¹⁸¹ Regime de multas por contravenção à LGT.

¹⁸² Lei da Greve.

¹⁸³ Lei de Bases da Protecção Social.

¹⁸⁴ Regime jurídico da vinculação e de contribuição da Protecção Social Obrigatória.

- Duração e organização temporal do trabalho;
- Suspensão da prestação do trabalho;
- Remuneração do trabalho e outros direitos económicos do trabalhador;
- Suspensão da relação jurídico-laboral;
- Extinção da relação jurídico-laboral;
- Condições aplicáveis a grupos específicos de trabalhadores;
- Promoção social e cultural dos trabalhadores;
- Garantia dos direitos emergentes da relação jurídico laboral;
- Competências dos tribunais.

Com efeito, prevê expressamente o artigo 318.º da LGT que as “contravenções ao disposto na presente lei e demais legislação complementar são punidas com multa, nos termos de diploma próprio que fixa os limites máximo e mínimo de punição para cada conduta contravencional, a competência para aplicação de multas, os critérios de graduação destas e o prazo de caducidade da acção contravencional”.

As multas aplicadas pela prática de uma contravenção, de acordo com o disposto no artigo 319.º da LGT, não são convertíveis, como já acima se referiu, em pena de prisão.

4. O Regime das multas por contravenção ao disposto na LGT e legislação complementar

O Regime das multas por contravenção ao disposto na LGT e legislação complementar (RMCLGT) foi criado por imperativo legal, designadamente pelo preceituado no já referido artigo 318.º da LGT, sendo competente para aplicação das multas no mesmo contempladas a Inspeção Geral do Trabalho (IGT), conforme previsto no artigo 4.º do Regime das multas por contravenção ao disposto na LGT e legislação complementar.

4.1. Âmbito

Este diploma aplica-se às empresas públicas, privadas, mistas ou cooperativas sujeitas à acção da IGT, as quais são responsáveis pelo pagamento das multas, quando cometidas pelos seus

órgãos ou representantes em seu nome, ou no interesse colectivo, não obstante a responsabilidade individual que lhes couber¹⁸⁵.

4.2. Definição de contravenção

Nos termos do previsto no artigo 3.º do RMCLGT, consideram-se contravenções “os factos que contêm elementos constitutivos de violação ou falta de observância das disposições preventivas das leis e regulamentos referentes à relação laboral”.

4.3. Prescrição das contravenções

As contravenções previstas no RMCLGT prescrevem decorridos dois anos a contar da data em que tenham sido praticadas, extinguindo-se a responsabilidade contravencional.

No entanto, o levantamento do auto de notícia constitui uma causa interruptiva da prescrição da contravenção¹⁸⁶.

4.4. Tipos de contravenções laborais

Os tipos de contravenções laborais previstos no RMCLGT¹⁸⁷, entroncam nas situações jurídico-laborais previstas na LGT já elencadas.

Em observância do princípio da tipicidade, só é considerado contravenção o facto típico, ilícito e culposo previsto e punido no RMCLGT.

A moldura contravencional tem como referência o salário médio mensal praticado na empresa, considerando-se como tal “O montante que resulta da soma dos salários íliquidos praticados na empresa no mês anterior ao da verificação da infracção, dividido pelo respectivo número de trabalhadores”¹⁸⁸.

¹⁸⁵ Artigos 2.º e 6.º do RMCLGT.

¹⁸⁶ Artigo 5.º do RMCLGT.

¹⁸⁷ Artigos 7.º ao 66.º do RMCLGT.

¹⁸⁸ Artigo 70.º do RMCLGT.

As molduras contravencionais previstas no RMCLGT oscilam em razão da maior ou menor gravidade do comportamento ilícito praticado, deste modo encontramos molduras com valores mínimos de 2, 3, 4 e 5 salários médios mensais. Da mesma forma, estão consagrados valores máximos de 5, 6, 8 e 10 salário médios mensais.

Assim sendo, e para que não nos tornemos exaustivos, passamos a elencar apenas algumas das contravenções previstas no RMCLGT, atentas as molduras contravencionais da menos grave para a mais grave:

Puníveis com multa de 2 a 5 vezes o salário médio mensal praticado na empresa:

- O incumprimento do disposto no artigo 97.º da LGT, referente à obrigatoriedade da ocorrência de um intervalo de descanso diário¹⁸⁹;
- A violação das formalidades estabelecidas no artigo 123.º da LGT, no que concerne à obrigatoriedade do empregador afixar no local de trabalho o mapa do horário de trabalho e enviá-lo à IGT, em ambos os casos com 15 dias de antecedência relativamente à sua entrada em execução¹⁹⁰;
- O não cumprimento do disposto nos artigos 188.º, 189.º, 192.º e 193.º da LGT, quanto às regras de instalação e funcionamento dos economatos¹⁹¹.
- O não cumprimento do disposto no artigo 217.º da LGT, designadamente a obrigatoriedade de quando cessa o contrato de trabalho, seja qual for o motivo e a forma, o empregador deve entregar ao trabalhador um certificado de trabalho, indicando as datas de admissão ao serviço e de cessação do contrato, a natureza da função ou funções exercidas durante a vigência do contrato e a qualificação profissional do trabalhador. Assim como a obrigatoriedade do empregador remeter ao centro de emprego da área de residência do trabalhador uma cópia do certificado¹⁹².

Puníveis com multa de 3 a 6 vezes o salário médio mensal praticado na empresa:

- A celebração de contratos de trabalho por toda a vida¹⁹³;

¹⁸⁹ Artigo 33.º do RMCLGT.

¹⁹⁰ Artigo 39.º do RMCLGT.

¹⁹¹ Artigo 50.º do RMCLGT.

¹⁹² Artigo 54.º do RMCLGT.

¹⁹³ Artigo 13.º do RMCLGT.

- A violação pela entidade empregadora das disposições previstas nos artigos 150.º a 161.º da LGT, quanto às faltas ao trabalho, bem como aos motivos justificativos e limites estabelecidos para ausências ao trabalho¹⁹⁴;
- A violação das regras e procedimentos relativas à suspensão da relação jurídico-laboral, prevista nos artigos 199.º a 207.º da LGT¹⁹⁵;
- O não cumprimento pela entidade empregadora do previsto no artigo 289.º da LGT, referente às condições especiais de trabalho de menores¹⁹⁶;

Puníveis com multa de 4 a 8 vezes o salário médio mensal praticado na empresa:

- A prática abusiva de restringir a liberdade de trabalho, por parte do empregador¹⁹⁷;
- O não cumprimento do disposto nos artigos 126.º a 128.º e 131.º da LGT, que se reportam ao direito do trabalhador ao descanso semanal¹⁹⁸;
- A extinção da relação jurídico-laboral, com cessação do contrato de trabalho por fundamentos não previstos na LGT¹⁹⁹;
- O estabelecimento de relação jurídico-laboral com menores, em desrespeito pelo disposto no artigo 282.º da LGT²⁰⁰.

Puníveis com multa de 5 a 10 vezes o salário médio mensal praticado na empresa:

- A violação do direito à igualdade de oportunidade e tratamento no trabalho, a utilização de critérios discriminatórios na selecção e avaliação dos trabalhadores, previstos no artigo 3.º da LGT²⁰¹;
- O não cumprimento por parte do empregador das obrigações, no que respeita à segurança e higiene no trabalho, previstas nos artigos 85.º, 89.º e 90.º da LGT²⁰²;

¹⁹⁴ Artigo 44.º do RMCLGT.

¹⁹⁵ Artigo 52.º do RMCLGT.

¹⁹⁶ Artigo 66.º do RMCLGT.

¹⁹⁷ Artigo 20.º do RMCLGT.

¹⁹⁸ Artigo 41.º do RMCLGT.

¹⁹⁹ Artigo 53.º do RMCLGT.

²⁰⁰ Artigo 65.º do RMCLGT.

²⁰¹ Artigo 7.º do RMCLGT.

²⁰² Artigo 28.º do RMCLGT.

- A inobservância do disposto nos artigos 179.º e 180.º da LGT, no que se refere à compensação e descontos sobre o salário²⁰³;
- A violação dos direitos especiais da mulher trabalhadora, definidos nos artigos 272.º a 276.º da LGT, quanto à protecção na maternidade²⁰⁴.

4.5. Graduação das multas

A fixação da multa concreta a aplicar ao contraventor é efectuada pelo Inspector-Geral do Trabalho, em função da gravidade da infracção e da culpa do contraventor²⁰⁵.

Por regra, à primeira infracção corresponderá o valor mínimo da moldura contravencional aplicável ao caso concreto, podendo este valor ser aumentado atendendo à reincidência do infractor, ao grau de culpa do mesmo e à gravidade da matéria infringida²⁰⁶.

Em caso de dolo ou coacção, ou outros meios fraudulentos, a multa poderá ser graduada até ao décuplo, sem prejuízo de instauração de eventuais procedimentos disciplinar ou criminal a que haja lugar.²⁰⁷

5. Lei n.º 23/91, de 15 de Junho (Lei da Greve)

A Lei da Greve (LG), que reconhece aos trabalhadores, a par da Lei Constitucional²⁰⁸, o direito à greve²⁰⁹, prevê também no seu texto infracções, umas punidas apenas com multa e outras, os crimes, com pena de prisão e multa.

Determina o artigo 29.º da LG, sob a epígrafe “Tribunal competente”, que o conhecimento e julgamento das infracções referidas na LG são cometidos aos órgãos competentes para o conhecimento dos conflitos laborais.

²⁰³ Artigo 48.º do RMCLGT.

²⁰⁴ Artigo 63.º do RMCLGT.

²⁰⁵ Artigo 67.º, n.º 1 do RMCLGT.

²⁰⁶ Artigo 67.º, n.º 2 do RMCLGT.

²⁰⁷ Artigo 67.º, n.º 3 do RMCLGT.

²⁰⁸ Artigo 51.º, n.º 1 da Constituição da República de Angola (CRA).

²⁰⁹ Artigo 1.º da LG.

6. Lei n.º 7/04, de 15 de Outubro (Lei de Bases da Protecção Social)

A Lei de Bases da Protecção Social (LBPS) visa “atenuar os efeitos da redução dos rendimentos dos trabalhadores nas situações de falta ou diminuição da capacidade de trabalho, na maternidade, no desemprego e na velhice e garantir a sobrevivência dos seus familiares, em caso de morte”²¹⁰.

Assim sendo, o artigo 18.º, n.º 1 da LBPS, expressamente consagra que o âmbito de aplicação material do regime de protecção social dos trabalhadores por conta de outrem compreende:

- “A protecção na doença”;
- “A protecção na maternidade”;
- “A protecção nos riscos profissionais, acidentes e doença profissional”;
- “A protecção na invalidez e velhice”;
- “A protecção na morte”;
- “A protecção no desemprego”;
- “A compensação dos encargos familiares”.

Nos termos do n.º 1, do artigo 19.º da LBPS, constituem contravenções puníveis com multa a falta de cumprimento das obrigações legais relativas à protecção social relacionadas com:

- “A inscrição nos regimes de protecção social”;
- “A entrega das folhas de remuneração”;
- “As contribuições à segurança social”;
- “A fraude na inscrição ou na obtenção de prestações”.

7. Decreto n.º 38/08, de 19 de Junho (Regime Jurídico de Vinculação e de Contribuição da Protecção Social Obrigatória)

O Regime Jurídico de Vinculação e de Contribuição da Protecção Social Obrigatória (RJVCPSO), aplica-se “(...) às entidades empregadoras e aos trabalhadores abrangidos pela Protecção Social Obrigatória”²¹¹.

²¹⁰ Artigo 1.º, alínea a) da LBPS.

²¹¹ Artigo 2.º da RJVCPSO.

Na matéria ora em análise, considera-se contravenção o facto que contem elementos constitutivos de violação ou falta de observância das disposições legais em matéria de Protecção Social Obrigatória²¹².

Nos termos do n.º 1, do artigo 21.º do RJVCPSO, as entidades empregadoras ou contribuintes que não cumpram as disposições constantes deste diploma, incorrem na prática de contravenções, puníveis com multas fixadas nos seguintes termos:

- Alínea b): “A falta de envio da folha de remunerações e a da liquidação da respectiva contribuição no prazo estabelecido, prevista no n.º 1, do artigo 17.º, constitui contravenção punível com multa de uma a seis vezes o salário mensal praticado na empresa”;

Não obstante a aplicação da multa prevista na supra alínea b), o sistema de registo de remunerações aplicará automaticamente a respectiva multa pelo valor mínimo, sem necessidade de quaisquer formalidades, quando a liquidação do valor da contribuição não ocorrer no prazo estabelecido no RJVCPSO²¹³.

Ademais “As entidades empregadoras, nomeadamente, empresas públicas, privadas, mistas, cooperativas, órgãos da administração central e local do Estado, representações diplomáticas e consulares, instituições religiosas, organizações não governamentais, bem como todas as entidades que têm sob sua égide trabalhadores a prestar serviço remunerado, são responsáveis pelo pagamento das multas, mesmo que as contravenções forem cometidas pelos seus órgãos ou representantes em seu nome ou no interesse colectivo, sem prejuízo da responsabilidade individual que lhes couber”²¹⁴.

As contravenções previstas no RJVCPSO “prescrevem no prazo de cinco anos a contar da data em que foram praticadas, com a excepção das que resultarem em dívida a Entidade Gestora da Protecção Social Obrigatória que permanecem válidas no decurso do tempo”.

²¹² Artigo 20.º da RJVCPSO.

²¹³ Artigo 21.º, n.º 2 da RJVCPSO.

²¹⁴ Artigo 3.º, alínea b) e 22.º da RJVCPSO.

Constituindo causas de interrupção da prescrição “o levantamento do auto de notícia ou a prática de qualquer acto que faça fé em juízo”²¹⁵.

Compete aos Serviços da Inspeção e Fiscalização da Protecção Social Obrigatória aplicar as multas previstas no RJVCPSO²¹⁶.

Não obstante, enquanto não for aprovado o estatuto do pessoal da Inspeção e Fiscalização da Protecção Social Obrigatória, como é o caso, a aplicação das multas previstas no RJVCPSO compete à IGT²¹⁷.

Desta forma, estamos perante um vazio legal, porquanto sendo a IGT a entidade competente para a aplicação das multas previstas no RJVCPSO, não poderá exercer esta competência quando o infractor for alguma entidade ou órgão da Administração central ou local do Estado, de acordo com o previsto no artigo 2.º, n.º 3 do RIGT.

A entidade com competência para confirmação do auto de notícia, deverá proceder à graduação das multas em função da gravidade da infracção²¹⁸.

Em regra, à primeira infracção corresponderá o montante mínimo da multa prevista para o caso, sendo elevado em caso de reincidência, bem como atentos o grau de culpa e a gravidade da matéria infringida²¹⁹.

Em caso de dolo ou coacção, ou utilização de outros meios fraudulentos a multa é graduada até ao décuplo, independentemente do procedimento disciplinar ou criminal que couber²²⁰.

8. Inspeção-Geral do Trabalho

“A IGT é um organismo integrado na estrutura do Ministério da Administração Pública, Emprego e Segurança Social (MAPESS).

²¹⁵ Artigo 23.º da RJVCPSO.

²¹⁶ Artigo 24.º, n.º 1 da RJVCPSO.

²¹⁷ Artigo 24.º, n.º 2 da RJVCPSO.

²¹⁸ Artigo 25.º, n.º 1 da RJVCPSO.

²¹⁹ Artigo 25.º, n.º 2 da RJVCPSO.

²²⁰ Artigo 24.º, n.º 3 da RJVCPSO.

A IGT tem por primordiais objectivos controlar, informar e orientar os sujeitos da relação jurídico-laboral na interpretação e aplicação das normas relativas às condições e às relações laborais, propondo-se desta forma a dar resposta de forma eficaz a todas as questões emergentes do mundo do trabalho e com este relacionadas, salvaguardando assim os interesses quer dos trabalhadores, quer dos empregadores.

A IGT enquanto entidade reguladora das relações laborais angolanas, assume um especial relevo no desenvolvimento económico e social do país.

No exercício da sua acção inspectiva e fiscalizadora, a IGT investida da independência que lhe é inerente, goza de autonomia técnica e funcional, dispondo os seus elementos de poderes de autoridade pública.

Com a entrada em vigor do Decreto n.º 8/07, de 4 de Maio, relativo à nova orgânica do MAPESS, a IGT tem vindo a assumir a natureza de Instituto Público, passando a impender sobre ela poderes de superintendência e tutela do Ministério”²²¹.

Para melhor entendermos o propósito deste organismo, bem como a sua orgânica, atentemos ao preâmbulo do Diploma Orgânico e Regulamento Interno da IGT²²² (Regulamento da IGT - RIGT), de onde se extrai que “o sistema de inspecção agora proposto foi elaborado tendo em consideração os seguintes aspectos: satisfação das exigências decorrentes de compromissos internacionalmente assumidos nomeadamente no âmbito do trabalho; reforço ao nível das competências e atribuições, da componente de segurança, higiene e saúde no trabalho; criação de uma carreira especial para o pessoal da carreira inspectiva, atenta a especificidade das funções a exercer pelos inspectores do trabalho; criação no órgão central da Inspecção Geral do Trabalho de uma estrutura de apoio à Direcção; reforço e exigência de qualificação técnica do quadro inspectivo traduzido, nomeadamente na precedência de concurso público e aprovação da autoridade do corpo inspectivo e melhoria do estatuto profissional dos inspectores do trabalho”.

A IGT é dirigida por um Inspector-Geral, comportando órgãos centrais e serviços provinciais²²³, visando a descentralização dos serviços públicos.

²²¹ Disponível em www.cplp.org.

²²² Decreto n.º 9/95, de 21 de Abril.

²²³ Artigo 5.º do RIGT.

Das competências do Inspector-Geral²²⁴, porque com maior relevância para o nosso trabalho, destacamos as seguintes:

- Determinar acções de inspecção;
- Proceder à confirmação, desconfirmação e revisão dos autos de notícia;
- Graduar o montante das multas a aplicar quando este se situa entre os limites da moldura contravencional estabelecida para a respectiva infracção.

