

**UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA**

**FACULDADE DE DIREITO DE LISBOA**

**A Desnecessidade da Exequibilidade Imediata da Coima no Novo Regime  
Jurídico da Concorrência à Luz do Princípio da Presunção de Inocência e  
do Direito de Acesso aos Tribunais**



**UNIVERSIDADE  
CATÓLICA  
PORTUGUESA**

*Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Católica Portuguesa  
para obtenção do grau de Mestre por Teresa de Lima Mayer Alves Moreira  
sob orientação do Professor Doutor José Lobo Moutinho.*

Mestrado Forense

Lisboa

18 de Junho de 2014

*Aos meus Pais.*

Um especial Agradecimento:

Ao Professor José Lobo Moutinho não só pela orientação como por tudo o que com ele aprendi em matéria de Direito das contra-ordenações.

Ao Professor Luís Fábrica e ao Dr. António Pina, pela revisão geral e pelo tempo.

À Catarina Graça pela colaboração permanente na recolha e tratamento de dados bibliográficos.

## ÍNDICE

Introdução.....	6
I. Projecção da natureza contra-ordenacional das infracções às regras da concorrência nas garantias de defesa do arguido .....	8
1.1. A busca por um critério material de distinção entre crimes e contra-ordenações .....	8
1.2. As garantias de defesa do arguido .....	12
II. Da garantia da presunção de inocência e sua aplicabilidade aos processos contra-ordenacionais.....	17
2.1. Vertentes do princípio .....	17
2.2. Aplicabilidade ao processo contra-ordenacional.....	20
III. Da Incompatibilidade do efeito devolutivo da impugnação judicial da coima com o princípio da presunção da inocência .....	27
IV. Efeito devolutivo da impugnação judicial da coima vs direito de acesso aos tribunais do arguido.....	33
4.1. Desnecessidade da exequibilidade imediata da coima .....	33
4.2. A prestação de caução para efeitos de suspensão da eficácia.....	42
V. Breve apreciação crítica.....	44
VI. Conclusões .....	46
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>48</b>
<b>JURISPRUDÊNCIA .....</b>	<b>56</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>64</b>

## **SIGLAS E ABREVIATURAS PRINCIPAIS:**

- Ac. - Acórdão
- AdC - Autoridade da Concorrência
- al. / als. - Alínea/ alíneas
- art. / arts. - Artigo/ artigos
- CEDH - Convenção Europeia dos Direitos do Homem
- Cf. - Confrontar
- CP - Código Penal
- CPA - Código do Procedimento Administrativo
- CPP - Código de Processo Penal
- CPPT - Código do Procedimento e do Processo Tributário
- CPTA - Código do Processo nos Tribunais Administrativos
- CRP - Constituição da República Portuguesa
- CVM - Código dos Valores Mobiliários
- LGT - Lei Geral Tributária
- MoU - Memorando de Entendimento sobre as condicionalidades de Política Económica de 17 de Maio de 2011
- MP - Ministério Público
- N.º / n.ºs - Número / números
- NRJC - Novo Regime Jurídico da Concorrência
- Ob. cit. - Obra citada
- p. / pp. - Página / páginas

- Proc. - Processo
- RGCO - Regime Geral das Contra-ordenações
- RGICSF - Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras
- ss. - Seguintes
- STA - Supremo Tribunal Administrativo
- STJ - Supremo Tribunal de Justiça
- TC - Tribunal Constitucional
- TCA - Tribunal Central Administrativo
- TEDH - Tribunal Europeu dos Direitos do Homem
- TFUE - Tratado de Funcionamento da União Europeia
- TJUE - Tribunal de Justiça da União Europeia
- TRC - Tribunal da Relação de Coimbra
- TRE - Tribunal da Relação de Évora
- TRL - Tribunal da Relação de Lisboa
- TPI - Tribunal de Primeira Instância
- UE - União Europeia
- Vd. - *Vide*

**Nota:** Toda a bibliografia e legislação citada encontra-se nas Referências, com os respectivos links. A bibliografia não citada encontra-se enumerada separadamente.

## INTRODUÇÃO

A grave crise económico-financeira que Portugal tem vindo a atravessar nos últimos anos levou a que a reforma da legislação da concorrência se tornasse uma prioridade nos programas de resgate da economia Portuguesa.

Tendo por base essa premissa, a 17 de Maio de 2011 foi celebrado entre o Governo Português, por um lado, e a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, por outro, um Memorando de Entendimento sobre as condicionalidades de Política Económica, no qual Portugal se comprometeu a “*adoptar medidas para melhorar a celeridade e a eficácia da aplicação das regras da concorrência*”<sup>1</sup> tendo-se comprometido em particular a “*estabelecer um tribunal especializado no contexto das reformas do sistema judicial*” e a “*propor uma revisão da Lei da Concorrência, tornando-a o mais autónoma possível do Direito Administrativo e do Código do Processo Penal e mais harmonizada com o enquadramento legal da concorrência da UE*”<sup>2</sup>.

No seguimento do compromisso assumido pelo Governo Português, e após consulta pública, foi submetida à Assembleia da República, a PROPOSTA DE LEI N.º 45/XII, a qual aprovou o novo regime da concorrência, que se encontra actualmente na Lei n.º 19/2012 de 8 de Maio, dando-se assim cumprimento aos compromissos assumidos por Portugal no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira.

O novo regime de recursos judiciais, previsto no Capítulo X da nova lei da concorrência, consagra o efeito meramente devolutivo da impugnação judicial da coima e a possibilidade da *reformatio in pejus*<sup>3</sup>, reflectindo as intenções do MoU de tornar a aplicação das regras da concorrência mais célere e autónoma do processo penal.

Neste quadro, a questão que se quer abordar é a de saber se a execução imediata da coima não coloca em causa a presunção de inocência do arguido, por consistir numa antecipação da aplicação da sanção principal.

---

<sup>1</sup> Ponto 7.20 do MoU.

<sup>2</sup> A versão oficial do MoU está redigida na língua inglesa, sendo que os excertos feitos contam do texto da tradução oficial Portuguesa estabelecida pelo Ministério das Finanças e disponível em: [http://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou\\_pt\\_20110517.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou_pt_20110517.pdf)

<sup>3</sup> Cf. n.º 4 do artigo 84.º e n.º 1 do artigo 88.º do NRJC.

Aferir-se-á ainda da compatibilidade da exequibilidade imediata da coima com o direito do arguido de acesso aos tribunais, sobretudo quando conjugada com a consagração da *reformatio in pejus*.

São questões com especial interesse, tendo em conta que estamos perante um regime que, para além de ser recente, contraria tanto as soluções estabelecidas na anterior lei da concorrência como as soluções consagradas no regime geral das contra-ordenações e no direito penal e processual penal.

Por outro lado, estas alterações revelam uma intenção clara de forçar a conformação do arguido com a decisão condenatória administrativa, aumentando as probabilidades de ser a administração a ter a “última palavra”, tratando-se, por isso, de medidas cuja legitimidade vale a pena questionar.

Para que esta questão seja resolvida em termos adequados, iremos pronunciar-nos fundamentalmente acerca:

- i) Da natureza contra-ordenacional das infracções às regras da concorrência e da sua relevância na delimitação do regime das garantias de defesa do arguido;
- ii) Do princípio da presunção da inocência, justificando a sua aplicabilidade ao processo contra-ordenacional e aferindo da compatibilidade da exequibilidade imediata da coima com o mesmo;
- iii) Do direito do arguido de acesso aos tribunais face à conjugação do efeito meramente devolutivo com a *reformatio in pejus*;
- iv) Por último, faremos uma breve apreciação crítica acerca das soluções consagradas.

## **I. PROJEÇÃO DA NATUREZA CONTRA-ORDENACIONAL DAS INFRAÇÕES ÀS REGRAS DA CONCORRÊNCIA NAS GARANTIAS DE DEFESA DO ARGUIDO**

### **1.1. A busca por um critério material de distinção entre crimes e contra-ordenações**

Dispõe o artigo 67.º do NRJC que, “*sem prejuízo da responsabilidade criminal e das medidas administrativas a que houver lugar, as infracções às normas previstas na presente lei e no direito da União Europeia cuja observância seja assegurada pela Autoridade da Concorrência constituem contraordenação punível nos termos do disposto no presente capítulo*”.

Esta norma afirma, como princípio geral, a natureza contra-ordenacional das infracções em matéria de concorrência, estando em sintonia com a opção tomada a nível Europeu (cf. artigo 103.º do TFUE e Regulamento n.º 1/2003 do Conselho, de 16 de Dezembro).

Estamos, portanto, no âmbito do ilícito de mera ordenação social, o qual encontra a sua disciplina geral no Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, diploma que consagra o RGCO<sup>4</sup>.

É precisamente neste diploma que está consagrada a definição de contra-ordenação como sendo “*todo o facto ilícito e censurável que preencha um tipo legal no qual se comine uma coima*” (cf. artigo 1.º do RGCO).

Ao confrontarmos esta definição com o conceito de crime [cf. artigos 1.º, al. a), do CPP e artigo 1.º do CP], facilmente nos apercebemos de que o regime geral das contra-ordenações optou por um critério formal de distinção entre contra-ordenação e crime, nomeadamente o da cominação de uma coima em vez de uma pena.

---

<sup>4</sup> O regime geral das contra-ordenações foi pela primeira vez instituído em Portugal pelo Decreto-lei n.º 232/79, de 24 de Junho, tendo sido aprovado por Eduardo Correia, então Ministro da Justiça. O regime inspirou-se na legislação alemã, distinguindo-se por não ter incluído qualquer norma sancionadora na qual seja cominada uma coima. Não obstante, o diploma tinha aplicação imediata. Este regime trouxe dúvidas quanto à sua constitucionalidade uma vez que a CRP não fazia qualquer referência ao regime das contra-ordenações, sendo que o Decreto-Lei não tinha sido elaborado sob autorização legislativa e, por outro lado, existia uma incerteza no que diz respeito à capacidade das autoridades administrativas para processar e julgar contra-ordenações. Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 411-A/79, de 1 de Outubro, revogou as disposições do artigo 1.º, n.º 3 e n.º 4, ficando prejudicada a aplicação imediata do diploma. Por fim, o diploma de 1979 veio a ser revogado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, que se encontra hoje em vigor apesar de ter sofrido já diversas alterações.



Tal critério, que pretendeu ser pragmático, não permite uma distinção de fundo entre crimes e contra-ordenações, uma vez que se baseia unicamente na utilização da palavra “coima” em vez de “pena”<sup>5</sup>.

Perante isto, a nossa Doutrina, longe de ter alcançado um consenso, procurou encontrar um critério material de distinção entre o ilícito contra-ordenacional e o penal.

Inicialmente, pretendeu-se alcançar uma distinção através de uma contraposição entre a ordem jurídica no geral e a ordem jurídica administrativa e mediante uma diferenciação entre aquilo que seria a ofensa a bens jurídicos, protegidos pela ordem jurídica no geral, e a violação de interesses administrativos ou meras desobediências, consistindo as contra-ordenações na violação de interesses administrativos protegidos pela ordem jurídica administrativa, o que legitimaria o poder sancionatório da administração.

Porém, esta via de diferenciação não fez carreira uma vez que num Estado de Direito democrático como o nosso “*não há qualquer distinção de fundo entre ordem jurídica e ordem jurídica administrativa: o Estado, como os indivíduos, estão sujeitos somente a uma ordem jurídica unitária*”<sup>6</sup>.

Houve ainda quem afirmasse existir uma diferença objectiva entre os ilícitos em análise, defendendo que a diferença entre o direito penal e o direito contra-ordenacional consistia no facto de o primeiro tutelar bens jurídicos assumidos pela consciência ético-social como fundamentais e indispensáveis à vida comunitária ou ainda aqueles que, embora tidos como fundamentais, o legislador entenda como suficiente e adequada a sua inclusão no âmbito de tutela do direito contra-ordenacional, tendo em conta o princípio da subsidiariedade do direito penal<sup>7</sup>.

Eduardo Correia, pai do regime das contra-ordenações entre nós, defendeu um critério de distinção situado no plano ético. Afirmava o Autor que “*uma coisa será o direito criminal, outra coisa o direito relativo à violação de uma certa ordenação social, a cujas infracções correspondem reacções de natureza própria. Este é, assim, um aliud que, qualitativamente, se*

---

<sup>5</sup> Vide neste sentido José Lobo Moutinho, *Direito das contra-ordenações: ensinar e investigar*, Universidade Católica, 2008, pp. 29 e 30.

<sup>6</sup> Manuel Cavaleiro de Ferreira, *Lições de direito penal: parte geral I*, 4.ª ed., Verbo, 1992, p. 113.

<sup>7</sup> Américo Taipa de Carvalho, *Direito penal: parte geral: questões fundamentais*, Univ. Católica, 2003, p. 175 e ss.

*diferencia daquele, na medida em que o respectivo ilícito e as reacções que lhe cabem não são directamente fundamentáveis num plano ético-jurídico*<sup>8</sup>.

Esta tese não foi, porém, imune a críticas uma vez que nem todos concebem “*um ilícito ético-socialmente indiferente, mesmo que ele seja de mera ordenação social*”<sup>9</sup>.

Cavaleiro de Ferreira considerava mesmo não haver nenhuma distinção essencial entre o objecto jurídico dos crimes e das contra-ordenações, discordando da tese de Eduardo Correia uma vez que, para si, “*os interesses administrativos são, como os interesses individuais ou outros, bens jurídicos desde que tutelados pela ordem jurídica*” sendo que “*toda a ordem jurídica, enquanto impõe deveres, obriga em consciência*“, considerando que “*a menor ou maior eticidade, é sempre e ainda um problema de quantidade e não justifica a distinção essencial que se procura*”<sup>10</sup>.

Figueiredo Dias, por sua vez, ainda que discorde da possibilidade de existirem ilícitos ético-socialmente indiferentes, não abandona o critério da eticidade. Para o autor existem condutas a que “*antes independentemente do desvalor da ilicitude, corresponde, e condutas a que não corresponde, um mais amplo desvalor moral, cultural ou social. A conduta em si mesma, independentemente da sua proibição legal, é no primeiro caso axiologicamente relevante, no segundo caso axiologicamente neutra. O que no direito das contra-ordenações é axiologicamente neutro não é o ilícito, mas a conduta em si mesma, divorciada da proibição legal - sem prejuízo de, uma vez conexionada com este, ela passar a constituir substrato idóneo de um desvalor ético-social*”<sup>11</sup>.

Para efeitos de autonomização do direito contra-ordenacional, José Lobo Moutinho, ao contrário dos autores *supra* referidos, utiliza como “ponto de arranque” a administração e não a infracção.

Considera o Autor que há um conjunto de actividades que são de risco, por comportarem especiais perigos para bens juridicamente protegidos, devendo por isso ser subtraídas à regra geral da liberdade geral de acção dos cidadãos, incluindo a liberdade de iniciativa económica, ficando sujeitas a autorização e licença e vigilância institucionalizada.

---

<sup>8</sup> Eduardo Correia *et al.*, *Direito penal económico e europeu: textos doutrinários*, Vol. 1, Coimbra Editora, 1998, p. 9.

<sup>9</sup> Jorge de Figueiredo Dias, O movimento da descriminalização e o ilícito de mera ordenação social. In Eduardo Correia *et al.*, *op. cit.*, p. 26.; Vd, também entre nós Costa Andrade, Contributo para o conceito de contraordenação, In Eduardo Correia *et al.*, *op. cit.*, p. 99. ; Cavaleiro de Ferreira, *op. cit.*, p.113.

<sup>10</sup> Cavaleiro de Ferreira, *op. cit.*, p. 113.

<sup>11</sup> Figueiredo Dias, *op. cit.*, pp. 26 e 27.

No âmbito deste quadro, a Administração Pública terá o papel fundamental de assegurar que estas actividades de risco se desenvolvem em segurança, sem colocar em perigo os bens jurídicos tutelados, o que fundamenta a sua competência, não apenas vigiar e fiscalizar o cumprimento das regras de segurança de cada actividade, como também sancionar as infracções às mesmas.

Assim, os particulares, para que possam aceder a essas actividades de risco – a que o Autor chama actividades reservadas – terão de obter uma licença ou autorização, não lhes bastando o exercício da sua liberdade geral de acção.

Essa licença ou autorização, ao mesmo tempo que lhes permite aceder a essas actividades, será fonte de deveres especiais impostos pelas regras de segurança do sector em causa. Esses deveres especiais “já não são deveres funcionais estritamente internos próprios do Direito disciplinar (em sentido estrito), mas, simultaneamente, também não são deveres gerais dos cidadãos”<sup>12</sup>. Trata-se de deveres que vinculam apenas os cidadãos que exercem actividades pertencentes aos sectores administrativos regulados.

O direito das contra-ordenações é, assim, “o direito sancionatório das actividades reservadas – eis o primeiro passo da sua caracterização”<sup>13</sup>.

Porém, na óptica do Autor, a competência da autoridade administrativa é apenas o primeiro traço marcante do regime das contra-ordenações com que importa contar na procura da sua delimitação material<sup>14</sup>.

Deve ainda ser tida em conta a proximidade inegável existente entre o regime substantivo penal e o contra-ordenacional<sup>15</sup>, de tal forma que o RGCO previu mesmo a possibilidade de sobreposição material entre crime e contra-ordenação, consagrando a hipótese de concurso no seu artigo 20.º, segundo o qual “se o mesmo facto constituir simultaneamente crime e contra-ordenação, será o agente sempre punido a título de crime, sem prejuízo da aplicação das sanções acessórias previstas para a contra-ordenação”.

Esta norma, sobretudo quando conjugada com o regime de conexão processual entre crime e contra-ordenação, previsto nos artigos 38.º, 56.º, 57.º e 78.º do RGCO, significa ainda que constituindo um facto simultaneamente crime e contra-ordenação, o agente para além de ser

---

<sup>12</sup> José Lobo Moutinho, *op. cit.*, pp. 61-63.

<sup>13</sup> *Ibidem.*

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 67.

<sup>15</sup> Em termos de regimes, a grande diferença entre crimes e contra-ordenações verifica-se a nível processual, tendo em conta a competência das autoridades administrativas não só para a instrução do processo como também para proferir uma decisão condenatória ou de arquivamento (cf. artigos 33.º, 54.º, 58.º e 54.º n.º 2 do RGCO).

punido sempre a título de crime, terá necessariamente de ser sancionado por um tribunal no decorrer do processo penal, sendo a administração neste caso incompetente para o processamento da infracção.

Assim, o poder sancionatório da Administração está absolutamente limitado à violação das regras de segurança de cada sector, nunca se podendo estender para além dele, não sendo legítimo qualificar como contra-ordenação factos que, fora de determinado sector, sejam qualificáveis como crimes<sup>16</sup>.

Deve ainda ser referido que, apesar de a nossa Doutrina não ter atingido um consenso quanto ao critério material de distinção entre crimes e contra-ordenações, o legislador português fez uma opção.

Com efeito, no preâmbulo do RGCO afirma-se existir uma diferença extrema entre crimes e contra-ordenações com base tanto no critério dos bens jurídicos protegidos quanto no da diferente ressonância ética dos ilícitos, apesar de ser afirmado expressamente que esta distinção “*terá, em última instância, de ser jurídico-pragmática e, por isso, também necessariamente formal*”.

