

## As “grandes contraordenações”

### Entre o Direito penal e o Direito das contraordenações (natureza jurídica, garantias substantivas e processuais e meios investigatórios admissíveis)

*Duarte Rodrigues Nunes*

Professor Associado da Universidade Europeia.  
Professor Associado Convidado da Universidade Lusíada – Angola.  
Doutor em Direito pela Faculdade de Direito de Lisboa.  
Investigador do IDPCC e do CIJIC.  
Jurisconsulto.

**Resumo:** Quando foi introduzido na nossa ordem jurídica, o ilícito contraordenacional incluía essencialmente infrações de pequena gravidade e que eram punidas com sanções leves. Contudo, nas décadas de 1980 e 1990, surgiu uma nova espécie de contraordenações (as “grandes contraordenações”), ligada à emergência do Estado regulador e constituída por condutas que atentam contra bens jurídico-penais e são puníveis com coimas de montantes elevadíssimos (e que excedem em muito o montante da multa aplicável no caso de a conduta constituir crime) e com sanções acessórias muito similares às penas acessórias. As “grandes contraordenações” consistem em factos tipificados na lei como contraordenação, em regra de natureza económico-financeira, punível com coimas cujo limite máximo ultrapassa o montante de um €1.000.000,00 e que lesam ou colocam em perigo bens jurídico-penais. As “grandes contraordenações” são contraordenações, tal como as demais contraordenações, sem prejuízo de, naquelas, as exigências decorrentes do princípio da legalidade serem mais intensas e de a culpa consistir numa culpa pela personalidade. Sem embargo, tendo em conta a severidade das sanções aplicáveis, a premência de uma resposta eficaz a tais infrações e as dificuldades que caracterizam a investigação das infrações de cariz económico-financeiro, impõe-se a existência de um regime diferenciado para as “grandes contraordenações”, que preveja

garantias (substantivas e processuais) reforçadas face às garantias aplicáveis às “pequenas e médias contraordenações” e, por outro lado, “disponibilize” às autoridades os instrumentos necessários para responderem eficazmente a essas infrações.

**Palavras-chave:** Ilícito de mera ordenação social – “Grandes contraordenações” – Garantias substantivas e processuais – Meios de obtenção de prova – Confisco de vantagens.

## 1. Introdução

Num artigo de 1973<sup>1</sup>, EDUARDO CORREIA criticava a hipertrofia do Direito penal, que se traduzia num uso indiscriminado e excessivo das sanções penais como meio de proteger toda e qualquer espécie de fins e interesses da Comunidade e da qual resultava um aumento massivo e inaceitável dos processos penais nos tribunais.

E, por isso, era necessário libertar o Direito penal das incriminações baseadas em dogmatismos morais ultrapassados e desajustados no quadro de sociedades democráticas e plurais e de infrações cometidas de forma massiva que não possuíssem a ressonância moral característica do Direito penal<sup>2</sup>.

Deste modo, EDUARDO CORREIA pretendia reservar o Direito penal para a proteção dos bens jurídicos essenciais à vida em Sociedade ou, utilizando as palavras do autor, reservar o Direito penal para a salvaguarda do mínimo ético essencial à vida em Sociedade, sem prejuízo de esse mínimo ético (obviamente depurado de todos os dogmatismos morais) poder ver o seu âmbito ampliado com a descoberta de novos valores sociais (ligados, por exemplo, à garantia do direito ao trabalho ou à planificação económico-social dirigida à melhoria ao bem-estar dos cidadãos), que, *ad latus* dos valores “tradicionais” tutelados pelo Direito penal, também poderão possuir ressonância ética e, como tal, merecedora de uma censura ético-jurídica no plano do Direito penal.

Contudo – prosseguia o autor –, esses novos valores sociais promovidos pelo

---

<sup>1</sup> EDUARDO CORREIA, “Direito Penal e Direito de Mera Ordenação Social”, in *Direito Penal Económico e Europeu, Volume I*, pp. 3 e ss.

<sup>2</sup> A crítica de EDUARDO CORREIA dirigia-se sobretudo à categoria das contravenções, que atualmente já não existe na nossa ordem jurídica

Estado Social (por exemplo, nos domínios da economia, saúde, habitação, cultura ou ambiente) nem sempre possuirão a dignidade ético-jurídica que caracteriza as infrações penais, sobretudo quando estejam em causa eventuais lesões indiretas e longínquas desses valores.