8.1. Âmbito de actuação e atribuições da IGT

O artigo 2.º do RIGT identifica como destinatários da acção inspectiva e fiscalizadora da IGT qualquer entidade individual ou colectiva, estatal mista, privada ou cooperativa, que exerça uma actividade de produção, comércio ou serviço, bem como qualquer outra que implique a celebração de contratos de trabalho, excluindo-se deste âmbito as relações jurídico-laborais específicas da função pública.

São cometidas à IGT atribuições gerais e específicas²²⁵, encontrando-se as segundas direccionadas para diferentes vertentes, como sejam a relação jurídico-laboral, a administração do trabalho, as relações colectivas de trabalho, a segurança e saúde no trabalho, o emprego e desemprego, e a segurança social.

8.2. Acções pedagógicas

A IGT, de acordo com o previsto no artigo 11.º do RIGT leva a cabo acções fundamentalmente de natureza preventiva, actuando de forma pedagógica nos primeiros contactos com os fiscalizados, e coercivamente nos subsequentes.

A acção pedagógica consiste em prestar aos empregadores e trabalhadores informações e conselhos de ordem técnica, com o intuito de os sensibilizar a operarem no estrito cumprimento da Lei²²⁶.

²²⁴ Artigo 6.º do RIGT.

²²⁵ Artigos 3.º e 4.º do RIGT.

²²⁶ Artigo 12.º, n.º 1 do RIGT.

Com efeito, sempre que sejam verificadas infracções em relação às quais se entenda preferível estabelecer prazo para a sua reparação, deverá o mesmo ser fixado, formalizado no termo de notificação e levado ao conhecimento do superior hierárquico que exerce a respectiva coordenação técnico-inspectiva²²⁷.

Também na prossecução desta missão preventiva, deve a IGT garantir um serviço informativo, destinado a prestar informações e a receber pedidos de intervenção inspectiva²²⁸.

8.3 Acções coercivas

A acção coerciva, por sua vez, consiste em sempre que no exercício das suas funções os Inspectores do trabalho verificarem qualquer infracção às normas sob a alçada fiscalizadora da IGT, devem levantar o correspondente auto de notícia²²⁹, salvo quando seja preferível estabelecer um prazo para a reposição da legalidade, no âmbito da mera acção pedagógica referida no parágrafo anterior, conforme referido no ponto anterior.

As inspecções poderão ser oficiais, quando da iniciativa da IGT, ou oficiosas quando impulsionadas por trabalhadores, empregadores, organismos representativos de ambos, bem como de autoridades judiciais ou outras entidades oficiais que tenham a incumbência de contribuir também para a melhoria das condições do trabalho e para o controlo da legalidade²³⁰. A este propósito deve realçar-se que os Tribunais, designadamente a Sala do Trabalho, não promovem inspecções oficiosas, não existindo sequer qualquer mecanismo legal para o fazerem.

8.4. Medidas de execução imediata

Quando as instalações, determinados equipamentos, produtos, processos de fabrico ou quaisquer outras circunstâncias do âmbito de trabalho constituírem perigo eminente para a vida, saúde ou segurança dos trabalhadores, os inspectores do trabalho podem adoptar medidas cautelares, imediatamente executórias, que poderão ir até à suspensão total da

²²⁷ Artigo 12.º, n.º 2 do RIGT.

²²⁸ Artigo 12.º, n.º 4 do RIGT.

²²⁹ Artigo 13.º do RIGT.

²³⁰ Artigo 15.º do RIGT.

laboração, informando o superior hierárquico no prazo de 24 horas das medidas tomadas²³¹. Esta competência é exclusiva da IGT, não podendo, por isso, a Sala do Trabalho do Tribunal Provincial adoptar este tipo de medidas.

Tomada uma medida desta índole, o reinício da laboração terá de ser requerido previamente à IGT, salvo se tiver provimento o recurso apresentado em Tribunal pela empresa arguida sobre a aplicação da medida pela IGT²³². Não obstante, apesar de prevista esta possibilidade de recurso, o facto é que na realidade os mesmos nunca ocorrem, isto é nunca são promovidos pelos interessados na Sala do Trabalho do Tribunal competente.

8.5. Poderes dos inspectores do trabalho

Os inspectores do trabalho exercem a sua actividade investidos de poderes de autoridade pública. É da sua competência,²³³:

- Visitar e inspecionar, sem aviso prévio, em qualquer dia da semana e a qualquer hora do dia ou da noite, os locais de trabalho sujeitos à fiscalização da IGT;
- Proceder a exames, inspecções, averiguações, inquéritos e outras diligências julgadas necessárias para se certificar que as normas laborais são cumpridas;
- Interrogar o empregador ou os seus representantes, bem como os trabalhadores, acerca de tudo quanto se relacione com a aplicação das normas laborais na empresa, e ordenar a sua comparência nos serviços da IGT;
- Exigir do empregador ou seus representantes a apresentação de livros, registos, folhas ou recibos de salários e outros documentos de escrituração obrigatória para consulta imediata ou nos serviços da IGT, podendo deles extrair cópias ou fazer averbamentos;
- Dar indicações, conceder prazos e formular advertências, no âmbito da acção fiscalizadora de carácter pedagógico;
- Adoptar medidas de execução imediata;
- Recolher e promover a análise de amostras de matérias e substâncias utilizadas ou manipuladas nos processos de laboração que possam ser fonte de risco para a

²³¹ Artigo 13.º, n.º 3 do RIGT.

²³² Artigo 13.º, n.º 4 do RIGT.

²³³ Art. 25.º, n.º 2 do RIGT.

segurança e saúde dos trabalhadores, bem como avaliar qualitativamente e quantitativamente os agentes agressivos do ambiente de trabalho;

- Requisitar o apoio das autoridades administrativas e polícias de que necessitem para o cabal exercício das suas funções.

Os inspectores do trabalho têm o direito de recorrer hierarquicamente dos actos de não confirmação dos autos de notícia que levantaram²³⁴, devendo interpor o recurso na Sala do Cível e Administrativo, seguindo o regime do contencioso administrativo.

Podem os inspectores do trabalho, no cabal desempenho das suas funções, fazer-se acompanhar por técnicos do MAPESS ou outros serviços públicos, devidamente habilitados por credencial emitida pela IGT, na qual conste o nome da entidade a visitar e o objectivo da visita²³⁵.

9. O processo de contravenção laboral

9.1. O auto de notícia

O processo contravencional inicia-se com a elaboração pelos inspectores do trabalho do competente auto de notícia, definindo o RIGT²³⁶ que em tudo o que nele não se encontre especificamente regulado sobre o conteúdo, valor, elaboração e tramitação do auto de notícia, deverá ser aplicado subsidiariamente o Código de Processo Penal Angolano (CPPA)²³⁷.

O auto de notícia deverá conter os seguintes elementos²³⁸:

- Indicação do dia, hora e local em que a infracção ocorreu e foi detectada;
- Identificação completa do infractor (pessoa singular, colectiva ou associação irregular), no caso de pessoa não singular deverá ser indicada a designação social, a actividade prosseguida e o domicílio dos correspondentes gerentes, administradores, directores ou membros do órgão gestor;

²³⁴ Art. 25.º, n.º 3 do RIGT.

²³⁵ Art. 25.º, n.º 5 do RIGT. Art. 25.º, n.º 2 do RIGT.

²³⁶ Artigo 18.º do RIGT.

²³⁷ Artigos 166.º a 169.º do CPPA (Decreto n.º 16489, d 15 de Fevereiro de 1929, com as alterações introduzidas pelo Decreto n.º 1971, de 24 de Janeiro de 1931)

²³⁸ Artigo 19.º do RIGT.

- Descrição rigorosa dos factos que constituem infracção, contemplando não só a descrição das circunstâncias em que a infracção foi cometida, como também indicando a forma como os factos foram apurados;
- Tudo aquilo que se consiga apurar sobre a identificação dos infractores e dos ofendidos;
- Indicação da prova, nomeadamente a documental e a testemunhal;
- Indicação da legislação infringida e da multa aplicável;
- Nome, categoria e assinatura do inspector autuante, e serviço ou órgão da IGT onde se encontra colocado;
- Assinatura do infractor;
- Quando a acção inspectiva coerciva implique receitas para a Segurança Social ou para os trabalhadores, serão sempre apurados e discriminados os respectivos montantes em mapa próprio para esse efeito, que fará parte integrante do auto de notícia.

Apenas com um auto de notícia devidamente elaborado a IGT poderá proceder à cabal instrução do procedimento contravencional laboral, pelo que afigura-se de relevante importância que os autos de notícia elaborados pelos inspectores do trabalho contenham os elementos acima enunciados.

A eficácia do auto de notícia depende da confirmação efectuada pelo Inspector-Geral de Trabalho, ou em quem este delegue esta competência, fazendo fé em juízo até prova em contrário²³⁹.

A não confirmação do auto de notícia, bem como a desconfirmação e revisão, serão objecto de auto devidamente fundamentado e registado em livro próprio²⁴⁰.

9.2. Comunicação do auto de notícia ao infractor

Nos termos do artigo 22.º, n.ºs. 1 e 2 do RIGT, depois de elaborado deve o auto de notícia ser numerado e registado em livro próprio, bem como apensa a folha de liquidação contendo a multa aplicada e todas as importâncias em dívida apuradas.

²³⁹ Artigo 21.º, n.ºs. 1 e 3 do RIGT.

²⁴⁰ Artigo 21.º, n.º. 2 do RIGT.

Deste modo, após confirmação do auto de notícia a IGT deve remeter ao infractor o respectivo processo, onde conste o auto devidamente identificado, e quando for caso disso os anexos ao mesmo, designadamente quando estiverem em causa receitas para a Segurança Social ou para o trabalhador²⁴¹, acompanhado do termo de notificação onde constem²⁴²:

- A identificação do auto de notícia;
- O valor da multa aplicada;
- A soma das contribuições devidas à Segurança Social;
- O montante global das quantias em dívida aos trabalhadores;
- A soma total a depositar;
- A ordem de pagamento da totalidade indicada, num prazo de 20 dias a contar da remessa desta notificação;
- A identificação da instituição bancária onde aquele depósito deve ser efectuado mediante a devolução, por parte do arguido, da respectiva folha de liquidação, devidamente autenticada pelo estabelecimento bancário, até 5 dias após o termo do prazo de 20 dias dado para a ordem de pagamento da totalidade indicada;
- A referência de que os gerentes, administradores, directores ou membros do órgão gestor são solidariamente responsáveis pelo pagamento das importâncias indicadas.

Esta notificação é efectuada por via postal com registo, ou pela via pessoal através de funcionários da IGT designados para o efeito ou por agente da autoridade, os quais ficam investidos dos poderes que a lei confere para a realização deste acto²⁴³.

A notificação em causa considera-se feita na pessoa do infractor, mesmo que efectuada a qualquer outra pessoa que na altura o represente, ainda que não possua título bastante para o efeito. Nos casos em que não seja encontrado o infractor ou pessoa que na altura o represente, considera-se efectuada a notificação na pessoa do infractor, desde que quem proceda à notificação a entregue a qualquer pessoa afecta à empresa infractora ou ao domicílio dos seus gestores, lavrando certidão do acto²⁴⁴.

²⁴¹ Artigo 19.º, n.º 4 do RIGT.

²⁴² Artigo 22.º, n.º 3 do RIGT.

²⁴³ Artigo 22.º, n.º 4 do RIGT.

²⁴⁴ Artigo 22.º, n.ºs. 5 e 6 do RIGT.

9.3. Reclamação do infractor

Notificado do auto de notícia, e não se conformando com a multa aplicada pela IGT, pode o infractor reclamar para o Delegado Provincial de Trabalho²⁴⁵, no caso de a multa ser superior a cinco vezes a remuneração mínima mensal estabelecida para a Função Pública²⁴⁶.

Não se encontrando prevista na lei, como acontece no ordenamento jurídico português, a possibilidade de impugnação judicial para a Sala do Trabalho do Tribunal Provincial, parece-nos desprovido de qualquer eficácia jurídica o disposto no artigo 21.º, n.º 4 e 22.º, n.º 8 do RIGT, nos termos dos quais o acto de confirmação de um auto de notícia torna-se definitivo com a decisão proferida sobre a reclamação ou, não havendo reclamação, pelo decurso do prazo estabelecido para o efeito, após o que não pode ser anulado, sustado ou declarado sem efeito, prosseguindo os seus trâmites até remessa a juízo, devendo o Tribunal informar a IGT do teor da sentença que tenha sido proferida no julgamento do auto de notícia. Ademais, esta tramitação do auto de notícia efectivamente não ocorre, isto é a Sala do Trabalho do Tribunal competente não recebe autos de notícia enviados pela IGT.

A reclamação deverá conter alegações e fundamentação, podendo o infractor requerer a anulação ou revisão do auto de notícia em sede do qual lhe foi aplicada uma multa²⁴⁷.

Da decisão proferida pelo Delegado Provincial do Trabalho, cabe recurso para a IGT²⁴⁸. Parecendo-nos pouco imparcial o facto da mesma autoridade que elaborou o auto de notícia ir decidir sobre o recurso apresentado pelo infractor da reclamação que interpôs para o Delegado Provincial do Trabalho sobre esse mesmo auto de notícia. Ou seja, ao arguido apenas é dado o direito de, não se conformando com a decisão de um órgão da Administração (Delegado Provincial do Trabalho), recorrer para outro hierarquicamente superior (IGT), o que configura um mero recurso hierárquico, sendo assim coarctado ao arguido o direito de recorrer para outra instância imparcial e independente, como os Tribunais, em violação do princípio constitucional do acesso ao direito e tutela jurisdicional efectiva²⁴⁹.

²⁴⁵ Artigo 23.º, n.º 1 do RIGT, tratando-se neste caso de um recurso específico e não hierárquico.

²⁴⁶ De acordo com a tabela anexa ao Decreto Presidencial n.º 126/14, de 9 de Junho, o valor da remuneração mínima mensal estabelecida para a Função Pública é de 21.624,05 Kz..

²⁴⁷ Artigo 23.º, n.º 1 do RIGT.

²⁴⁸ Artigo 23.º, n.º 2 do RIGT, neste caso trata-se de um recurso hierárquico.

²⁴⁹ Artigo 29.º da CRA.

Com efeito, o que acontece na realidade, e que nos propomos solucionar, é um *efeito boomerang*, uma vez que da decisão da entidade que aplica a multa, reclama-se para outra entidade, e caso não se concorde com a decisão desta segunda, volta-se a recorrer para a primeira, pondo em crise a imparcialidade de apreciação do recurso pedra angular de um sistema judicial que se quer justo e equitativo.

A reclamação tem efeito suspensivo da multa, devendo ser decidida no prazo de 15 dias após o recebimento. O decurso deste prazo sem que mereça qualquer despacho, equivale à presunção de indeferimento do pedido²⁵⁰.

Por sua vez, o provimento da reclamação, que deverá ser notificado ao infractor e ao serviço autuante, poderá ter um dos seguintes despachos: a desconfirmação plena do auto de notícia ou somente a sua revisão no que concerne ou valor da multa aplicada, sendo o auto de notícia no primeiro caso arquivado e no segundo alterado²⁵¹.

Em suma, analisada a questão nestes termos atrevemo-nos a afirmar que o arguido poderia apresentar recurso contencioso da decisão da decisão da IGT que confirmou a decisão do Delegado Provincial do Trabalho que negou provimento à reclamação apresentada pelo arguido, não obstante na prática não é o que sucede, daí com neste estudo apresentarmos humildes sugestões para colmatar estes vazios e incongruências existentes no ordenamento jurídico angolano vigente.

9.4. Graduação das multas

De acordo com o consagrado no artigo 20.º do RIGT, as multas de montante fixo serão indicadas no auto de notícia pelo inspector autuante. Já quando a multa em causa for de quantitativo variável, a graduação será efectuada pelo funcionário competente para confirmar o auto de notícia, ou seja pelo Inspector-Geral do Trabalho ou por quem tenha competência delegada para o efeito.

²⁵⁰ Artigo 23.º, n.º 3 do RIGT.

²⁵¹ Artigo 23.º, n.ºs. 4 e 5 do RIGT.

10. Competência dos Tribunais em matéria laboral

Nos termos das alíneas c), d), e) e g), do artigo 4.º da Lei n.º 22-B/92, de 9 de Setembro, é da competência material da Sala de Trabalho dos Tribunais Provinciais, entre outras:

- As transgressões ou contravenções às normas legais reguladoras das relações jurídico-laborais;
- As transgressões ou contravenções às normas legais ou regulamentares sobre o horário, higiene, salubridade e segurança social;
- As transgressões ou contravenções às normas que instituem e regulam o sistema de segurança social;
- As infracções previstas na LG²⁵².

Com efeito, o artigo 13.º, n.º 1 da Lei n.º 22-B/92, de 9 de Setembro, determina que as transgressões ou contravenções laborais serão processada e julgadas nos termos da Lei Processual Penal²⁵³.

11. A realidade do procedimento contravencional laboral angolano

Actualmente o procedimento contravencional laboral angolano padece de uma dupla competência jurisdicional, que de todo não contribui para uma ágil e eficaz administração da justiça no que concerne ao processamento e à punição da prática de contravenções laborais.

Com efeito, são da competência material da Sala do Trabalho dos Tribunais Provinciais as matérias referidas no ponto anterior, sendo as transgressões ou contravenções processadas e julgadas nos termos da Lei Processual Penal.

Nestes termos, o artigo 66.º do CPPA dispõe que serão julgadas em processo de transgressões as contravenções, qualquer que seja a disposição legal em que estejam previstas, e as transgressões de regulamentos, editais, posturas ou quaisquer disposições que, atendendo à entidade que as formula, devam qualificar-se de regulamentares.

²⁵² Também nos termos do artigo 29.º da LG.

²⁵³ Decreto n.º 16489, de 15 de Fevereiro de 1929, com as alterações introduzidas pelo Decreto n.º 1971, de 24 de Janeiro de 1931.