O legislador considera, portanto, as contra-ordenações como sendo um *aliud* relativamente ao direito criminal, o que já sucedia aquando da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 232/79 de 24 de Julho<sup>17</sup>.

Por outro lado, também os nossos tribunais superiores têm seguido fundamentalmente os critérios da ressonância ética e dos diferentes bens jurídicos em causa, para efeitos de distinção de ambos os ilícitos<sup>18</sup>.

## 1.2. As garantias de defesa do arguido

Como referimos *supra* a opinião dominante, entre a nossa doutrina e jurisprudência, é a de que as contra-ordenações são um *aliud* relativamente aos crimes.

---

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> *Vide* neste sentido o Parecer da Comissão Constitucional n.º 4/81, p. 248.

<sup>18</sup> Veja-se, a título de exemplo, os Acs. do TC n.ºs 158/92 (proc. n.º 103/91), 344/93 (proc. n.º 96/92), 469/97 (proc. n.º 87/96), 461/2011 (proc. n.º 366/11) e 537/2011 (proc. n.º 394/11).

Não obstante, a natureza jurídica deste ramo sancionatório continua a suscitar discussão, tendo em conta a relevância do problema para delimitação do regime aplicável ao processo contra-ordenacional, *máxime* o das garantias de defesa do arguido.

Nessa matéria, discute-se se fará sentido importar as garantias constitucionais consagradas expressamente em matéria processual penal para o âmbito contra-ordenacional (cf. artigo 32.º da CRP).

Apesar das diferenças que se procuram entre ambos os ilícitos, estamos em qualquer dos casos perante direito sancionatório público<sup>19</sup>, sendo o direito penal e processual penal subsidiariamente aplicáveis ao direito contra-ordenacional (cf. artigos 32.º e 41.º do RGCO e 13.º e 42.º do NRJC).

Ora, estando nós no domínio de um direito que impõe condutas e que sanciona o seu não acatamento, haverá sempre um conjunto de garantias de defesa que terão de ser asseguradas enquanto “*standard representativo e concretizador dos limites constitucionais ao exercício do poder estadual sancionatório, às quais não é possível opor argumentos relacionados com a projecção processual da diferente natureza dos ilícitos em causa ou da menor ressonância ética e consequencial do ilícito de mera ordenação social*”<sup>20</sup>.

Esta afirmação torna-se ainda mais relevante se tivermos em conta que o direito das contra-ordenações expandiu – desde a sua adopção no nosso ordenamento – tanto as suas áreas de actuação, quanto os montantes das coimas previstas, bem como a severidade das sanções acessórias aplicáveis.

De facto, logo com as primeiras alterações ao RGCO, os montantes máximos das coimas foram elevados, tendo, posteriormente, o Decreto-Lei n.º 244/95 de 14 de Setembro, agravado novamente aqueles limites sancionatórios (cf. artigo 17.º do RGCO).

Quanto às sanções acessórias, já a primeira versão do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, previa sanções consideravelmente graves como interdições profissionais, privação

---

<sup>19</sup> O direito das contra-ordenações foi consagrado expressamente enquanto direito sancionatório público na revisão constitucional de 1982. Ficou estabelecido na alínea d) do artigo 165.º da CRP ser da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre, salvo autorização ao governo “*regime geral de punição das infracções disciplinares, bem como dos actos ilícitos de mera ordenação social e do respectivo processo*”. No que diz respeito ao ilícito de mera ordenação social a reserva formal da Assembleia da República apenas abrange o regime geral e não a tipificação das contra-ordenações, ao contrário do que está previsto quanto à matéria criminal relativamente à qual cabe à Assembleia da República legislar sobre a “*definição dos crimes, penas, medidas de segurança e respectivos pressupostos, bem como processo criminal*”, de acordo com a al. c) do artigo 165.º da CRP.

<sup>20</sup> Paulo Pinto de Albuquerque, *Comentário do Regime Geral das Contra-Ordenações à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, Universidade Católica, 2011, p. 138.

de direitos a subsídios públicos ou privação do direito de participar em feiras ou mercados. Em 1989 este leque foi alargado, prevendo-se, por exemplo, o encerramento de estabelecimentos ou cancelamentos de licenças, serviços e alvarás (cf. artigo 21.º do RGCO).

A evolução legislativa revela uma tendência de aproximação do direito contra-ordenacional aos quadros sancionatórios estabelecidos no direito e processo penal.

No preâmbulo do Decreto-Lei n.º 244/95 de 14 de Setembro<sup>21</sup> refere-se mesmo que “*registase um crescente movimento de neopunição, com o alargamento notável das áreas de actividade que agora são objecto de ilícito de mera ordenação social e, do mesmo passo, com a fixação de coimas de montantes muito elevados e a cominação de sanções acessórias especialmente severas. Compreensivelmente, não pode o direito de mera ordenação social continuar a ser olhado como um direito de bagatelas penais*”.

No que diz respeito aos regimes especiais, verificou-se uma tendência de ultrapassar os limites máximos previstos nos RGCO<sup>22</sup>. A título de exemplo, no âmbito das infracções às regras da concorrência o limite máximo da coima poderá chegar a “*10% do volume de negócios realizado no exercício imediatamente anterior à decisão final condenatória proferida pela Autoridade da Concorrência, por cada uma das empresas infractoras ou, no caso de associação de empresas, do volume de negócios agregado das empresas associadas*” (cf. artigo 69.º n.º 2 do NRJC).

Tendo em conta o quadro exposto, é compreensível que o legislador sinta a necessidade de “*compensar este agravamento sancionatório com um incremento da componente de garantia do regime do ilícito de mera ordenação social*”<sup>23</sup>.

Surge assim o n.º 10 do artigo 32.º da CRP, garantindo ser “*inconstitucional a aplicação de qualquer tipo de sanção, contra-ordenacional, administrativa, fiscal, laboral, disciplinar ou qualquer outra, sem que o arguido seja previamente ouvido e possa defender-se das imputações que lhe são feitas. A defesa pressupõe uma prévia acusação, pois que só há defesa perante uma acusação. A Constituição proíbe absolutamente a aplicação de qualquer tipo de sanção sem que ao arguido seja garantida a possibilidade de se defender*”, sendo que estas garantias se aplicam tanto na fase administrativa do processo contra-ordenacional como

---

<sup>21</sup> Disponível em [www.pgdlisboa.pt](http://www.pgdlisboa.pt).

<sup>22</sup> Vide quanto a este ponto concreto, Frederico de Lacerda Costa Pinto, O ilícito de mera ordenação social e a erosão do princípio da subsidiariedade da intervenção penal, In CORREIA, Eduardo *et al.*, *op. cit.*, p.254.

<sup>23</sup> Frederico de Lacerda da Costa Pinto, *op. cit.*, p.215.

na fase judicial, uma vez que esta última significa um reforço das garantias do arguido e não uma diminuição<sup>24</sup>.

Contudo, apesar da sua epígrafe “garantias de processo criminal”, tem sido entendimento dominante da nossa jurisprudência que o n.º 10 do artigo 32.º não pretende uma aplicação automática de todas as garantias previstas para o processo criminal ao processo contra-ordenacional.

O nosso TC tem-se pronunciado abundantemente no sentido de não haver uma estreita equiparação entre o ilícito contra-ordenacional e o ilícito criminal, não obstante reconhecer a *“necessidade de serem observados determinados princípios comuns que o legislador contra-ordenacional será chamado a concretizar dentro de um poder de conformação mais aberto do que aquele que lhe caberá em matérias de processo penal”*<sup>25</sup>.

Em abono desta corrente encontra-se o facto de na revisão constitucional de 1997 ter sido rejeitada uma proposta no sentido de consagrar que ao arguido fossem asseguradas nos processos disciplinares e demais processos sancionatórios todas as garantias do processo criminal<sup>26</sup>.

Como refere o TC *“esta norma aditada pela Lei Constitucional n.º 1/89, ao estabelecer como princípios materiais do processo contraordenacional, no âmbito das respectivas garantias processuais, os direitos de audiência e defesa, consente que se afaste a aplicação directa e global a este tipo de processo dos princípios constitucionais próprios do processo criminal”*. Contudo, o Tribunal não deixa de assumir que algumas garantias de defesa previstas para o processo criminal *“fazem parte do cerne do princípio do estado de direito democrático, pelo que não podem deixar de ter-se por inerentes a todos os processos sancionatórios, qualquer que seja a sua natureza”*<sup>27</sup>.

Podemos, assim, concluir que *“da modelação constitucional do processo contra-ordenacional extraem-se (...) duas ideias de sentido aparentemente oposto mas complementar: a de que o processo contra-ordenacional, como sancionatório que é, se encontra subordinado ao reconhecimento de um conjunto de garantias que o aproximam do processo penal; e, a de que*

<sup>24</sup> Vide neste sentido o Ac. do TC n.º 469/97 (proc. n.º 87/96).

<sup>25</sup> Cf. Acs. do TC n.ºs 469/97 (proc. n.º 87/96), 278/99 (proc. n.º 1019/98) e 461/2011 (proc. n.º 366/11).

<sup>26</sup> Cf. artigo 32.º - B do Projecto de Revisão Constitucional n.º 4/VII, do PCP.

<sup>27</sup> Ac. n.º 158/99 (proc. n.º 103/91), tendo sido este entendimento seguido por diversos outros arestos. Veja-se, a título de exemplo, os Acs. do TC n.ºs 278/99 (proc. n.º 1019/98); 344/93 (proc. n.º 96/92); 469/97 (proc. n.º 87/96); 473/01 (proc. n.º 371/01); 581/04 (proc. n.º 665/03); 325/2005 (proc. n.º 363/2005); 673/06 (proc. n.º 204/06); 203/09 (proc. n.º 529/07) e 461/2011 (proc. n.º 366/11). No mesmo sentido se têm pronunciado os tribunais inferiores. Vide o Ac. do TRL, de 22/07/2009, Recurso Penal n.º 3839/06.OTFLSB.L1, disponível em [www.cmvm.pt](http://www.cmvm.pt) e o Ac. do TRC de 20/06/2012 (proc. n.º 2297/11.1TBPBL.C1).

*tais garantias não são equivalentes ou equiparáveis às garantias asseguradas no âmbito do processo criminal, designadamente em termos de viabilizar a conversão daquela aproximação numa sobreposição integral de regimes*<sup>28</sup>.

Esta não automaticidade resulta ainda do próprio regime legal vigente, uma vez que, nos termos do RGCO, a aplicação do direito penal e processual penal é apenas subsidiária (cf. artigos 32.º e 41.º do RGCO).

Ora, a aplicação de direito subsidiário pressupõe necessariamente uma omissão – não propositada – do direito primário sobre a questão a regular, pelo que a aplicação automática deixa desde logo de fazer sentido.

Assim, no que diz respeito às garantias previstas no artigo 32.º da CRP, o que o intérprete deve fazer para aferir da sua aplicação ao direito contra-ordenacional é percorrer a “carta de direitos” aí presentes e identificar quais é que o legislador ordinário afastou expressamente em matéria contra-ordenacional através do estabelecimento de regras próprias<sup>29</sup>.

No caso de inexistência de regulamentação própria, *“decisivo será saber se, relativamente a cada garantia constitucional estabelecida relativamente ao processo penal em concreto, existirá uma analogia material entre processo penal e processo de contra-ordenações que justifique a sua extensão a este último (...) Para isso, será necessário apurar se o processo de contra-ordenação se encontra estruturado de modo a que o problema jurídico concreto a que a garantia constitucional responde também nele se levante e exige, além disso, solução semelhante, ainda que, naturalmente, com as necessárias adaptações – como é próprio de toda a aplicação analógica”*<sup>30</sup>.

Por último, cabe referir que o arguido está ainda protegido pelas garantias comuns previstas na CRP, nomeadamente pelo direito à impugnação das decisões sancionatórias perante os Tribunais, fundando no artigo 20.º n.º 1 da CRP e, especificamente quanto às decisões administrativas, no artigo 268.º n.º 4 da CRP.

---

<sup>28</sup> Cf. Ac. do TRC de 29/02/2012 (proc. n.º 125/11.7TBFCR.C1).

<sup>29</sup> Vide neste sentido a Sentença do 3.º Juízo do Tribunal de Comércio de Lisboa de 10/08/2007 (proc. n.º 1050/06 PT Multimédia).

<sup>30</sup> José Lobo Moutinho, A reformatio in pejus no processo de contra-ordenações, *In Direito e justiça : revista da Faculdade de Direito*. Lisboa. V. 1 (2013), pp. 436-437.



## II. DA GARANTIA DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA E SUA APLICABILIDADE AOS PROCESSOS CONTRA-ORDENACIONAIS

### 2.1. Vertentes do princípio

A CRP consagrou o princípio da presunção da inocência enquanto direito fundamental expressamente aplicável em matéria criminal<sup>31</sup>, dispondo no artigo 32.º n.º 2 – sob a epígrafe garantias do processo criminal – que “*todo o arguido se presume inocente até ao trânsito em julgado da sentença de condenação, devendo ser julgado no mais curto prazo compatível com as garantias de defesa*”<sup>32</sup>.

Historicamente, a presunção da inocência surge associada ao período da Revolução Francesa<sup>33</sup>, no decurso da qual se procuraram instrumentos jurídicos adequados a limitar o exercício do *ius puniendi* do Estado, de maneira a pôr fim aos abusos típicos de um processo inquisitório que vigorava na Europa continental desde o século XII.

Nesse período, “*vagos e insuficientes indícios de qualquer feito crime (...) levavam à instauração de um processo. Este desenvolver-se-ia na base dum «favor societate» que se socorria «ab initio» da presunção de culpa do arguido. E cumprindo a este provar a sua inocência, o que nem sempre conseguia, assim surgiam as mais iníquas condenações*”<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> O princípio da presunção da inocência só foi elevado à categoria de direito fundamental em 1976, não tendo antecedentes no Direito constitucional Português (vd. Eduardo Maia Costa, A presunção da inocência do arguido na fase de inquérito, *In Revista do MP*, A. 23, n.º 92, p. 65). Contudo, a nossa Doutrina já o identificava com o princípio *in dubio pro reo* (vd. Figueiredo Dias, *in Direito Processual Penal*, reimp. da 1.ª ed., Coimbra Editora, 2004, p. 214; no mesmo sentido Manuel Cavaleiro de Ferreira, *Curso de Processo Penal*, Universidade Católica, 1981, pp. 310 e ss.)

<sup>32</sup> Também no plano Internacional encontramos consagração expressa deste princípio, nomeadamente nos artigos 11.º da *Declaração Universal dos Direitos do Homem* de 10 de Dezembro de 1948, 14.º n.º 2 do *Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos* de 1976 e no n.º 2 do artigo 6.º da *Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais* de 4 de Novembro de 1950.

<sup>33</sup> Contudo, já em 1764 Beccaria afirmava, na sua obra *Dos delitos e das penas*, a propósito da utilização da tortura como meio de obtenção de prova, que “*não se pode chamar réu a um homem antes da sentença do juiz, nem a sociedade pode retirar-lhe protecção pública senão a partir do momento em que for decidido que ele violou os pactos por intermédio dos quais ela lhe foi concedida*” (*apud* Eduardo Maia Costa, *op. cit.*, p.66).

<sup>34</sup> José Souto de Moura, A questão da presunção de inocência do arguido, *In Revista do Ministério Público*, A. 11, n. 42 (Abril-Junho 1990) p. 31.

Essa reacção contra os abusos do passado passou precisamente por estabelecer a presunção da inocência, libertando o arguido do ónus de a provar<sup>35</sup>, tendo inicialmente sido configurada sobretudo como uma regra de prova<sup>36</sup>.

De facto, decorre da presunção de inocência “*a inexistência de um ónus probatório do arguido em processo penal, no sentido de que o arguido não tem que provar a sua inocência para ser absolvido; um princípio in dubio pro reo; e decorre ainda que o arguido não é mero objecto ou meio de prova, mas sim um livre contraditor do acusador, com armas iguais às dele*”<sup>37</sup>.

O arguido não terá de provar a sua inocência uma vez que é a própria Constituição que impõe que este seja considerado como tal até sentença transitada em julgado, estando afastadas “*as consequências típicas dos problemas de repartição do ónus da prova decorrentes da afirmação de um princípio da auto-responsabilidade probatória das «partes» construído de acordo com os cânones do processo civil*”<sup>38</sup>.

Por outro lado, o princípio da presunção da inocência relaciona-se com o princípio *in dubio pro reo*<sup>39</sup>.

Como refere o STJ, “*não existindo um ónus de prova que recaia sobre os intervenientes processuais e devendo o tribunal investigar autonomamente a verdade, deverá este não desfavorecer o arguido sempre que não logre a prova do facto; isto porque o princípio in dubio pro reo, uma das vertentes que o princípio constitucional da presunção de inocência (...) contempla, impõe uma orientação vinculativa dirigida ao juiz no caso da persistência de uma dúvida sobre os factos: em tal situação, o tribunal tem de decidir pro reo*”<sup>40</sup>.

O juiz está assim impedido de terminar o julgamento com um *non liquet*, tendo de optar entre a condenação ou a absolvição, sendo que em caso de dúvida a decisão terá de ser necessariamente absolutória, uma vez que não foi afastada a presunção de que o arguido é inocente.

---

<sup>35</sup> Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição da República Portuguesa anotada*, T. 1, Coimbra Editora, pp. 356-357; Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa anotada*, 4.<sup>a</sup> ed, Coimbra Editora, 2007, V. 1, p. 518.

<sup>36</sup>Cf. Eduardo Maia Costa, *op. cit.*, p. 68.

<sup>37</sup> Rui Patrício, O direito fundamental à presunção da inocência, *In Direito e cidadania*, A. 7, n. 22, p. 11.

<sup>38</sup> Cf. Ac. do TC n.º 179/2012 (proc. n.º 182/12).

<sup>39</sup> Apesar de não ser pacífica na nossa doutrina a aceitação dessa relação. Para uma análise aprofunda acerca dos possíveis fundamentos do princípio *in dubio pro reo*, vide Cristina Líbano Monteiro, *Perigosidade de inimputáveis e in dubio pro reo*, Coimbra Editora, 1997, pp. 41 e ss. e 54 e ss.

<sup>40</sup> Ac. do STJ de 03/12/2009 (proc. n.º 07P1769).

Por último, decorre do princípio da presunção de inocência que o arguido não é um mero objecto ou meio de prova, não podendo ser forçado, coagido ou influenciado a colaborar para a sua própria incriminação, tendo, inclusivamente, o direito a permanecer em silêncio no decorrer do processo<sup>41</sup> [cf. artigo 61.º, n.º 1, al. d) do CPP].

A relevância deste princípio em matéria de prova levou mesmo a que se afirmasse que “*a presunção de inocência não transforma o arguido – cujo status se mantém – em inocente, mas opera exclusivamente sobre o regime do ónus da prova*”<sup>42</sup>.

Contudo, esta posição é demasiado restritiva, tendo a nossa Doutrina admitido<sup>43</sup>, com o passar dos tempos, uma mais ampla repercussão, sendo actualmente “*irrecusável que o princípio consagrado naquela norma constitucional contém implicações ao nível do próprio estatuto ou da condição do arguido*”<sup>44</sup>.

A Presunção de Inocência obriga a que o arguido seja tratado, no decorrer do processo, o mais próximo possível de um cidadão que não se encontra a enfrentar publicamente uma acusação.