E, por isso, o desrespeito de normas relativas a formas indiretas e longínquas de promoção desses valores só poderão fazer perigar, de uma forma igualmente indireta e longínqua, a prossecução desses valores, pelo que, ainda que a conduta do agente possa revelar alguma associalidade, não se justifica fazer incidir sobre essa conduta um juízo de censura ético-jurídico.

No entanto, tal não significa que a ordem jurídica não deva reagir contra essas condutas, que, de todo o modo, lesam interesses – por vezes, particularmente relevantes – da Comunidade e dos seus membros. Significa que a reação da ordem jurídica deverá ter lugar mediante o recurso a mecanismos de reação diversos das sanções penais que contenham em si uma censura social, mas não uma censura ético-jurídica. E esses mecanismos seriam, precisamente, os mecanismos do Direito de mera ordenação social, que surgiu, no pós-guerra, na Alemanha com a *Gesetz zur Vereinfachung des Wirtschaftsstrafrechts* (Lei de simplificação do Direito penal económico), de 26 de julho de 1949 (em que surge, pela primeira vez, a figura das contraordenações) e, sobretudo, com a *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten* (Lei relativa às contraordenações), de 25 de março de 1952<sup>3</sup>.

Em Portugal, o primeiro diploma que previu o ilícito de mera ordenação social foi o DL n.º 232/79, de 24 de julho<sup>4</sup>, em cujo preâmbulo se afirmava a necessidade de criar novos meios de reação diversos dos mecanismos do Direito penal em domínios como a

---

<sup>3</sup> Vide a este respeito, AUGUSTO SILVA DIAS/RUI SOARES PEREIRA, *Direito das Contra-Ordenações*, 2.ª Edição, pp. 20 e ss.

<sup>4</sup> Sem embargo, como assinalam AUGUSTO SILVA DIAS/RUI SOARES PEREIRA, *Direito das Contra-Ordenações*, 2.ª Edição, pp. 26 e ss., ainda que Portugal não tenha entrado na Segunda Guerra Mundial e, por isso, não tenha havido necessidade de reorganizar todo o tecido económico-social (o que, por sua vez, fez com que o chamado Direito penal administrativo não tivesse conhecido, no ordenamento jurídico português, um desenvolvimento tão precoce e acentuado como noutras ordens jurídicas, como a alemã), é possível encontrar na legislação do Estado Novo, mais concretamente no DL n.º 41.204, de 24 de julho de 1957 (relativo às infrações contra a saúde pública e a ordem económica) e no DL n.º 48.547, de 27 de agosto de 1968 (relativo ao exercício da atividade farmacêutica), antecedentes próximos das contraordenações, designadamente no caso das “infrações disciplinares” previstas nesses diplomas.

economia, a saúde, a habitação, a cultura, o ambiente, etc., para condutas que não fossem merecedoras de um juízo de censura ético-jurídica. E manifestava-se igualmente o propósito de, no futuro, estender este ramo do Direito às condutas que constituíssem práticas restritivas da concorrência.

Além disso, no art. 1.º, n.º 3, desse DL n.º 232/79, o legislador transformava todas as contravenções e transgressões (ilícitos penais) que fossem puníveis apenas com sanções pecuniárias em contraordenações. Contudo, tendo sido suscitadas dúvidas sobre a constitucionalidade do art. 1.º, n.º 3, do DL n.º 232/79 (mais concretamente, a inconstitucionalidade orgânica dessa norma, em virtude da incompetência do Governo para despenalizar, sem precedência de uma lei de autorização legislativa da Assembleia da República, as contravenções, que constituíam matéria penal e que, por isso, pertenciam à reserva de competência legislativa do Parlamento<sup>5</sup>) e sido constatada a existência de dificuldades quanto à sua aplicação prática (por força da impreparação das estruturas da Administração para passarem a investigar os ilícitos contraordenacionais e a aplicar e executar as respetivas sanções), esta norma foi revogada pelo DL n.º 411-A/79, de 1 de outubro.

E, poucos anos depois, em 1982, o próprio DL n.º 232/79 foi revogado pelo DL n.º 433/82, de 27 de outubro, que contém o regime geral do ilícito de mera ordenação social ou regime geral das contraordenações (RGCO), que ainda vigora atualmente, sem embargo das diversas alterações de que foi sendo alvo.