No que concerne à tramitação do processo de transgressões, prescreve o artigo 47.º do Decreto-Lei n.º 35007, de 13 de Outubro de 1945, com as alterações introduzidas pela Portaria n.º 17076, de 20 de Março de 1959, que o Juiz designará data para julgamento, na precedência de um auto de notícia que faça fé em juízo, sendo que, no caso de o auto não satisfazer os requisitos legais, o mesmo é devolvido para sua regularização ou instrução do processo. O arguido será notificado da data de julgamento e, conjuntamente, do objecto da acusação e de que deve apresentar a sua defesa em audiência. O Ministério Público poderá acusar oralmente e será notificado da decisão final.

Porém, na Sala do Trabalho do Tribunal Provincial na realidade não existem para instruir o respectivo procedimento autos de notícia cujo objecto sejam contravenções laborais, porquanto aqueles não chegam a esta instância.

Para além disso, o juiz laboral está impossibilitado de decidir conflitos respeitantes a contravenções laborais, conquanto o Código do Processo Civil Angolano, enquanto direito subsidiário do processo laboral, não contempla qualquer dispositivo legal semelhante ao artigo 265.º-A do Código de Processo Civil Português, que consagra o *princípio da adequação formal*, nos termos do qual quando a tramitação processual prevista na lei não se adequar às especificidades da causa, deve o juiz oficiosamente, ouvidas as partes, determinar a prática dos actos que melhor se ajustem ao fim do processo, bem como as necessárias adaptações, como ensinam PAULA QUINTAS e HELDER QUINTAS²⁵⁴.

Por outro lado, o artigo 318.º da LGT dispõe que as contravenções ao disposto na LGT e demais legislação complementar são punidas com multa, nos termos de diploma próprio que fixa os limites máximo e mínimo da punição para cada conduta contravencional, a competência para a aplicação das multas, os critérios de graduação destas e o prazo de caducidade da acção contravencional.

Razão pela qual surgiu posteriormente o RMCLGT, que no artigo 4.º veio determinar expressamente que a aplicação das multas no mesmo previstas é da competência exclusiva da IGT, ou seja os Tribunais Laborais não têm competência para a aplicação de multas.

²⁵⁴ QUINTAS, Paula e QUINTAS, Helder – *Manual de Direito do Trabalho e do Processo do Trabalho*. 2.ª ed. Coimbra: Almedina, 2012. 301-302 pp.

Pelo que, conforme se infere da análise das disposições legais acima referidas, existe no sistema judicial angolano um conflito de competências nesta área do Direito sancionatório, entre as autoridades judiciais e as autoridades administrativas, não existindo qualquer estudo ou mesmo jurisprudência que contribua para minorar esta disfuncionalidade do actual sistema, concretizada na inaplicabilidade das normas adjectivas aplicáveis ao procedimento contra-ordenacional angolano.

Na prática, a realidade do procedimento contravencional angolano, não obstante o quadro legislativo por nós acima analisado, assenta numa acção inspectiva efectuada pela IGT que desencadeia o respectivo procedimento contra-ordenacional, culminando na aplicação, quando for caso disso, de uma multa ao infractor.

Todavia, quando o infractor não liquida a multa que lhe foi aplicada pela IGT, desde a extinção do Tribunal de Execuções Fiscais da organização judiciária angolana, os valores das multas aplicadas não são executados, esvaziando-se por completo os fins das multas, conquanto o infractor acaba por não sofrer os efeitos da sanção que lhe foi aplicada.

Para além disso, quando o Juiz de Trabalho se depara, em sede de um processo de reivindicação de um qualquer direito por parte do trabalhador, com a prática de uma contravenção laboral pelo empregador, não pode decidir no que à contravenção diz respeito, uma vez que, como já observado, a aplicação das multas é da competência exclusiva da IGT.

Com efeito, a Sala do Trabalho apenas em sede de uma acção comum poderá decidir sobre um determinado montante a atribuir ao trabalhador, por exemplo decorrente de descontos para a Segurança Social não efectuados pelo empregador, mediante instrução procedida pela IGT, considerando que o Tribunal não tem competência para o fazer. Por outro lado, em sede de processo contravencional instruído e decidido pela IGT, esta autoridade para além de aplicar ao infractor uma coima, pode determinar também na decisão condenatória determinado montante a atribuir ao trabalhador.

Capítulo V - Outros regimes contravencionais especiais

Para melhor enquadramento do regime contravencional objecto da nossa dissertação, abordamos de seguida outros regimes contravencionais especiais existentes no ordenamento jurídico angolano.

1. Lei n.º 12/11, de 16 de Fevereiro (Lei das Transgressões Administrativas)

De acordo com o preâmbulo da Lei das Transgressões Administrativas (LTA), a mesma visa sancionar atitudes incorrectas que contribuam para que as zonas rurais e urbanas se tornem menos aprazíveis ao convívio humano.

Em observância do princípio da legalidade, define a LTA que só é considerada e punida como transgressão o facto descrito e declarado passível de multa por acto normativo anterior ao momento da sua prática²⁵⁵.

As transgressões administrativas abrangem os actos e omissões²⁵⁶:

A Administração Central e Local do Estado e a Administração autárquica²⁵⁷ deverão proceder à regulamentação das condutas por acção ou omissão que, atendendo à especificidade de cada região ou localidade ou sector de actividade, são consideradas como tal, nos termos do diploma em análise²⁵⁸.

As pessoas singulares ou colectivas que, por acção ou omissão, cometam transgressões administrativas, ficam sujeitas ao pagamento de multas administrativas. A responsabilidade por transgressões administrativas é independente do processo-crime a que a acção ou omissão possa dar lugar²⁵⁹.

As pessoas colectivas são solidariamente responsáveis pelo pagamento das multas correspondentes às transgressões administrativas cometidas pelos seus trabalhadores,

²⁵⁵ Artigo 4.º da LTA.

²⁵⁶ Artigo 5.º, n.º 1 da LTA.

²⁵⁷ Saliente-se que apesar de consagrada constitucionalmente (Artigo 217.º e ss. da CRA), a Administração autárquica ainda não se encontra implementada em Angola.

²⁵⁸ Artigo 5.º, n.º 2 da LTA.

²⁵⁹ Artigo 11.º, n.ºs. 1 e 2 da LTA.

representantes ou comissários, sempre que estes agirem no interesse ou em nome daqueles, ainda que na falta de ordens e instruções expressas, sem prejuízo do direito de regresso que houver, nos termos gerais²⁶⁰.

Devidamente salvaguardados os casos de multas especiais por sectores de actividade, os valores das multas devem ser fixados com base nos limites mínimos e máximos que passamos a elencar²⁶¹:

- Para as transgressões cometidas por pessoas colectivas, a multa varia entre 2 salários mínimos²⁶² e 300 salários mínimos;
- Para as transgressões cometidas por pessoas singulares, a multa varia entre 1/4 do salário mínimo e 50 salários mínimos.

Na determinação da medida da multa, sem prejuízo da margem de graduação deixada ao aplicador da mesma, deve ter-se em consideração²⁶³:

- “A gravidade da transgressão”;
- “A culpa do agente”;
- “A capacidade económica do agente”;
- “A natureza do bem violado”;
- “A forma consumada ou tentada”;
- “O benefício económico que o agente retirou da prática da transgressão. No caso de o benefício económico retirado ser superior ao limite máximo da multa, e não existirem outros meios de o eliminar, pode elevar-se o valor da multa a aplicar até ao montante do benefício, não devendo todavia, a elevação exceder um terço do limite máximo legalmente estabelecido”.

No que concerne à fiscalização da LTA, dispõe o artigo 16.º que as autoridades policiais, de inspecção, de fiscalização e outras autoridades públicas, logo que tomem conhecimento de qualquer prática que configure uma transgressão administrativa, devem lavrar auto de notícia,

²⁶⁰ Artigo 11.º, n.º. 5 da LTA.

²⁶¹ Artigo 13.º, n.º 2 da LTA.

²⁶² O valor do salário mínimo nacional é o aplicável à função pública, ou seja 21.624,05 Kz., de acordo com o Decreto Presidencial n.º 126/14, de 9 de Junho.

²⁶³ Artigo 14.º da LTA.

o qual constitui título suficiente para a execução administrativa depois de esgotado o prazo para pagamento voluntário da dívida, sem prejuízo das garantias graciosas ou contenciosas que assistem ao autuado.

O prazo para pagamento voluntário da multa é de trinta dias, contados da data de notificação, podendo o infractor mediante requerimento, e dentro daquele prazo, solicitar à entidade competente o pagamento da multa em prestações mensais em número nunca superior a seis²⁶⁴.

Quanto à competência para aplicar as multas, determina o artigo 17.º da LTA que deverão ser aplicadas pelas autoridades administrativas centrais ou locais, com base na distribuição de competências dos respectivos estatutos e regulamentos.

As transgressões administrativas prescrevem no prazo de dois anos a contar da sua prática, não obstante é imprescritível a transgressão administrativa sempre que se mantiverem os resultados ilícitos ou desconformes da actuação ilícita.

Quanto à tramitação do processo e à possibilidade de recurso da decisão que aplicar uma coima ao infractor, preceitua o artigo 20.º que a tramitação iniciada com a notificação por transgressão é a prevista nas Normas de Procedimento da Actividade Administrativa²⁶⁵. E que os recursos graciosos e contenciosos ficam sujeitos aos termos gerais do Direito Administrativo e do Direito do Contencioso Administrativo²⁶⁶.

A execução das multas não liquidadas pelo infractor deve ser efectuada em observância do regime de execução das multas administrativas estabelecidas pelo contencioso administrativo^{267 268}.

No que concerne a medidas tendentes a acautelar a execução do valor das multas em dívida, os órgãos, serviços, agentes públicos e demais autoridades podem ordenar e proceder à

²⁶⁴ Artigo 18.º da LTA.

²⁶⁵ Decreto-Lei n.º 16-A/95, de 15 de Dezembro.

²⁶⁶ Artigos 104.º e 105.º do Decreto-Lei n.º 4-A/96, de 5 de Abril, que instituiu o Regulamento do Processo Contencioso Administrativo (RPCA).

²⁶⁷ Artigo 21.º da LTA.

²⁶⁸ Artigo 121.º e ss. do RPCA.

apreensão de bens de pessoas singulares ou colectivas com dívidas por multas resultantes da prática de transgressões administrativas²⁶⁹.

Os bens apreendidos são mantidos à guarda pública ou privada, no prazo de trinta dias, prorrogável uma vez em metade daquele tempo, findo o qual o processo será remetido para execução promovida pelo representante do Ministério Público junto do tribunal competente²⁷⁰.

São de aplicação subsidiária à LTA, os seguintes diplomas²⁷¹:

- Lei n.º 2/94, de 14 de Janeiro;
- Decreto-Lei n.º 4-A/96, de 5 de Abril;
- Normas do Procedimento e da Actividade Administrativa, contidas no Decreto-Lei n.º 16-A/95, de 15 de Dezembro;
- Código do Processo Penal.

2. Lei n.º 1/07, de 14 de Maio (Lei do Exercício das Actividades Comerciais e Serviços)

A Lei do Exercício das Actividades Comerciais e Serviços (LEACS), aplica-se ao exercício das actividades comerciais e serviços realizados em Angola por comerciantes ou por quem actua por conta destes e visa a promoção, preparação ou cooperação na realização e conclusão de operações comerciais²⁷².

Atribui este diploma ao Governo competência para proceder à fiscalização e à inspecção de produtos, actividades, instalações e estabelecimentos comerciais, assim como solicitar aos seus titulares toda a informação julgada necessária e indispensável, nos termos desta lei e demais legislação em vigor²⁷³.

²⁶⁹ Artigo 22.º, n.º 1 da LTA.

²⁷⁰ Artigo 21.º, n.ºs. 2 e 3 da LTA.

²⁷¹ Artigo 23.º da LTA.

²⁷² Artigo 2.º da LEACS.

²⁷³ Artigo 30.º da LEACS.

Por seu lado, os comerciantes e seus representantes são obrigados a prestar informações quando solicitadas pelos órgãos de fiscalização e inspecção²⁷⁴.

As infracções graves são puníveis com multa de 10 a 100 dias, correspondendo a cada dia de multa, como aliás já acima referimos, cinco salários mínimos da função pública²⁷⁵.

No caso de o infractor ser reincidente, a multa será de 20 a 200 dias²⁷⁶.

As infracções muito graves são puníveis com multa de 20 a 200 dias, correspondendo a cada dia de multa o já aludido valor referente a cinco salários mínimos da função pública²⁷⁷.

No caso de o infractor ser reincidente, a multa será de 40 a 400 dias²⁷⁸.

Este diploma fixa o prazo de 15 dias após a notificação da decisão ao arguido, para que este proceda ao pagamento da multa que lhe foi aplicada²⁷⁹. Porém, o prazo poderá ser prorrogado, apenas por uma vez, por igual período, a requerimento do arguido²⁸⁰.

Determina também que a falta de pagamento da multa pode levar à suspensão do exercício da actividade comercial, sem prejuízo do competente processo criminal, quando houver lugar²⁸¹.

Para além das competências de fiscalização e inspecção atribuídas à autoridade competente, esta lei obriga qualquer pessoa lesada pelas infracções nela previstas ou que presuma que estejam na iminência de ocorrer a informar as autoridades competentes²⁸².

São competentes para impor as sanções definidas nesta lei, os órgãos responsáveis pelo licenciamento da actividade comercial²⁸³.

²⁷⁴ Artigo 31.º da LEACS.

²⁷⁵ Artigo 36.º, n.º 2 da LEACS.

²⁷⁶ Artigo 36.º, n.º 3 da LEACS.

²⁷⁷ Artigo 37.º, n.º 2 da LEACS.

²⁷⁸ Artigo 37.º, n.º 3 da LEACS.

²⁷⁹ Artigo 38.º, n.º 1 da LEACS.

²⁸⁰ Artigo 38.º, n.º 2 da LEACS.

²⁸¹ Artigo 38.º, n.º 3 da LEACS.

²⁸² Artigo 39.º da LEACS.

²⁸³ Artigo 41.º, n.º 1 da LEACS.

Compete também a esses órgãos, o arquivo do processo no caso em que não comprove a prática de qualquer infracção²⁸⁴.

Tais órgãos devem remeter ao tribunal competente todos os processos relativos aos autos de ocorrência que se mostrarem litigiosos²⁸⁵.

Salvaguarda a lei, como não poderia deixar de ser, que a aplicação de qualquer medida sancionatória deva ser precedida de audiência do arguido, o qual em qualquer caso tem direito de defesa²⁸⁶.

Com efeito, na determinação da sanção a aplicar devem ser tomadas em consideração todas as circunstâncias que rodearam a prática da infracção, o grau de culpabilidade, os benefícios pretendidos e obtidos com a prática da infracção e os prejuízos dela resultante²⁸⁷.

O infractor pode reclamar ou recorrer da decisão sancionatória nos termos da legislação em vigor²⁸⁸, de acordo com o disposto no n.º 3, do artigo 42.º da LEACS.

Por fim, no que concerne às medidas cautelares, prevê este diploma que os órgãos de licenciamento da actividade comercial podem, ouvido previamente o arguido e enquanto decorre o processo de investigação, ordenar medidas cautelares de suspensão da actividade, ou interdição de fornecimento de bens ou prestação de serviços mercantis que, independentemente de prova de uma perda ou de um prejuízo real, pelo seu objecto, forma ou fim, acarretem ou possam acarretar riscos para a saúde, a segurança e os interesses económicos dos consumidores²⁸⁹. Não obstante, a interdição definitiva do exercício da actividade só pode ser determinada mediante processo judicial²⁹⁰.

²⁸⁴ Artigo 41.º, n.º 2 da LEACS.

²⁸⁵ Artigo 41.º, n.º 3 da LEACS.

²⁸⁶ Artigo 42.º, n.º 1 da LEACS.

²⁸⁷ Artigo 42.º, n.º 2 da LEACS.

²⁸⁸ Quando a decisão seja da Direcção Provincial do Comércio (dependente hierarquicamente do Governo Provincial e metodologicamente do Ministério do Comércio) ou da Inspecção Nacional do Comércio (dependente hierarquicamente do Ministério do Comércio), poderá ser objecto de recurso hierárquico que culminará com a decisão do Governador Provincial ou da Ministra do Comércio. Havendo lugar a recurso contencioso, a decisão da autoridade administrativa será julgada pela Sala do Cível e Administrativo do Tribunal Provincial respectivo.

²⁸⁹ Artigo 43.º, n.º 1 da LEACS.

²⁹⁰ Artigo 43.º, n.º 2 da LEACS.

3. Lei n.º 13/05, de 30 de Setembro (Lei das Instituições Financeiras)

A Lei das Instituições Financeiras (LIF), regula o processo de estabelecimento, o exercício da actividade, a supervisão e o saneamento das instituições financeiras, incluindo aquelas que revistam a forma de empresa pública, devidamente salvaguardado, neste caso, o disposto na Lei n.º 11/03, de 3 de Setembro (Lei de Bases do Sector Empresarial Público), e na demais legislação que lhes for aplicável²⁹¹.

Efectivamente as pessoas colectivas, ainda que irregularmente constituídas, são responsáveis pelas infracções cometidas pelos membros dos respectivos órgãos e pelos titulares de cargo de direcção, chefia ou gerência, no exercício das suas funções, bem como pelas infracções cometidas por representantes do ente colectivo em actos praticados em nome e no interesse deste²⁹². Não sendo bastante para refutar tal responsabilidade, a invalidade e a ineficácia jurídicas dos actos em que se funde a relação entre o agente individual e o ente colectivo²⁹³.

Prevê este diploma a punição da tentativa e da negligência²⁹⁴, estipulando que a sanção da tentativa é a do ilícito consumado, reduzida em um terço dos limites máximos e mínimos²⁹⁵, e a da negligência reduzida em metade daqueles limites²⁹⁶. Quando a responsabilidade do agente individual for atenuada nestes termos, deve proceder-se à graduação correspondente da sanção aplicável à pessoa colectiva²⁹⁷.

