

# 3

## Algumas notas sobre as contraordenações no Regime Geral de Prevenção da Corrupção

Ana Sirage Coimbra

**Resumo:** O presente artigo apresenta os aspetos gerais do regime contraordenacional do Regime Geral de Prevenção da Corrupção aprovado pelo Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, assinalando algumas das suas especificidades em relação ao Regime Geral das Contraordenações.

**Abstract:** This article presents the general aspects of the administrative offence regime of the General Regime for the Prevention of Corruption approved by Decree-Law n.º 109-E/2021, of 9th December, pointing out some of its specificities in relation to the General Regime of Administrative Offences.

**Palavras-Chave:** Regime Geral de Prevenção da Corrupção, Contraordenações, Procedimento

**Keywords:** General Regime for the Prevention of Corruption, Administrative Offenses, Procedure

Para além da criação do Mecanismo Nacional Anticorrupção, o Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, instituiu o regime geral de prevenção da corrupção (doravante RGPC). Conforme resulta do preâmbulo do mencionado diploma legal, o regime geral da prevenção da corrupção “retira do domínio da *soft law* a implementação de instrumentos como os programas de cumprimento normativo, os quais deverão incluir os planos de prevenção ou gestão de riscos, os códigos de ética e de conduta, programas de formação, os canais de denúncia e a designação de um responsável pelo cumprimento normativo. São previstas sanções, nomeadamente contraordenacionais, aplicáveis quer ao setor público, quer ao setor privado, para a não adoção ou adoção deficiente ou incompleta de programas de cumprimento normativo”. De acordo com o disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 4.º do RGPC, a sua aplicação é acompanhada pelo Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC), a quem compete, sem prejuízo das demais competências previstas na lei, instaurar, instruir e decidir os processos relativos

à prática das contraordenações previstas no mencionado regime legal.

Integrados no Capítulo IV do RGPC (Regime Sancionatório), os artigos 20.º a 31.º da Secção I versam sobre o regime contraordenacional aplicável às infrações ao regime geral da prevenção da corrupção – ver o Anexo I, com um resumo dos ilícitos contraordenacionais associados.

À semelhança do que já sucede com outros diplomas especiais (como, por exemplo, o Código dos Valores Mobiliários, o Regime Geral das Infrações Tributárias, a Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais ou o Regime Processual das Contraordenações Laborais e de Segurança social), o legislador adotou um conjunto de normas específicas que prevalecem sobre o Regime Geral das Contraordenações (Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, na sua redação em vigor), cuja aplicação subsidiária apenas acontece nos casos omissos – cf. artigo 31.º do RGPC. Esta opção segue uma tendência que se tem vindo a verificar no ordenamento jurídico português, caracterizada pela multiplicação de regimes sancionatórios sectoriais, tornando cada vez mais complexo legislar um único “Código de Processo Contraordenacional”, aplicável de forma transversal, independentemente da área de regulação e/ou atividade. De acordo com Brandão (2016: 440)<sup>1</sup>, alcançar o direito regulatório bem como as “várias dimensões de que ele se compõe – incluindo naturalmente as de carácter sancionatório, onde, quase como que por definição, se conta o direito contra-ordenacional – implica assim necessariamente a sua interpretação no modelo de Estado Garantidor, atendendo

1. BRANDÃO, Nuno. *Crimes e Contra-Ordenações: da Cisão à Convergência Material*, Coimbra: Coimbra Editora, S.A., 2016.

sobretudo aos fins que nele conformam a responsabilidade pública de garantia.