À luz do art. 17.º do RGCO, os limites máximos da coima nos casos em que a lei não previsse especificamente outro limite eram os seguintes:

- a) 200.000\$00 no caso de condutas dolosas de pessoas singulares;
- b) 100.000\$00 no caso de condutas negligentes de pessoas singulares;
- c) 3.000.000\$00 no caso de condutas dolosas de pessoas coletivas;
- d) 1.500.000\$00 no caso de condutas negligentes de pessoas coletivas.

De acordo com o conversor da Pordata<sup>6</sup>:

- a) 200.000\$00 em 1982 correspondem, em 2025, a €8866,00;

---

<sup>5</sup> Cfr. AUGUSTO SILVA DIAS/RUI SOARES PEREIRA, *Direito das Contra-Ordenações*, 2.ª Edição, pp. 33-34.

<sup>6</sup> Cfr. <https://www.pordata.pt/simulador-inflacao-quanto-vale-hoje-o-dinheiro-do-passado>.

- b) 100.000\$00 em 1982 correspondem, em 2025, a €4.433,00;
- c) 3.000.000\$00 em 1982 correspondem, em 2025, a €132.984,00; e
- d) 1.500.000\$00 em 1982 correspondem, em 2025, a €66.492,00.

Deste modo, e não se olvidando que os valores que mencionámos eram os valores correspondentes ao limite máximo, as sanções aplicáveis às contraordenações eram de valor relativamente baixo, o que demonstrava que o ilícito contraordenacional estava reservado essencialmente para infrações de pequena gravidade.

De resto, como refere FIGUEIREDO DIAS<sup>7</sup>, as contraordenações foram antecedidas pelas contravenções (de origem francesa e que se difundiram para o Direito de outros países, incluindo Portugal), que consistiam em condutas de simples desobediência a prescrições legais, *i.e.*, infrações da ordem e que, ao contrário dos crimes e dos delitos<sup>8</sup>, não assumiam uma relevância moral. Daí que – prossegue o autor – as contravenções consistissem em infrações de pequena ou muito pequena danosidade social, que, embora não tendo de ser forçosamente “bagatelas penais”, não atentavam, pelo menos diretamente, contra os valores fundamentais da vida pessoal e comunitária, traduzindo-se em meras infrações de diretrizes organizatórias prevalentemente dirigidas à regulação da vida social diária; e, conseqüentemente, eram puníveis com sanções leves e que, em princípio, eram de natureza pecuniária.

E, ainda segundo FIGUEIREDO DIAS<sup>9</sup>, esta tradição contravencional foi substancialmente mantida quando as contraordenações surgiram no Direito português, na medida em que incluíam, em regra, apenas condutas que não atentavam contra as conceções morais-sociais básicas da Comunidade e que, como tal, eram puníveis com sanções leves, exclusivamente patrimoniais e não privativas da liberdade do infrator; ademais, como assevera o mesmo autor, assistiu-se a uma modificação substancial no que

---

<sup>7</sup> FIGUEIREDO DIAS, “Sobre as “grandes contraordenações””, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Manuel da Costa Andrade, Volume I*, pp. 473-474.

<sup>8</sup> Distinção que, apesar de existir em muitas ordens jurídicas (*v.g.*, *crimes et délits* no Direito francês, *felonies and misdemeanors* no Direito anglo-saxónico ou *Verbrechen und Vergehen* no Direito alemão), jamais existiu em Portugal, cuja ordem jurídica apenas previa (nos Códigos de 1852 e 1886) e prevê a categoria dos crimes.

<sup>9</sup> FIGUEIREDO DIAS, “Sobre as “grandes contraordenações””, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Manuel da Costa Andrade, Volume I*, p. 474.

concerne aos bens jurídicos ofendidos pela infração, que perderam a natureza de bens jurídico-penais para, quando muito, passarem a integrar a categoria dos bens jurídico-administrativos.

Daí que FIGUEIREDO DIAS afirme também que, com o surgimento das contraordenações, as contravenções “morreram” como categoria jurídico-penal e, no seu lugar, surgiram as contraordenações como categoria jurídico-administrativa sancionatória<sup>10</sup>.