A graduação das sanções (multa e sanções acessórias) faz-se em função da gravidade objectiva e subjectiva da infracção, tendo em consideração a natureza individual ou colectiva do agente²⁹⁸.

Com efeito, na determinação da sanção a aplicar, além da gravidade da infracção, como acabámos de analisar, deve ter-se em conta a situação económica do arguido e a sua conduta anterior²⁹⁹.

²⁹¹ Artigo 1.º, n.ºs. 1 e 2 da LIF.

²⁹² Artigo 124.º, n.º 1 da LIF.

²⁹³ Artigo 124.º, n.º 2 da LIF.

²⁹⁴ Artigo 126.º, n.º 1 da LIF.

²⁹⁵ Artigo 126.º, n.º 2 da LIF.

²⁹⁶ Artigo 126.º, n.º 3 da LIF.

²⁹⁷ Artigo 126.º, n.º 4 da LIF.

²⁹⁸ Artigo 127.º, n.º 1 da LIF.

²⁹⁹ Artigo 127.º, n.º 4 da LIF.

Na fixação do valor concreto da multa aplicada, deve atender-se ao benefício económico que o arguido ou pessoa que fosse seu propósito beneficiar, retirou da prática da infracção, designadamente o valor da multa deve ser superior ao aludido benefício económico³⁰⁰.

Nos casos em que a infracção seja o corolário da omissão de um dever, a aplicação da sanção e o pagamento da multa não dispensam o infractor do seu cumprimento, sempre que ainda seja possível³⁰¹.

No que concerne ao instituto da prescrição³⁰², define este diploma que:

- O procedimento pelas transgressões prescreve em cinco anos;
- O prazo de prescrição das sanções é de cinco anos, a contar do dia em que se esgotar o prazo de impugnação judicial da decisão que aplicar a sanção ou do dia em que a decisão transitar em julgado;
- As multas e sanções acessórias prescrevem no mesmo prazo, contado a partir da data da decisão condenatória definitiva.

Seguidamente o diploma elenca os diversos tipos contravencionais autonomizando os especialmente graves dos outros, ao quais porque omissos, temos a veleidade de apelidar de graves.

Cumulativamente com as multas podem ser aplicadas aos infractores as seguintes sanções acessórias³⁰³:

- “Apreensão e perda do objecto da infracção, incluindo o produto económico desta”;
- “Inibição do exercício de cargos sociais e de funções de gestão em instituições financeiras, por período de 6 meses a 3 anos, no caso da prática de contravenção especialmente grave, ou de 3 meses a 1 ano, no caso da prática de contravenção grave”;

³⁰⁰ Artigo 127.º, n.º 6 da LIF.

³⁰¹ Artigo 128.º da LIF.

³⁰² Artigo 129.º da LIF.

³⁰³ Artigo 133.º, n.º 1 da LIF.

- “Publicação pelo Organismo de Supervisão da sanção definitiva. Esta publicação é feita num dos jornais mais lidos na localidade da sede ou do estabelecimento permanente do arguido ou, se for pessoa singular, na da sua residência”³⁰⁴.

Salvaguardou o legislador que a aplicação das multas e das sanções acessórias previstas no diploma em estudo, não prejudica a responsabilidade tanto penal como civil previstas noutros preceitos legais ou regulamentares³⁰⁵.

É competente para a averiguação, instrução e decisão do processo de contravenção, o Organismo de Supervisão³⁰⁶.

Para o efeito, no decurso da averiguação ou da instrução, “o Organismo de Supervisão pode solicitar à autoridade policial e a quaisquer outros serviços públicos ou autoridades toda a colaboração ou auxílio que julgue necessários para a realização da finalidade do processo”³⁰⁷.

Em sede de averiguação e instrução do processo por contravenção, podem ser apreendidos documentos e valores nas instalações das instituições financeiras ou outros entes colectivos e devem os referidos valores serem depositados à guarda do Organismo de Supervisão para garantir o pagamento da multa e das custas em que o arguido vier a ser condenado³⁰⁸. Porém, as buscas e as apreensões domiciliárias serão objecto de mandado judicial ³⁰⁹.

As notificações, produzidas em sede do procedimento contravencional, são feitas por carta registada com aviso de recepção ou pessoalmente, se necessário através de autoridades policiais³¹⁰.

Prevê a lei em apreço que será fixada e aplicada pelo Organismo de Supervisão uma sanção pecuniária graduada entre um terço e o triplo do salário mínimo nacional, às testemunhas e

³⁰⁴ Artigo 133.º, n.º 2 da LIF.

³⁰⁵ Artigo 133.º, n.º 3 da LIF.

³⁰⁶ Artigo 134.º, n.ºs. 1 e 2 da LIF.

³⁰⁷ Artigo 134.º, n.º 3 da LIF.

³⁰⁸ Artigo 136.º, n.º 1 da LIF.

³⁰⁹ Artigo 136.º, n.º 2 da LIF.

³¹⁰ Artigo 138.º da LIF.

aos peritos que não compareçam no dia, hora e local designados para diligência do processo, e que não justifiquem a falta no acto ou nos 5 dias úteis imediatos³¹¹.

No que concerne ao procedimento contravencional propriamente dito, a Lei em análise prevê que concluída a instrução, são arquivados os autos se não houver matéria indiciária da prática da infracção pelo arguido ou é deduzida a acusação³¹².

Da acusação deve constar³¹³:

- A identificação do infractor;
- Os factos que lhe são imputados, bem como as circunstâncias de tempo e lugar;
- A lei que proíbe e pune a prática de tais factos.

O arguido ou o seu defensor são notificados da acusação, determinando-se o prazo de 15 dias úteis para apresentar a defesa por escrito, assim como indicar meios de prova³¹⁴. Com o limite, em relação à prova testemunhal, de três testemunhas por cada infracção³¹⁵.

A acusação será remetida ao arguido por carta registada com aviso de recepção ou pela via pessoal, através das autoridades policiais, ou quando o arguido não seja encontrado ou se recuse a recebê-la³¹⁶:

- Por anúncio publicado num jornal da última localidade conhecida onde o arguido tenha tido residência, sede ou estabelecimento permanente ou, na falta daquele, num dos jornais mais lidos naquela localidade;
- Por anúncio publicado num dos jornais diários de maior circulação no país, nos casos em que o arguido não tenha residência, sede ou o estabelecimento permanente no território nacional.

³¹¹ Artigo 139.º, n.º 1 da LIF.

³¹² Artigo 140.º, n.º 1 da LIF.

³¹³ Artigo 140.º, n.º 2 da LIF.

³¹⁴ Artigo 140.º, n.º 3 da LIF.

³¹⁵ Artigo 140.º, n.º 4 da LIF.

³¹⁶ Artigo 140.º, n.º 5 da LIF. Em sede de Direito Contra-Ordenacional, como aliás se encontra previsto no RGCO português, a recusa de notificação por parte do arguido, deverá ter valor de notificação quando testemunhada por pelo menos dois agentes fiscalizadores (administrativos ou policiais). Por outro lado, não deverá ser permitida a notificação por anúncio publicado num jornal.

Consequentemente, após a realização das diligências de averiguação e instrução tornadas necessárias em consequência da defesa apresentada pelo arguido, o processo deverá ser levado à consideração da administração do Organismo de Supervisão para que profira a decisão, acompanhado do parecer sobre as infracções que se devem considerar provadas e as sanções que lhe são aplicáveis³¹⁷.

O arguido deve ser notificado da decisão, pelas mesmas vias previstas para a notificação da acusação³¹⁸.

A não comparência do arguido em qualquer uma das fases do procedimento, não obsta a que o mesmo prossiga os seus trâmites e que seja proferida a decisão final³¹⁹.

Na decisão final condenatória deverão constar os seguintes elementos³²⁰:

- A identificação do arguido;
- Descrição dos factos imputados;
- A prova obtida;
- As normas violadas e punitivas;
- A sanção ou sanções aplicadas, com indicação dos elementos que contribuíram para a sua determinação;
- A advertência que a multa é paga no prazo de quinze dias úteis, após o trânsito em julgado, sob pena de se proceder à sua cobrança coerciva.

Relativamente à responsabilidade pelo pagamento da multa aplicada em sede de decisão condenatória, consigna o diploma em análise que as pessoas colectivas, ainda que irregularmente constituídas, respondem solidariamente pelo pagamento das multas em que foram condenados os seus dirigentes, empregados ou representantes³²¹.

³¹⁷ Artigo 141.º, n.º 1 da LIF.

³¹⁸ Artigo 141.º, n.º 2 da LIF.

³¹⁹ Artigo 142.º da LIF.

³²⁰ Artigo 143.º da LIF.

³²¹ Artigo 145.º, n.º 1 da LIF.

Em regra, a decisão final condenatória torna-se exequível se não for judicialmente impugnada³²².

O artigo 147.º, n.º 4 da LIF, prevê que na fase administrativa do procedimento se as multas não forem pagas pelos arguidos, deverá ser extraída cópia da decisão transitada em julgado e remetida ao Tribunal das Execuções Fiscais para promover a respectiva execução³²³, todavia este Tribunal encontra-se extinto, sem que as suas competências específicas tenham sido atribuídas a qualquer outro Tribunal que integre a organização judiciária angolana, à excepção, como adiante veremos, da competência atribuída à Sala do Contencioso Fiscal e Aduaneiro dos Tribunais Provinciais ou à Sala do Cível e Administrativo quando a primeira não exista, para proceder à execução do valor referente a multas aplicadas em sede de processo de transgressão fiscal.

A reiterada falta de pagamento, pelas instituições financeiras, das multas aplicadas em sede decisões condenatórias transitadas em julgado, permite ao Organismo de Supervisão iniciar as medidas adequadas à suspensão e até ao cancelamento do registo da instituição financeira³²⁴.

Quanto ao instituto da impugnação judicial, o diploma prevê que o prazo para a interposição do recurso da decisão que tenha aplicado uma sanção é de 15 dias úteis a partir do seu conhecimento pelo arguido, sendo a petição apresentada ao respectivo Organismo de Supervisão³²⁵. Nesta petição o arguido deve fazer alegações, expor as razões e fundamentos do recurso e juntar documentos ou requerer as demais diligências necessárias à prova dos factos alegados³²⁶.

O Organismo de Supervisão, uma vez recepcionada a impugnação judicial, deve remeter os autos ao tribunal competente no prazo de 15 dias úteis, podendo juntar alegações, elementos ou informações que considere relevantes para a decisão da causa, bem como oferecer meios de prova³²⁷.

A Sala do Cível e Administrativo do Tribunal Provincial da Comarca de Luanda é o tribunal competente para a impugnação, revisão e execução das decisões do Organismo de Supervisão

³²² Artigo 147.º, n.º 1 da LIF.

³²³ Artigo 147.º, n.º 4 da LIF.

³²⁴ Artigo 147.º, n.º 5 da LIF.

³²⁵ Artigo 148.º, n.º 1 da LIF.

³²⁶ Artigo 148.º, n.º 2 da LIF.

³²⁷ Artigo 148.º, n.º 3 da LIF.

proferidas em processos de contravenções instaurados com base no presente diploma, ou de quaisquer outras medidas do mesmo Organismo de Supervisão tomadas no âmbito do mesmo processo e legalmente susceptíveis de impugnação³²⁸. Concluindo-se que na fase judicial do procedimento a Sala do Cível e Administrativo do Tribunal Provincial da Comarca de Luanda é o tribunal competente para a execução das decisões do Organismos de Supervisão, prevendo o presente diploma, desta forma, Tribunais diferentes para a execução atenta a fase do procedimento.

4. Decreto-Lei n.º 5/06, de 4 de Outubro (Código Aduaneiro)

O Código Aduaneiro (CA), aprovado pelo D.L. n.º 5/06, de 4 de Outubro e em anexo ao mesmo, define os princípios e as normas jurídicas fundamentais da actividade aduaneira em Angola e visa garantir, de forma eficaz e transparente, a satisfação das necessidades de um sistema aduaneiro moderno³²⁹.

Das definições constantes do artigo 3.º do CA, porque com interesse para o nosso trabalho destacamos as constantes das seguintes alíneas, assim:

Alínea g): “Auto de notícia” - é o instrumento destinado a fazer fé, levantado ou mandado levantar pela autoridade instrutora, autoridade judiciária, órgão de polícia criminal ou outra entidade policial sempre que estes presenciarem qualquer infracção;

Alínea j): “Autuante” - a autoridade, órgão ou entidade que levanta ou manda levantar o auto de notícia;

Alínea v): “Denúncia” - é a transmissão às autoridades judiciárias ou aduaneiras ou aos órgãos de polícia criminal do conhecimento da prática de uma infracção fiscal aduaneira para efeitos de procedimento;

Alínea w): “Denunciante” - aquele que procede à denúncia;

Alínea mm): “Infracção fiscal aduaneira” - o facto típico, ilícito e culposo declarado punível por lei aduaneira anterior à sua prática;

Alínea ppp): “Recurso” - pedido de reapreciação de certa decisão aduaneira ou judicial, apresentado a um órgão aduaneiro ou judiciário superior por pessoa directamente interessada e que se considere lesada por aquela decisão.

³²⁸ Artigo 149.º da LIF.

³²⁹ Artigo 1.º do CA.

O sistema aduaneiro é constituído por, entre outros³³⁰:

- A Sala do Contencioso Fiscal e Aduaneiro e, nos termos da legislação em vigor e nos limites da respectiva competência, os tribunais cíveis e criminais. A esta Sala compete o julgamento das matérias de natureza fiscal e aduaneira³³¹, designadamente as elencadas no artigo 219.º do CA, de entre as quais destacamos a prevista na alínea i), nos termos da qual é da competência desta Sala julgar os processos de execução que se fundem em decisão por ela proferida, em sentença proferida por tribunal estrangeiro sobre matéria de direito aduaneiro que hajam sido devidamente revistas e confirmadas, em outros títulos executivos que digam respeito a alguma das questões enumeradas no preceito legal em apreço.

Ora, considerando a já mencionada extinção do Tribunal das Execuções Fiscais, poderia ser atribuída competência à Sala do Contencioso Fiscal e Aduaneiro para a execução de multas aplicadas em sede de outros procedimentos contravencionais, nomeadamente no procedimento contravencional laboral.

No caso do concurso de infracções, o diploma em estudo estipula³³² que se o mesmo facto constituir simultaneamente crime e transgressão, o infractor é punido a título de crime, sem prejuízo das sanções acessórias previstas para a transgressão. Mais define que os factos que forem qualificados, no todo ou em parte, como infracções fiscais aduaneiras por mais de uma disposição legal são punidos pela disposição que estabeleça pena mais grave. Por outro lado, quando o mesmo facto constituir simultaneamente infracção fiscal aduaneira e de outra natureza, as sanções previstas para ambas as infracções são cumuláveis, desde que tenham sido violados interesses jurídicos distintos.

São punidas a tentativa³³³, a actuação em nome de outrem³³⁴ e a comparticipação³³⁵.

³³⁰ Artigo 8.º do CA.

³³¹ Artigo 31.º, n.º 2 do CA.

³³² Artigo 144.º do CA.

³³³ Artigo 146.º do CA.

³³⁴ Artigo 147.º do CA.

³³⁵ Artigo 148.º a 150.º do CA.

Responsabiliza este Código as pessoas colectivas e entidades equiparadas, pela prática das infracções previstas no mesmo quando cometidas pelos seus agentes, órgãos ou representantes em seu nome ou no seu interesse³³⁶.

No entanto, esta responsabilidade é excluída quando o agente, órgão ou representante tiver actuado contra ordens ou instruções expressas de quem de direito³³⁷.

Porém, a responsabilidade das pessoas colectivas e das entidades equiparadas não exclui a responsabilidade individual dos seus agentes, órgãos ou representantes que hajam praticado a infracção³³⁸.

Ainda a este respeito, preceitua o Código que se a sanção for aplicada a uma entidade sem personalidade jurídica, responderá por ela o património comum e, na sua falta ou insuficiência, solidariamente, o património de cada um dos associados³³⁹.

O diploma em análise define transgressão fiscal aduaneira, como sendo todo o facto ou omissão que, não constituindo crime, seja contrário ao CA, ao regulamento e à demais legislação fiscal aduaneira³⁴⁰. É punida não só a conduta dolosa, como a negligente³⁴¹.

Na determinação da medida da multa, deverá ter-se em conta³⁴²:

- A gravidade da transgressão fiscal aduaneira; a culpa do infractor;
- A situação económica do infractor;
- Atentos os limites fixados no CA, a multa deve, sempre que possível, exceder o benefício económico que o infractor retirou da prática da transgressão;
- No caso de a mercadoria objecto de transgressão ser de importação ou de exportação proibida ou restrita, tal circunstância deve ser considerada como agravante.

³³⁶ Artigo 151.º, n.º 1 do CA.

³³⁷ Artigo 151.º, n.º 2 do CA.

³³⁸ Artigo 151.º, n.º 3 do CA.

³³⁹ Artigo 151.º, n.º 4 do CA.

³⁴⁰ Artigo 169.º, n.º 1 do CA.

³⁴¹ Artigo 169.º, n.º 2 do CA.

³⁴² Artigo 170.º do CA.

Prevê o artigo 171.º, n.º 2 do CA que concomitantemente com a multa prevista no tipo legal de transgressão poderão ser aplicadas ao infractor uma ou mais sanções acessórias das previstas na Lei-Quadro das Transgressões Administrativas, não obstante a LTA em vigor não prevê sanções acessórias, podendo assim considerar-se tacitamente revogada esta disposição do CA.

Todavia, a interdição de exercer definitivamente uma profissão ou actividade só pode ser determinada em sede de processo cujo objecto seja o tipo legal referente ao contrabando³⁴³.

Tratando-se de uma pessoa colectiva ou entidade equiparada, os limites mínimos e máximos das multas aplicáveis aos diversos tipos legais de transgressão são elevados para o dobro³⁴⁴.