No que diz respeito à responsabilidade dos infratores, o n.º 1 do artigo 21.º do RGPC estabelece que a prática das contraordenações previstas no mencionado regime será imputável a pessoas singulares ou a pessoas coletivas ou entidades equiparadas, nos termos constantes dos n.ºs 2 a 5 do citado artigo 21.º, ou seja:

- 1) No caso de pessoas coletivas ou entidades equiparadas, a responsabilidade pelas contraordenações pressupõe que os factos tenham sido praticados pelos titulares dos seus órgãos, mandatários, representantes ou trabalhadores, no exercício das respetivas funções ou em seu nome e por sua conta<sup>2</sup> (cf. n.º 2 do artigo 21.º do RGPC). Caso fique provado que o agente da pessoa coletiva atuou contra ordens ou instruções expressas do ente coletivo, aquela responsabilidade ficará afastada (cf. n.º 3 do artigo 21.º do RGPC);
- 2) Quando pratiquem os factos ou quando, conhecendo ou devendo conhecer a sua prática, não forem adotadas medidas adequadas para os fazer cessar, também poderão ser responsabilizados os titulares do órgão de administração ou dirigentes das pessoas coletivas ou entidades equiparadas, o responsável pelo cumprimento normativo, bem como os responsáveis pela direção ou fiscalização de áreas de atividade em que seja praticada alguma contraordenação (cf. n.º 4 do artigo 21.º do RGPC);

2. A propósito da responsabilidade das pessoas coletivas, ver o Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 11/2013, Diário da República, 2ª Série, n.º 178, de 16-09-2013, que se pronunciou nos seguintes termos: «[...] 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 coletiva ou equiparada, desde que atuem no exercício das suas funções ou por causa delas. 5. A responsabilidade contraordenacional das pessoas coletivas 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 coletiva, mas que não precisa de ser identificada nem individualizada».

Salienta-se, porém, que nas situações abrangidas pelo n.º 4 do artigo 21.º do RGPC, o legislador quis deixar claro que a responsabilidade das pessoas coletivas não exclui nem depende da responsabilidade individual dos agentes (cf. n.º 5 do artigo 21.º do RGPC). Assim, diversamente do que ocorre com o n.º 2 do artigo 21.º do RGPC (em que a atuação do agente individual contra ordens expressas pessoa coletiva exclui a responsabilidade daquela), esta norma estabelece uma corresponsabilização das pessoas singulares que exerçam os cargos abrangidos pelo n.º 4 do artigo 21.º do RGPC, atendendo aos especiais deveres de diligência inerentes às suas funções, respetivamente:

- a) Titulares do órgão de administração ou dirigentes das pessoas coletivas ou entidades equiparadas;
- b) Responsável pelo cumprimento normativo (de acordo com o n.º 2 do artigo 5.º do RGPC, as entidades abrangidas<sup>3</sup> devem designar, como elemento da direção superior ou equiparado, um responsável pelo cumprimento normativo, que garanta e controle a aplicação do programa de cumprimento normativo);
- c) Responsáveis pela direção ou fiscalização de áreas de atividade em que seja praticada alguma contraordenação.

3. As pessoas coletivas, as sucursais e os serviços abrangidos pelos n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º do RGPC são abreviadamente referidos como entidades abrangidas (n.º 3 do artigo 2.º do RGPC), respetivamente:

- a) Pessoas coletivas com sede em Portugal que empreguem 50 ou mais trabalhadores e sucursais em território nacional de pessoas coletivas com sede no estrangeiro que empreguem 50 ou mais trabalhadores;
- b) Serviços e pessoas coletivas da administração direta e indireta do Estado, das regiões autónomas, das autarquias locais e do setor público empresarial que empreguem 50 ou mais trabalhadores, e ainda entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo e ao Banco de Portugal, sem prejuízo do disposto no n.º 4 (que estabelece que o Banco de Portugal não se encontra sujeito ao disposto no RGPC nas matérias referentes à sua participação no desempenho das atribuições cometidas ao Sistema Europeu de Bancos Centrais).

Para Marques da Silva (2021: 30-31)<sup>4</sup>, um tema interessantíssimo “que tem vindo a ganhar relevo na doutrina é o da responsabilidade dos administradores de direito que não cumprem os seus deveres. Esta realidade não tem merecido grande atenção da doutrina e da jurisprudência, mas vem ganhando relevo porque é juridicamente inadmissível que alguém assuma uma função e voluntariamente não a cumpra. É relevante sobretudo nos casos em que da titularidade do cargo resultam deveres de agir – e são cada vez mais – e o administrador não cumpre esses deveres. Tem de ser responsabilizado pela sua omissão se se verificarem os demais pressupostos da responsabilização”.