O mero acusado, presumindo-se inocente, não pode ser equiparado ao condenado no que diz respeito à negação ou restrição dos seus direitos. Pelo contrário, se estamos perante um cidadão que para todos os efeitos se presume inocente, a manutenção dos seus direitos deve ser a regra, constituindo a restrição a excepção que apenas será admissível nos casos de estrita necessidade de salvaguarda dos fins do processo.

Como aponta Souto Moura, até ao trânsito em julgado, independentemente de haver mais ou menos hesitações sobre a inocência, o arguido estará sempre mergulhado num estado de dúvida, estado este que é real e não artificioso.

Porém, como nos explica o Autor, a dúvida sobre se um arguido cometeu ou não um crime é imprestável, em termos práticos, para definir qual o concreto tratamento processual que lhe deve ser dado no decorrer do processo.

Nas suas palavras “*não é possível configurar o tratamento a dar ao arguido, senão como que «antecipando uma consideração final de inocência ou de culpa». É que a disciplina que há-de conformar o estatuto do arguido, ou é orientada pela ideia de contenção, suspensão ou negação de direitos, ou é orientada pela manutenção dos direitos de que os cidadãos não*

---

<sup>41</sup> Vd. neste sentido Figueiredo Dias, Sobre os sujeitos processuais no novo código de processo penal, *In Jornadas de direito processual penal*, Almedina, 1988, pp. 27-28.

<sup>42</sup> Rui Pinheiro e Artur Maurício, *A constituição e o processo penal*, Coimbra Editora, 2007, p.130.

<sup>43</sup> Vd. Eduardo Maia da Costa, *op. cit.*, p. 68; Figueiredo Dias, Sobre os sujeitos processuais no novo código de processo penal, p. 27.

<sup>44</sup> Ac. TC. 123/92 (proc. n.º 22/91).

*arguidos usufruem. Os direitos ou se retiram ou se mantêm. Não há «terceira via» já que a própria suspensão de direitos redundaria para o que ora interessa numa retirada de direitos. Ora a presunção de inocência parece ter sido o expediente prático que permitiu configurar o tratamento processual do arguido em termos de manutenção do maior número de direitos possível»<sup>45</sup>.*

Assim, por força da presunção de inocência, até ao trânsito em julgado, toda a contenção ou restrição dos direitos do arguido tem de ser o mais limitado possível, devendo sempre assumir carácter transitório e reversível.

Por outro lado, esta garantia ao conferir ao arguido o direito a ser tratado como inocente, impede, logicamente, que lhe sejam aplicadas durante o processo medidas que consubstanciem uma antecipação de uma pena, pena esta que só tem cabimento após o trânsito em julgado<sup>46</sup>.

Como bem refere o TC “*a sujeição do arguido a uma medida que tenha a mesma natureza de uma pena e que se funde num juízo de probabilidade de futura condenação viola intoleravelmente a presunção de inocência que lhe é constitucionalmente garantida até à sentença definitiva, pois tal antecipação de pena basear-se-á justamente numa presunção de culpabilidade. É porque se julga o arguido culpado – antes de a sua culpa ser firmada em sentença transitada – que se lhe aplicam antecipadamente verdadeiras penas*”<sup>47</sup>.

## **2.2. Aplicabilidade ao processo contra-ordenacional**

Tendo em conta a exposição que fizemos *supra* relativamente às vertentes que têm sido apontadas ao princípio da presunção de inocência e tratando-se de uma garantia com consagração expressa apenas em matéria criminal (cf. n.º 2 do artigo 32.º da CRP), cabe aferir da sua aplicação ao processo contra-ordenacional.

Estamos perante um princípio que, ao contrário de outros, não foi de qualquer forma afastado ou restringido pelo legislador ordinário em matéria de direito das contra-ordenações, sendo

---

<sup>45</sup> Souto Moura, *op. cit.*, p. 35.

<sup>46</sup> Alexandra Vilela, *Considerações acerca da presunção de inocência em direito processual penal*, Coimbra Editora, 2000, p. 92; Veja-se ainda Gomes Canotilho e Vital Moreira, *op. cit.*, p. 518.

<sup>47</sup> Ac. n.º 198/90 (proc. n.º 28/89) e, no mesmo sentido, o já citado Ac. 123/92 (proc. n.º 22/91).

que tanto a jurisprudência europeia<sup>48</sup> como nacional<sup>49</sup> têm procedido reiteradamente à sua aplicação no âmbito do processo contra-ordenacional, tendo em conta as finalidades punitivas e dissuasoras das sanções impostas.

O TEDH tem considerado que os direitos consagrados no artigo 6.º da CEDH, entre os quais se encontra a presunção da inocência<sup>50</sup>, valem para o arguido de um processo contra-ordenacional, defendendo que a noção de “acusação em matéria penal” usada por aquela disposição, é apta a abranger os processos de natureza disciplinar e contra-ordenacional, uma vez que se trata de um conceito independente da classificação que o direito interno dos países signatários atribui a cada ilícito<sup>51</sup>.

No Acórdão Engel e outros, datado de 08/06/1976, no qual se analisaram sanções disciplinares aplicadas a militares, aquele Tribunal justificou esta abrangência na severidade ou gravidade da sanção, sublinhando que *“numa sociedade dominada pela preeminência do direito, pertencem à «matéria penal» as privações da liberdade susceptíveis de ser infligidas a título repressivo, salvo aquelas que pela sua natureza, duração ou modalidades de execução não provoquem um prejuízo importante”*<sup>52</sup>.

Posteriormente, no Acórdão Öztürk v. Alemanha (plenário) de 21/02/1984 o mesmo Tribunal alargou a aplicação do artigo 6.º às contravenções administrativas e às contra-ordenações resultantes do movimento de descriminalização. Na óptica do tribunal tal abrangência justifica-se pelo carácter geral da norma na qual se prevê a infracção e pelas finalidades

---

<sup>48</sup> Na jurisprudência europeia veja-se, a título de exemplo, os Acórdãos do Tribunal de Justiça de 8/07/1999, Hüls c. Comissão, proc. C- 1999/92, Col. 1999, I-4287; de 08/07/1999 Montecatini c. Comissão, proc. C-235/92 P, Col. 1999 I- 4539; e do TPI de 08/07/2004, JFE Engineering e Outros c. Comissão, processos apensos T-67/00, T-68/00, T-71/00 e T-78/00, Col. 2004 II- 2501; e de 05/04/2006 Degussa c. Comissão, proc. T-279/02, Col. 2006 II – 897 e de 27/09/2006, Dresdner Bank AG, processos apensos T-44/02 OP, T-54/02 OP, T-56/02 OP, T-60/02 OP e T-61/02 OP, Col. 2006 p. II 3567.

<sup>49</sup> Cf. Acs. do STJ de 16/12/2006 (proc. n.º 06P3666) e de 14/06/2006 (proc. n.º 6P2175). Considerando a presunção da inocência aplicável não só no processo penal mas também em qualquer processo do qual possa resultar na aplicação de uma medida punitiva, pronunciaram-se os Acs. do STA de 18/04/2002 (proc. n.º 033881) e de 14/03/1996 (proc. n.º 028264).

<sup>50</sup> Sendo certo que o artigo 6.º n.º 2 da CEDH no qual se consagra expressamente o princípio da presunção de inocência se refere a todo aquele que praticar uma “infracção”, não restringindo a aplicação do princípio à prática de um crime.

<sup>51</sup> Vd. ainda neste sentido o Ac. do TRE de 28/10/2008 ( proc. n.º1441/08-1) o qual refere expressamente que “o conceito de acusação em matéria penal contido no artigo 6.º da CEDH, conceito com autonomia e que deve ser interpretado no sentido da Convenção, é interpretado pelo TEDH como abrangendo o direito contra-ordenacional”.

<sup>52</sup> Cf. Ireneu Cabral Barreto, *A Convenção Europeia dos Direitos do Homem anotada*, 2.ª ed. Ver. e act., Coimbra Editora, 1999, p. 131.

preventivas e repressivas das sanções aplicáveis, mesmo nas hipóteses em que a coima aplicar não seja de valor muito elevado<sup>53</sup>.

No que diz respeito em especial a processos contra-ordenacionais por infracção às regras da concorrência, tanto o TJUE como o TPI têm referido que “*atenta a natureza das infracções em causa, bem como a natureza e o grau de severidade das sanções aplicáveis, o princípio da presunção de inocência aplica-se, nomeadamente, aos processos atinentes a violações das regras da concorrência aplicáveis às empresas susceptíveis de conduzir a aplicação de coimas ou de sanções pecuniárias compulsórias*”, considerando este princípio como sendo um dos princípios gerais do direito comunitário<sup>54</sup>.

Também a nível nacional, a Jurisprudência têm-se pronunciado pela aplicabilidade desta garantia não só nos processos contra-ordenacionais como também aos processos disciplinares<sup>55</sup>.

Em Espanha, a Lei n.º 30/1992, de 26 de Novembro, na qual se encontra regulado o “*Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*”, consagra expressamente a aplicação do princípio da presunção da inocência aos procedimentos sancionatórios administrativos, o que consiste numa excepção relativamente aos ordenamentos jurídicos vizinhos.

Nos termos do artigo 137.º daquela lei, “*los procedimientos sancionadores respetarán la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario*”.

Em todo o caso, já há muito que o TC Espanhol afirma que “*los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado*”<sup>56</sup>, aplicando o artigo 24.º da Constituição Espanhola ao direito contra-ordenacional, por força do artigo 9.º da mesma.

---

<sup>53</sup>O Tribunal pronunciou-se ainda no mesmo sentido no Acórdão Messier v. França de 30/06/2011.

<sup>54</sup> Cf. o Acórdão do TPI, Dresdner Bank AG e outros, contra Comissão das Comunidades Europeias, datado de 27/09/2006.

<sup>55</sup> Neste sentido pronunciaram-se os Acórdãos do TC n.º 103/87 (proc.º 74/83) e 301/97 (proc. n.º 78/95); do STJ de 06/12/2006 (proc. n.º 06P3666) e de 14/06/2006 (proc. n.º 06P2175); do STA de 14/03/1996 (proc. n.º 028264) e de 18/04/2002 (proc. n.º 033881); do TRP do 08/04/2013 (proc. n.º 40/12.7TTOAZ.P1); do TRL de 22/07/2009 (Recurso Penal n.º 3839/06.OTFLSB. L1) disponível em [www.cmvm.pt](http://www.cmvm.pt). Procedendo a uma análise detalhada da questão, veja-se ainda a sentença da 3ª secção do TCL, de 10/08/2007 (proc. n.º 1050/06 PT Multimédia).

<sup>56</sup> Cf. Sentencia 18/1981, de 8 de junio de 1981, disponível em <http://www.tribunalconstitucional.es>.

De acordo com a esmagadora tendência jurisprudencial, também a nossa Doutrina se tem pronunciado pela aplicação do princípio da presunção da inocência aos processos contra-ordenacionais.

Luís Guilherme Catarino refere que o direito à presunção da inocência do arguido nos processos contra-ordenacionais impede que a autoridade administrativa o considere culpado antes de juízo formal fundamentado, tratando-se de um direito que enforma o seu estatuto processual e determina as regras do jogo procedimental no exercício do *ius puniendi*<sup>57</sup>.

Paulo Pinto de Albuquerque aponta, inclusivamente, o princípio da presunção da inocência como sendo uma das decorrências do direito de defesa do arguido consagrado no n.º 10 do artigo 32.º da CRP<sup>58</sup>.

A aplicação que tem sido feita deste princípio ao processo contra-ordenacional tem, a nosso ver, inteira razão de ser, verificando-se o substrato material necessário para que se proceda a uma aplicação analógica.

De facto, como já foi referido, o princípio da presunção da inocência surgiu como forma de reagir contra os abusos das autoridades estaduais no exercício do seu poder punitivo, abusos esses frequentes nos processos de natureza inquisitória, representando actualmente um acto de “fé no valor ético da pessoa, próprio de toda a sociedade livre e democrática”<sup>59</sup>.

Ora, o direito contra-ordenacional, tal com o direito penal, é uma manifestação do exercício do *ius puniendi* do Estado, tendo como especialidade o facto de, numa primeira fase, a competência para este exercício pertencer a entidades administrativas, as quais para além de instruírem o processo concentram ainda em si o poder decisório, o que confere à fase administrativa do processo contra-ordenacional precisamente uma estrutura inquisitória.

No exercício dos poderes sancionatórios, estas entidades têm ao seu dispor meios de investigação poderosos, invasivos da esfera dos particulares, como sucede precisamente no caso das infracções às regras da concorrência, no âmbito das quais podem os arguidos estar sujeitos, inclusivamente, a buscas domiciliárias (cf. artigo 19.º NRJC), podendo ainda as autoridades deitar mãos, no decorrer do processo, à aplicação de medidas cautelares (cf. artigo 48.º-A do RGCO e artigo 34.º do NRJC).

---

<sup>57</sup> Luís Guilherme Catarino, *Regulação e Supervisão dos Mercados de Instrumentos*, Almedina, 2010, p. 715.

<sup>58</sup> Paulo Pinto de Albuquerque, *op. cit.*, p. 139.

<sup>59</sup> Germano Marques da Silva, *Curso de processo penal, noções gerais, elementos do processo penal*, 6.ª ed., Verbo, V. I, p. 99.

Concluído o processo, pode ser aplicada ao arguido uma coima, a qual, especialmente no caso das infracções às regras da concorrência, pode atingir um valor elevadíssimo, muitas vezes superior ao previsto quanto às multas aplicáveis a certos tipos de crime (cf. artigo 69.º n.º 2 do NRJC).

Cumulativamente com a coima, pode o arguido ser sujeito ao cumprimento de sanções acessórias<sup>60</sup>, algumas delas extremamente restritivas dos seus direitos, estando prevista, a título de exemplo, a interdição do exercício de profissões e o encerramento de estabelecimentos<sup>61</sup>.

Ora, estando nós perante um processo sancionatório que tem ao seu dispor uma série de medidas coercivas e potencialmente restritivas dos direitos do arguido, constata-se que a *ratio* que está por de trás da consagração do princípio da presunção da inocência também se verifica no âmbito deste direito sancionatório: existe igualmente o risco de abusos por parte do poder público e também nesta sede se impõe que a Administração Pública e os Tribunais partam do princípio que os actos dos administrados têm valor ético, até que seja feita prova do contrário.

Por outro lado, também no direito contra-ordenacional estão causa infracções relativamente às quais se torna necessário demonstrar a culpa de um determinado agente para que possa ser legítima a aplicação de uma sanção.

Ainda que os ilícitos sejam diferentes, ainda que se considere que a culpa contra-ordenacional tem contornos menos intensos do que a culpa penal, a verdade é que sem a prova de que o arguido praticou um facto censurável não é possível que lhe seja aplicada uma coima.

Note-se que, na sua versão inicial, o RGCO previa<sup>62</sup> a possibilidade de a lei vir a consagrar “*casos em que uma contra-ordenação pode ser imputada independentemente do carácter censurável do facto*”, possibilidade essa que foi expressamente afastada pelo Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de Setembro, sendo desde então a culpa um pressuposto necessário da imputação do ilícito.

Por outro lado, nos termos do artigo 18.º do RGCO a culpa é um dos elementos a ser tido em conta para efeitos de determinação da medida da coima.

---

<sup>60</sup> Cf. arts. 21.º do RGCO e 72.º do NRJC.

<sup>61</sup> A constitucionalidade das sanções acessórias chegou mesmo a ser posta em causa, tendo em conta que podem, em certos casos, ser mais restritivas do que as penas acessórias previstas em matéria criminal *Vide* neste sentido Taipa de Carvalho, *op. cit.*, pp. 169 e 170.

<sup>62</sup> Cf. n.º 2 do artigo 1.º da versão inicial do RGCO, disponível em [www.pgdl.pt](http://www.pgdl.pt).



A propósito da discussão acerca de qual a diferença material existente entre crimes e contra-ordenações, a nossa Doutrina procurou diferenciar a culpa contra-ordenacional da culpa penal. Para alguns, culpa contra-ordenacional, ao contrário da penal, não teria fundamento ético, consistindo apenas numa censura social que não teria a finalidade de recuperar o delinquente, exprimindo apenas a “*ideia de uma advertência de que está ausente o pensamento de qualquer mácula ético-social*”<sup>63</sup>, estando desligada da personalidade ética do agente e da sua atitude interna<sup>64</sup>.

Porém, esta discussão em volta do conceito de culpa contra-ordenacional, em nada invalida a necessidade de respeito pelo princípio da presunção da inocência, uma vez que o carácter censurável do facto terá sempre de ser provado.

A culpa “mais ou menos ética”, será sempre e apenas um problema de quantidade que em nada interfere com a certeza de que há necessariamente que fazer prova de que foi praticado uma facto censurável nem com as questões de: i) saber sobre quem recai o ónus dessa prova; ii) a favor de quem deve ser decidida a questão em caso de dúvida e iii) qual o modo de tratamento que deve ser dado ao arguido no decorrer do processo.

Em primeiro lugar, é à Administração Pública que cabe investigar o acontecimento histórico que deu início ao processo contra-ordenacional, sendo que no caso de concluir que existe responsabilidade por determinado ilícito, cabe-lhe demonstrar a prática do mesmo, quem foram os seus responsáveis e quais as provas e os fundamentos em que baseia a sua conclusão (cf. artigo 58.º do RGCO).

Em segundo lugar, em caso de dúvida sobre a existência da infracção e sobre quem são os seus responsáveis, a entidade administrativa deve arquivar o processo, em respeito pelo princípio *in dubio pro reo*, sob pena de a decisão ser inválida por insuficiência de fundamentação.

Tal como sucede em matéria penal, não será admissível que o processo contra-ordenacional termine com um *non liquet*. A autoridade administrativa terá de optar necessariamente entre o arquivamento e a aplicação de uma coima, como impõe o n.º 2 do artigo 54.º do RGCO. Caso o processo prossiga para a fase judicial, o Tribunal, arquiva o processo, absolve o arguido, mantém ou altera a condenação, mas em caso de dúvida sobre a ocorrência dos factos tem de optar pela absolvição.

---

<sup>63</sup> Eduardo Correia *et al.*, *op. cit.*, p. 11.

<sup>64</sup> Figueiredo Dias, *op. cit.*, p. 30.

Como bem refere o Acórdão do TCA Sul “*em processo contra-ordenacional, vale o princípio de in dubio pro reo quanto à prova do tipo de culpa –como, de resto, o mesmo princípio vale em relação à prova de qualquer outro facto relevante para a decisão de aplicação e de graduação das coimas*”<sup>65</sup>.

Por último, também no decorrer deste processo o arguido se encontra mergulhado num estado de dúvida, que impõe que a autoridade administrativa ou o tribunal lhe confirmem o modo de tratamento que permita a maior manutenção de direitos possível e uma participação activa, como sujeito, no processo ou procedimento.

Verificando-se no processo contra-ordenacional a *ratio* que presidiu à consagração do princípio da presunção da inocência e estando a Administração Pública constitucionalmente vinculada a actuar no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos<sup>66</sup>, impõe-se que as restrições dos mesmos, no decorrer do processo, sejam as menores possíveis e sempre que sucederem têm de ter por base a necessidade de proteger outros valores protegidos e respeitar o princípio da proporcionalidade (cf. artigos 2.º e 18.º n.º 1 e 2 da CRP).