As sanções acessórias são aplicadas às pessoas colectivas ou entidades equiparadas, com as necessárias adaptações³⁴⁵.

No que concerne ao regime da prescrição no caso da prática de infracção fiscal aduaneira, a obrigação de pagar os direitos e demais imposições prescreve decorridos 20 anos, contados da data do trânsito em julgado da decisão condenatória³⁴⁶.

Com efeito, o procedimento por transgressão fiscal aduaneira extingue-se por efeito da prescrição, logo que sobre a prática da mesma sejam decorridos os seguintes prazos³⁴⁷:

- “Dois anos, quando se trate de transgressão punível com multa superior a 300 Unidades de Correção Fiscal (UCF)”³⁴⁸;
- “Um ano, nos restantes casos”.

Por sua vez, as multas aplicadas em sede de processo de transgressão, prescrevem no prazo de quatro anos contados a partir da data em que transitou em julgado o despacho ou a sentença

³⁴³ Artigo 171.º, n.º 2 do CA.

³⁴⁴ Artigo 172.º, n.º 1 do CA.

³⁴⁵ Artigo 172.º, n.º 2 do CA.

³⁴⁶ Artigo 181.º do CA.

³⁴⁷ Artigo 183.º, n.º 1 do CA.

³⁴⁸ De acordo com o Despacho n.º 184/11, de 11 de Março, o valor da UCF é de 88,00 Kz..

que as aplicou³⁴⁹. Acarretando a prescrição da multa a prescrição da sanção acessória que ainda não tenha sido executada³⁵⁰.

Não obstante, a prescrição interrompe-se por qualquer acto que constitua procedimento fiscal contra o infractor³⁵¹.

O diploma em análise consagra expressamente³⁵² que a aplicação da pena de multa deve ser precedida do correspondente processo fiscal aduaneiro, em sede do qual deverá ser garantido ao arguido o direito de defesa, designadamente o direito a ser ouvido e o direito a contradizer. Apenas em casos excepcionais, previstos na lei, se podem tomar providências contra o arguido sem que este seja previamente ouvido. A decisão final condenatória ou absolutória deve ser notificada, por escrito, ao arguido.

No que concerne à notícia da infracção aduaneira, determina o Código³⁵³ que os funcionários dos quadros técnicos e auxiliar aduaneiros e os funcionários encarregados da fiscalização aduaneira que tenham conhecimento de quaisquer factos que possam constituir infracção fiscal aduaneira, darão deles participação por escrito à autoridade aduaneira competente.

A participação, atento o que o participante conseguir apurar, deve conter³⁵⁴:

- A indicação completa dos factos, data, hora e local em que foram praticados e circunstâncias que os acompanharam;
- As razões em que se fundamenta o participante para entenderem que os factos participados constituem infracção fiscal aduaneira;
- O nome, estado civil, profissão, idade, naturalidade e residência ou quaisquer outros elementos que sirvam para identificar quem praticou os factos ou a quem se pode atribuir qualquer responsabilidade neles;
- As pessoas que têm conhecimento dos factos e os podem testemunhar;
- A qualidade, quantidade, valor e presumível destino das mercadorias e meios de transporte a que a possível infracção respeite;

³⁴⁹ Artigo 183.º, n.º 2 do CA.

³⁵⁰ Artigo 183.º, n.º 3 do CA.

³⁵¹ Artigo 185.º do CA.

³⁵² Artigo 215.º do CA.

³⁵³ Artigo 279.º, n.º 1 do CA.

³⁵⁴ Artigo 279.º, n.º 2 do CA.

- Tudo o mais que possa contribuir para a descoberta e punição da infracção.

A participação, na falta de testemunhas, fará fé em juízo até prova em contrário, mas só quanto aos factos presenciados pelos participantes.

Seguidamente, a autoridade aduaneira com competência processual manda registar a participação que lhe foi apresentada, e posteriormente procede ao interrogatório dos infractores e dos demais responsáveis, dos participantes, dos denunciante cuja identidade conste do processo e dos donos das mercadorias e dos meios de transporte apreendidos que residam na sua área de jurisdição³⁵⁵.

A autoridade aduaneira deve proferir, no prazo de 10 dias úteis, despacho fundamentado de indicição ou não indicição³⁵⁶.

O despacho de indicição³⁵⁷ deve ser escrito, datado e assinado por quem o proferir, nele se devendo julgar fundada a participação, e deve conter:

- O nome, estado civil, profissão, naturalidade e residência de todos os responsáveis ou as indicações necessárias para estes serem identificados;
- Os factos de que derivam as suas responsabilidades e a lei que as estabelece;
- A indicação do valor das mercadorias ou dos meios de transporte apreendidos, dos direitos e demais imposições em dívida e do máximo da multa aplicável;
- A importância da caução a prestar pelos arguidos para se manterem em liberdade (apenas aplicável em crime fiscal aduaneiro);
- A menção expressa de que os arguidos são desconhecidos, quando ocorra esta circunstância;
- A decretação da perda a favor do Estado, das armas ou instrumentos que sirvam para a prática da infracção e, se a ela houver lugar, das mercadorias e meios de transporte ou do seu valor.

³⁵⁵ Artigo 282.º, n.º 1 do CA.

³⁵⁶ Artigo 289.º, n.º 2 do CA.

³⁵⁷ Artigo 290.º do CA.

Por sua vez o despacho de não indicição deverá também ser escrito, datado e assinado por quem o proferir, nele se devendo julgar a participação infundada³⁵⁸.

Dos despachos de indicição e de não indicição cabe recurso³⁵⁹.

Quando a autoridade aduaneira competente proferir despacho de indicição, o arguido pode contestar no prazo de 10 dias úteis a contar da respectiva notificação³⁶⁰.

A contestação consistirá numa exposição escrita e concisa dos factos em que se baseia, não precisando ser articulada. Deverá ser assinada por advogado, ou pelo arguido ou a seu rogo, devendo neste caso ser reconhecida ou o rogo feito perante notário³⁶¹.

Na contestação o arguido poderá indicar três testemunhas por cada facto, e poderá requerer também qualquer outra diligência probatória que lhe seja permitida por lei³⁶².

Nos termos da conjugação dos artigos 5.º, n.º 1, alínea c), 7.º e 8.º, n.º 1, alínea b), do Decreto Legislativo Presidencial n.º 2/11, de 9 de Junho³⁶³, compete à Sala do Contencioso Fiscal e Aduaneiro do Tribunal Provincial da área da Repartição Fiscal a que couber a direcção e gestão do processo ou à Sala do Cível e Administrativo quando aquela não exista, proceder à execução do valor referente a multas não pagas aplicadas em processo de transgressão fiscal.

5. Diploma Legislativo n.º 3868, de 30 de Dezembro de 1968 (Código Geral Tributário)

O Código Geral Tributário (CGT) define como infracção fiscal todo o acto ilícito e culposo declarado punível pelas leis fiscais³⁶⁴.

No caso de o infractor ser uma pessoa colectiva, responderão pelo pagamento da multa, solidariamente com aquela, os directores, administradores, gerentes, membros do conselho fiscal, liquidatários ou administradores da massa falida, ao tempo em que foi cometida a

³⁵⁸ Artigo 291.º do CA.

³⁵⁹ Artigo 295.º do CA.

³⁶⁰ Artigo 296.º do CA.

³⁶¹ Artigo 297.º do CA.

³⁶² Artigo 298.º do CA.

³⁶³ Regime Simplificado de Execuções Fiscais.

³⁶⁴ Artigo 66.º do CGT.

infracção³⁶⁵. Tal responsabilidade solidária efectiva-se quando as referidas pessoas hajam praticado ou sancionado a omissão ou o acto delituoso³⁶⁶. Estas pessoas responderão também solidariamente, quando ocorre a extinção da pessoa colectiva³⁶⁷.

Constituem circunstâncias dirimentes da responsabilidade pela prática de infracções fiscais as admitidas na lei penal^{368 369}.

As infracções fiscais são punidas com multa, sem prejuízo das penas acessórias especificamente previstas na lei³⁷⁰.

As multas serão aplicadas mediante auto de transgressão, salvo no caso de pagamento espontâneo³⁷¹.

Ora, precisamente o artigo 80.º do CGT, preceitua que a multa variável, se a lei não determinar os termos da sua fixação, será graduada em função da gravidade objectiva e subjectiva da infracção, atendendo, designadamente, aos elementos seguintes:

- Dolo ou simples negligência;
- Valor do imposto que deveria ser pago se a infracção não fosse cometida;
- Existência ou inexistência de prejuízo efectivo para a Fazenda Pública;
- Carácter accidental ou frequente da sua ocorrência;
- Actos de ocultação, na medida em que dificultem a descoberta da infracção;
- Utilização de meios fraudulentos;
- Tentativa de suborno ou de obtenção de vantagem ilegal junto de funcionário;
- Especial obrigação de não cometer a infracção.

Por outro lado, a reincidência só é factor agravante da multa nos casos em que a lei expressamente o determine³⁷².

³⁶⁵ Artigo 68.º, n.º 1 do CGT.

³⁶⁶ Artigo 68.º, n.º 2 do CGT.

³⁶⁷ Artigo 68.º, n.º 3 do CGT.

³⁶⁸ Artigo 70.º, n.º 1 do CGT.

³⁶⁹ Artigo 39.º do Código Penal Angolano, aprovado pelo Decreto de 16 de Setembro de 1886, publicado no Diário do Governo de 20/09/1886.

³⁷⁰ Artigo 71.º, n.º 1 do CGT.

³⁷¹ Artigo 79.º, n.º 1 do CGT.

³⁷² Artigo 81.º, n.º 1 do CGT.

Considera-se que há reincidência quando o infractor, tendo sido condenado por sentença transitada em julgado ou efectuado o pagamento espontâneo da multa, comete a mesma infracção antes de terem decorrido cinco anos sobre aquela condenação ou aquele pagamento, ainda que a pena da primeira infracção tenha prescrito³⁷³.

Quando a mesma acção ou omissão viole mais do que uma obrigação fiscal, aplicar-se-lhe-á somente uma das penalidades ou, sendo diferentes, a mais grave³⁷⁴.

Quando a infracção for praticada por várias pessoas, a cada uma delas será aplicada uma multa³⁷⁵.

No que concerne à extinção da responsabilidade por infracções fiscais, ocorre por³⁷⁶:

- Pagamento, voluntário ou coercivo, das multas;
- Prescrição do procedimento ou da pena;
- Amnistia;
- Morte do infractor³⁷⁷.

O auto de transgressão para a aplicação das multas previstas nas leis fiscais, só pode ser levantado dentro dos cinco anos posteriores à data em que a infracção foi cometida. No caso do auto de transgressão não for tramitado durante cinco anos, extingue-se o procedimento para a aplicação das multas³⁷⁸.

A obrigação de pagar qualquer multa prescreve passados dez anos sobre o trânsito em julgado da condenação³⁷⁹.

³⁷³ Artigo 81.º, n.º 2 do CGT.

³⁷⁴ Artigo 84.º do CGT.

³⁷⁵ Artigo 85.º do CGT.

³⁷⁶ Artigo 87.º do CGT.

³⁷⁷ Não obstante, no caso de em vida do infractor a decisão tiver transitado em julgado, a obrigação de pagar a multa aplicada passa para os respectivos herdeiros, de acordo com o estipulado no artigo 90.º do CGT.

³⁷⁸ Artigo 88.º do CGT.

³⁷⁹ Artigo 89.º do CGT.

6. Decreto-Lei n.º 5/08, de 29 de Setembro (Código da Estrada)

O Código da Estrada (CE), ora em análise, do artigo 1.º ao artigo 7.º elenca alguns princípios gerais atinentes a uma cabal circulação de pessoas, veículos e animais, definindo os artigos 8.º a 10.º condicionantes à mesma.

Nas contravenções previstas no CE a negligência é sempre sancionada³⁸⁰.

Quanto ao concurso de infracções, quando o mesmo facto constituir simultaneamente crime e contravenção, o agente é punido sempre a título de crime, sendo as sanções aplicadas às contravenções cumuladas materialmente³⁸¹.

Os artigos 137.º a 141.º, referem-se à aplicabilidade da sanção acessória de inibição de conduzir.

Com efeito, preceitua o artigo 138.º do CE que a medida da sanção é determinada em função da gravidade da infracção, da culpa, dos especiais deveres de cuidado que recaem sobre o condutor, designadamente quando este conduza veículos de socorro ou de serviço urgente, de transporte escolar, ligeiros de aluguer para transporte público, pesados de passageiros ou de mercadorias, ou de transporte de mercadorias perigosas, e da situação económica do infractor, tendo ainda em conta os seus antecedentes relativamente ao cumprimento das leis e regulamentos sobre o trânsito.

No que concerne ao procedimento contravencional, determina o artigo 145.º, n.º 1 do CE que às infracções previstas no CE e legislação complementar são aplicáveis as disposições do CE e subsidiariamente as normas gerais que regulam o processo penal.

No caso do mesmo facto constituir simultaneamente crime e contravenção, a aplicação da sanção acessória de inibição de conduzir cabe ao tribunal competente para o julgamento do crime³⁸².

³⁸⁰ Artigo 134.º do CE.

³⁸¹ Artigo 135.º do CE.

³⁸² Artigo 145.º, n.º 2 do CE.

Sobre o auto de notícia versa o artigo 146.º do CE, que refere no n.º 1 que a autoridade ou agente da autoridade, quando presenciar uma infracção, levanta ou manda levantar auto de notícia, que deve mencionar:

- “Os factos que constituem infracção”;
- “O dia, a hora, o local e as circunstâncias em que a infracção foi cometida”;
- “O nome a qualidade da autoridade ou agente de autoridade que a presenciou”;
- “Tudo o que se puder averiguar acerca da identificação dos agentes da infracção”;
- “Sempre que possível, a indicação de uma testemunha que possa depor sobre os factos”.

O auto de notícia dever ser assinado pela autoridade ou agente de autoridade que o levantou ou mandou levantar e, quando possível, pelas testemunhas³⁸³.

O auto de notícia, devidamente elaborado, faz fé em juízo sobre os factos presenciados pelo autuante, até prova em contrário³⁸⁴, o mesmo se aplicando aos elementos de prova obtidos através de aparelhos ou instrumentos aprovados nos termos legais e regulamentares³⁸⁵.

A autoridade ou agente de autoridade que tiver notícia, por denúncia ou conhecimento próprio, de infracção que deva conhecer levanta auto nos termos acima descritos³⁸⁶.

Sempre que, no prazo concedido para a defesa, for devidamente identificado como autor da infracção pessoa distinta das mencionadas no parágrafo anterior, o processo é suspenso, sendo instaurado novo processo contra a pessoa identificada como infractor³⁸⁷.

O processo é arquivado se for provada a utilização abusiva do veículo ou se se vier a determinar, de acordo com o parágrafo anterior, que outra pessoa praticou a infracção³⁸⁸.

Posteriormente ao levantamento do auto de notícia, o arguido deve ser notificado³⁸⁹:

³⁸³ Artigo 146.º, n.º 2 do CE.

³⁸⁴ Artigo 146.º, n.º 3 do CE.

³⁸⁵ Artigo 146.º, n.º 4 do CE.

³⁸⁶ Artigo 146.º, n.º 5 do CE.

³⁸⁷ Artigo 147.º, n.º 2 do CE.

³⁸⁸ Artigo 147.º, n.º 3 do CE.

³⁸⁹ Artigo 150.º do CE

- Dos factos constitutivos da infracção;
- Da legislação infringida;
- Das sanções aplicáveis;
- Da possibilidade de pagamento voluntário da multa pelo mínimo, bem como do prazo e local para o efeito e das consequências do não pagamento. Quando o arguido proceda ao pagamento voluntário da multa, não fica impedido de apresentar a sua reclamação respeitante à sanção de inibição de conduzir aplicável.

As notificações efectuem-se³⁹⁰:

- Por contacto pessoal com o notificado no lugar em que for autuado ou encontrado;
- Mediante carta registada expedida para o domicílio ou sede do notificado;
- Mediante carta simples expedida para o domicílio ou sede do notificado.

Quando a notificação for efectuada pela via pessoal e o notificado se recusar a receber ou a assinar a notificação, “(...) o funcionário certifica a recusa, considerando-se efectuada a notificação”³⁹¹.

Os artigos 159.º a 162.º do diploma em análise, reportam-se à possibilidade de apreensão de títulos de condução, do documento de identificação do veículo e dos próprios veículos.

Os valores mínimos e máximos das multas, encontram-se fixados por referência ao valor da UCF³⁹², sendo a moldura mais comum aquela que vai de 60 a 300 UCF, e as mais elevadas a de 600 a 3000 UCF (pessoa singular) e de 1200 a 6000 UCF (pessoa colectiva)

³⁹⁰ Artigo 151.º, n.º 1 do CE.

³⁹¹ Artigo 151.º, n.º 9 do CE.

³⁹² De acordo com o Despacho n.º 184/11, de 11 de Março, o valor da UCF é de 88,00 Kz..

7. Lei n.º 27/12, de 28 de Agosto (Lei da Marinha Mercante, Portos e Actividades Conexas)

A Lei da Marinha Mercante, Portos e Actividades Conexas (LMMPAC), estabelece o regime jurídico da Marinha Mercante, dos Portos e das Actividades Económicas que são exercidas no âmbito do sector marítimo-portuário e fixa o quadro institucional referente à intervenção pública e à actuação dos particulares³⁹³.

A negligência e a tentativa são puníveis, de acordo com o estipulado na alínea c), do n.º 4, do artigo 192.º da LMMPAC.

Nos termos do artigo 194.º da LMMPAC, as infracções na mesma prevista são puníveis com multas, que serão graduadas entre o mínimo e o máximo ou no dobro no caso de reincidência. Porém, os limites mínimo e máximo das multas podem ser reduzidos a metade, no caso de negligência ou tentativa. Quando o infractor se recusar a pagar a multa em que foi condenado, a autoridade competente deve solicitar o seu pagamento coercivo por via judicial.