Outro detalhe que importa assinalar no RGPC, é a diferenciação estabelecida entre a responsabilidade pela contraordenação, e a responsabilidade civil pela coima<sup>5</sup>. Com a epígrafe “Responsabilidade subsidiária”, o artigo 22.º do RGPC determina que nas condições previstas nas alíneas a) e b) do n.º 1, os titulares do órgão de administração ou dirigentes das pessoas coletivas ou entidades equiparadas serão subsidiariamente responsáveis pelo pagamento das coimas aplicadas por contraordenações. Caso existam várias pessoas responsáveis, a sua responsabilidade será solidária – cf. n.º 2 do artigo 22.º do RGPC.

Quanto às sanções acessórias, mantendo os pressupostos da gravidade do facto e da culpa do agente para o seu decretamento, o RGPC individualizou a sanção publicidade da condenação<sup>6</sup>, restringindo a sua aplicação às pessoas coletivas de direito privado que pratiquem alguma das contraordenações previstas no n.º 1 do artigo 20.º. Ainda que o n.º 1 do artigo 23.º do RGPC omita da sua redação a expressão “simultaneamente com a coima”, essa exigência

4. SILVA, Germano Marques da. *Responsabilidade Penal dos Dirigentes das Sociedades*, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2021.

5. Com normas análogas ver, a título de exemplo, o artigo 8.º do Regime Geral das Infrações Tributárias, ou o artigo 8.º da Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais.

6. O elenco das sanções acessórias admitidas pelo Regime Geral das Contraordenações consta do artigo 21.º do referido diploma, cujo n.º 3 estabelece que a lei pode determinar os casos em que deva dar-se publicidade à punição por contraordenação – como se verifica no RGPC.

decorre do Regime Geral das Contraordenações, atendendo às características das sanções acessórias. A propósito do princípio da acessoriedade das sanções acessórias, Pinto de Albuquerque (2022: 128-129)<sup>7</sup> refere que “consiste na dependência em relação à sanção principal da coima (artigo 31.º). Tratando-se de sanção acessória, ela depende da aplicação de uma sanção principal (a coima) e deve ser aplicada na sentença, de acordo com os critérios legais de determinação da medida concreta da sanção principal, isto é, de harmonia com a gravidade da infração e com a culpa do agente.”

A figura da suspensão do processo (cf. artigo 24.º do RGPC) também é específica do RGPC, inexistindo configuração análoga no Regime Geral das Contraordenações. A sua aplicabilidade está dependente da verificação cumulativa de três pressupostos, a saber:

- 1) Temos que estar perante um ilícito contraordenacional que conforme uma irregularidade sanável;
- 2) Em que o agente demonstre um reduzido grau de culpa; e
- 3) Em que não exista condenação anterior por contraordenação da mesma natureza.

Nestes casos, o procedimento contraordenacional será suspenso, notificando-se o infrator para, dentro de determinado prazo fixado para o efeito, sanar a irregularidade em que incorreu. Se a irregularidade for sanada, o processo deve ser arquivado, não podendo ser reaberto. Caso o incumprimento não seja regularizado dentro do prazo fixado, o processo contraordenacional terá que prosseguir – cf. n.ºs 2 e 3 do artigo 24.º do RGPC.

7. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de. *Comentário do Regime Geral das Contraordenações – à luz da Constituição da República, da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, 2.ª edição atualizada*, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2022.