Assim, tal como no processo penal, não será legítimo sujeitar o arguido ao cumprimento de medidas que consistam materialmente num antecipar da sanção final, uma vez que esta só pode ser aplicada posteriormente à prova de que o arguido praticou um ilícito censurável, isto é, se e quando for afastada a presunção da inocência.

Ora, tendo em conta todas as razões expostas e tendo presente a regra da aplicação subsidiária dos princípios penais e processuais penais ao direito contra-ordenacional, conclui-se que o princípio da presunção da inocência deve ser respeitado, em todas as suas vertentes, no âmbito do direito contra-ordenacional e em especial no âmbito dos processos por infracção às regras da concorrência, em cujo regime se prevêm meios de investigação especialmente gravosos e coimas extremamente amplas (cf. artigos 32.º e 41.º do RGCO e artigos 13.º, 59.º e 83.º do RGCO).

---

<sup>65</sup> Cf. Ac. de 25/09/2001 (proc. 65306).

<sup>66</sup> Como expressamente ordena o n.º 1 do artigo 266.º da CRP.

### III. DA INCOMPATIBILIDADE DO EFEITO DEVOLUTIVO DA IMPUGNAÇÃO JUDICIAL DA COIMA COM O PRINCÍPIO DA PRESUNÇÃO DA INOCÊNCIA

Finda a fase administrativa do processo contra-ordenacional, sendo o arguido condenado, poderá o mesmo impugnar judicialmente esta decisão (artigo 59.º n.º 1 do RGCO e 84.º do RJC).

O requerimento de interposição de recurso é ainda apresentado perante a autoridade administrativa, a qual, no prazo de 5 dias, envia os autos ao Ministério Público que os tornará presente ao Juiz, valendo este acto como acusação (cf. artigo 62.º RGCO).

Com as alterações introduzidas pela Lei n.º 19/2012, de 8 de Maio, no regime dos recursos, a impugnação judicial da decisão que aplique a coima terá efeito meramente devolutivo, sendo, por consequência, imediatamente exequível.

Assim sendo, tal como sucede no âmbito do direito administrativo, a aplicação da coima tem eficácia *per si* sem necessidade de prévio controlo judicial.

No âmbito do direito contra-ordenacional, a exequibilidade imediata da decisão condenatória administrativa de aplicação da coima levará a que o arguido, que exerceu legitimamente o seu direito de acesso aos tribunais, sofra as consequências da punição, sem qualquer pronúncia judicial, num momento em que, segundo o próprio RGCO, apenas existe uma acusação.

Ora, tendo em conta que a coima é «*uma pena, no sentido amplo de sanção de sentido não reparador (tendo, nesse sentido, “ carácter repressivo ”)*»<sup>67</sup> não podemos deixar de considerar que a exequibilidade imediata da mesma viola o princípio da presunção da inocência, enquanto regra de tratamento, pelo facto de consistir numa antecipação da aplicação da sanção final.

Como já foi referido, “*a sujeição do arguido a uma medida que tenha a mesma natureza de uma pena e que se funde num juízo de probabilidade de futura condenação viola intoleravelmente a presunção de inocência que lhe é constitucionalmente garantida até à sentença definitiva, pois tal antecipação de pena basear-se-á justamente numa presunção de*

---

<sup>67</sup> José Lobo Moutinho, *op. cit.*, p. 37. Vide ainda, entre outros, Manuel Ferreira Antunes referindo que “*a sanção contraordenacional não pode ser inteiramente desligada das finalidades de reprovação e preventivas. A coima não se confunde com uma prestação de imposto, nem de taxa*”, *In Contra-ordenações e coimas – anotado e comentado*, Dislivro, 2005; Luís Guilherme Catarino afirma mesmo a finalidade punitiva das coimas, *In op. cit.*, p. 652.

*culpabilidade. É porque se julga o arguido culpado – antes de a sua culpa ser firmada em sentença transitada – que se lhe aplicam antecipadamente verdadeiras penas”<sup>68</sup>.*

O TC teve já oportunidade de se pronunciar acerca de uma situação na qual se colocou um problema similar ao que ora nos ocupa<sup>69</sup>. Tratava-se de uma situação em que determinados arguidos foram condenados pelo Banco de Portugal nas sanções acessórias de inibição do exercício de cargos sociais e de funções de administração, direcção, gerência ou chefia em quaisquer instituições de crédito ou sociedades financeiras, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 212.º do RGICSF, sendo que esta sanção se torna imediatamente exequível, só terminado a sua exequibilidade com decisão judicial que definitivamente a revogue, o que resulta do n.º 2 do artigo 227.º do mesmo diploma, de onde resulta o efeito meramente devolutivo do recurso relativo à aplicação das sanções acessórias referidas.

Nas suas alegações de recurso, os arguidos invocaram a inconstitucionalidade desta última norma, por violação do princípio da presunção de inocência. Porém, o Tribunal considerou que as sanções acessórias têm natureza de meio cautelar e provisório, o que justifica a sua aplicação sem que tenha havido trânsito em julgado.

Nas palavras do Tribunal *“a aplicação imediata de tais sanções pode impor-se, provisoriamente, tal como sucede a título de medida de segurança com a interdição de actividades (...) tendo um efeito cautelar que é característico de decisões em que se pretende imediatamente suspender um certo efeito. Nestes casos, embora por razões não absolutamente idênticas, é a necessidade de impedir imediatamente que o arguido mantenha as suas funções ou desempenhe funções idênticas por razões preventivas que justifica a aplicação imediata. Tal lógica não contende com a presunção de inocência que se consubstancia, antes, em direitos do arguido quanto à produção de prova e à utilização de meios processuais de defesa e de recurso, sendo, apenas, um meio cautelar provisório de prevenir a continuação da actividade infractora justificada pela condenação do arguido em 1.ª instância”* (sublinhado nosso).

Quanto ao citado aresto, gostaríamos de referir, em primeiro lugar, que discordamos da caracterização das sanções acessórias enquanto meio cautelar provisório.

De facto, as medidas cautelares são medidas provisórias que têm como pressuposto a existência de um perigo cuja materialização se pretende imediatamente evitar, impedindo que

---

<sup>68</sup> Ac. n.º 198/90 (proc. n.º 28/89).

<sup>69</sup> Ac. n.º 41/2004 (proc. n.º 375/2003).

a demora natural do processo provoque prejuízos, muitas vezes irreversíveis. A sua aplicação não pressupõem a prova definitiva dos factos objecto da causa principal.

Por sua vez, as sanções acessórias, tal como as penas acessórias previstas em matéria criminal, consistem numa consequência jurídica da infracção cuja prática já foi demonstrada, sendo aplicáveis ao arguido em cumulação com a coima, “*não fazendo sentido sem esta, mas não se bastando com os seus pressupostos*”<sup>70</sup>.

Trata-se ainda de verdadeiras sanções determinadas em função da gravidade da infracção e da culpa do agente e cuja aplicação depende da verificação de pressupostos autónomos, nunca podendo ser consequência automática da infracção, sob pena de violação do n.º 4 do artigo 30.º da CRP<sup>71</sup> (cf. artigos 21.º e 21.º-A do RGCO).

Como refere Figueiredo Dias, resumir as sanções acessórias a meras providências de conteúdo preventivo “*é de todo insuficiente e inadequado para caracterizar o instrumento político-criminal a que pertença uma pena, ainda que acessória. Para tanto torna-se indispensável que aquele instrumento ganhe um específico conteúdo de censura do facto, por aqui se estabelecendo a sua necessária ligação à culpa do agente*”<sup>72</sup>.

Parece-nos, assim, que o TC não teve em conta os diferentes pressupostos de que depende a aplicação dos instrumentos jurídicos em análise.

Por outro lado, é curioso constatar que ao contrário do que sucede no RGICSF, sobre o qual se debruçou o citado Acórdão, no NRJC as sanções acessórias – inversamente ao que sucede com a coima – só se tornam exequíveis com o trânsito em julgado da decisão condenatória (cf. artigo 71.º).

Podemos, assim, constatar que existe uma contradição de soluções e raciocínios que parecem olvidar que tanto as coimas quanto as sanções acessórias consistem em consequências jurídicas da infracção que implicam uma prova positiva (e definitiva) da ilicitude e da censurabilidade do comportamento do arguido, pelo que a execução imediata de qualquer uma dessas sanções consistirá na antecipação da aplicação de uma verdadeira pena.

Apesar da crítica feita, não deixamos de reconhecer que o princípio da presunção de inocência não impede a aplicação de certas (desde que verdadeiras...) medidas cautelares e de

---

<sup>70</sup> Jorge de Figueiredo Dias e Flávia Loureiro, Anotação ao artigo 71.º, *In Miguel Gorjão Henriques, Lei da Concorrência: Comentário Conimbricense*, Almedina, 2013, p. 713.

<sup>71</sup> Cf. Acórdãos do TC n.º 327/99 (proc. n.º 144/99) e 405/201 (proc. n.º 370/01).

<sup>72</sup> Figueiredo Dias, *Direito Penal Português: as consequências jurídicas do crime*, Aequitas, 1995, V. 2, p. 96.

investigação, não podendo o mesmo ser entendido num sentido literal ou absoluto<sup>73</sup>, obstando a todo e qualquer juízo de indicição, uma vez que todos os direitos e interesses constitucionalmente protegidos são potencialmente restringíveis tendo em conta a necessidade da sua ponderação, em concreto, com outros direitos e interesses tutelados (cf. artigos 2.º e 18.º n.º 2 da CRP).

É certo que “*durante qualquer das fases do processo o arguido poderá procurar frustrar-se à acção da justiça, fugindo ou procurando fugir, poderá dificultar a investigação, procurando esconder ou destruir meios de prova ou coagindo ou intimidando testemunhas e poderá continuar a sua actividade criminosa; poderá também dispor do seu património em ordem a evitar o pagamento de eventuais indemnizações ou multas a que venha a ser condenado*”<sup>74</sup>.

Precisamente tendo em conta esta necessidade de salvaguarda, estão previstas no livro IV da primeira parte do CPP uma série de medidas cautelares que impõem, quando aplicadas, limitações à liberdade pessoal e patrimonial dos arguidos, visando assegurar os fins do processo. Referimo-nos às medidas de coacção e de garantia patrimonial.

Estas medidas pretendem evitar que, no decorrer do processo, certos perigos se venham a materializar, acautelando a eficácia do procedimento, quer quanto ao seu desenvolvimento quer quanto à execução das decisões condenatórias (cf. artigos 206.º, 227.º e 228.º).

Contudo, a sua aplicação só será legítima se ficar demonstrado, em concreto, verificarem-se os pressupostos exigidos por lei, nomeadamente a verificação do perigo que se pretende acautelar, a existência de indícios e o respeito pelo princípio da proporcionalidade (artigos 2.º, 18.º n.º 2 da CRP e 193.º e 204.º do CPP).

Também no processo contra-ordenacional é possível o recurso a medidas deste tipo<sup>75</sup>. A própria lei da concorrência prevê no seu artigo 34.º que “*sempre que as investigações realizadas indiciem que a prática que é objecto do processo está na iminência de provocar*

---

<sup>73</sup> Como referem Gomes Canotilho e Vital Moreira “*em todo o seu rigor verbal, o princípio poderia levar à própria proibição de antecipação de medidas de investigação e cautelares (inconstitucionalizando a instrução em si mesma) e à proibição de suspeitas sobre a culpabilidade (o que equivaleria à impossibilidade de valorização das provas e aplicação e interpretação das normas criminais pelo juiz)*”, *op. cit.*, p. 518.

<sup>74</sup> Germano Marques da Silva, *Curso de processo penal*, Verbo, 2008, V. 2, p. 287.

<sup>75</sup> Porém, nos termos do artigo 42.º do RGCO não é permitida a prisão preventiva, a obrigação de permanência na habitação, a aplicação do termo de identidade e residência, a caução, a obrigação de apresentação periódica, nem a proibição e imposição de condutas, em virtude da prática de uma contra-ordenação, uma vez que “os pressupostos destas medidas coactivas do processo criminal estão definidos por referencia a penas, não sendo admissível a sua extensão a condutas puníveis com coimas.” *Vide* neste sentido Paulo Pinto de Albuquerque, *op. cit.*, p. 155.

*prejuízo, grave e irreparável ou de difícil reparação para a concorrência, pode a Autoridade da Concorrência, em qualquer momento do processo, ordenar preventivamente a imediata suspensão da referida prática restritiva ou quaisquer outras medidas provisórias necessárias à imediata reposição da concorrência ou indispensáveis ao efeito útil da decisão a proferir no termo do processo”.*

A aplicação destas medidas, não viola o princípio da presunção de inocência, uma vez que as mesmas não têm finalidades punitivas, visando apenas acautelar a eficácia do processo, não tendo a sua aplicação como pressuposto a prova da prática de um ilícito-censurável.

Contudo, a aplicação imediata da coima não pode beneficiar desta justificação, tendo em conta que esta não tem qualquer finalidade cautelar, tratando-se de uma sanção que é aplicada em consequência da prova final de que foi praticado um facto ilícito e censurável que já ocorreu (cf. artigo 1.º do RGCO), não pretendendo ser uma decisão provisória<sup>76</sup>, para efeitos de garantia da eficácia do processo, mas sim final e definitiva, consistindo numa verdadeira punição.

O próprio RGCO menciona de forma natural punição, referindo, por exemplo, logo no seu artigo 2.º que *“só será punido como contra-ordenação o facto descrito e declarado passível de coima por lei anterior ao momento da sua prática”.*

Estamos perante uma sanção em tudo semelhante à multa criminal, ainda que não convertível em pena de prisão<sup>77</sup>, tendo em conta o seu carácter estritamente patrimonial (cf. artigo 89.º do RGCO).

Assim, não concordamos com Figueiredo Dias quando defende que a coima seria apenas uma mera admonição, como mandato ou especial advertência conducente à observância de certas proibições<sup>78</sup>.

Como refuta José Lobo Moutinho, *“um carácter meramente “admonitório” ou de “mera advertência” da coima não encontra qualquer correspondência na estrutura ou regime legal*

---

<sup>76</sup> Como refere Ana Gouveia Martins, *A Tutela Cautelar no Contencioso Administrativo*, Coimbra Editora, 2005, p. 48 “ as providências cautelares, estando funcionalmente dirigidas a garantir a tutela conferida por via principal, têm uma eficácia limitada no tempo, subordinada a prolação de uma decisão definitiva no processo principal”.

<sup>77</sup> Contudo, a não convertibilidade da coima em pena de prisão não afasta a semelhança apontada uma vez que nada impõe que as penas criminais sejam por natureza convertíveis em pena de prisão ou sequer que o direito criminal imponha penas privativas da liberdade e, por outro lado, as multas aplicáveis às pessoas colectivas nunca são convertíveis em pena de prisão (cf. artigo 90.º -B n.º 7 do CP).

<sup>78</sup> Figueiredo Dias, *O movimento da descriminalização e o ilícito de mera ordenação social*, p. 30. Seguido, entre outros, por Gonçalves da Costa, *Contra-ordenações*, CEJ, 1995, p. 41; Costa Pinto, *op. cit.*, p. 251; Soares Ribeiro, *Contra-ordenações laborais*, 2.ª ed., Almedina, 2003, p. 52 e 61; Oliveira Mendes e Santos Cabral, *Notas ao regime geral das contra-ordenações e coimas*, 3.ª ed., Almedina, 2009, p. 28 e 61.

*da coima, que se refere a um facto cometido no passado, o qual é fundamento e medida da sanção*<sup>79</sup> (cf. artigo 18.º n.º 1 do RGCO).

Para sustentar a sua posição, este Autor invoca ainda a possibilidade da coima ser substituída por uma admoestação, nos termos do artigo 51.º, a qual, tal e qual como sucede no direito penal, não consiste numa advertência mas sim numa censura (cf. artigo 60.º n.º 4 do CPP).

Com efeito, consideramos que uma mera advertência ou uma medida de carácter não repressivo sucederia no caso de estar previsto um mero aviso no sentido de que o comportamento ilícito cessasse ou não se repetisse.

Porém, com a aplicação da coima a Administração Pública não se limita a advertir o arguido para que volte a cumprir determinados deveres, sancionando, pelo contrário, esse incumprimento através de uma verdadeira condenação, aplicada no final da fase administrativa do processo contra-ordenacional, após a prova de que o mesmo praticou um facto ilícito censurável (artigo 58.º do RGCO).

É essa condenação – e não mera advertência! – que será imediatamente exequível no caso de impugnação judicial da mesma.

Pelas razões expostas, e tendo presente o carácter exclusivamente sancionatório da coima, conclui-se que a restrição à presunção da inocência, decorrente da sua exequibilidade imediata, não encontra justificação legítima, sendo possível dotar as autoridades administrativas de mecanismos que evitem os riscos que podem decorrer da demora natural de um processo judicial, ao mesmo tempo que se concede ao arguido o tempo necessário para fazer justiça (pronunciar-nos-emos sobre esta possibilidade *infra*, ponto V).

---

<sup>79</sup> José Lobo Moutinho, *op. cit.*, p. 37.



#### IV. EFEITO DEVOLUTIVO DA IMPUGNAÇÃO JUDICIAL DA COIMA VS DIREITO DE ACESSO AOS TRIBUNAIS DO ARGUIDO

##### 4.1. Desnecessidade da exequibilidade imediata da coima

O direito de acesso aos Tribunais do arguido resulta, antes de mais, do artigo 20.º, n.º 1, da CRP nos termos do qual “*a todos é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos*”, resultando ainda dos artigos 32.º n.º 10 e 268.º n.º 4 da CRP.

Em termos genéricos, este direito “*implica a garantia de uma protecção jurisdicional eficaz ou de uma tutela judicial efectiva, cujo âmbito normativo abrange nomeadamente: (a) o direito de acção no sentido do direito subjectivo de levar determinada pretensão ao conhecimento de um órgão jurisdicional; (b) o direito ao processo, traduzido na abertura de um processo após a apresentação daquela pretensão, com o consequente dever de o órgão jurisdicional sobre ela se pronunciar mediante decisão fundamentada; (c) o direito a uma decisão judicial sem dilações indevidas, no sentido de a decisão haver de ser proferida dentro dos prazos pré-estabelecidos, ou, no caso de estes não estarem fixados na lei, dentro de um lapso temporal proporcional e adequado à complexidade da causa; (d) o direito a um processo justo baseado nos princípios da prioridade e da sumariedade, no caso daqueles direitos cujo exercício pode ser aniquilado pela falta de medidas de defesa expeditas*”<sup>80</sup>.

Trata-se de um direito que tem sido configurado, tanto pela Jurisprudência<sup>81</sup> quanto pela Doutrina<sup>82</sup>, como tendo natureza análoga aos direitos liberdades e garantias, estando, portanto, sujeito ao regime do artigo 18.º da CRP, *ex vi* artigo 17.º

O legislador não está, por isso, autorizado a “*criar obstáculos que dificultem ou prejudiquem, arbitrariamente ou de forma desproporcionada, o direito de acesso aos tribunais e a uma tutela jurisdicional efectiva*”<sup>83</sup>.

---

<sup>80</sup> Ac. TC n.º 363/04 (proc. 512/2003); Vd. no mesmo sentido os Acs. do TC n.ºs 440/94 (proc. 510/92), 473/94 (proc. 128/93)

<sup>81</sup> Ac. TC n.º 250/2008 (proc. 546/07).

<sup>82</sup> Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional: direitos fundamentais*, 4.ª ed., Coimbra Editora, 2008, T. 4, p.161; Gomes Canotilho e Vital Moreira, *op. cit.*, pp. 373 e ss.