No que concerne às sanções, determina o artigo 195.º, n.º 1, da LMMPAC que simultaneamente com as multas e em função da gravidade da infracção e da culpa do agente, podem ser aplicadas sanções acessórias.

Quanto à duração das sanções, prevê o diploma em análise que as sanções referidas nas alíneas a) a d), do n.º 1, do artigo 195.º, têm a duração máxima de dois anos³⁹⁴.

Já os pressupostos de aplicação das sanções acessórias encontram-se previstos no artigo 195.º, n.ºs. 3 a 6 da LMMPAC.

A entidade competente, nos casos em que a reduzida gravidade da infracção e da culpa do agente o justifique, pode limitar-se a proferir uma admoestação verbal. Por outro lado, nos casos em que a gravidade da infracção e da culpa do agente é agravada, pode a entidade

³⁹³ Art.º 1.º da LMMPAC.

³⁹⁴ Art.º 195.º, n.º 1 da LMMPAC.

competente aplicar censura registada, que tem como implicação o facto de não poder voltar a ser apreciado como infracção³⁹⁵.

Quanto à prescrição do procedimento contravencional pela prática das infracções previstas nesta lei, dispõe o artigo 198.º que o mesmo prescreve decorridos 12 meses a partir da data da ocorrência do ilícito.

Para além da norma referente ao direito subsidiário, prevista no artigo 6.º da LMMPAC, já abordada, que se aplica à parte substantiva do diploma, o mesmo comporta outra norma³⁹⁶ dessa índole que se aplica à parte adjectiva, a qual prevê que em tudo o que não se encontrar previsto especialmente na LMMPAC é aplicável o regime geral do processo sancionatório administrativo.

8. Legislação da indústria petrolífera

8.1. Decreto n.º 37/00, de 6 de Outubro (Regime das actividades de transformação, armazenagem, distribuição, transporte e comercialização de produtos petrolíferos)

O diploma em apreço define o regime a que ficam sujeitas as actividades de transformação, armazenagem, distribuição, transporte e comercialização de produtos petrolíferos (RATADTCPP)³⁹⁷, competindo a fiscalização do mesmo ao Ministério dos Petróleos 30.º.

Determina a alínea b), do n.º 1, do artigo 31.º, que o despacho que ordenar a multa determinará também a perda a favor do Estado dos produtos apreendidos.

Podem também as entidades com competência para conceder a autorização determinar o encerramento das instalações³⁹⁸.

As sanções aplicáveis a este tipo de infracção são, assim, de dupla natureza. A multa (fixada em USD), de cariz pecuniário, e as sanções acessórias de perda de objectos e de encerramento das instalações. Já quanto ao procedimento contravencional é mais próximo do procedimento

³⁹⁵ Art.º 196.º da LMMPAC.

³⁹⁶ Art.º 199.º da LMMPAC.

³⁹⁷ Artigo 1.º, n.º 1 do RATADTCPP.

³⁹⁸ Artigo 31.º, n.º 2 do RATADTCPP.

administrativo, pois é decidido por despacho, não havendo uma decisão administrativa condenatória propriamente dita como é apanágio dos procedimentos contravencionais.

Os critérios a ter em conta, pela entidade aplicadora, na determinação do respectivo montante concreto são³⁹⁹:

- A gravidade da infracção cometida;
- A perigosidade da infracção para a segurança e saúde das pessoas;
- O grau de culpabilidade do infractor;
- A conduta do infractor posterior à prática da infracção.

8.2. Lei n.º 10/04, de 12 de Novembro (Lei das Actividades Petrolíferas)

A Lei das Actividades Petrolíferas (LAP) visa estabelecer as regras de acesso e de exercício das operações petrolíferas nas áreas disponíveis da superfície e submersa do território nacional, das águas interiores, do mar territorial, da zona económica exclusiva da plataforma continental⁴⁰⁰.

A iniciativa para a instauração e instrução dos processos de infracções e a aplicação das respectivas multas é da competência do Ministério dos Petróleos⁴⁰¹. É de salientar, no entanto, que mesmo que o infractor liquide a multa que lhe foi aplicada, não fica isento do cumprimento dos deveres e das obrigações que determinaram a aplicação.

Expressamente consagrado no n.º 6, do artigo 88.º da LAP, encontra-se o direito do infractor de reagir à aplicação de uma multa pelo Ministério dos Petróleos, refutando a aplicação do artigo 89.º da LAP (resolução de litígios), determina que as reclamações das multas impostas devem ser decididas nos termos da legislação em vigor, designadamente nos termos da Lei de impugnação dos actos administrativos⁴⁰² e do RPCA.

³⁹⁹ Artigo 31.º, n.º 8 do RATADTCP.

⁴⁰⁰ Artigo 1.º, n.º da LAP.

⁴⁰¹ Artigo 88.º, n.º 3 da LAP.

⁴⁰² Lei n.º 2/94, de 14 de Janeiro.

8.3. Lei n.º 13/04, de 24 de Dezembro (Lei sobre a Tributação das Actividades Petrolíferas)

A Lei sobre a Tributação das Actividades Petrolíferas (LTAP) tem por objecto estabelecer o regime tributário aplicável às entidades, nacionais ou estrangeiras, que exerçam operações petrolíferas em território angolano, bem como em outras áreas territoriais ou internacionais sobre as quais o direito ou os acordos internacionais reconheçam poder de jurisdição tributária à República de Angola, pelo exercício de actividades de pesquisa, desenvolvimento, produção, armazenagem, venda, exportação, tratamento e transporte de petróleo bruto e gás natural, bem como de nafta, ozoterite, enxofre, hélio, dióxido de carbono e substâncias salinas, quando provenientes das operações petrolíferas⁴⁰³.

Quando as infracções previstas no diploma ora em análise forem cometidas por pessoas colectivas, aplica-se o disposto no Código Geral Tributário relativamente à responsabilidade pelo pagamento da multa⁴⁰⁴.

Nos termos do artigo 76.º da LTAP, os contribuintes sujeitos aos encargos tributários previstos na mesma, podem reclamar e recorrer dos actos praticados pela administração fiscal.

Como direito de aplicação subsidiária, a LTAP no artigo 77.º define o Código Geral Tributário e demais legislação avulsa de natureza fiscal e administrativa.

8.4. Decreto n.º 1/09, de 27 de Janeiro (Regulamento das Operações Petrolíferas)

O Regulamento das Operações Petrolíferas (ROP) define e estabelece as condições e as modalidades a observar nas operações petrolíferas, nos termos da Lei n.º 10/04, de 12 de Novembro (LAP), aplicando-se às operações petrolíferas que são executadas em terra e no mar nos termos da LAP⁴⁰⁵.

⁴⁰³ Artigos 1.º e 3.º da LTAP.

⁴⁰⁴ Artigo 68.º, n.ºs. 2 e 3 do CGT.

⁴⁰⁵ Artigos 1.º e 2.º do ROP.

Prevê a aplicação de multas, tendo por referência o Kz.. Tal valor duplica no caso de o infractor ser reincidente⁴⁰⁶.

Nos termos do artigo 52.º do ROP, a aplicação das multas não desobriga o infractor do cumprimento das normas do ROP.

8.5. Decreto-Lei n.º 17/09, de 26 de Junho (Lei do Recrutamento de Pessoal para a Execução das Operações Petrolíferas).

A Lei do Recrutamento de Pessoal para a Execução das Operações Petrolíferas (LRPEOP), tem por objectivo fixar o montante da contribuição devida pelas entidades referidas no artigo 3.º⁴⁰⁷, bem como definir as regras e os procedimentos a serem observados no recrutamento, integração, formação, desenvolvimento de pessoal angolano e na contratação de pessoal estrangeiro para a execução das operações petrolíferas previstas na Lei n.º 10/04, de 12 de Novembro, e para as actividades de refinação e tratamento de petróleo, de armazenagem, transporte, distribuição e comercialização de produtos petrolíferos⁴⁰⁸.

⁴⁰⁶ Artigo 51.º, n.º 2 do ROP.

⁴⁰⁷ Às empresas de direito estrangeiro e às empresas de direito angolano, cujo capital social seja maioritariamente detido por pessoas ou entidades estrangeiras e que exerçam em território nacional actividades de prospecção, pesquisa, avaliação, desenvolvimento e produção de petróleo, bem como às empresas de refinação e tratamento de petróleo, de armazenagem, transporte, distribuição e comercialização de produtos petrolíferos, bem como às empresas de direito angolano com a maioria do capital social detido por pessoas singulares ou entidades estrangeiras que, de modo permanente, prestem serviço àquelas.

⁴⁰⁸ Artigo 1.º da LRPEOP.

Capítulo VI - Medidas para a melhoria do procedimento contravencional angolano

Na sequência da análise que fizemos do Direito de mera ordenação social português, com especial enfoque no RGCO e, como não poderia deixar de ser face à temática da nossa dissertação, nos regimes substantivo (CT) e adjectivo (RPCOLSS) das contra-ordenações laborais portuguesas, bem como da análise do processo contravencional laboral angolano e de outros regimes especiais contravencionais também vigentes no ordenamento jurídico angolano, encontramos-nos habilitados para sugerirmos algumas medidas, de carácter substantivo e adjectivo, conducentes à melhoria da tramitação do procedimento contravencional angolano, em prol da boa administração da justiça, *in casu* da justiça laboral.

Não obstante, como adiante facilmente se depreenderá, as nossas medidas pressupõem alterações legislativas no espectro do ordenamento jurídico angolano.

1. De ordem substantiva

É nosso entendimento que o ordenamento jurídico angolano terá que caminhar, à semelhança do que há já alguns anos sucede no português, para a implementação de um verdadeiro Direito de mera ordenação social, autónomo do Direito Penal, sustentado num Regime Geral das Contra-Ordenações ainda mais ambicioso do que o português, que servirá como *âncora* deste ramo de Direito.

Aliás a alínea t), do n.º 1, do artigo 165.º da CRA, dispõe que compete à Assembleia Nacional legislar com reserva relativa, salvo autorização concedida ao Executivo, sobre o regime geral dos actos ilícitos de mera ordenação social, bem como do respectivo processo.

Deste modo, há que expurgar do ordenamento jurídico angolano o termo *contravenção*, que, como vimos anteriormente, está directamente ligado ao Direito Penal, substituindo-o pelo termo *contra-ordenação*, a sanção primordial em sede do Direito de mera ordenação social, à qual será aplicável uma *coima* em vez de uma *multa*, persistindo esta apenas no âmbito do Direito Penal. Ou seja, toda a legislação vindoura respeitante a esta matéria deverá passar a utilizar as terminologias *contra-ordenação* e *coima*.

No que concerne às sanções acessórias, já constantes, como vimos, em alguns regimes contravencionais especiais angolanos, como seja o caso da Lei da Marinha Mercante, Portos e Actividades Conexas, deveriam passar a constar no Regime Geral das Contra-Ordenações ora proposto, bem como os pressupostos da respectiva aplicação e duração das mesmas, com a imposição legal que os futuros diplomas especiais contra-ordenacionais deverão prever expressamente quais as que são aplicáveis aos ilícitos de mera ordenação social neles previstos e punidos.

Defendemos também que no Regime Geral das Contra-Ordenações a criar, deverá constar a sanção de admoestação, em termos semelhantes aos constantes no artigo 51.º do Regime Geral das Contra-Ordenações português, a qual deverá ser transposta para o Regime Processual das Contra-Ordenações Laborais também a criar.

Aliás a LMMPAC prevê que nos casos em que a reduzida gravidade da infracção e da culpa do agente o justifique, pode limitar-se a proferir uma admoestação verbal. Por outro lado, nos casos em que a gravidade da infracção e da culpa do agente é agravada, pode a entidade competente aplicar censura registada, tendo como implicação que o facto não poderá voltar a ser apreciado como infracção. Ora o que propomos é a criação da figura da admoestação na forma de repreensão escrita, precisamente com o efeito de o facto ilícito não poder voltar a ser decidido como contra-ordenação, de acordo com o *princípio do non bis in idem*.

Parece-nos também que seria uma boa prática legislativa escalonar, na LGT⁴⁰⁹ as contra-ordenações laborais em leves, graves e muito graves como ocorre no ordenamento jurídico português, pois entre outras mais-valias, destacamos a possibilidade de agilizar o procedimento contra-ordenacional, criando um procedimento especial atento o escalão da contra-ordenação praticada, bem como também utilizando este critério, criar a figura do auto de advertência.

A LGT com as alterações que propomos deverá fazer menção ao direito subsidiário aplicável, definindo o Regime Geral das Contra-Ordenações a criar como direito subsidiário, e este, por seu turno, definindo com direito subsidiário, como faz o RGCO português, o Código Penal e

⁴⁰⁹ Defendemos a integração na LGT da matéria prevista na Regime das Multas por Contravenção ao disposto na LGT, ou seja é a LGT passaria também a comportar as contra-ordenações laborais e a respectiva punição, à semelhança do CT português.

os preceitos reguladores do processo penal, designadamente o Código de Processo Penal, visando, desta forma, uma homogeneização desta matéria.

Outro instituto que no nosso entendimento deve ser alterado é o instituto da prescrição do procedimento, da coima e das sanções acessórias, em sede de contravenções laborais.

Actualmente, de acordo com o previsto no artigo 5.º do RMCLGT, as contravenções no mesmo previstas prescrevem decorridos dois anos a contar da data em que tenham sido praticadas, constituindo o levantamento do auto de notícia uma causa interruptiva da prescrição da contravenção. Sendo omissa o RMCLGT no que se refere à prescrição das coimas e das sanções acessórias.

Em outros regimes especiais contravencionais angolanos em vigor, constatamos que existem diferentes prazos de prescrição das contravenções, fazendo alguns referência específica à prescrição da coima e das sanções acessórias.

Com efeito, o Regime Jurídico de Vinculação e de Contribuição da Protecção Social Obrigatória dispõe que as contravenções no mesmo contempladas prescrevem no prazo de cinco anos a contar da data em que foram praticadas, com a excepção das que resultarem em dívida à Entidade Gestora da Protecção Social Obrigatória que permanecem válidas no decurso do tempo. Constituindo causas de interrupção da prescrição o levantamento do auto de notícia ou a prática de qualquer acto que faça fé em juízo.

A Lei das Instituições Financeiras é um dos regimes especiais que mais se aproxima daquilo que concebemos a este respeito, conquanto dispõe que o procedimento pelas transgressões prescreve em cinco anos, bem como que o prazo de prescrição das sanções é de cinco anos, a contar do dia em que se esgotar o prazo de impugnação judicial da decisão que aplicar a sanção ou do dia em que a decisão transitar em julgado, e ainda que as multas e sanções acessórias prescrevem no mesmo prazo, contado a partir da data da decisão condenatória definitiva.

Também o Código Aduaneiro segue a mesma construção legislativa, definindo que o procedimento por transgressão fiscal aduaneira extingue-se por efeito da prescrição, logo que

sobre a prática da mesma sejam decorridos dois anos, quando se trate de transgressão punível com multa superior a 300 UCF, ou um ano, nos restantes casos.

Preceitua o Código Geral Tributário que o auto de transgressão para a aplicação das multas previstas nas leis fiscais, só pode ser levantado dentro dos cinco anos posteriores à data em que a infracção foi cometida. Quando o auto de transgressão não for tramitado durante cinco anos, extingue-se o procedimento para a aplicação das multas. Prescrevendo a obrigação de pagar qualquer multa passados dez anos sobre o trânsito em julgado da condenação.

A Lei da Marinha Mercante, Portos e Actividades Conexas, dispõe que o procedimento contravencional pela prática das contravenções nela consagradas prescreve decorrido um ano a partir da data da ocorrência do ilícito.

Já a Lei das Transgressões Administrativas prevê que as transgressões administrativas prescrevem no prazo de dois anos a contar da sua prática, todavia salvaguarda que sempre que se mantiverem os resultados ilícitos ou desconformes da actuação ilícita, a transgressão administrativa é imprescritível.

Assim sendo, é nosso entendimento que o prazo de prescrição do procedimento contra-ordenacional laboral angolano deverá ser alargado, adoptando-se o vigente no procedimento português, ou seja cinco anos decorridos sobre a prática da contra-ordenação laboral, devidamente salvaguardadas as causas de interrupção e de suspensão, adoptando-se também, com as devidas adaptações ao ordenamento jurídico angolano, as causas que se encontram previstas no RGCO e no RPCOLSS portugueses.

Assim, as causas de suspensão do procedimento não deverão poder ultrapassar seis meses e a prescrição terá sempre lugar quando, desde o seu início e ressalvado o tempo de suspensão, tiver decorrido o prazo normal da prescrição acrescido de metade.

A respeito da prescrição da coima e das sanções acessórias, somos de entendimento que é de adoptar também os prazos previstos no procedimento português, isto é prescrevem no prazo de cinco anos a partir do carácter definitivo ou do trânsito em julgado da decisão condenatória, adoptando também as referidas causas de interrupção e de suspensão.

2. De ordem adjectiva

A instauração, instrução e o poder de decisão do procedimento contra-ordenacional laboral angolano que aqui sugerimos deverá ser cometida em exclusivo à IGT, afastando desde logo a dupla competência jurisdicional existente.

A instrução iniciar-se-á com a elaboração de um auto de notícia ou de uma participação (quando a infracção não é detectada de forma pessoal) pelos inspectores da IGT⁴¹⁰.

De todo o modo, sempre que a IGT recepcione uma denúncia cujo conteúdo indicié a prática de uma contra-ordenação laboral, deve encetar a respectiva acção de fiscalização a fim de confirmar, ou não, a situação denunciada.

Defendemos que, à semelhança do que sucede em Portugal, o Regime Processual das Contra-Ordenações Laborais que propomos preveja a possibilidade do inspector do trabalho quando verificar uma infracção classificada como leve, como tal de menor gravidade, e da qual ainda não tenha resultado prejuízo grave para os trabalhadores ou para a administração do trabalho, poder elaborar um auto de advertência, com a indicação da infracção verificada, das medidas recomendadas ao infractor⁴¹¹, e do prazo para o seu cumprimento, com a advertência que o incumprimento das medidas recomendadas determina a instauração de um processo de contra-ordenação, repercutindo-se na determinação da medida da coima a aplicar, nomeadamente no que concerne à culpa.