Relativamente ao regime de notificações no RGPC (distinto do Regime Geral das Contraordenações<sup>8</sup>), regem os artigos 25.º (com a epígrafe “Notificações”) e artigo 26.º (com a epígrafe “Notificações ao mandatários e testemunhas”). Realçamos que sempre que esteja em causa a comunicação ao arguido da nota de ilicitude ou da decisão que lhe aplique coima, sanção acessória ou admoestação, as notificações deverão ser efetuadas através de carta registada com aviso de receção ou pessoalmente, se necessário através das autoridades policiais (salvo quando o interessado receba presencialmente cópia de ata ou assento do ato a que assista, situação em que se considera imediatamente notificado) – n.ºs 3 e 9 do artigo 25.º do RGPC. As mesmas regras serão aplicáveis à notificação do Mandatário constituído no processo e às testemunhas<sup>9</sup>, conforme decorre do n.º 5 do artigo 26.º do RGPC. O artigo 25.º, n.º 10 prevê ainda a possibilidade de realização de notificações através do Serviço Público de Notificações Eletrónicas nos termos do Decreto-Lei n.º 93/2017, de 1 de agosto, sempre que o notificando tenha a ele aderido.

Acerca do direito de audiência e defesa do arguido, o n.º 2 do artigo 27.º do RGPC estabelece que uma vez notificado da nota de ilicitude, o arguido poderá apresentar defesa escrita e oferecer meios de prova, no prazo de 15 dias úteis.

Sobre o pagamento voluntário da coima, o n.º 1 do artigo 28.º do RGPC admite essa possibilidade

independentemente do montante da coima<sup>10</sup>. No entanto, ainda que esse pagamento possa ser efetuado em qualquer etapa do processo, tal terá que ocorrer antes da prolação da decisão administrativa. Nestas situações, a coima será liquidada pelo mínimo, sem prejuízo das custas que forem devidas. Salvaguarda-se, porém, que o pagamento voluntário da coima não afasta a eventual de aplicação de sanções acessórias – cf. n.º 1 do artigo 28.º do RGPC.

Por último, saudamos a inclusão do artigo 30.º do RGPC, quando determina que a falta ou a impossibilidade de comparência do arguido, das testemunhas ou de outros intervenientes processuais não obsta a que o processo de contraordenação siga os seus termos. Esta norma contribuirá, certamente, para evitar a utilização abusiva de expedientes processuais, com o objetivo único de protelar os processos até a sua prescrição.

Não obstante, considerando a vasta doutrina e jurisprudência sobre a matéria, estamos certas de que a manutenção do reenvio para o Regime Geral das Contraordenações (RGCO) em tudo o que não se encontre previsto no RGPC, continuará a originar muitas dúvidas de interpretação associadas à aplicação subsidiária, quer do RGCO, quer do Código Penal e de Processo Penal (por força do disposto nos artigos 32.º e 41.º do RGCO). Para Leones Dantas (2023: 11)<sup>11</sup>, um entendimento do «Direito das Contraordenações atual exige igualmente a ponderação dos seus segmentos abrangidos pelos chamados “regimes especiais”, por força das alterações introduzidas por estes em partes do regime substantivo e processual constante do Regime Geral, muitas delas ditadas pela intenção de transpor institutos do Direito

8. Sobre esta temática, da autora Coimbra, Ana Sirage. *O Regime das notificações no processo contraordenacional – à luz do Regime Geral das contraordenações*. Portugal: Petrony Editora. 2018.

9. De acordo com o n.º 3 do artigo 27.º do RGPC, podem ser arroladas até um máximo de sete testemunhas, considerando-se não escritos os nomes das testemunhas que, no rol, ultrapassem este número. Acerca da comparência das testemunhas aos atos processuais, as regras constam do artigo 29.º do RGPC. Em prol da celeridade processual, salientamos o teor do n.º 6 do artigo 29.º do RGPC, que estabelece que a diligência de inquirição de testemunhas ou peritos apenas pode ser adiada uma única vez, ainda que a falta à primeira marcação tenha sido considerada justificada.

10. Contrariamente ao que sucede no Regime Geral das Contraordenações, dado que por força do disposto no artigo 50.º-A, o pagamento voluntário da coima apenas é admitido até metade dos montantes máximos previstos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 17.º do RGCO, isto é, coimas até ao valor €1.870,49, para as pessoas singulares, e €22.445,91 para pessoas coletivas (independentemente de se tratar de contraordenações dolosas ou por negligência).