<sup>83</sup> Jorge Miranda e Rui Medeiros, *op. cit.*, p. 190.

No âmbito do processo contra-ordenacional, ao contrário do que sucedia na vigência das contravenções, a fase judicial do processo apenas se iniciará caso o arguido impugne judicialmente a decisão condenatória da autoridade administrativa.

Assim, aquela decisão só se tornará efectiva caso o arguido se conforme com a mesma, não devendo esta conformação ser “forçada” mediante a consagração de desincentivos excessivos.

Pelo contrário, o arguido deve ter total liberdade de decisão no que diz respeito ao exercício do seu direito de impugnação judicial, tratando-se de um direito com especial relevância no âmbito do processo contra-ordenacional, pelas razões que passamos a enunciar.

Em primeiro lugar, a conformidade constitucional da competência administrativa para aplicação de coimas tem sido sustentada precisamente no facto de estar salvaguardada a possibilidade de recurso aos tribunais. Por outras palavras, é a efectiva possibilidade de controlo judicial das decisões condenatórias administrativas que tem afastados juízos de inconstitucionalidade relativamente à competência atribuída às entidades administrativas.

Sobre esta temática, debruçou-se, desde logo, o parecer da Comissão Constitucional n.º 4/81, afirmando que não padece de inconstitucionalidade a competência atribuída às entidades administrativas, fazendo contudo a ressalva de que *“tal afirmação, porém, tem de ser interpretada em conjugação com o disposto nos artigos 20.º n.º 1 e 269.º n.º 2, da Constituição”*, referindo peremptoriamente que seria inconstitucional *“o entendimento que o legislador porventura tivesse acolhido, de confiar o conhecimento das contra-ordenações a autoridades administrativas, com expressa proibição de recurso contencioso”*.

Também o TC, debruçando-se sobre a constitucionalidade de normas que atribuíam competência a estas entidades, afirmou que *“garantido com efectividade e permanência o direito de impugnação judicial das decisões das autoridades administrativas aplicadoras de uma coima, há-de concluir-se no sentido de as normas agora sob análise não atentarem por qualquer forma contra o princípio da reserva da função jurisdicional aos tribunais consagrado no artigo 205.º da Constituição”*<sup>84</sup>.

De resto, também a nossa doutrina tem sublinhado a necessidade de controlo judicial das decisões condenatórias das autoridades administrativas<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> Ac. do TC n.º 158/92 (proc. n.º 103/91) e ainda, do mesmo tribunal, Ac. n.º 43/2004 (proc. n.º 519/2003).

<sup>85</sup> Vide, entre outros, Carlos Blanco de Moraes, *op. cit.*, p. 145; José Lucas Cardoso, *Autoridades Administrativas Independentes e Constituição*, Coimbra Editora, 2002, p. 391; Maria Fernanda Maçãs, Luís Guilherme Catarino e Joaquim Pedro Cardoso Costa, “O contencioso das decisões das Entidades Reguladoras do sector económico-financeiro” in Vital Moreira, org., *Estudos de Regulação Pública I*, Coimbra Editora, 2004, p. 346; Maria

Em segundo lugar, é a fase judicial do processo contra-ordenacional que permite não só uma reapreciação imparcial e independente da decisão proferida pela autoridade administrativa, como também um verdadeiro julgamento dos factos imputados ao arguido que motivaram a respectiva condenação<sup>86</sup>.

Por outro lado, no que toca à aplicação da lei, os Tribunais têm como critérios únicos os valores da justiça, enquanto as autoridades administrativas têm sempre em conta o critério da prossecução do interesse público<sup>87</sup>.

Podemos mesmo afirmar que a fase judicial do processo contra-ordenacional é “*o momento básico de defesa do arguido no processo de contra-ordenações e como contrapeso à atribuição de poderes sancionatórios à administração*”<sup>88</sup>.

A relevância deste direito no âmbito do processo contra-ordenacional levou o TC a declarar a inconstitucionalidade de normas que condicionavam a impugnação judicial da coima ao depósito prévio do montante da mesma<sup>89</sup>.

Contudo, tal relevância não significa que todo e qualquer condicionamento ou restrição seja ilegítimo.

Na verdade, não desconhecemos que “*as garantias jurídicas proporcionadas pelos direitos fundamentais são, à partida, concebidas como garantias imanentemente condicionadas por uma reserva geral de compatibilização com outros bens que o Estado deve prosseguir e a cuja realização se encontra igualmente vinculado*”<sup>90</sup>.

A partir deste entendimento ou de entendimento próximo, têm sido considerados admissíveis, por exemplo, o estabelecimento de prazos de caducidade de forma a tutelar os interesses da certeza e da segurança jurídica<sup>91</sup>, a imposição às partes de uma tentativa de conciliação extrajudicial<sup>92</sup>, a necessidade de recorrer a meios graciosos antes de deitar mãos à via

---

Fernanda Maças, O controlo Jurisdicional das autoridades reguladoras independentes, *In Cadernos de Justiça administrativa*, n. 58 (Jul.-Agos. 2006), p. 26; Joaquim Cardoso da Costa, O recurso para os tribunais judiciais da aplicação de coimas pelas autoridades administrativas, *In Ciência e Técnica Fiscal*, n. 366 (Abril 1992), pp. 51 e ss.

<sup>86</sup> Vide António Leonel Dantas, Considerações sobre o processo das contra-ordenações: as fases de recuso e da execução, *In Revista do Ministério Público*, a. 15, n. 57 (Jan.-Mar. 1994) p. 71.

<sup>87</sup> Vide quanto a este ponto José António Veloso, Aspectos inovadores do projecto de regulamento da autoridade da concorrência, disponível em [www.oa.pt](http://www.oa.pt).

<sup>88</sup> José Lobo Moutinho e Pedro Garcia Marques, Anotação ao artigo 88.º, *In Miguel Gorjão Henriques, op. cit.*, p. 847.

<sup>89</sup> Cf. Acórdãos do TC n.º 417/87 (proc.º 24/87), 30/89 (proc. n.º 497/88) e 120/89 (proc. n.º 177/88).

<sup>90</sup> Jorge Reis Novais, *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela constituição*, Coimbra Editora, 2003, p. 570.

<sup>91</sup> Ac. TC n.º 148/97 (proc. n.º 815/96).

<sup>92</sup> Ac. TC n.º 491/97 (proc. n.º 696/95).

contenciosa<sup>93</sup> e a previsão e o estabelecimento de formalidades inerentes ao próprio processo<sup>94</sup>.

O que não é admissível é o estabelecimento de condicionantes “*desprovidas de sentido racional e sem conteúdo útil ou excessivas*”<sup>95</sup>, que configurem verdadeiras restrições, sem adequada base constitucional.

De facto, os direitos liberdade e garantias só podem ser sujeitos a restrições “*nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos*” (cf. n.º 2 do artigo 18.º da CRP).

Por força desta norma, as medidas restritivas, para além dos restantes requisitos, terão de respeitar necessariamente o princípio da proporcionalidade, nas suas três vertentes de: i) adequação, no sentido de que as medidas devem ser idóneas aos fins que pretendem atingir; ii) necessidade, na medida em que se demonstre não existirem medidas igualmente idóneas mas menos gravosas para os direitos restringidos; iii) proporcionalidade em sentido estrito, a qual impõe que as medidas restritivas não se possam revelar excessivas relativamente aos fins que pretendem alcançar<sup>96</sup>.

Ora, quanto às alterações introduzidas pelo NRJC no regime dos recursos judiciais, consideramos que a consagração do efeito meramente devolutivo do recurso, sobretudo quando conjugada com a possibilidade da *reformatio in pejus*, consiste numa restrição injustificada, porque desnecessária, do direito de acesso aos tribunais, a qual levanta problemas de proporcionalidade e, por isso, de constitucionalidade.

Como referem José Lobo Moutinho e Tito Rendas “*cada uma por si mesma e na sua conjugação recíproca, estas duas alterações cifram-se numa severa restrição do direito à impugnação das decisões sancionatórias da AdC, a qual, para usar dos termos do MoU, faz desequilibrar as opções a favor da eficiência, à custa da equidade do processo*”<sup>97</sup>.

Por outro lado, a consagração da exequibilidade imediata da coima revela ainda uma aproximação injustificada com o direito administrativo.

---

<sup>93</sup> Ac. TC n.º 159/96 (proc. n.º 41/95).

<sup>94</sup> Ac. TC. n.º 403/02 (proc. n.º 496/01).

<sup>95</sup> Ac. TC. n.º 384/98 (proc. n.º 880/96).

<sup>96</sup> Vide, entre outros, José de Melo Alexandrinho, *Direitos fundamentais: introdução geral*, Principia, pp. 134 e ss; Jorge Miranda e Rui Medeiros, *op. cit.*, p. 162; Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, p. 284 e ss; Gomes Canotilho e Vital Moreira, *op. cit.*, pp. 302 e ss.

<sup>97</sup> José Lobo Moutinho e Tito Rendas, Anotação ao artigo 88.º, In Miguel Gorjão Henriques, *op. cit.*, pp. 808 e 809.

Em sede de Direito administrativo, vigora o princípio da executoriedade dos actos administrativos<sup>98</sup>, o qual consiste “*no poder atribuído por lei às pessoas colectivas que integram a Administração Pública de, por autoridade própria, independentemente dos tribunais, definir por modo unilateral, através de actos administrativos, a situação jurídica dos particulares que com eles entram em relação, bem como o de fazer executar coercivamente as pretensões nascidas daquelas actos*”<sup>99</sup> (cf. artigo 149.º n.º 2 do CPA).

Esta prerrogativa tem sido actualmente<sup>100</sup> justificada com base no artigo 266.º da CRP, norma que impõe que a Administração prossiga o interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

Entende-se que a “*prosseção daquele interesse público, aliado ao comando imposto à Administração no sentido de pautar a sua actividade no respeito pela Constituição e pela lei e observando os assinalados valores constitucionais (...) justifica, assim, hodiernamente e face ao texto constitucional, que os actos administrativos, em regra, sejam desde logo eficazes e passíveis de execução, isto é, obrigando por si e podendo ser imposto coercivamente independentemente de sentença judicial (...)*”<sup>101</sup>.

Assim, e por consequência, a impugnação judicial do acto administrativo não impedirá, em regra, o carácter executório da decisão atacada (cf. n.º 2 do artigo 50.º do CPTA).

Contudo, a lei prevê a possibilidade de os particulares requererem, cautelarmente, a suspensão da eficácia dos actos impugnados<sup>102</sup>, de modo a que os interesses dos mesmos sejam tutelados nas situações em que a execução imediata lhes cause prejuízo grave [cf. artigos 112.º, n.º 2, al. a) do CPTA].

Para que o requerimento de suspensão seja deferido será necessário que “*haja fundado receio da constituição de uma situação de facto consumado ou da produção de prejuízos de difícil reparação para os interesses que o requerente visa assegurar no processo principal*” e que

---

<sup>98</sup> Também nesta sede é discutível a legitimidade deste princípio, contudo tal discussão extravasa o âmbito do nosso estudo.

<sup>99</sup> Rui Machete, *Privilégio de Execução Prévia*, 1994, Separata do Dicionário Jurídico da Administração Pública, Vol. VI, p. 3. Vide ainda, entre outros, Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Almedina, Vol. II, p. 18 e ss; Marcelo Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 10.ª ed., Almedina, Vol. I, p. 447; Maria Fernanda Maçãs, *A suspensão judicial da eficácia dos actos administrativos e a garantia constitucional da tutela judicial efectiva*, Coimbra Editora, 1996, p. 9 e ss.; Jean Rivero *Direito Administrativo*, Almedina, 1981, p. 253.

<sup>100</sup> No passado sustentou-se que eficácia imediata do actos administrativos derivava da presunção de legalidade de que estes gozavam, a qual só seria afastada mediante decisão judicial em sentido contrário. Contudo, actualmente, esta teoria caiu em desuso (cf. Rui Machete, *op. cit.*, p. 8 e ss).

<sup>101</sup> Ac. do TC n.º 340/02 (proc. n.º 813/01).

<sup>102</sup> O direito de acesso aos tribunais inclui o direito à suspensão da eficácia dos actos administrativos nos termos da lei, vd., entre outros, os Acórdãos do TC n.º 8/95 (proc. n.º 548/93) e 340/02 (proc. n.º 813/01).

*“não seja manifesta a falta de fundamento da pretensão formulada ou a formular nesse processo ou a existência de circunstâncias que obstem ao seu conhecimento de mérito”* [cf. artigo 120.º, n.º 1, al. a), do CPTA].

De facto, quanto às providências conservatórias, a lei não exige um juízo de probabilidade quanto ao êxito do processo principal, bastando que *“não seja evidente a improcedência da pretensão de fundo do requerente ou a falta do preenchimento de pressupostos dos quais dependa a própria obtenção de uma pronúncia sobre o mérito da causa”*<sup>103</sup> [artigo 120.º, n.º 1, al. a) do CPTA].

Verificados aqueles requisitos, a providência só não deve ser aceite quando *“devidamente ponderados os interesses públicos e privados, em presença, os danos que resultariam da sua concessão se mostrem superiores àqueles que podem resultar da sua recusa, sem que possam ser evitados ou atenuados pela adopção de outras providências”* (artigo 120.º, n.º 2 do CPTA).

Assim, *“se nada se mostrar sobre a superioridade dos danos que resultam da adopção da providência em relação aos que resultaram da sua recusa, não se poderá considerar preenchida a hipótese deste n.º 2, devendo adoptar-se a providência”*<sup>104</sup>.

Por outro lado, o interesse público relevante para efeitos de recusa é o interesse público *“qualificado, específico e concreto”*, não bastando um *“interesse genérico, de eficácia dos actos administrativos”*<sup>105</sup>.

Como refere Vieira de Andrade *“o que está aqui em causa não é ponderar valores ou interesses entre si, mas danos ou prejuízos”*<sup>106</sup>.

Não faria sentido que bastasse a demonstração de um prejuízo para o interesse público entendido em termos abstractos, uma vez que *“o interesse público está, por natureza, sempre subjacente a qualquer actuação administrativa”*<sup>107</sup>,

Exigindo-se um prejuízo em concreto, não basta, para que a providência seja recusada *“que haja mais vantagem para o interesse público na sua recusa do que na sua adopção”* e no caso

---

<sup>103</sup> Mário Aroso de Almeida, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 3.ª ed., Almedina, 2010, p. 808; *Vide* ainda o Ac. do TCA Sul de 08/09/2011 (proc. n.º 07893/11) no qual se refere que o facto de estarmos perante uma providência que pretende apenas manter o *“status quo”* justifica uma menor exigência quanto ao seu decretamento.

<sup>104</sup> Acórdão do STA de 06/01/2010 (proc. n.º 01217/09).

<sup>105</sup> Acórdão do TCA Sul de 06/02/2014 (proc. n.º 10784/13).

<sup>106</sup> José Carlos Vieira de Andrade, *A Justiça Administrativa*, 1.ª ed., Almedina, 2011, p. 312.

<sup>107</sup> Ana Gouveia Martins, *A tutela Cautelar no Contencioso Administrativo*, Coimbra Editora, 2005, pp. 516 e 516.

de persistirem dúvidas acerca da superioridade dos danos resultantes da adoção da providência *“terá de concluir que não se mostra essa superioridade”*.

Por último, devemos referir que o que deve ser avaliado não é se o cumprimento do acto administrativo é necessário para assegurar o interesse público, mas sim se *“há interesse público em que não seja diferido esse cumprimento para momento posterior à apreciação jurisdicional”*<sup>108</sup>.

Feita esta breve exposição, cabe enunciar os motivos que nos levam a considerar que no caso das decisões condenatórias que aplicam coimas não só não se justifica a aproximação com o direito administrativo, como não há um interesse público que justifique a não suspensão da eficácia com a impugnação judicial.

Em primeiro lugar, enquanto no Direito administrativo, o poder da Administração de definir unilateralmente a situações dos particulares e de fazer executar essa decisão sem prévio controlo dos tribunais, encontra fundamento no comando constitucional que impõe que essa administração prossiga o interesse público, no caso do direito sancionatório público a situação é a inversa: é a possibilidade efectiva e permanente de controlo judicial que confere legitimidade constitucional à competência da Administração para a aplicação de coimas. Por outras palavras, se no primeiro caso a prossecução do interesse público, de forma célere e eficaz, legitima a dispensa de controlo judicial prévio, no segundo caso o controlo judicial legitima a prossecução do interesse público mediante a aplicação de sanções.

Em segundo lugar, e tendo presente que as coimas não podem ter como finalidade a arrecadação de receita por parte do Estado, não conseguimos vislumbrar qual o prejuízo, *“qualificado, específico e concreto”*<sup>109</sup>, que se materializa na realidade fáctica por força do diferimento temporal do cumprimento da coima (diferimento este que só existirá, logicamente, caso o tribunal confirme a decisão administrativa).

É certo que a defesa da concorrência protege valores dignos de tutela, o que legitima, em situações em que determinados comportamentos colocam em perigo o seu funcionamento eficiente, a adoção de medidas que – ainda que restritivas dos direitos do arguido – evitam ou revertem, imediatamente, a materialização desse perigo (cf. artigo 34.º do NRJC).

A própria CRP incumbe prioritariamente ao Estado *“assegurar o funcionamento eficiente dos mercados, de modo a garantir a equilibrada concorrência entre as empresas, a contrariar as*

---

<sup>108</sup> Ac. STA de 06/01/2010 (proc. n.º 01217/09).

<sup>109</sup> Cf. Ac. do TCA Sul de 06/02/2014 (proc. n.º 10784/13).

*formas de organização monopolistas e a reprimir os abusos de posição dominante e outras práticas lesivas do interesse geral*”, referindo como objectivo da política comercial “o combate às actividades especulativas e às práticas comerciais restritivas” [cf. artigo 99.º al. c)], conferindo ainda protecção aos direitos dos consumidores (cf. artigo 60.º da CRP)<sup>110</sup>.

Contudo, a nossa crítica advém do facto de a execução imediata da coima não evitar que a demora natural do decorrer do processo resulte na materialização de um prejuízo que afecte o eficaz funcionamento da concorrência, tendo em conta que a mesma consiste apenas no sancionamento de uma conduta que já ocorreu.

Por outro lado, estando a ser investigada determinada prática, a exequibilidade imediata da coima é imprestável à manutenção ou reposição imediata da concorrência efectiva cujo funcionamento tenha sido prejudicado, o que nos leva a concluir que a consagração do efeito meramente devolutivo tem subjacente unicamente “o propósito de desincentivar o controlo judicial das decisões da AdC, porventura à luz do entendimento de que a interposição do recurso teria intuítos dilatatórios”<sup>111</sup>, garantindo uma aplicação mais célere das coimas.

Ora, a consagração da *reformatio in pejus*<sup>112</sup>, nas hipóteses de recursos interpostos no interesse exclusivo do arguido, já cumpre, de forma mais do que suficiente, o objectivo de desincentivar o acesso do arguido aos tribunais. É “absolutamente patente que essa admissão condiciona o exercício do direito ao recurso ou à impugnação, levando o arguido administrativamente condenado a ter medo de se prejudicar com o recurso ou impugnação e criando-lhe, assim, uma forte inibição que o levará a evitar os recursos”<sup>113</sup>.