No entanto, o surgimento das contraordenações na nossa ordem jurídica não implicou a “morte” imediata das contravenções. Com efeito, além de o art. 1.º, n.º 3, do DL n.º 232/79 jamais ter sido aplicado na prática e, mais do que isso, ter sido revogado poucos meses depois de ter entrado em vigor, o art. 6.º, n.º 1, do DL n.º 400/82, de 23 de setembro, que aprovou o Código Penal atual, manteve em vigor as normas do Código Penal de 1886 relativas às contravenções.

Esta opção do legislador, que foi criticada com veemência por EDUARDO CORREIA<sup>11</sup>, considerando que comportava riscos que poderiam pôr em causa a coerência da evolução futura do Direito penal português, foi, ainda assim, considerada político-criminal e político-legislativamente tolerável e compreensível – conquanto a coexistência do ilícito contraordenacional com o ilícito contravençional fosse apenas temporária – por FIGUEIREDO DIAS<sup>12</sup>. No entanto, só em 2006, por via das Leis n.ºs 25/2006, de 30 de junho, 28/2006, de 4 de julho, e 30/2006, de 11 de julho, é que o legislador português eliminou, em definitivo, a categoria das contravenções da ordem jurídica portuguesa.

Mas, logo nos primeiros anos da introdução da categoria das contraordenações na nossa ordem jurídica, a ideia de que esta categoria incluiria apenas infrações de pequena ou muito pequena gravidade e que seriam puníveis com sanções leves sofreu os seus primeiros reveses.

Assim, no DL n.º 422/83, de 3 de dezembro (Lei da Concorrência), o limite

---

<sup>10</sup> Cfr. FIGUEIREDO DIAS, “Sobre as “grandes contraordenações””, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Manuel da Costa Andrade, Volume I*, p. 475.

<sup>11</sup> EDUARDO CORREIA, “As grandes linhas da reforma penal”, in *Para uma nova Justiça penal*, pp. 28-29.

<sup>12</sup> FIGUEIREDO DIAS, “O movimento da descriminalização e o ilícito de mera ordenação social”, in *Direito Penal Económico e Europeu, Volume I*, p. 25.

máximo da coima mais elevada (relativa às infrações mais graves previstas nesse diploma) foi estabelecido em 50.000.000\$00 (cfr. arts. 13.º, 14.º e 16.º, n.º 1), o que corresponde, em 2025, a €1.787.435,00<sup>13</sup>.

E, no DL 28/84, de 20 de janeiro, relativo às infrações antieconómicas e contra a saúde pública, o limite máximo da coima mais elevada era de 1.500.000\$00 (art. 59.º), limite máximo esse que, no caso de o agente ser uma pessoa coletiva, passava para 4.500.000\$00 (art. 54.º, n.º 2), sendo que 4.500.000\$00 em 1985 correspondiam a €125.212,00 em 2025,<sup>14</sup>.

De todo o modo, podemos afirmar que, em regra, as sanções aplicáveis às contraordenações eram de valor relativamente baixo, o que, como referimos, demonstrava que o ilícito contraordenacional estava reservado essencialmente para infrações de pequena gravidade.

Contudo, este quadro tem vindo a modificar-se de uma forma profunda, pois ainda que continuem a existir contraordenações cujas coimas, mesmo no seu limite máximo, não atingem valores substanciais (e sendo certo que a medida concreta das coimas só muito raramente é fixada no limite máximo da coima aplicável ou perto desse limite), foram surgindo diversos regimes setoriais (v.g., mercado dos valores mobiliários, concorrência, atividade bancária, proteção do ambiente, setor das comunicações, setor energético, segurança social, setor fiscal e aduaneiro, etc.), alguns dos quais com o seu próprio "regime geral das contraordenações", como é o caso da Lei-Quadro das contraordenações ambientais (Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto), da Lei-Quadro das contraordenações do setor das comunicações (Lei n.º 99/2009, de 4 de setembro), do Regime sancionatório do setor energético (Lei n.º 9/2013, de 28 de janeiro) ou do Regime jurídico das contraordenações económicas (DL n.º 9/2021, de 29 de janeiro).

A criação desses regimes setoriais deveu-se ao surgimento e à expansão de uma nova realidade: o Direito da regulação, de que o Direito de mera ordenação social se tornou o instrumento sancionatório por excelência, sem prejuízo de os ilícitos

---

<sup>13</sup> Cfr. <https://www.pordata.pt/simulador-inflacao-quanto-vale-hoje-o-dinheiro-do-passado>.