11. DANTAS, António Leones. *Direito Processual das Contraordenações*, Coimbra: Edições Almedina S.A., 2023.

Penal e do Processo Penal para o Direito das Contraordenações, face ao silêncio daquele regime sobre os institutos abrangidos». Caberá ao MENAC e aos tribunais contribuir para essa reflexão, nas decisões administrativas ou judiciais que venham a ser proferidas pela prática das contraordenações previstas no RGPC.

## BIBLIOGRAFIA

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

**Brandão, Nuno, (2016).** *Crimes e Contra-Ordenações: da Cisão à Convergência Material*, Coimbra: Coimbra Editora, S.A,

**Dantas, António Leones, (2023).** *Direito Processual das Contraordenações*, Coimbra: Edições Almedina S.A.

**Silva, Germano Marques da, (2021).** *Responsabilidade Penal dos Dirigentes das Sociedades*, Lisboa: Universidade Católica Editora.

### NOTA BIOGRÁFICA:

Ana Sirage Coimbra  
Mestre em Direito Judiciário e em Administração Pública pela Universidade do Minho  
Jurista na Administração Pública  
Investigadora no Centro de Investigação em Justiça e Governação (JusGov) da Escola de Direito da Universidade do Minho  
<https://orcid.org/0009-0000-5368-1733>

## ANEXO I

### Artigo 20.º do Regime Geral de Prevenção da Corrupção (Contraordenações)

CONTRAORDENAÇÃO	MOLDURA DE COIMA	
	Pessoa singular	Pessoa coletiva ou equiparada
A não adoção ou implementação do PPR ou a adoção ou implementação de um PPR a que falte algum ou alguns dos elementos referidos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 6.º – <b>artigo 20.º, n.º 1, alínea a)</b>	Até (euro) 3740,98	De (euro) 2000,00 a (euro) 44 891,81
A não adoção de um código de conduta ou a adoção de um código de conduta que não considere as normas penais referentes à corrupção e às infrações conexas ou os riscos da exposição da entidade a estes crimes, nos termos do n.º 1 do artigo 7.º – <b>artigo 20.º, n.º 1, alínea b)</b>		
c) A não implementação de um sistema de controlo interno, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 15.º – <b>artigo 20.º, n.º 1, alínea b)</b>		
	Pessoa singular	Pessoa coletiva ou equiparada
A não elaboração dos relatórios de controlo do PPR nos termos do n.º 4 do artigo 6.º – <b>artigo 20.º, n.º 3, alínea a)</b>	Até (euro) 2500,00	De (euro) 1000,00 a (euro) 25 000,00
A não revisão do PPR nos termos do n.º 5 do artigo 6.º – <b>artigo 20.º, n.º 3, alínea b)</b>		
A não publicitação do PPR e dos respetivos relatórios de controlo aos trabalhadores, nos termos do n.º 6 do artigo 6.º – <b>artigo 20.º, n.º 3, alínea c)</b>		
A não comunicação do PPR ou dos respetivos relatórios de controlo nos termos dos n.ºs 7 e 8 do artigo 6.º – <b>artigo 20.º, n.º 3, alínea d)</b>		
A não elaboração do relatório previsto no n.º 3 do artigo 7.º ou a elaboração do relatório sem identificação de algum ou alguns dos elementos previstos nesse número – <b>artigo 20.º, n.º 3, alínea e)</b>		
A não revisão do código de conduta, nos termos do n.º 4 do artigo 7.º – <b>artigo 20.º, n.º 3, alínea f)</b>		
A não publicitação do código de conduta aos trabalhadores, nos termos do n.º 5 do artigo 7.º – <b>artigo 20.º, n.º 3, alínea g)</b>		
A não comunicação do código de ética e dos pertinentes relatórios nos termos dos n.ºs 6 e 7 do artigo 7.º – <b>artigo 20.º, n.º 3, alínea h)</b>		