A própria consagração da proibição da *reformatio in pejus* no RGCO foi contestada pela maioria da nossa Doutrina<sup>114</sup> precisamente por se considerar que se perderia a desmotivação para recursos infundados.

---

<sup>110</sup> Em cumprimento do comando constitucional, o regime da concorrência pretende garantir o “correcto funcionamento de um sistema de economia de mercado, assegurando a liberdade de acesso ao mesmo e as liberdades de determinação da oferta e procura”, tendo ainda “finalidades económicas mais concretas, como o crescimento, o equilíbrio ou o pleno emprego”, Cf. António Carlos dos Santos, Maria Eduarda Gonçalves e Maria Manuel Leitão Marques, *Direito Económico*, 6.ª ed. rev. e actualizada, Almedina, 2011, p. 265.

<sup>111</sup> José Luís da Cruz Vilaça e Maria João Melícias, Anotação ao artigo 34.º. In Miguel Gorjão Henriques, *op. cit.*, p. 818.

<sup>112</sup> A admissibilidade da *reformatio in pejus* é discutível, contudo não consideramos que seja esta a sede apropriada para tratarmos essa questão, uma vez que exige uma análise demorada e complexa.

<sup>113</sup> José Lobo Moutinho, *A reformatio in pejus* no processo de contra-ordenações, p. 437.

<sup>114</sup> Vide, entre outros, Frederico Costa Pinto, *op. cit.*, pp. 264-265; Germano Marques da Silva, *Direito Penal Português*, 1.ª ed., Verbo, 1997, Vol. I, p. 141; Carlos Adérito Teixeira, Direito de mera ordenação social: o ambiente como espaço da sua afirmação, *Revista do Ministério Público*, ano 22, n. 85, 2001, p. 89; Paulo Pinto de Albuquerque, *op. cit.*, p. 294.



Em todo o caso, não consideramos que uma maior “eficácia” ou “rapidez” na aplicação das coimas seja um interesse legítimo que justifique um desincentivo do acesso aos tribunais, uma vez que o objectivo num Estado de Direito Democrático não pode ser o de proferir condenações “céleres” mas sim, e unicamente, o de proferir condenações justas.

Como refere o TC “*as exigências de celeridade processual não podem (...) deixar de ser articuladas com as garantias de defesa, sendo que a Constituição, por força do mencionado n.º 2 do artigo 32º, valora especialmente a protecção das garantias de defesa em detrimento da rapidez processual*”<sup>115</sup>.

De qualquer das formas, o interesse numa maior celeridade na aplicação das coimas (ainda que o entendêssemos como legítimo) consiste num interesse abstracto, que não seria suficiente – no próprio contencioso administrativo – para obstar por si só à suspensão da eficácia do acto administrativo, uma vez que não existe um prejuízo concreto com o diferimento do cumprimento da coima.

Por outro lado, a realidade tem demonstrado que o recurso aos tribunais não tem sido utilizado como um expediente dilatatório uma vez que na esmagadora maioria dos casos as coimas aplicadas pela AdC têm sido reduzidas ou anuladas pelos tribunais<sup>116</sup>.

Por último, deve ainda ser referido que nos próprios trabalhos preparatórios do NRJC foram ponderadas alternativas menos gravosas para os direitos do arguido, nomeadamente o efeito suspensivo do recurso quanto à coima, conjugado com a possibilidade de correcção monetária do montante fixado a final<sup>117</sup>.

Assim, concluímos que a exequibilidade imediata de coima, sobretudo quando conjugado com a *reformatio in pejus*, constitui uma restrição desnecessária e excessiva– e por isso violadora do princípio da proporcionalidade – do direito de acesso aos tribunais do arguido.

---

<sup>115</sup> Ac. do TC n.º 174/2014 (proc. n.º 1297/2013).

<sup>116</sup> Veja-se os inúmeros exemplos de decisões em que tal sucedeu *In Morais Leitão, Galvão Teles, Soares Da Silva & Associados, Sociedade De Advogados, Observações da MLGTS ao Projecto de Proposta de Lei do Governo que Aprova o “Regime Jurídico da Concorrência”*, pp. 98- 101.

<sup>117</sup> Vide Miguel Gorjão Henriques, *op. cit.*, p. 818.

## 4.2. A prestação de caução para efeitos de suspensão da eficácia

As críticas que fizemos *supra* acerca do regime do efeito meramente devolutivo da impugnação judicial da coima, não nos levou a olvidar a “válvula de escape” que o legislador pretendeu consagrar de forma a evitar que o arguido viesse a sofrer prejuízo considerável com a execução imediata da coima.

De facto, nos termos do n.º 4 do artigo 84.º do NRJC “*no caso de decisões que apliquem coimas ou outras sanções previstas na lei, o visado pode requerer, ao interpor o recurso, que o mesmo tenha efeito suspensivo quando a execução da decisão lhe cause prejuízo considerável e se ofereça para prestar caução em substituição, ficando a atribuição desse efeito condicionada à efectiva prestação de caução no prazo fixado pelo tribunal*”.

Estamos perante um regime algo semelhante ao consagrado no processo de execução fiscal, no âmbito do qual o executado pode requerer a suspensão da execução nas situações em que esteja a ser discutida a legalidade da cobrança da dívida tributária, desde que se ofereça para prestar garantia ou a penhora garanta a totalidade da dívida tributária<sup>118</sup> (cf. n.º 1 do 169.º do CPPT).

Contudo, neste caso, o legislador previu a possibilidade do executado requerer a dispensa de garantia nas situações em que a prestação lhe cause prejuízo irreparável ou seja manifesta a falta de meios económicos revelada pela insuficiência de bens penhoráveis para o pagamento da dívida exequenda, desde que, em qualquer dos casos, a insuficiência ou inexistência de bens não seja da responsabilidade do executado (cf. artigos 52.º, n.º 4 da LGT e 170.º do CPPT).

Já no NRJC a redacção da lei não parece deixar margem de manobra para que o juiz dispense a prestação de caução, uma vez que se exige que a mesma seja “*efectiva*”.

Assim, o arguido que demonstre que a execução imediata da coima lhe causa prejuízo considerável e que tem capacidade para prestar caução, poderá requerer a suspensão da eficácia imediata da aplicação da coima. Pelo contrário, o arguido cuja situação económica é de tal ordem precária que o torna incapaz de prestar caução, não poderá beneficiar do regime previsto no n.º 5 do artigo 84.º.

---

<sup>118</sup> Vide quanto a esta temática Jorge Lopes de Sousa, *Código de Procedimento e de Processo Tributário Anotado*, 4.ª ed., 2003, Vislis, pp. 785-793.

A opção do legislador parece-nos incongruente, tendo em conta que aquele que não tem capacidade sequer para prestar caução será, com toda a probabilidade, aquele a quem a execução imediata da coima causará um prejuízo maior, tendo em conta o carácter estritamente patrimonial da sanção.

Por outro lado, tal solução está ainda em contradição com o regime de contencioso da UE, o qual prevê a possibilidade de dispensa de caução para efeitos de suspensão da eficácia da decisão de aplicação da coima nos casos em que a parte se encontra economicamente impossibilitada de a prestar<sup>119</sup>.

Ora, tendo em conta que o direito a uma tutela jurisdicional efectiva inclui o direito à suspensão dos actos administrativos<sup>120</sup> cuja exequibilidade imediata possa causar prejuízo de tal forma grave na esfera dos administrados que torne inútil uma posterior decisão judicial que lhes seja total ou parcialmente favorável, consideramos ser inconstitucional a aplicação literal do n.º 5 do artigo 84.º nos casos em que a execução imediata da coima cause prejuízo considerável ao arguido e este não tenha capacidade para prestar caução, devendo o Tribunal, nessas situações, desaplicar a norma e dispensar a sua prestação<sup>121</sup>.

Caso o tribunal não o faça, o arguido encontrar-se-á numa situação de desprotecção total, uma vez que a incapacidade para prestar caução impossibilitá-lo-á de evitar que o “prejuízo considerável” se materialize antes que seja proferida, a final, uma decisão judicial que, podendo ser-lhe favorável, será também intempestiva por incapaz de reverter o prejuízo já sofrido.

---

<sup>119</sup> A título de exemplo, *vide* o despacho do presidente do TG de 13.07.2006, Romana Tabacchi c. Comissão, T-11/06 R, no qual se refere que a suspensão da cobrança imediata da coima pode ser concedida quando “*a parte que pede para ser dispensada de constituir a garantia bancária exigida apresenta prova de que lhe é objectivamente impossível constituir essa garantia ou de que a sua constituição poria em risco a sua existência*”, *In Info Curia*. Vd., ainda, art. 162.º do Regulamento de processo do Tribunal de Justiça.

<sup>120</sup> *Vide*, entre outros, Ac. do TC n.ºs 8/95 (proc. n.º 548/93) e 340/02 (proc. n.º 813/01).

<sup>121</sup> Nos termos do artigo 204.º da CRP “*nos feitos submetidos a julgamento não podem os tribunais aplicar normas que infrinjam o disposto na Constituição ou os princípios nela consignados*”.

## V. BREVE APRECIÇÃO CRÍTICA

Como vimos *supra* a exequibilidade imediata da coima não tem qualquer finalidade cautelar, tratando-se de uma verdadeira punição aplicável em consequência da prova da prática de um ilícito censurável.

Constatámos ainda que o diferimento temporal do seu cumprimento – para o momento posterior ao controlo judicial – não provoca nenhum prejuízo imediato e concreto na realidade fáctica, neste caso, no correcto funcionamento da concorrência.

Referimos também que só razões de urgência e necessidade legitimam, à luz do artigo 18.º da CRP, a adopção de medidas que, apesar de restritivas dos direitos do arguido, evitam que a demora do processo possa resultar na materialização de prejuízos.

Ora, tendo em conta que, nos termos do MoU, um dos motivos que fundamentou a necessidade de rever a legislação portuguesa da concorrência foi a necessidade de “*melhorar a celeridade e a eficácia da aplicação das regras da concorrência*” e tendo presente a necessidade de conciliação desses objectivos com os direitos e interesses legítimos do arguido, consideramos incompreensível que o legislador tenha consagrado a exequibilidade imediata da coima (a qual, como vimos, é imprestável a uma reposição imediata da concorrência) e que não tenha reforçado, em alternativa, a tutela cautelar consagrada no NRJC<sup>122</sup>.

De facto, as medidas cautelares adoptadas pela autoridade da concorrência à luz do artigo 34.º têm como limite máximo de duração o tempo total da fase administrativa, ou seja, até à decisão final, nunca podendo, por isso, ser mantidas na fase judicial<sup>123</sup>.

Trata-se de medidas que não servem, portanto, para acautelar a ocorrência de riscos que possam resultar da demora do processo judicial.

Ora, a nosso ver, a previsão de medidas que conferissem, sendo necessário, tutela imediata à concorrência no decorrer do processo judicial, era a forma adequada de conciliar os interesses do arguido com o interesse público que fosse necessário salvaguardar em concreto, solução

---

<sup>122</sup> Relembramos o Ac. do TC no qual se refere que as exigências de celeridade processual não podem deixar de ser articuladas com as garantias de defesa do arguido (Ac. n.º 174/2014, proc. n.º 1297/2013).

<sup>123</sup> *Vide* neste sentido José Luiz da Cruz Vilaça, anotação ao artigo 34.º, *In* Miguel Gorjão Henriques, *op. cit.*, pp. 377-378. Pelo contrário, e a título de exemplo, no CVM as medidas cautelares podem subsistir até à sua revogação por decisão judicial ou até ao início do cumprimento das sanções acessórias com efeito equivalente ao dessas medidas (cf. artigo 412.º, n.º 2 do CVM).

que teria ainda a vantagem de não violar a presunção da inocência, uma vez que a sua aplicação não exigiria a prova de um facto ilícito-culposo<sup>124</sup>.

Tal solução não assentaria na presunção de que todos os recursos são utilizados como mero expediente dilatório, como nos parece acontecer no actual regime, permitindo, ao mesmo tempo, evitar que o acesso aos tribunais possa resultar em danos ou prejuízos para a concorrência.

Por último, consideramos que um reforço no regime destas medidas seria ainda adequado a tutelar as situações em que houvesse fundado receio de que o arguido dissipasse o seu património após a impugnação judicial da coima, sendo esta, a nosso ver, a única situação que justifica a necessidade de antecipação de entrega de valores patrimoniais ao Estado, antes da decisão judicial que confirme a condenação.

O “esquecimento” desta alternativa por parte do legislador, torna ainda mais forte a nossa conclusão de que o intuito que esteve por trás da consagração do efeito meramente devolutivo da impugnação judicial da coima, sobretudo quando conjugado com a *reformatio in pejus*, foi unicamente o de induzir o arguido a conformar-se com a decisão condenatória da autoridade da concorrência, de forma a aumentar as probabilidades de ser esta autoridade a ter a última e única palavra.

---

<sup>124</sup> Esta possibilidade está prevista, a título de exemplo, no CVM, o qual prevê a possibilidade de as medidas cautelares subsistirem até à sua revogação por decisão judicial ou até ao início do cumprimento das sanções acessórias com efeito equivalente ao dessas medidas (cf. artigo 412.º n.º 2 do CVM).

## VI. CONCLUSÕES

- i) O NRJC consagrou como regra o efeito meramente devolutivo da impugnação judicial da coima, sendo a mesma, por isso, imediatamente exequível.
- ii) A decisão condenatória em coima vale, quando impugnada judicialmente, como acusação.
- iii) Tendo em conta o seu carácter sancionatório, cuja aplicação impõe a prova de um facto ilícito-culposo, a exequibilidade imediata da coima, num momento em que apenas existe uma acusação, viola o princípio da presunção de inocência, o qual impede a antecipação da aplicação de verdadeiras sanções no decorrer do processo, ou seja, antes do seu termo definitivo.
- iv) Por outro lado, esta alteração, sobretudo quando conjugada com a possibilidade da *reformatio in pejus*, consiste numa forte restrição do direito do arguido de acesso aos tribunais e à tutela jurisdicional efectiva (cf. artigos 20.º, 32.º n.º 10 e 268.º n.º 4 da CRP), o qual, no âmbito contra-ordenacional, tem especial relevância, na medida em que possibilita que seja efectuado, pela primeira vez, um verdadeiro julgamento dos factos por uma entidade independente e imparcial, que não foi parte nas investigações.
- v) Os desincentivos ora em análise levantam problemas de proporcionalidade, uma vez que a exequibilidade imediata da coima não encontra justificação em razões de necessidade de reposição imediata da concorrência efectiva.
- vi) De facto, a coima consiste na reacção contra um facto ilícito-culposo que já ocorreu, o que a torna imprestável a evitar os prejuízos que poderiam derivar da demora natural de um processo judicial.
- vii) Os riscos que podem advir da demora natural de um processo judicial poderiam ter sido prevenidos através da previsão de adequadas medidas cautelares aplicáveis na fase judicial do processo contra-ordenacional.
- viii) Porém, o legislador olvidou esta possibilidade que, a nosso ver, teria sido a forma mais adequada de conciliar as garantias do arguido com um interesse público que fosse necessário tutelar em concreto.

ix) Trata-se, em suma, de uma alteração que teve como intuito único desincentivar o acesso do arguido aos tribunais, visando a conformação do arguido com a decisão condenatória administrativa e dando, assim, a última e única palavra à administração.

## REFERÊNCIAS

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*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2011.

ALEXANDRINO, José de Melo – *Direitos fundamentais: introdução geral*. Estoril: Príncípa, 2007.

ALMEIDA, Mário Aroso de; CADILHA, Carlos Alberto Fernandes – *Comentário ao código de processo nos tribunais administrativos*. 3.<sup>a</sup> ed. [Coimbra]: Almedina, 2010.

AMARAL, Diogo Freitas do – *Curso de direito administrativo*. 2.<sup>a</sup> ed., reimp. Coimbra: Almedina, 2011. V. 2.

ANDRADE, José Carlos Vieira de – *A justiça administrativa: lições*. 11.<sup>a</sup> ed. Coimbra: Almedina, 2011. (Manuais universitários).

ANDRADE, Manuel de Costa – Contributo para o conceito de contraordenação. In CORREIA, Eduardo [et al.] – *Direito Penal Económico e Europeu: textos doutrinários: problemas gerais*. Coimbra: Coimbra Editora, 1998. V. 1, pp. 75-107.

ANTUNES, Manuel Ferreira – *Contra-ordenações e coimas: anotado e comentado*. Lisboa: Dislivro, D.L. 2005.

BARRETO, Ireneu Cabral – *A Convenção Europeia dos Direitos do Homem anotada*. 2.<sup>a</sup> ed. revista e actualizada. Coimbra: Coimbra Editora, 1999.

BOTTINI, Pierpaolo Cruz – Deixem em paz a presunção de inocência. In *Revista do Advogado*. V. 117 (2012) pp. 184-195.

CAETANO, Marcelo – *Manual de direito administrativo: introdução, organização administrativa, actos e contratos administrativos*. Actualizado por Diogo Freitas do Amaral. 10.<sup>a</sup> ed, revista e actualizada. Coimbra: Almedina, 1997. V. 1.

CANOTILHO, Gomes; MOREIRA, Vital – *Constituição da República Portuguesa: anotada*. 4.<sup>a</sup> ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. V. 1.



CARDOSO, José António Lucas – *Autoridades administrativas independentes e Constituição: contributo para o estudo da génese, caracterização e enquadramento constitucional da administração independente*. Lisboa: Coimbra Editora, 2002.

CARVALHO, Américo Taipa de – *Direito penal: parte geral: questões fundamentais*. Porto: Universidade Católica Portuguesa, 2003.

CATARINO, Luís Guilherme – *Regulação e supervisão dos Mercados de Instrumentos Financeiros: fundamento e limites do Governo e jurisdição das autoridades independentes*. Coimbra: Almedina, 2010.

CÓDIGO dos Valores Mobiliários. In *Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa*. [Consult. 24 Mar. 2014]. Disponível em WWW: <URL: [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=450&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=450&tabela=leis)>.

CONSTITUIÇÃO da República Portuguesa. In *Assembleia da República*. [Consult. 20 Fev. 2014]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>.

CONVENÇÃO para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais. In *Procuradoria Geral da República. Gabinete de Documentação e Direito Comparado*. [Consult. 12 Mar. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhregionais/conv-tratados-04-11-950-ets-5.html>>.

CORREIA, Eduardo [et al.] – *Direito penal económico e europeu: textos doutrinários: problemas gerais*. Coimbra: Coimbra Editora, 1998. V. 1.

COSTA, Eduardo Maia – A presunção da inocência do arguido na fase de inquérito. In *Revista do Ministério Público*. Lisboa. A. 23, n. 92 (Outubro-Dezembro 1992) pp. 65-80.

COSTA, Joaquim Cardoso da – O recurso para os tribunais judiciais da aplicação de coimas pelas autoridades administrativas. In *Ciência e Técnica Fiscal*. N. 366 (Abril 1992) pp. 39-70.

COSTA, José Gonçalves da – *Contra-ordenações*. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 1995.

DANTAS, António Leonel – Considerações sobre o processo das contra-ordenações: as fases do recurso e da execução. *In Revista do Ministério Público*. Lisboa. A.15, n. 57 (Jan.-Mar. 1994) pp. 71-83.

DECLARAÇÃO Universal dos Direitos do Homem de 10 de Dezembro de 1948. *In Diário da República – I.ª série*. N. 57 (9 Março 1978) pp. 489-493.