<sup>14</sup> Cfr. <https://www.pordata.pt/simulador-inflacao-quanto-vale-hoje-o-dinheiro-do-passado>.

contraordenacionais coexistirem com ilícitos penais<sup>15</sup>.

No âmbito da regulação, o Estado vai atuar através de autoridades administrativas independentes, a quem cabe supervisionar e controlar o funcionamento dos vários subsistemas económicos e sociais (incluindo setores e entidades integradas na própria Administração central direta do Estado) e aplicar sanções de cariz contraordenacional (no caso de ser detetada a prática de infrações que constituam contraordenação) ou proceder à devida notificação e envio dos elementos que tenham obtido ao MP (quando seja detetada a prática de infrações que constituam crime).

A existência destes regimes jurídicos setoriais (que, não poucas vezes, se afastam da matriz contraordenacional ou, pelo menos, daquela matriz originária a que fizemos referência<sup>16</sup>) tem levado a que o regime geral do ilícito de mera ordenação social seja cada vez menos geral, tendo mesmo perdido a sua função central dentro do sistema contraordenacional enquanto “lei-quadro das contraordenações”<sup>17</sup>.

Uma outra particularidade do regime sancionatório ao nível da regulação e da supervisão é o facto de, em determinados regimes setoriais, o legislador (quer português<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Cfr. AUGUSTO SILVA DIAS/RUI SOARES PEREIRA, *Direito das Contra-Ordenações*, 2.ª Edição, pp. 37-38, e FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal, Parte Geral, T. I*, 3.ª Edição, pp. 184-185.

<sup>16</sup> De facto, como aduz FIGUEIREDO DIAS, FIGUEIREDO DIAS, “Sobre as “grandes contraordenações””, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Manuel da Costa Andrade, Volume I*, p. 475, as “grandes contraordenações” de natureza económico-financeira, entretanto surgidas ou, pelo menos, extraordinariamente multiplicadas no quadro das tarefas específicas que passaram a caber ao Estado regulador nada têm a ver com a tradição contravencional herdada pelas contraordenações quando foram introduzidas na nossa ordem jurídica.

<sup>17</sup> Cfr. FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal, Parte Geral, T. I*, 3.ª Edição, p. 185, e AUGUSTO SILVA DIAS/RUI SOARES PEREIRA, *Direito das Contra-Ordenações*, 2.ª Edição, p. 40.

<sup>18</sup> Assim, a título meramente exemplificativo:

- a) No caso da concorrência, nos termos do art. 69.º do NRJC, o limite máximo da coima aplicável é de 10% do volume de negócios total global realizado no exercício imediatamente anterior à decisão final sancionatória proferida pela AdC, por cada uma das empresas infratoras ou do volume de negócios total agregado das empresas associadas no caso de associações de empresas; no caso de pessoas singulares, a coima aplicável ao agente não pode exceder 10% da respetiva remuneração anual auferida pelo exercício das suas funções na empresa infratora, no último ano completo em que se tenha verificado a prática proibida;
- b) No caso do mercado de valores mobiliários, nos termos do art. 388.º da CVM, o limite máximo da coima é de €1.000.000,00 no caso de contraordenações menos graves, €2.500.000,00 no caso de contraordenações graves e €5.000.000,00 no caso de contraordenações muito graves, sendo esse limite elevado ao maior dos seguintes valores:
  - O triplo do benefício económico obtido, mesmo que total ou parcialmente sob a forma de perdas potencialmente evitadas; ou

quer da União Europeia<sup>19</sup>) ter previsto coimas cujo montante pode ascender a dezenas, centenas ou mesmo milhares de milhões de euros, superando, em muito, o montante máximo da multa que seria aplicada no caso de a conduta constituir crime.