Com efeito, o auto de notícia e a participação, como acontece no ordenamento jurídico português, deverão ser correctamente elaborados e alicerçados em prova bastante, uma vez que constituem em si próprios a acusação a promover pela IGT. Pelo que, deverão conter especificamente os factos que constituem contra-ordenação; O dia, a hora, o local e as circunstâncias em que foram praticados; O que se conseguir apurar em relação à identificação e residência do arguido; O nome e categoria do autuante ou participante; No caso da participação, a identificação e a residência das testemunhas; Quando o infractor for uma

⁴¹⁰ Caso assim se entenda, esta competência, como acontece em Portugal, pode também ser cometida a autoridades policiais.

⁴¹¹ Actualmente é através da acta de inspecção que a IGT faz as recomendações ao arguido, um documento semelhante ao proposto auto de advertência, contudo este parece-nos um documento mais completo e melhor contextualizado no seio das medidas que propomos.

pessoa colectiva, a sede e a identificação e residência dos respectivos gerentes, administradores ou directores; Se for verificada uma situação de subcontrato, a identificação e residência do subcontratante e do contratante principal.

Posteriormente, o arguido deve ser acusado, procedendo a IGT à notificação ao arguido do auto de notícia ou da participação para, em prazo a definir pelo legislador, que julgamos não poder ser inferior a 15 dias, aquele, se assim o entender, proceder ao pagamento voluntário da coima, nos termos em que sucede no procedimento contra-ordenacional português⁴¹², ou apresentar a sua defesa. Esta notificação deverá mencionar a forma que a pronúncia do arguido deve revestir (escrita ou oral), o prazo de que dispõe e a data em que poderá ser ouvido, caso a IGT opte pela forma oral.

Assim sendo, poderá o arguido defender-se mediante a apresentação de defesa escrita ou deslocar-se à IGT no dia e hora agendados para efectuar a sua defesa oral, juntar os documentos probatórios de que disponha e que repute necessários à prova dos factos que alega, assim como arrolar testemunhas, até a um número máximo a definir pelo legislador, por cada infracção. Porém, se for acusado da prática de três ou mais contra-ordenações a que seja aplicável uma coima única, deverá o legislador limitar o número de testemunhas a arrolar pelo arguido, em número que não deverá ser superior a cinco.

Todos os responsáveis solidários pelo pagamento da coima deverão ser notificados para que possam proceder ao pagamento voluntário da mesma ou apresentar a defesa.

Aliás, saliente-se que, por exemplo, a Lei do Exercício das Actividades Comerciais e Serviços, estipula que a aplicação de qualquer medida sancionatória deve ser precedida de audiência do arguido, o qual em qualquer caso tem direito de defesa.

Com efeito, a própria CRA, no artigo 67.º, referente às garantias em processo criminal, deveria passar a prever que nos processos contra-ordenacionais é assegurado os direitos de audiência e defesa ao arguido, à semelhança do que se encontra previsto na norma constitucional homóloga da CRP⁴¹³.

⁴¹² Artigo 19.º do RPCOLSS.

⁴¹³ Artigo 32.º, n.º 10 da CRP, nos termos do qual “nos processos de contra-ordenação, bem como em quaisquer processos sancionatórios, são assegurados ao arguido os direitos de audiência e defesa”.

Escalonando as contra-ordenações laborais em leves, graves e muito graves, como acima alvitramos, poder-se-ia equacionar a possibilidade de criar um procedimento contra-ordenacional mais célere, à semelhança do que acontece em Portugal.

Efectivamente poder-se-ia criar um processo especial, atendendo ao escalão das contra-ordenações (excluindo-se desta medida, dada a gravidade, as contravenções muito graves) e ao valor mínimo da coima aplicável à contra-ordenação em causa, ou seja não se aplicando a todas as infracções leves e graves.

Optando-se por este processo especial, deverá o texto legal prever que este tipo de processo não é aplicável no caso de o infractor já ter sido condenado por infracção anterior, sobre a qual ainda não tenha decorrido um prazo superior ao da prescrição da respectiva coima, contado a partir da data da decisão condenatória.

Neste processo especial a IGT, à semelhança do previsto no ordenamento jurídico português, antes de deduzir a acusação, notificará o infractor da descrição sumária dos factos ilícitos que lhe são imputados, com menção das disposições legais violadas e indicação do valor da coima calculada (fixando o legislador para este efeito uma percentagem do valor correspondente ao valor mínimo da moldura contra-ordenacional em causa), informando-o de que poderá proceder ao pagamento voluntário desta, no prazo de cinco dias, com a condição de proceder simultaneamente ao cumprimento da obrigação devida.

Quando o arguido não responda, não liquide voluntariamente a coima ou não cumpra a obrigação devida, o processo assumirá a forma comum, devendo ser reduzidos os prazos para pagar voluntariamente e para apresentar defesa, como acontece no procedimento contra-ordenacional laboral português.

Uma vez deduzida a Acusação, que se concretiza na notificação ao arguido do auto de notícia ou da participação, nos termos acima referidos, a IGT no caso em que este apresentou defesa deverá proceder à respectiva análise e à inquirição das testemunhas eventualmente arroladas, procedendo de seguida ao arquivamento (se não lograr fazer prova da prática das infracções de que o arguido foi acusado) ou proferindo a decisão condenatória de aplicação de uma coima e/ou sanção acessória, ou de uma admoestação quando for reduzida a gravidade da

infracção e diminuta a culpa do arguido. Por outro lado, quando o arguido não apresentar defesa, a IGT, em regra, salvo quando detectar alguma vicissitude de ordem processual, deverá desde logo proceder à elaboração da decisão condenatória, a menos que opte pelo arquivamento fundamentado dos autos.

Somos cépticos em relação à inclusão na lei a criar de um prazo para a conclusão da instrução como acontece no procedimento contra-ordenacional laboral português, pois tal prazo acaba por ser meramente indicativo. Defendemos antes que a Administração, *in casu* a IGT, transmite com celeridade os processos que lhe estão cometidos⁴¹⁴, com vista a alcançar uma eficaz justiça administrativa laboral.

A Decisão condenatória da IGT e tomando novamente o ordenamento jurídico português como referência⁴¹⁵, deverá conter: a identificação dos sujeitos (pessoa singular ou colectiva) responsáveis pela infracção; A descrição dos factos imputados, com indicação das provas obtidas; Os factos provados e não provados; A indicação das normas segundo as quais se pune e a fundamentação da decisão; A coima aplicada e as sanções acessórias; Uma ordem de pagamento quando existam montantes em dívida ao trabalhador, a liquidar dentro do prazo estabelecido para liquidar a coima; Que a decisão se torna definitiva e exequível se não for judicialmente impugnada em prazo a fixar pelo legislador não inferior a 20 dias; Que em caso de impugnação judicial o tribunal pode decidir mediante audiência ou, caso os sujeitos responsáveis pela infracção e o Ministério Público não se oponham, mediante simples despacho; A ordem de pagamento da coima em prazo a fixar pelo legislador nunca inferior a 10 dias após o carácter definitivo ou trânsito em julgado da decisão.

Todavia, quando o arguido não apresentar defesa, a Decisão condenatória poderá ser mais sucinta, devendo conter ainda assim a descrição dos factos imputados, das provas, e das circunstâncias relevantes para a decisão feita por simples remissão para o auto de notícia ou para a participação. A fundamentação da decisão poderá consistir numa mera declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações ou propostas de decisão elaborados no âmbito do respectivo processo de contra-ordenação, à semelhança do que acontece no procedimento português.

⁴¹⁴ Para tal deverá a IGT ser dotada de mais recursos humanos e logísticos.

⁴¹⁵ Artigo 58.º do RGCO, artigo 25.º do RMCLGT e artigo 374.º do CPP.

No *terminus* da fase administrativa do processo contra-ordenacional laboral, o arguido condenado poderá liquidar, em prazo a definir pelo legislador e constante da decisão, a coima que lhe foi aplicada, acrescida de custas processuais. Em alternativa poderá solicitar à IGT o pagamento faseado do valor da coima ou ainda requerer o diferimento do pagamento da coima para data posterior.

No que concerne à possibilidade de reacção do arguido à Decisão condenatória, é objecto de acolhimento constitucional, designadamente no artigo 29.º da CRA, que prevê o acesso à justiça para a resolução de conflitos⁴¹⁶.

A este propósito, como anteriormente por nós abordado, a Lei do Recrutamento de Pessoal para a Execução das Operações Petrolíferas dispõe que as decisões tomadas no âmbito de processo contravencionais instaurados por infracção à LRPEOP são passíveis de impugnação.

Por sua vez, a Lei das Transgressões Administrativas no que respeita ao recurso da decisão que aplicar uma coima ao infractor, prevê que os recursos gratuitos e contenciosos ficam sujeitos aos termos gerais do Direito Administrativo e do Direito do Contencioso Administrativo.

O próprio Regulamento da Inspecção Geral do Trabalho prevê que o arguido que não se conforme com a multa aplicada pela IGT pode reclamar para o Delegado Provincial de Trabalho, no caso de a multa ser superior a cinco vezes a remuneração mínima mensal estabelecida para a Função Pública. A reclamação deverá conter alegações e fundamentação, podendo o infractor requerer a anulação ou revisão do auto de notícia em sede do qual lhe foi aplicada uma multa. Atente-se que, neste caso concreto, não se sai da esfera administrativa.

A Lei das Instituições Financeiras é o diploma, daqueles que analisámos, que mais se aproxima do que seguidamente proporemos a respeito da impugnação judicial da decisão da IGT proferida em sede de processo contra-ordenacional laboral, prevendo um prazo para a interposição do recurso da decisão a apresentar no respectivo Organismo de Supervisão, no qual constem alegações, e meios de prova a indicar pelo arguido.

⁴¹⁶ Aliás como a disposição constitucional homóloga da CRP (artigo 20.º).

Prevê também que o Organismo de Supervisão, uma vez recepcionada a impugnação judicial, deve remeter os autos ao tribunal competente no prazo de 15 dias úteis, podendo juntar alegações, elementos ou informações que considere relevantes para a decisão da causa, bem como oferecer meios de prova⁴¹⁷.

Deste modo, acompanhando o procedimento contra-ordenacional português, no caso de o arguido não se conformar com a Decisão condenatória da IGT que lhe aplicou uma coima e/ou uma sanção acessória, ou uma mera admoestação, poderá, em prazo a definir pelo legislador, mas que entendemos dever ser nunca inferior a 20 dias, impugnar judicialmente a mesma.

Para o efeito, deve o arguido entregar na IGT a respectiva impugnação judicial dirigida à Sala do Trabalho do Tribunal Provincial da jurisdição territorial do local onde tiver ocorrido a infracção, devendo conter alegações, conclusões e indicação dos meios de prova a produzir.

Recepcionada a impugnação judicial, a IGT, depois de analisados os argumentos de facto e de direito apresentados pelo arguido, poderá revogá-la total ou parcialmente.

Assim sendo, quando a IGT considere que não deve proceder à revogação da decisão que proferiu, deverá, em prazo a fixar pelo legislador, que julgamos não poder ser inferior a 10 dias, remetê-la ao Ministério Público junto da Sala de Trabalho do Tribunal Provincial competente.

No que concerne ao efeito da interposição da impugnação judicial, defendemos que, como acontece na impugnação judicial portuguesa, e atendendo à sensibilidade da matéria em causa, deve ser meramente devolutivo.

Não obstante, poderá ter efeito suspensivo se o arguido depositar, em instituição bancária a favor da IGT, o valor da coima e das custas aplicadas por esta autoridade administrativa, no prazo para apresentar a impugnação judicial.

⁴¹⁷ Artigo 148.º, n.º 3 da LIF.

Seguidamente o Ministério Público apresenta os autos ao juiz, indicando os elementos de prova, valendo este acto como acusação. Iniciando-se aqui, em rigor, a fase judicial do processo contra-ordenacional laboral.

Por sua vez, o juiz pode rejeitar por despacho fundamentado a impugnação judicial extemporânea ou que não respeite as exigências formais a prever em lei. Neste caso, propomos que, se assim o entender, o arguido poderá recorrer da rejeição para o Tribunal Supremo, designadamente para a Câmara do Trabalho⁴¹⁸.

Com efeito, quando o juiz não rejeitar a impugnação judicial, poderá decidir através de audiência de julgamento ou através de simples despacho, no segundo caso quando não considere necessária a audiência de julgamento e o arguido ou Ministério Público não se oponham.

Em relação à sentença do Tribunal, defendemos também a forma que reveste no ordenamento jurídico português, ou seja o juiz tem que fundamentar a sentença, quer de facto quer de direito e considerando as circunstâncias que determinaram a medida da sanção aplicada, podendo decidir por uma mera declaração de concordância com a decisão condenatória da IGT, porém caso absolva o arguido deverá indicar os motivos, essencialmente indicando os factos não provados ou que não constituem um ilícito contra-ordenacional laboral.

Poderá o Tribunal, nos casos em que a infracção praticada constituir uma contra-ordenação classificada como leve e a reduzida culpa do arguido o justifique, proferir uma admoestação, a qual acaba por ser uma repreensão por escrito, onde o arguido é advertido para não voltar a infringir a Lei, sob pena de numa próxima ocasião a sanção a aplicar ser-lhe mais penosa.

Somos de opinião que, como acontece em Portugal, o Ministério Público por inerência e um representante da IGT, se esta Autoridade Administrativa assim o entender, devem participar na audiência de julgamento. O primeiro na qualidade de promotor da Acusação e o segundo na qualidade de *auxiliar* do primeiro, uma vez que é detentor de um conhecimento mais amplo dos autos objecto da impugnação judicial.

⁴¹⁸ Criada pela Lei n.º 13/2011, de 18 de Março.

Parece-nos também ser de adoptar da tramitação da impugnação judicial portuguesa o direito do arguido retirar a impugnação judicial que apresentou até à sentença em primeira instância ou até à decisão do juiz por despacho, quando não considere necessária a audiência de julgamento e o arguido ou Ministério Público não se oponham, salvaguardando-se porém que depois do início da audiência de julgamento, a impugnação judicial só pode ser retirada mediante o acordo do Ministério Público, como também sucede em Portugal.

Posteriormente, caso o arguido não concorde com a decisão do Tribunal de 1.^a Instância, somos de entendimento que deverá ser-lhe concedido o direito de poder recorrer para o Tribunal Supremo quando se verifiquem algumas circunstâncias a definir pelo legislador, como a título exemplificativo, o valor da multa concreta aplicada, a condenação contemplar sanções acessórias, o recurso se afigure manifestamente necessário à melhoria da aplicação do direito ou à promoção da uniformidade da jurisprudência.

Para além da dupla competência jurisdicional existente no ordenamento jurídico angolano no que concerne à temática objecto da nossa dissertação, que julgamos dissipar-se da forma que acabámos de descrever, existe também actualmente, conforme já anteriormente por nós abordado, uma outra vicissitude que se consubstancia no facto de não serem executados os valores das coimas aplicadas pela IGT.

Ora, é nosso entendimento que, conforme ocorre no processo contra-ordenacional laboral português, no caso de o arguido não liquidar a coima que lhe foi aplicada pela autoridade administrativa com carácter definitivo, ou a coima aplicada pelo Tribunal em sede de apreciação e decisão da impugnação judicial transitada em julgada, deve desencadear-se a correspondente execução promovida pelo representante do Ministério Público junto da Sala de Trabalho do Tribunal Provincial competente, o mesmo acontecendo quando o arguido não cumprir a sanção acessória que lhe foi aplicada, quando por exemplo esta implique a interdição do exercício de actividade no estabelecimento, numa unidade fabril ou num estaleiro onde se verificou o ilícito, e ainda quando não liquidar os montantes devidos ao trabalhador, quando for caso disso, constantes da decisão condenatória.

Cientes que estas medidas importam alterações legislativas de relevo no panorama do ordenamento jurídico angolano, inclusivamente no Texto Constitucional, é nosso entendimento que as mesmas não só dissipariam a problemática da dupla competência

jurisdicional, cometendo a fase administrativa do procedimento pela prática de contra-ordenação laboral exclusivamente à IGT, e a fase judicial à Sala de Trabalho do Tribunal Provincial competente em razão do local da prática do ilícito, como também contribuiriam para a efectiva execução das coimas não liquidadas pelo arguido e das sanções acessórias não cumpridas pelo mesmo.

Todavia não poderemos deixar de referir que, caso o legislador assim o entenda, somos de acolher também que o proposto Regime Processual das Contra-Ordenações Laborais, à semelhança do que acontece no ordenamento jurídico português, poderá comportar também as contra-ordenações de segurança social, por razões de ordem sistemática.

No entanto, como se compreende, face à temática da nossa dissertação, debruçamo-nos essencialmente sobre as contravenções laborais angolanas, daí termos proposto a criação de um Regime Processual das Contra-Ordenações Laborais.

Por fim, cabe-nos sugerir uma medida de aplicação imediata ao procedimento contravencional angolano, que consistiria em o juiz laboral quando no decurso da apreciação e julgamento de um processo detectar a prática de uma contravenção laboral, deveria mandar extrair certidão e remeter à IGT para instrução do respectivo procedimento contravencional.

3. O ordenamento jurídico (contra-ordenacional) português como modelo

Como se depreende dos pontos anteriores, defendemos na nossa tese a adopção do modelo português concernente ao direito de mera ordenação social em geral, e em particular ao contra-ordenacional laboral.

Fizemo-lo conscientes de que o sistema jurídico português, tal como o angolano, advém de uma matriz romana, caracterizado pela tendência para a codificação da legislação, sendo por isso latente a proximidade existente entre os dois ordenamentos jurídicos, assistindo-se por isso a uma cooperação entre estes dois países ao nível da produção legislativa.

Ademais não poderemos deixar de enfatizar outras relações de proximidade existentes, como a Língua, a Cultura ou a História.