DECRETO-LEI n.º 232/79 de 24 de Julho de 1979. *In Diário da República electrónico*. [Consult. 28 Mar. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.dre.pt/cgi/dr1s.exe?t=dr&cap=1-1200&doc=19791994%20&v02=&v01=2&v03=1900-01-01&v04=3000-12-21&v05=&v06=&v07=&v08=&v09=&v10=&v11=%27Decreto-Lei%27&v12=&v13=&v14=&v15=&sort=0&submit=Pesquisar>>.

DECRETO-LEI n.º 411-A/79 de 1 de Outubro de 1979. *In Diário da República electrónico*. [Consult. 28 Mar. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.dre.pt/cgi/dr1s.exe?t=dr&cap=1-1200&doc=19793022%20&v02=&v01=2&v03=1900-01-01&v04=3000-12-21&v05=&v06=&v07=&v08=&v09=&v10=&v11=%27Decreto-Lei%27&v12=&v13=&v14=&v15=&sort=0&submit=Pesquisar>>.

DECRETO-LEI n.º 433/82 de 27 de Outubro de 1982. *In Diário da República electrónico*. [Consult. 28 Mar. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.dre.pt/cgi/dr1s.exe?t=d&cap=&doc=19823461&v01=1&v02=1982-10-27&v03=&v04=&v05=&v06=&v07=&v08=&v09=&v10=&v11=&v12=&v13=&v14=&v15=&v16=&v17=&v18=&v19=&v20=&v21=&v22=&v23=&v24=&v25=&sort=0&submit=Pesquisar&d=1982-10-27&maxDate=2014-06-15&minDate=1960-01-01>>.

DIAS, Jorge de Figueiredo – *Direito penal português: parte geral: as consequências jurídicas do crime*. Lisboa : Aequitas, 1995. V. 2.

DIAS, Jorge de Figueiredo – *Direito processual penal*. Reimpressão da 1.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2004. (Clássicos jurídicos).

DIAS, Jorge de Figueiredo – O movimento da descriminalização e o ilícito de mera ordenação social. *In* CORREIA, Eduardo [et al.] – *Direito Penal Económico e Europeu: textos doutrinários: problemas gerais*. Coimbra: Coimbra Editora, 1998. V. 1, pp. 19-33.

DIAS, Jorge de Figueiredo – Sobre os sujeitos processuais no novo código de processo penal. In CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS, org. – *Jornadas de direito processual penal: o novo código de processo penal*. Coimbra: Almedina, 1988. p. 1-34.

DIAS, Jorge de Figueiredo; LOUREIRO, Flávia – Anotação ao artigo 71.º. In HENRIQUES, Miguel Gorjão, dir. – *Lei da Concorrência: Comentário Conimbricense*. Coimbra: Almedina, 2013. pp. 712-715.

FERREIRA, Manuel Cavaleiro de – *Curso de processo penal*. Reimpressão. Lisboa: Universidade Católica, 1981. V. 2.

FERREIRA, Manuel Cavaleiro de – *Lições de direito penal: parte geral I: a lei penal e a teoria do crime no código penal de 1982*. 4.ª ed. Lisboa: Verbo, 1992.

GONÇALVES, Fernando; ALVES, João – *As medidas de coacção no processo penal português*. Coimbra: Almedina, 2011.

HENRIQUES, Miguel Gorjão, dir. – *Lei da Concorrência: Comentário Conimbricense*. Coimbra: Almedina, 2013.

MAÇÃS, Maria Fernanda – O controlo jurisdicional das autoridades reguladoras independentes. In *Cadernos de justiça administrativa*. Braga. N. 58 (Jul.-Agos. 2006) pp. 21-49.

MAÇÃS, Maria Fernanda dos Santos – *A suspensão judicial da eficácia dos actos administrativos e a garantia constitucional da tutela judicial efectiva*. Coimbra: Coimbra Editora, 1996. (Stvdia ivridica; 22).

MAÇÃS, Maria Fernanda; CATARINO, Luís Guilherme; COSTA, Joaquim Pedro Cardoso - O contencioso das decisões das entidades reguladoras do sector económico-financeiro. In MOREIRA, Vital, org. – *Estudos de Regulação Pública I*. Coimbra: Coimbra Editora, 2004. pp. 319 - 443.

MACHETE, Rui – *Privilégio de Execução Prévia*. Lisboa: [s.n], 1994. Separata do Dicionário Jurídico da Administração Pública, v. 6.

MARTINS, Ana Gouveia – *A tutela cautelar no contencioso administrativo: em especial, nos procedimentos de formação dos contratos*. Coimbra: Coimbra Editora, 2005.

MEMORANDO de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica. Tradução do Governo Português. *In Governo de Portugal*. [Consult. 25 Fev. 2014]. Disponível em WWW: <URL: [http://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou\\_pt\\_20110517.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou_pt_20110517.pdf)>.

MENDES, António Jorge Fernandes de Oliveira, CABRAL, José António Henriques dos Santos – *Notas ao regime geral das contra-ordenações e coimas*. 3.<sup>a</sup> ed. Coimbra: Almedina, 2009.

MIRANDA, Jorge – *Manual de direito constitucional: direitos fundamentais*. 4.<sup>a</sup> ed., revista e actualizada. Coimbra: Coimbra Editora, 2008. T. 4.

MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui – *Constituição da República Portuguesa anotada: introdução geral: preâmbulo: artigos 1.º a 79.º*. Coimbra: Coimbra Editora, 2005. T. 1.

MONTEIRO, Cristina Líbano – *Perigosidade de inimputáveis e in dubio pro reo*. Coimbra : Coimbra Editora, 1997.

MORAIS LEITÃO, GALVÃO TELES, SOARES DA SILVA & ASSOCIADOS, SOCIEDADE DE ADVOGADOS - *Observações da MLGTS ao Projecto de Proposta de Lei do Governo que aprova o “Regime Jurídico da Concorrência”*. Lisboa: MLGTS, 2011. [Consult. 28 Mar. 2014]. Disponível em WWW: <URL :[http://www.mlgts.pt/xms/files/Publicacoes/Artigos/2011/Observacoes\\_MLGTS\\_Projeto\\_de\\_Lei\\_da\\_Concorrencia.pdf](http://www.mlgts.pt/xms/files/Publicacoes/Artigos/2011/Observacoes_MLGTS_Projeto_de_Lei_da_Concorrencia.pdf)>.

MOURA, José Souto de – A questão da presunção de inocência do arguido. *In Revista do Ministério Público*. A. 11, n. 42 (Abril-Junho 1990) pp. 31-47.

MOUTINHO, José Lobo – *A reformatio in pejus* no processo de contra-ordenações. *In Direito e justiça: revista da Faculdade de Direito*. Lisboa. V. 1 (2013) p. 421- 451. Estudos dedicados ao Professor Doutor Nuno Espinosa Gomes da Silva.

MOUTINHO, José Lobo – *Direito das contra-ordenações: ensinar e investigar*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2008.

MOUTINHO, José Lobo; MARQUES, Pedro Garcia – Anotação ao artigo 88.º. In HENRIQUES, Miguel Gorjão, dir. – *Lei da Concorrência: Comentário Conimbricense*. Coimbra: Almedina, 2013. pp. 840-850.

MOUTINHO, José Lobo; RENDAS, Tito – Anotação ao artigo 88.º. In HENRIQUES, Miguel Gorjão, dir. – *Lei da Concorrência: Comentário Conimbricense*. Coimbra: Almedina, 2013. pp. 808-809.

NOVAIS, Jorge Reis – *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

NOVO Regime Jurídico da Concorrência. In *Diário da República – I.ª série*. N. 89 (8 Maio 2012) pp. 2404-2427.

OLIVEIRA, Odete Maria de – As medidas de coacção no novo código de processo penal. In CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS, org. – *Jornadas de direito processual penal: o novo código de processo penal*. Coimbra: Almedina, 1988. pp. 165-190.

PACTO Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos. In *Procuradoria Geral da República. Gabinete de Documentação e Direito Comparado*. [Consult. 12 Mar. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/cidh-dudh-direitos-civis.html>>.

PALMA, Maria Fernanda – Acusação e pronúncia num direito processual penal de conflito entre a presunção de inocência e a realização da justiça punitiva. In *Estudos em homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa*. Coimbra: Coimbra Editora, 2005. V. 2, pp. 267-281.

PATRÍCIO, Rui – O direito fundamental à presunção da inocência (revisitado- a propósito do novo código de processo penal de cabo verde). In *Direito e cidadania*. A. 7, n. 22 (2005) pp. 9-25.

PINHEIRO, Rui ; MAURÍCIO, Artur – *A Constituição e o Processo Penal*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

PINHEIRO, Rui; MAURÍCIO, Artur – *A constituição e o processo penal*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. (Clássicos jurídicos).

PINTO, Frederico de Lacerda Costa – O ilícito de mera ordenação social e a erosão do princípio da subsidiariedade da intervenção penal. In CORREIA, Eduardo [et al.] – *Direito Penal Económico e Europeu: textos doutrinários: problemas gerais*. Coimbra: Coimbra Editora, 1998. V. 1, pp. 209-274.

REGIME Geral das Contra Ordenações. In *Procuradoria Geral Distrital de Lisboa*. [Consult. 25 Fev. 2014]. Disponível em WWW: <URL:[http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=166&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=166&tabela=leis)>.

RIBEIRO, J. Soares – *Contra-ordenações laborais: regime jurídico anotado contido no código do trabalho*. 2.<sup>a</sup> ed. Coimbra: Almedina, 2003.

RIVERO, Jean - *Direito administrativo*. Tradução de Rogério Ehrardt Soares. Coimbra: Almedina, 1981.

SANTOS, António Carlos dos ; GONÇALVES, Maria Eduarda; MARQUES, Maria Manuel Leitão – *Direito económico*. 6.<sup>a</sup> ed., revista e actualizada. Coimbra: Almedina, 2011.

SILVA, Germano Marques da – *Curso de processo penal*. 4.<sup>a</sup> ed., revista e actualizada. – Lisboa : Verbo, 2008. V. 2.

SILVA, Germano Marques da – *Direito penal português: parte geral, introdução e teoria da lei penal*. Lisboa: Verbo, 1997. V. 1.

SOUSA, João Castro e – Os meios de coacção no novo código de processo penal. In *Boletim da Faculdade de Direito*. Coimbra. N. esp. 1 (1984) pp. 471-489. Comunicação apresentada em Maio de 1987, nas Jornadas de Direito Processual Penal, organizadas pelo Centro de Estudos Judiciários. Estudos em homenagem ao professor Doutor Eduardo Correia.

SOUSA, Jorge Lopes de – *Código de procedimento e de processo tributário: anotado*. 4.<sup>a</sup> ed. Lisboa: Vislis, 2003.

TEIXEIRA, Carlos Adérito – Direito de mera ordenação social: o ambiente como espaço da sua afirmação. In *Revista do Ministério Público*. Lisboa. A. 22, n. 85 (Jan.-Mar. 2001) pp. 71-92.

TORRES, Mário – Suspensão e demissão de funcionários ou agentes como efeito de pronúncia ou condenação criminais. *In Revista do Ministério Público*. A. 7, n. 25 (Janeiro-Março 1986) pp. 111-140.

TORRES, Mário – Suspensão e demissão de funcionários ou agentes como efeito de pronúncia ou condenação criminais: conclusão. *In Revista do Ministério Público*. A. 7, n. 26 (Abril-Junho 1976) pp. 161-180.

VELOSO, José António Veloso – Aspectos inovadores do projecto de regulamento da autoridade da concorrência. *In Ordem dos Advogados*. [Consult. 28 Mar. 2014]. Disponível em [WWW: <URL: http://www.oa.pt/Conteudos/Artigos/detalhe\\_artigo.aspx?idc=30777&idsc=57754&ida=57695>](http://www.oa.pt/Conteudos/Artigos/detalhe_artigo.aspx?idc=30777&idsc=57754&ida=57695).

VILAÇA, José Luís da Cruz; MELÍCIAS, Maria João – Anotação ao artigo 34.º. *In HENRIQUES, Miguel Gorjão, dir. – Lei da Concorrência: Comentário Conimbricense*. Coimbra : Almedina, 2013. pp. 371-380.

VILELA, Alexandra – *Considerações acerca da presunção de inocência em direito processual penal*. Coimbra: Coimbra Editora, 2000.

## JURISPRUDÊNCIA

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 06/01/2010, processo n.º 01217/09. *In Acórdãos do STA*. [Consult. 10 Fev. 2014]. Disponível em WWW:<URL:<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/8e2337fe8f811db9802576a50053e436?OpenDocument>>.

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 14/03/1996, processo n.º 028264. *In Acórdãos do STA*. [Consult. 10 Fev. 2014]. Disponível em WWW:<URL:<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/a9f502c18da886ad802568fc00395819?OpenDocument>>.

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 18/04/2002, processo n.º 033881. *In Acórdãos do STA*. [Consult. 10 Fev. 2014]. Disponível em WWW:<URL:<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/08381ab190ffc07280256baa0054835b?OpenDocument>>.

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 14/06/2006, processo n.º 06P2175. *In Acórdãos STJ*. [Consult. 25 Fev. 2014]. Disponível em WWW: <URL:<http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/d3ec95207ccc92588025718d004b41f6?OpenDocument>>.

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 16/12/2006, processo n.º 06P3666. *In Acórdãos STJ*. [Consult. 25 Fev. 2014]. Disponível em WWW: <URL:<http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/75ff154333149017802572ac003acdae?OpenDocument>>.

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 3/12/2009, processo n.º 07P1769. *In Acórdãos STJ*. [Consult. 25 Fev. 2014]. Disponível em WWW: <URL:<http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/886ad227bc3cd9238025759900482d5d?OpenDocument&Highlight=0,07P1769>>.

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 06/02/2014, processo n.º 10784/13. *In Acórdãos do TCAS*. [Consult. 18 Fev. 2014]. Disponível em WWW: <URL:<http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/00e3431069b668e680257c7d003984f9?OpenDocument>>.



Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 08/09/2011, processo n.º 07893/11. *In Acórdãos do TCAS*. [Consult. 18 Fev. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/715f639a2cb90015802579100052f72d?OpenDocument>>.

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 25/09/2001, processo 65306. *In Acórdãos do TCAS*. [Consult. 18 Fev. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/8388e7117053ad2080256e16005a6883?OpenDocument>>.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 103/87, processo n.º 74/83. *In Tribunal Constitucional*. [Consult. 10 Mar. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19870103.html>>.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 120/89, processo n.º 177/88. *In Tribunal Constitucional*. [Consult. 11 Mar. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19890120.html>>.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 123/92, processo n.º 22/91. *In Tribunal Constitucional*. [Consult. 10 Mar. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19920123.html>>.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 148/97, processo n.º 815/96. *In Tribunal Constitucional*. [Consult. 10 Mar. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19970148.html>>.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 158/92, processo n.º 103/91. *In Tribunal Constitucional*. [Consult. 2 Mar. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19920158.html>>.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 158/99, processo n.º 103/91. *In Tribunal Constitucional*. [Consult. 5 Mar. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19990158.html>>.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 159/96, processo n.º 41/95. *In Tribunal Constitucional*. [Consult. 10 Mar. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19960159.html>>.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 174/2014, processo n.º 1297/2013. *In Tribunal Constitucional*. [Consult. 10 Mar. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20140174.html>>

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 179/2012, processo n.º 182/12. *In Tribunal Constitucional*. [Consult. 15 Mar. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20120179.html>>.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 198/90, processo n.º 28/89. *In Tribunal Constitucional*. [Consult. 22 Fev. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19900198.html>>.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 203/09, processo n.º 529/07. *In Tribunal Constitucional*. [Consult. 2 Mar. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20090203.html>>.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 250/2008, processo n.º 546/07. *In Tribunal Constitucional*. [Consult. 11 Mar. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20080250.html>>.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 278/99, processo n.º 1019/98. *In Tribunal Constitucional*. [Consult. 2 Mar. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19990278.html>>.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 301/97, processo n.º 78/95. *In Tribunal Constitucional*. [Consult. 10 Mar. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19970301.html>>.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 325/05, processo n.º 363/05. *In Tribunal Constitucional*. [Consult. 2 Mar. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20050325.html>>.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 327/99, processo n.º 144/99. *In Tribunal Constitucional*. [Consult. 1 Mar. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19990327.html>>.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 340/02, processo n.º 813/01. *In Tribunal Constitucional*. [Consult. 10 Mar. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20020340.html>>.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 344/93, processo n.º 96/92. *In Tribunal Constitucional*. [Consult. 2 Mar. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19930344.html>>.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 363/2004, processo n.º 512/03. *In Tribunal Constitucional*. [Consult. 14 Mar. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20040363.html>>.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 384/98, processo n.º 880/96. *In Tribunal Constitucional*. [Consult. 10 Mar. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19980384.html>>.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 403/02, processo n.º 496/01. *In Tribunal Constitucional*. [Consult. 10 Mar. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20020403.html>>.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 405/01, processo n.º 370/01. *In Tribunal Constitucional*. [Consult. 25 Mar. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20010405.html>>.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 41/2004, processo n.º 375/2003. *In Tribunal Constitucional*. [Consult. 22 Fev. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20040041.html>>.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 417/87, processo n.º 24/87. *In Tribunal Constitucional*. [Consult. 11 Mar. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19870417.html>>.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 43/2004, processo n.º 519/2003. *In Tribunal Constitucional*. [Consult. 10 Mar. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20040043.html>>.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 440/94, processo n.º 510/92. *In Tribunal Constitucional*. [Consult. 14 Mar. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19940440.html>>.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 461/2011, processo n.º 366/11. *In Tribunal Constitucional*. [Consult. 2 Mar. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20110461.html>>

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 469/97, processo n.º 87/96. *In Tribunal Constitucional*. [Consult. 2 Mar. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19970469.html>>.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 473/01, processo n.º 371/01. *In Tribunal Constitucional*. [Consult. 23 Mar. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20010473.html>>.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 473/94, processo n.º 128/93. *In Tribunal Constitucional*. [Consult. 2 Mar. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19940473.html>>.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 491/97, processo n.º 696/95. *In Tribunal Constitucional*. [Consult. 10 Mar. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19970491.html>>.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 537/2011, processo n.º 394/11. *In Tribunal Constitucional*. [Consult. 22 Mar. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20110537.html>>.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 581/04, processo n.º 665/03. *In Tribunal Constitucional*. [Consult. 15 Mar. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20040581.html>>.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 673/06, processo n.º 204/06. *In Tribunal Constitucional*. [Consult. 11 Mar. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20060673.html>>.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 8/95, processo n.º 548/93. *In Tribunal Constitucional*. [Consult. 2 Mar. 2014]. Disponível em WWW:

<URL:<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19950008.html>>.

Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 20/06/2012, processo n.º 2297/11.1TBPBL.C1. *In Acórdãos do TRC*. [Consult. 15 Fev. 2014]. Disponível em WWW:

<URL:

<http://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/8fe0e606d8f56b22802576c0005637dc/c03ac6e015df035b80257a32003dc4fb?OpenDocument>>.

Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 29/02/2012, processo n.º

125/11.7TBFCR.C1. *In Acórdãos do TRC*. [Consult. 15 Fev. 2014]. Disponível em WWW:

<URL:

<http://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/fe76f0032105c9af802579c8003d9241?OpenDocument&Highlight=0,125%2F11.7TBFCR.C1>>.