Deste modo, poderemos falar, como faz alguma Doutrina, em contraordenações, por um lado, e em “grandes contraordenações”<sup>20</sup>, por outro. Mas, para além disso,

- 
- No caso de contraordenações muito graves, 10% do volume de negócios, de acordo com as últimas contas consolidadas ou individuais que tenham sido aprovadas pelo órgão de administração; e
  - Nas contraordenações por uso ou transmissão de informação privilegiada e manipulação de mercado, 15 % do volume de negócios, de acordo com as últimas contas consolidadas ou individuais que tenham sido aprovadas pelo órgão de administração.
- c) No caso da atividade bancária, nos termos do art. 211.º do RGICSF, quando se tratar de infrações especialmente graves, o limite máximo da coima é de €5.000.000,00, sendo que, no caso dos entes coletivos, esse limite é elevado ao montante correspondente a 10 % do total do volume de negócios anual líquido do exercício económico anterior à data da decisão condenatória, incluindo o rendimento bruto constituído por juros e receitas equiparadas, o rendimento proveniente de ações e de outros títulos de rendimento variável ou fixo e as comissões recebidas nos termos do artigo 316.º do Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, sempre que este montante seja determinável e seja superior àquele limite; e, no art. 211.º-A do RGICSF, prevê-se a possibilidade de, nos casos em que seja possível determinar o dobro do benefício económico obtido pelo infrator e esse valor exceda o limite máximo da coima aplicável, o limite máximo da coima ser elevado àquele valor, sem prejuízo da aplicação da sanção acessória de perda do benefício económico da infração; e
- d) No caso dos contratos celebrados à distância e fora do estabelecimento comercial, nos termos do art. 31.º, n.ºs 4 e 5, do DL n.º 24/2014, de 14 de fevereiro, se as contraordenações previstas nesse diploma corresponderem a infrações generalizadas ou a infrações generalizadas ao nível da União Europeia, na aceção dos n.ºs 3) e 4) do art. 3.º do Regulamento (UE) 2017/2394, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2017, o limite máximo das coimas a aplicar no âmbito de ações coordenadas, conforme previsto no artigo 21.º do mesmo Regulamento, corresponde a 4 % do volume de negócios anual do infrator nos Estados-Membros em causa, sendo que, quando não for possível apurar esse volume, o limite máximo da coima será de €2.0000.000,00.

<sup>19</sup> No caso do Direito da União Europeia, referimo-nos, por exemplo, ao Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho, de 16 de dezembro de 2002, relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos 81.º e 82.º do Tratado, ao Regulamento (UE) 2022/1925 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro de 2022 relativo à disputabilidade e equidade dos mercados no setor digital e que altera as Diretivas (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (Regulamento dos Mercados Digitais) e ao Regulamento (UE) 2022/2065 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de outubro de 2022 relativo a um mercado único para os serviços digitais e que altera a Diretiva 2000/31/CE (Regulamento dos Serviços Digitais).

<sup>20</sup> O termo “grandes contraordenações” (“*große Ordnungswidrigkeiten*“) foi criado pela Doutrina alemã, sendo que já no ano de 1956, RICHARD LANGE, “Der Strafgesetzgeber und die Schuldlehre”, in *Juristenzeitung*, 1956, p. 77, referindo-se ao §3 da *Gesetz zur Vereinfachung des Wirtschaftsstrafrechts*, falava em “grandes contraordenações”, sendo que esse preceito legal era relativo às chamadas “infrações mistas” (*Zuwiderhandlungen*), que consistem em infrações que tanto podem constituir crime como contraordenação (cfr. EBERHARD SCHMIDT, *Das Neue Westdeutsche Wirtschaftsstrafrecht*, p. 32).

Também ACHENBACH, “Die “grossen” Wirtschafts-Ordnungswidrigkeiten: ein Phänomen im Dunkfeld der kritischen Strafrechtstheorie”, in *Das Dilemma des rechtsstaatlichen Strafrechts*, pp. 101 e ss., e TIEDEMANN, *Wirtschaftsstrafrecht*, pp. 26-27, utilizam o termo “grandes contraordenações” para se referirem às contraordenações relativas a setores sujeitos a regulação, como o setor da concorrência ou o

importa, determinar se essa distinção deverá relevar em termos de natureza jurídica e de regime jurídico. Antes, porém, há que proceder à distinção entre crime e contraordenação.

## 2. A distinção entre crime e contraordenação

Ao contrário de CAVALEIRO DE FERREIRA<sup>21</sup> e de LOBO MOUTINHO<sup>22</sup>, que consideram que não existe qualquer distinção qualitativa entre o crime e a contraordenação<sup>23</sup> (que constituía um ilícito penal, mais concretamente um ilícito penal administrativo, sendo as coimas uma sanção de cariz penal substancialmente idêntica à multa criminal), resultando a criminalização da conduta ou a sua punição a título de

---

setor financeiro (mas não só), que sejam puníveis com coimas cujo montante máximo seja superior a €1.000.000,00 e que atentem contra autênticos bens jurídicos (possuindo, por isso, relevância ético-social).