Aliás, esta proximidade entre Portugal e Angola também se tem revelado, nos últimos trinta anos, ao nível da Ciência Jurídica.

Não obstante, defendemos que apesar da proximidade, a vários níveis, que acabámos de analisar, entre os ordenamentos jurídicos português e angolano, deverão como é claro salvaguarda-se as legítimas opções legislativas próprias que cada um destes países soberanos tem o direito de fazer.

Capítulo VII - Conclusões

1. Do ordenamento jurídico português

- a) O Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, implementou no ordenamento jurídico português o RGCO, tendo sido objecto de quatro revisões legislativas, uma em 1989, outra em 1995 e duas em 2001. O Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de Setembro, procedeu a uma reforma global do RGCO.
- b) No DMOS a principal sanção é de natureza pecuniária, utilizando o legislador o termo *coima*, para distingui-lo do termo *multa*, utilizado para definir outra sanção pecuniária, prevista no Direito Penal, no qual a sanção primordial é a pena de prisão.
- c) A responsabilidade contra-ordenacional recai tanto nas pessoas singulares, como nas pessoas colectivas, sendo estas responsáveis pelas contra-ordenações praticadas pelos seus órgãos no exercício das suas funções, integrando a expressão *órgãos* os trabalhadores ao serviço da pessoa colectiva ou equiparada, desde que actuem no exercício das suas funções ou por causa delas.
- d) Ao regime substantivo das contra-ordenações consagrado no RGCO, aplica-se subsidiariamente as normas do CP, e ao regime adjectivo as normas do CPP e demais legislação especial avulsa reguladora do processo criminal.
- e) Consideram-se inimputáveis os menores de 16 anos de idade e aqueles que, por força de uma anomalia psíquica, são incapazes, no momento da prática do facto, de avaliar a ilicitude deste ou de se determinarem de acordo com essa avaliação
- f) A tentativa e a comparticipação são punidas.
- g) Na determinação do valor da coima concreta deve ter-se em consideração a gravidade da contra-ordenação, a culpa do agente, a situação económica do agente e o benefício económico que o mesmo retirou da prática da contra-ordenação.
- h) Quando a reduzida gravidade da infracção e da culpa do agente o justifique, a autoridade administrativa pode optar pela aplicação de uma admoestação.
- i) No caso de concurso de contra-ordenações, deve ser encontrada a coima única a aplicar ao arguido por aplicação da regra constante do artigo 19.º do RGCO.
- j) Na contra-ordenação continuada, para além da facilitação propiciada pela mesma situação exterior, tem que estar em causa a protecção do mesmo bem jurídico e ser executada por forma essencialmente homogénea.

- k) Para além da coima, poderão ser aplicadas ao arguido as sanções acessórias constantes do artigo 21.º do RGCO.
- l) No RGCO encontram-se previstos os regimes da prescrição do procedimento contra-ordenacional e da prescrição da coima, bem como as causas de interrupção e de suspensão da contagem dos mesmos
- m) No caso de a mesma conduta do infractor consubstanciar simultaneamente a prática de crime e contra-ordenação, este será punido a título de crime, sem prejuízo de lhe vir a ser aplicada pela autoridade judiciária competente para o procedimento criminal a sanção acessória prevista para a contra-ordenação.
- n) O procedimento contra-ordenacional inicia-se oficiosamente com elaboração pelas autoridades policiais ou fiscalizadoras de auto de notícia ou de participação, devidamente elaborados a fim de fazerem fé até prova em contrário, ou ainda com base em denúncia particular.
- o) As autoridades policiais e fiscalizadoras devem tomar medidas cautelares relativamente à preservação de meios de prova.
- p) A acusação deduzida contra o infractor, entre outras obrigatoriedades legais, deve conter a descrição pormenorizada e exaustiva da matéria factual ilícita praticada pelo arguido (imputação objectiva), bem como a matéria de direito (imputação subjectiva), e ainda o direito de audiência/defesa (art. 50.º RGCO).
- q) Após receber a acusação, o arguido até à decisão final do processo pode liquidar a coima pelo valor mínimo, acrescido das custas processuais, atento o valor da coima abstractamente aplicável.
- r) A decisão condenatória da autoridade administrativa deve ser formulada de acordo com o previsto no artigo 58.º do RGCO, tendo por referência o artigo 374.º do CPP, sobre os requisitos da sentença.
- s) Em regra a impugnação judicial é apreciada e decidida nos tribunais judiciais comuns, com algumas excepções como são os casos das impugnações judiciais apresentadas em sede de contra-ordenações laborais que são da competência dos Tribunais do Trabalho.
- t) O não pagamento da coima ou o não cumprimento da sanção acessória leva a execução promovida pelo representante do Ministério Público junto do tribunal competente.

- u) O regime substantivo das contra-ordenações laborais encontra-se regulado na Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro, revista e actualizada, que aprovou o Código do Trabalho, aplicando-se, subsidiariamente o RGCO.
- v) No CT encontram-se elencados uma panóplia de tipos contra-ordenacionais laborais, escalonados em leves, graves e muito graves.
- w) O empregador é responsável pelas contra-ordenações laborais, ainda que praticadas pelos seus trabalhadores no exercício das respectivas funções, sem prejuízo da responsabilidade cometida por lei a outros sujeitos.
- x) Quando o agente da infracção seja uma pessoa colectiva ou equiparada, os respectivos administradores, gerentes ou directores respondem solidariamente com aquela, pelo pagamento da coima aplicada.
- y) Na determinação da coima concreta a aplicar ao infractor que praticou uma contra-ordenação laboral, deve aplicar-se os critérios constantes no RGCO.
- z) Perante uma infracção de diminuta gravidade e quando a culpa do agente o justificar, pode a ACT limitar-se a proferir uma admoestação.
- aa) Há lugar à dispensa de coima, no caso de o arguido ter praticado as contra-ordenações elencadas no artigo 560.º do CT, ainda que condenado, caso assegure aos trabalhadores os direitos a que se refere o artigo 389.º do CT.
- bb) Podem também ser aplicadas sanções acessórias em sede de procedimento contra-ordenacional laboral.
- cc) No que respeita ao regime adjectivo, concretamente ao procedimento contra-ordenacional, o qual compete à ACT, encontra-se consagrado na Lei n.º 107/2009, de 14 de Setembro, que veio aprovar o Regime Processual das Contra-Ordenações Laborais e de Segurança Social.
- dd) Cabe ao Inspector-Geral do Trabalho a aplicação das coimas e sanções acessórias aplicáveis às contra-ordenações laborais, podendo delegar esta competência.
- ee) Perante a verificação de uma infracção classificada como leve e da qual ainda não tenha resultado prejuízo grave para os trabalhadores ou para a administração do trabalho, pode o inspector de trabalho elaborar auto de advertência.
- ff) O arguido deve ser notificado do auto de notícia ou da participação, constituindo esta notificação a acusação deduzida pela ACT, para, no prazo de 15 dias proceder ao pagamento voluntário da coima ou apresentar a sua defesa.
- gg) Concluída a instrução do processo, o instrutor elaborará a proposta de decisão.

- hh) A impugnação judicial deverá ser apresentada na ACT, no prazo de 20 dias após a sua notificação ao arguido, dirigida ao Tribunal do Trabalho da área territorial onde tiver ocorrido a contra-ordenação.
- ii) A ACT pode revogar total ou parcialmente a decisão de aplicação de coima ou sanção acessória.
- jj) O arguido e o Ministério Público, podem recorrer para o Tribunal da Relação da sentença ou do despacho judicial proferidos pelo Tribunal de 1.^a instância.
- kk) Encontram-se também previstos na Lei os regimes da prescrição do procedimento contra-ordenacional laboral, das coimas e das sanções acessórias, salvaguardadas as causas de suspensão e de interrupção.

2. Do ordenamento jurídico angolano

- a) As contravenções não se encontram autonomizadas do Direito Penal.
- b) As contravenções laborais encontram-se previstas na Lei Geral do Trabalho, no Regime de Multas por Contravenção à LGT, na Lei da Greve, na Lei de Bases da Protecção Social e no Regime Jurídico da Vinculação e de Contribuição da Protecção Social Obrigatória.
- c) As contravenções previstas no RMCLGT prescrevem decorridos dois anos a contar da data em que tenham sido praticadas, constituindo o levantamento do auto de notícia uma causa interruptiva da prescrição da contravenção.
- d) A fixação da multa concreta a aplicar ao contraventor é efectuada pela entidade com competência para a confirmação do auto de notícia, em função da gravidade da infracção e da culpa do contraventor
- e) As contravenções previstas no RJVCPSO prescrevem no prazo de cinco anos a contar da data em que foram praticadas, com a excepção das que resultarem em dívida a Entidade Gestora da Protecção Social Obrigatória que permanecem válidas no decurso do tempo. Constituindo causas de interrupção da prescrição o levantamento do auto de notícia ou a prática de qualquer acto que faça fé em juízo.
- f) A IGT leva a cabo acções fundamentalmente de natureza preventiva, actuando de forma pedagógica nos primeiros contactos com os fiscalizados, e coercivamente nos subsequentes, de forma oficial ou oficiosa.
- g) Os Tribunais não desencadeiam inspecções oficiosas, nem sequer existe mecanismo legal para esse efeito.

- h) O auto de notícia elaborado pelos inspectores da IGT, que faz fé em juízo até prova em contrário, deverá conter todos os elementos necessários à correcta instrução pela IGT do respectivo procedimento contravencional.
- i) Após confirmação do auto de notícia a IGT deve remeter ao infractor o respectivo processo, onde conste o auto devidamente identificado, e os anexos ao mesmo, acompanhado do termo de notificação.
- j) Notificado do auto de notícia, e não se conformando com a multa aplicada pela IGT, pode o infractor reclamar para o Delegado Provincial de Trabalho, no caso de a multa ser superior a cinco vezes a remuneração mínima mensal estabelecida para a Função Pública.
- k) A reclamação, que tem efeito suspensivo da multa aplicada, deverá conter alegações e fundamentação, podendo o infractor requerer a anulação ou revisão do auto de notícia em sede do qual lhe foi aplicada uma multa.
- l) O procedimento contravencional laboral angolano padece de uma dupla competência jurisdicional (Sala de Trabalho dos Tribunais Provinciais e IGT).
- m) É da competência exclusiva da IGT aplicar as multas em sede de processo contravencional laboral.
- n) Não há lugar à execução do valor das multas aplicadas pela prática de contravenções laborais não liquidadas pelos infractores.
- o) A Sala do Contencioso Fiscal e Aduaneiro poderia assumir a competência para a execução das multas aplicadas pela prática de contravenções laborais e em sede de outros procedimentos contravencionais, colmatando o vazio existente após a extinção dos Tribunais das Execuções Fiscais.
- p) A tramitação do processo por transgressão administrativa inicia-se com a notificação por transgressão e rege-se pelas Normas de Procedimento da Actividade Administrativa.
- q) O recurso da decisão que aplicar uma coima ao infractor pela prática de uma transgressão administrativa segue o regime dos recursos gratuitos e contenciosos sujeitos aos termos gerais do Direito Administrativo e do Direito do Contencioso Administrativo.
- r) A Lei do Exercício das Actividades Comerciais e Serviços fixa o prazo de 15 dias após a notificação da decisão ao arguido, para que este proceda ao pagamento da multa que lhe foi aplicada.

- s) Salva a LEACS que a aplicação de qualquer medida sancionatória deve ser precedida de audiência do arguido, concretizando o seu direito de defesa.
- t) Dispõe a LEACS que o infractor pode reclamar ou recorrer da decisão sancionatória, primeiro interpondo o recurso hierárquico e posteriormente o contencioso a correr trâmites na Sala do Cível e Administrativo do Tribunal Provincial competente.
- u) A Lei das Instituições Financeiras define o prazo de 15 dias úteis a partir do seu conhecimento pelo arguido para a interposição do recurso da decisão que tenha aplicado uma sanção sendo a petição apresentada ao Organismo de Supervisão.
- v) A Sala do Cível e Administrativo do Tribunal Provincial da Comarca de Luanda é competente para a impugnação, revisão e execução das decisões do Organismo de Supervisão.
- w) O Código Aduaneiro prevê que a aplicação da pena de multa deve ser precedida do correspondente processo fiscal aduaneiro, em sede do qual deverá ser garantido ao arguido o direito de defesa.
- x) Compete à Sala do Contencioso Fiscal e Aduaneiro do Tribunal Provincial da área da Repartição Fiscal a que couber a direcção e gestão do processo ou à Sala do Cível e Administrativo quando aquela não exista, proceder à execução do valor referente a multas não pagas aplicadas em processo de transgressão fiscal.
- y) Nos termos do Código da Estrada o auto de notícia, devidamente elaborado, faz fé em juízo sobre os factos presenciados pelo autuante, até prova em contrário.
- z) Dispõe a Lei da Marinha Mercante, Portos e Actividades Conexas que simultaneamente com as multas e em função da gravidade da infracção e da culpa do agente, podem ser aplicadas sanções acessórias.
- aa) A admoestação verbal e a censura registada, encontram-se consagradas na LMMPAC.
- bb) Na determinação da coima concreta aplicada pela prática das infracções previstas no Regime das Actividades de Transformação, Armazenagem, Distribuição, Transporte e Comercialização de Produtos Petrolíferos, deve ter-se em conta a gravidade da infracção cometida, a perigosidade da infracção para a segurança e saúde das pessoas, o grau de culpabilidade do infractor e a conduta do infractor posterior à prática da infracção.
- cc) As decisões tomadas no âmbito de processo contravencionais instaurados por infracção à Lei do Recrutamento de Pessoal para a Execução das Operações Petrolíferas são passíveis de impugnação.

- dd) O ordenamento jurídico angolano, no que concerne ao Direito de mera ordenação social e ao procedimento contravencional laboral carece de alterações legislativas.
- ee) A criação de um Regime Geral das Contra-Ordenações e de um Regime Processual das Contra-Ordenações Laborais nos termos constantes da nossa dissertação, contribuiria para uma eficaz justiça administrativa em geral, e laboral em particular, definindo-se em concreto quais as competências da IGT e da Sala do Trabalho do Tribunal Provincial.
- ff) No imediato, o juiz laboral que tiver em apreciação e julgamento um processo, no âmbito do qual detecte a prática de uma contravenção laboral, deveria mandar extrair certidão e remetê-la à IGT para a instrução do procedimento contravencional laboral.

Bibliografia

- ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de - *Comentário do Regime Geral das Contra-Ordenações à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*. 1.^a ed. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2011.
- ANTUNES, Manuel Ferreira - *Contra-Ordenações e Coimas Regime Geral*. 2.^a ed. Lisboa: Petrony Editora, 2013.
- ANDRADE, Costa - *Contributo para o conceito de contra-ordenação*, Direito e Economia, Anos VI e VII, 1980/1981.
- CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA Vital - *A Constituição da República Portuguesa Anotada*. 4.^a ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.
- CORREIA, Eduardo - Direito Penal e Direito de Mera Ordenação Social. Coimbra: *Boletim da Faculdade de Direito*, 1973, Vol. XLIX, p. 273.
- DANTAS, António Leones - *Direito das Contra-Ordenações Questões Gerais*. 2.^a ed. Braga: AEDUM, 2011.
- DIAS, Gomes - *Breves Reflexões Sobre o Processo de Contra-Ordenação*, Lisboa: Escola Superior de Polícia, 1985.
- DIAS, Jorge de Figueiredo - *Para uma dogmática do Direito Penal Secundário*. Direito e Justiça, 1990, IV Vol.
- DIAS, Jorge de Figueiredo, *Direito Processual Penal* - Reimpressão da 1.^a ed. (1974) Coimbra: Coimbra Editora, 2004.
- MENDES, António de Oliveira e CABRAL, José dos Santos - *Notas ao Regime Geral das Contra-Ordenações e Coimas*. 3.^a ed. Coimbra: Almedina, 2009.
- MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui - *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 1.^a ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.
- MOUTINHO, José Lobo - *Direito das Contra-Ordenações*. 1.^a ed. Lisboa: Ensinar e Investigar, Universidade Católica Editora, 2008.
- OLIVEIRA, Mário Esteves de - *Direito Administrativo*. 2.^a ed. Coimbra: Almedina, 1980.
- PASSOS, Sérgio - *Contra-Ordenações – Anotações ao Regime Geral*. 1.^a ed. Coimbra: Almedina, 2004.
- PEREIRA, António Beça - *Regime Geral das Contra-Ordenações e Coimas*. 6.^a ed. Coimbra: Almedina, 2005.

- PINTO, Ana Luísa – *O Regime Geral das Contra-Ordenações*. 1.^a ed. Coimbra: Centro de Estudos e Formação Autárquica, 2006.
- PINTO, Frederico de Lacerda da Costa - *O ilícito de mera ordenação social e a erosão do princípio da subsidiariedade da intervenção penal*. Revista Portuguesa de Ciência Criminal (1997), pp. 7-100. Coimbra: Instituto de Direito Penal Económico e Europeu da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, *Direito Penal e Económico Europeu: textos doutrinários*. Coimbra: Coimbra Editora, 1998, I Vol..
- QUINTAS, Paula e QUINTAS, Hélder - *Manual do Direito do Trabalho e do Processo do Trabalho*. 2.^a ed. Coimbra: Almedina, 2012.
- ROXIN, Claus – *Problemas fundamentais de Direito Penal*. 2.^a ed. Lisboa: Edições Veja, 1993.
- ROXO, Manuel M. e OLIVEIRA, Luís C. - *O Processo de Contra-Ordenação Laboral e de Segurança Social*. 1.^a ed. Coimbra: Almedina, 2009.
- SANTOS, Manuel Simas e SOUSA, Jorge Lopes de - *Contra-ordenações – Anotações ao Regime Geral*. 6.^a ed. Lisboa: Áreas Editora, 2011.
- SOARES, João Ribeiro - *Contra-Ordenações Laborais – Regime Jurídico (Anotado)*. 3.^a ed. Coimbra: Almedina, 2011.