Acórdão do Tribunal da Relação de Évora de 28/10/2008, processo n.º 1441/08-1. *In*

*Acórdãos do TRE*. [Consult. 12 Fev. 2014]. Disponível em WWW:<URL:

<http://www.dgsi.pt/jtre.nsf/134973db04f39bf2802579bf005f080b/47628d842b640538802574f7003c50f9?OpenDocument>>.

Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 22/07/2009, Recurso Penal n.º

3839/06.OTFLSB.L1 (3.ª secção). *In Comissão do Mercado de Valores Mobiliários*.

[Consult. 12 Fev. 2014]. Disponível em WWW: <URL:

[http://www.cmvm.pt/CMVM/Comunicados/ContrOrdMtoGraves/Documents/09\\_07\\_22TRLx\\_LisbonBrokers2.pdf](http://www.cmvm.pt/CMVM/Comunicados/ContrOrdMtoGraves/Documents/09_07_22TRLx_LisbonBrokers2.pdf)>.

Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 22/07/2009, Recurso Penal n.º

3839/06.OTFLSB.L1 (3.ª secção). *In Comissão do Mercado de Valores Mobiliários*.

[Consult. 15 Fev. 2014]. Disponível em WWW: <URL:

[http://www.cmvm.pt/CMVM/Comunicados/ContrOrdMtoGraves/Documents/09\\_10\\_28TRLx\\_LisbonBrokersDEFINITIVO2.pdf](http://www.cmvm.pt/CMVM/Comunicados/ContrOrdMtoGraves/Documents/09_10_28TRLx_LisbonBrokersDEFINITIVO2.pdf)>.

Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 08/04/2013, processo n.º 40/12.7TTOAZ.P1. *In*

*Acórdãos do TRP*. [Consult. 18 Mar. 2014]. Disponível em WWW:<URL:

<http://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/56a6e7121657f91e80257cda00381fdf/6d0c35ab7c22b34f80257b50004a741d?OpenDocument>>.

Acórdão do Tribunal de Justiça de 08/07/1999 Montecatini contra Comissão, proc. C-235/92 P. *Colectânea da Jurisprudência*. (1999) p. I-4539.

Acórdão do Tribunal de Justiça de 8/07/1999, Hüls AG contra Comissão, proc. C- 1999/92. *Colectânea da Jurisprudência*. (1999) p. I-4287.

Acórdão do Tribunal de Primeira Instância (Quarta Secção) de 27/09/2006, Dresdner Bank AG contra Comissão, processos apensos T-44/02 OP, T-54/02 OP, T-56/02 OP, T-60/02 OP e T-61/02 OP. *Colectânea da Jurisprudência*. (2006) p. II-3567.

Acórdão do Tribunal de Primeira Instância (segunda secção) de 08/07/2004, JFE Engineering e Outros contra Comissão, processos apensos T-67/00, T-68/00, T-71/00 e T-78/00. *Colectânea da Jurisprudência*. (2004) p. II-2501.

Acórdão do Tribunal de Primeira Instância (terceira secção) de 05/04/2006 Degussa AG contra Comissão, proc. T-279/02. *Colectânea da Jurisprudence*. (2006) p. II-897.

Affaire Messier v. France de 30/06/2011. *In Cour Européenne des Droits de l'homme*. [Consult. 28 Mar. 2014]. Disponível em WWW: <URL: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"itemid":\["001-105392"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)>.

Case of Engel and Others v. the Netherlands de 08/06/1976. *In European Court of Human Rights*. [Consult. 28 Mar. 2014]. Disponível em WWW: <URL: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57479#{"itemid":\["001-57479"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57479#{)>.

Case of Öztürk v. Germany de 21/02/1984. *In European Court of Human Rights*. [Consult. 28 Mar. 2014]. Disponível em WWW: <URL: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57553#{"itemid":\["001-57553"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57553#{)>.

Despacho do Presidente do Tribunal Geral de 13.07.2006, Romana Tabacchi contra Comissão, T-11/06 R. *In Info Curia - A jurisprudência do Tribunal de Justiça*. [Consult. 18

Mar. 2014]. Disponível em WWW:<URL:  
<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=T-11/06>>.

Parecer da Comissão Constitucional n.º 4/81. *In Pareceres da Comissão Constitucional*. V. 14.

Projecto de Revisão Constitucional n.º 4/VII. Apresentado pelo PCP. *In Assembleia da República*. [Consult. 10 Mar. 2014]. Disponível em WWW: <URL:  
<http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=19907>>.

Regulamento de processo do Tribunal de Justiça. *In Jornal Oficial da União Europeia*. L 265 (29 Set. 2009). [Consult. 18 Mar. 2014]. Disponível em WWW:<URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:265:0001:0042:PT:PDF>>.

Sentença da 3.ª secção do TCL, de 10/08/2007, processo n.º 1050/06 PT Multimédia.

Sentença do 3.º Juízo do Tribunal de Comércio de Lisboa de 10/08/2007, processo n.º 1050/06.9TYLSB. *In Autoridade da Concorrência*. [Consult. 25 Fev. 2014]. Disponível em WWW: <URL:  
[http://www.concorrenca.pt/vPT/Praticas\\_Proibidas/Deciso es\\_Judiciais/contraordenacionais/Documents/DJC\\_26\\_06\\_TCL10Ago07.pdf](http://www.concorrenca.pt/vPT/Praticas_Proibidas/Deciso es_Judiciais/contraordenacionais/Documents/DJC_26_06_TCL10Ago07.pdf)>.

Sentencia 18/1981, de 8 de junio de 1981. *In Tribunal Constitucional de España*. [Consult. 16 Mar. 2014]. Disponível em WWW:<URL:<http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/en-US/Resolucion/Show/SENTENCIA/1981/18>>.

## BIBLIOGRAFIA

ALBUQUERQUE, Alexandre de; ALBUQUERQUE, Pedro de – O controlo contencioso da actividade das entidades de regulação económica. In ALBUQUERQUE, Ruy de, coord. ; CORDEIRO, António Menezes, coord. – *Regulação e concorrência: perspectivas e limites da defesa da concorrência*. Coimbra: Almedina, 2005. pp. 249-285.

ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – *Comentário do código de processo penal: à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*. 3.<sup>a</sup> ed. actualizada. Lisboa: Universidade Católica, 2009.

ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – *Comentário do código de processo penal: à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*. 2.<sup>a</sup> ed. actualizada. Lisboa: Universidade Católica, 2008.

ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – *Comentário do código penal: à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*. 2.<sup>a</sup> ed. act. Lisboa: Universidade Católica, 2010.

ALEGRE, Carlos – *Acesso ao direito e aos tribunais: anotações ao Dec.-Lei n.387-B/87, de 29 de Dezembro e Dec.-Lei n.391/88, de 26 de Outubro*. Coimbra: Almedina, 1989.

ALFAFAR, Diana – O dever de colaboração e o nemo tenetur se ipsum accusare no direito sancionatório da concorrência. In *Revista de concorrência e regulação*. Coimbra. A. 4, n. 11-12 (Julho-Dezembro 2012) pp. 319-381.

ALMEIDA, Mário Aroso de – *Manual de processo administrativo*. Coimbra: Almedina, 2010. (Manuais universitários).

AMARAL, Diogo Freitas do – *Curso de direito administrativo*. Com a colaboração de Pedro Machete e Lino Torgal. 2.<sup>a</sup> ed. Coimbra: Almedina, 2012. Vol. 2.

AMARAL, Diogo Freitas do ; ALMEIDA, Mário Aroso de – *Grandes linhas da reforma do contencioso administrativo*. 3.<sup>a</sup> ed. revista e actualizada. Coimbra: Almedina, 2004.

ANDRÉ, Adélio Pereira – *Defesa dos direitos e acesso aos tribunais*. Pref. José Joaquim Gomes Canotilho. Lisboa: Horizonte, 1980.



ANTUNES, Manuel Ferreira – *Reflexões sobre o direito contra-ordenacional*. Lisboa: SPB, 1997.

AZEVEDO, Tiago Lopes de – *Da subsidiariedade no direito das contra-ordenações: problemas, críticas e sugestões práticas*. Coimbra: Coimbra Editora, 2011.

BOTELHO, José Manuel da S. Santos, anot.; ESTEVES, Américo J. Pires, anot.; PINHO, José Cândido de, anot. – *Código do procedimento administrativo*. Coimbra: Almedina, 1992.

CAETANO, Marcelo – *Manual de direito administrativo: agentes e bens, serviços públicos, polícia, garantias, processo administrativo*. Actualizado por Diogo Freitas do Amaral. 10.<sup>a</sup> ed., revista e actualizada. Coimbra: Almedina, 1994. Vol. 2.

CALVETE, Victor – Entidades administrativas independentes: smoke e mirrors. *In Revista de concorrência e regulação*. Coimbra. A. 2, n. 7 - 8 (Julho-Dezembro 2011) pp. 63 - 113.

CALVETE, Victor – O controlo jurisdicional da actividade da Autoridade da Concorrência. *In MIRANDA, Jorge, org. [et al.] – Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha*. Coimbra: Almedina, 2010. Vol. 2. pp. 1025-1068.

CAUPERS, João – *Introdução ao direito administrativo*. 10.<sup>a</sup> ed. Lisboa: Âncora, 2009.

CORREIA, Cecília Anacoreta – *A tutela executiva dos particulares: no código de processo nos Tribunais Administrativos*. Coimbra: Almedina, 2012. (Colecção Monografias; 1)

CORREIA, Eduardo – Direito penal e direito de mera ordenação social. *In Boletim da Faculdade de Direito*. V. 49 (1973).

COSTA, José de Faria – Crimes e contra-ordenações (afirmação do princípio do *numerus clausus* na repartição das infracções penais e diferenciação qualitativa entre as duas figuras dogmáticas). *In Questões laborais*. Coimbra. A. 8, n. 17 (2001) pp. 1-11.

COSTA, José Faria – A importância da recorrência no pensamento jurídico. Um exemplo: a distinção entre o ilícito penal e o ilícito de mera ordenação social. *In Revista de Direito e Economia*. A. 9 (1983). Posteriormente publicado em *Direito Penal Económico e Europeu (textos doutrinários)*, V. I, Coimbra Editora, 1998.

DIAS, Augusto Silva – Crimes e contra-ordenações fiscais. *In Direito penal económico e europeu : textos doutrinários : problemas especiais*. Coimbra: Coimbra Editora, 1999. V. 2, pp. 439-480.

DIAS, Augusto Silva; RAMOS, Vânia Costa – *O direito à não auto-inculpação (nemo tenetur se ipsum accusare) no processo penal e contra-ordenacional português*. Coimbra: Coimbra Editora, 2009.

DIAS, Figueiredo; ANDRADE, Costa; PINTO, Costa – *Supervisão, direito ao silêncio e legalidade da prova*. Coimbra: Almedina, 2009.

DIAS, Jorge de Figueiredo – *Direito penal português: as consequências jurídicas do crime*. Lisboa: Aequitas, 1993. Vol. 2.

DIAS, Jorge de Figueiredo – Para uma dogmática do direito penal secundário: um contributo para a reforma do direito penal económico e social português. *In Direito e justiça*. Lisboa. V. 4 (1989-1990) pp.7-57.

DIAS, Jorge de Figueiredo – *Temas básicos da doutrina penal*. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

FERRÃO, Marisa Caetano – As entidades administrativas independentes com funções de regulação económica e a dualidade de jurisdições: breves notas. *In O direito*. Lisboa. A. 139, n.º 3 (2007) pp. 601-637.

LOPES, Patrícia – Segredos de negócio versus direitos de defesa do arguido nas contra-ordenações da concorrência. *In Revista de concorrência e regulação*. Coimbra. A. 1, n. 4 (Outubro-Dezembro 2010) pp. 65-107.

LUMBRALES, Nuno Botelho Moniz – *Sobre o conceito material de contra-ordenação*. Lisboa: Universidade Católica, 2006.

MACHADO, Miguel Pedrosa – Elementos para o estudo da legislação portuguesa sobre contra-ordenações. *In Scientia iuridica*. 199-204 (Janeiro-Dezembro 1986).

MACHADO, Miguel Pedrosa – Questões legislativas penais: o que resta das contravenções. *In Legislação : cadernos de ciência de legislação*. Oeiras. N. 46 (Abril-Junho 2007) pp. 45-69.

MATTES, Heinz – Problemas de Derecho Penal Administrativo. *In Revista de Derecho Privado*. (1979).

MENDES, Paulo de Sousa – As garantias de defesa no processo sancionatório especial por práticas restritivas da concorrência confrontadas com a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. *In Revista de concorrência e regulação*. Coimbra. A. 1, n. 1 (Janeiro-Março 2010) pp. 121-144.

MENDES, Paulo Manuel Melo de Sousa – O procedimento sancionatório especial por infracções às regras de concorrência. *In PALMA, Maria Fernanda, coord; DIAS, Augusto Silva, coord.; MENDES, Paulo de Sousa, coord. – Direito sancionatório das autoridades reguladoras*. Coimbra: Coimbra Editora, 2009. pp. 20 -224.

MORAIS, Carlos Blanco de – As autoridades administrativas independentes na ordem jurídica portuguesa. *In Revista da Ordem dos Advogados*. Lisboa. A. 61, n.º 1 (Janeiro 2001) pp. 101-154.

MORAIS, Luís – *Os conceitos de objecto e efeito restritivos da concorrência e a prescrição de infracções de concorrência*. Coimbra: Almedina, 2009.

NAVARRO Cardoso Fernando – *Infracción administrativa y delito: limites a la intervención del derecho penal*. Madrid: Colex, 2001.

NEVES, António Castanheira – O princípio da legalidade criminal: o seu problema jurídico e o seu critério dogmático. *In Boletim da Faculdade de Direito*. Coimbra. N.esp.1 (1984) p. 307-469. Estudos em homenagem ao professor Doutor Eduardo Correia.

NORONHA, João Espírito Santo – Algumas reflexões na perspectiva de uma reforma da lei da concorrência – Noronha. *In Revista de concorrência e regulação*. Coimbra. A. 1, n. 1 (Janeiro-Março 2010) pp. 55-62.

PALMA, Maria Fernanda – *Direito Constitucional Penal*. Coimbra: Almedina, 2006.

PALMA, Maria Fernanda, coord; DIAS, Augusto Silva, coord.; MENDES, Paulo de Sousa, coord. – *Direito sancionatório das autoridades reguladoras*. Coimbra: Coimbra Editora, 2009.

PALMA, Maria Fernanda, OTERO, Paulo – *Revisão do regime legal do ilícito de mera ordenação social*. Separata da Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. V. 37, n.º 2 (1996) pp. 557-591.

PASSOS, Sérgio – *Contra-ordenações: anotações ao regime geral*. 3.ª ed. revista e actualizada. Coimbra: Almedina, 2009. (Legislação anotada).

PEREIRA, António Beça – *Regime geral das contra-ordenações e coimas: Decreto-Lei 433/82 actualizado pelos Decreto-Lei 356/89 de 17 de Outubro e Decreto-Lei 244/95 de 14 de Setembro e anotado*. 4.ª ed. Coimbra: Almedina, 2001.

PINTO, Frederico de Lacerda da Costa – Acesso de particulares a processos de contra-ordenação arquivados: um estudo sobre o sentido e os limites da aplicação subsidiária do direito processual penal ao processo de contra-ordenação. In RAMOS, Manuel de Moura [et al.] – *Estudos em homenagem à Professora Doutora Isabel de Magalhães Collaço*. Coimbra: Almedina, 2002. Vol. 2. pp. 601-624.

PINTO, Frederico Lacerda da Costa – As codificações sectoriais e o papel das contra-ordenações na organização do Direito Penal secundário. In *Themis*. A. 3, n. 5 (2002) pp. 87-100.

RAMOS, Vânia Costa – Nemo tenetur se ipsum accusare e concorrência : Jurisprudência do Tribunal de Comércio de Lisboa. In *Revista de concorrência e regulação*. Coimbra. A. 1, n. 1 (Janeiro-Março 2010) pp. 175-198.

REGO, Carlos Lopes do – Alguns problemas constitucionais do direito das contra-ordenações. In *Questões laborais*. Coimbra. A. 8, n. 17 (2001) pp. 12-25.

REGO, Carlos Lopes do – O direito de acesso aos tribunais na jurisprudência recente do Tribunal Constitucional. In *Estudos em memória do Conselheiro Luís Nunes de Almeida*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. pp. 833-858.

REGO, Carlos Lopes do – O direito fundamental do acesso aos tribunais e a reforma do processo civil. In DIAS, Jorge de Figueiredo Dias, org. [et al.] – *Estudos em homenagem a Cunha Rodrigues*. Coimbra: Coimbra Editora, 2001. Vol. 1, pp. 731-766.

REGO, Carlos Lopes do – O direito fundamental do acesso aos tribunais e a reforma do processo civil. In DIAS, Jorge de Figueiredo, org. [et al.] – *Estudos em homenagem a Cunha Rodrigues*. Coimbra: Coimbra Editora, 2001. Vol. 1, pp.731-766.

REGO, Carlos Lopes do – Os princípios constitucionais da proibição da indefesa, da proporcionalidade dos ónus e cominações e o regime da citação em processo civil. In *Estudos em homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa*. Coimbra : Coimbra Editora, 2003. Vol. 1, pp. 835-859.

*REVISTA do CEJ*. N. 14 (2.º semestre de 2010). Dossiê temático: Direito Contra-ordenacional.

ROCHA, Joaquim Freitas da – *Lições de procedimento e processo tributário*. 4.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2011.

SANTOS, António Carlos dos; GONÇALVES, Maria Eduarda; MARQUES, Manuel Leitão – *Direito económico*. 6.ª ed., revista e actualizada. Coimbra: Almedina, 2011.

SANTOS, José Beleza dos – *Ensaio sobre a introdução ao direito criminal*. Coimbra: Atlântida Editora, 1968.

SANTOS, José Beleza dos – Ilícito penal administrativo e ilícito criminal. In *Revista da Ordem dos Advogados*. Lisboa. A. 5, n.º 1 - 2 (1º - 2º trimestre 1945) pp. 39-59.

SANTOS, Manuel Simas; SOUSA, Jorge Lopes de – *Contra-ordenações: anotações ao regime geral*. 6.ª ed. Lisboa: Áreas, 2011.

SILVA, Germano Marques da – *Curso de processo penal*. 2.ª ed., revista e actualizada. Lisboa: Verbo, 2000. Vol. 3.

SILVA, Germano Marques da – *Curso de processo penal*. 4.ª ed., revista e actualizada. Lisboa: Verbo, 2008. Vol. 2.

SILVA, Paula Costa e – As autoridades independentes: alguns aspectos da regulação económica numa perspectiva jurídica. In *O Direito*. Lisboa A. 138, n.º 3 (2006) pp. 541-569.

SOARES, Rogério Guilherme Ehrardt – *Interesse público, legalidade e mérito*. Coimbra: [s.n.], 1955. Dissertação de doutoramento em Ciências político-económicas na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

SOUSA, Ricardo Oliveira – A comunicabilidade da prova obtida em direito processual penal para o processo contraordenacional. *In Revista de concorrência e regulação*. Coimbra. A. 2, n. 9 (Janeiro-Março 2012) pp. 275-292.

VILELA, Alexandra – *O direito de mera ordenação social*. Coimbra: Coimbra Editora, 2013.