<sup>21</sup> CAVALEIRO DE FERREIRA, *Lições de Direito Penal*, I, 4.ª Edição, Reimpressão, pp. 107-108 e 112 e ss.

<sup>22</sup> LOBO MOUTINHO, *Direito das Contra-Ordenações*, pp. 47 e ss.

<sup>23</sup> Também o TEDH adota um critério de distinção exclusivamente formal entre o crime e contraordenação, sendo que, por aplicação dos três critérios que delimitou no Acórdão Engel e Outros c. Países Baixos (qualificação jurídica da infração à luz do Direito interno, efetiva natureza da infração e severidade da sanção aplicável), tem considerado que, em determinados domínios do ilícito contraordenacional, deverão ser observadas as garantias previstas nos n.ºs 2 e 3 do art. 6.º da CEDH, designadamente, nos casos de:

- a) contraordenações rodoviárias puníveis com coima ou com restrição de conduzir, como sejam a retirada de pontos ou a aplicação de inibições de conduzir (cfr. Acórdãos Lutz c. Alemanha, Marčan c. Croácia e Igor Pascari c. Moldávia);
- b) contraordenações em matéria de Segurança Social (cfr. Acórdão Hüseyin Turan c. Turquia);
- c) contraordenações de promoção e distribuição de material que promova o ódio étnico, puníveis com advertência administrativa e confisco da publicação em causa (cfr. Acórdão Balsytė-Lideikienė c. Lituânia);
- d) contraordenações relacionadas com a realização de uma reunião ou manifestação públicas de natureza política (cfr. Acórdãos Kasparov e Outros c. Rússia e Mikhaylova c. Rússia);
- e) contraordenações em matéria fiscal, aduaneira, concorrencial, económica e financeira (cfr. Acórdãos Salabiaku c. França, Guisset c. França, Dubus S.A. c. França, A. Menarini Diagnostics S.r.l. c. Itália, Grande Stevens e Outros c. Itália e Produkcija Plus Storitveno podjetje d.o.o. c. Eslovénia).

Ademais, o TEDH considerou que as *Ordnungswidrigkeiten* do Direito alemão e as *Verwaltungsstrafen* do Direito austríaco possuem natureza penal para efeitos da aplicação da vertente penal do art. 6.º da CEDH (cfr. Acórdãos Öztürk c. Alemanha e Lutz c. Alemanha, quanto às *Ordnungswidrigkeiten*, e Gradinger c. Áustria, quanto às *Verwaltungsstrafen*); diversamente, no caso das contraordenações do Direito português, o entendimento foi o oposto (cfr. Acórdão Inocêncio c. Portugal).

O TJUE também adota um critério de distinção exclusivamente formal entre o crime e contraordenação, tendo estabelecido critérios similares aos critérios delimitados pelo TEDH no Acórdão Engel e Outros c. Países Baixos, pelo que, também à luz da jurisprudência do TJUE, o art. 48.º da CDFUE (que corresponde à vertente criminal do direito a um processo equitativo constante da CEDH) poderá ser aplicado no domínio das contraordenações (cfr. Acórdãos de 20/03/2018, proc. C-537/16, 20/03/2018, proc. C-596/16, e 02/02/2021).

contraordenação apenas de uma opção do legislador, a Doutrina largamente maioritária e a Jurisprudência consideram que existe uma diferença qualitativa entre o crime e a contraordenação, entendimento que merece a nossa concordância<sup>24</sup>.

De todo o modo, critérios (que são utilizados pela Doutrina maioritária e pela Jurisprudência do TC) como a neutralidade ética da conduta que integra o ilícito de mera ordenação social por contraposição ao desvalor ético-social da conduta que integra o ilícito penal<sup>25</sup> (ainda que, atualmente, os defensores desta corrente reconheçam que podem existir condutas eticamente relevantes que são punidas como contraordenação em virtude de o legislador entender que a tutela contraordenacional é suficiente e adequada para proteger os bens jurídicos em causa<sup>26</sup>) ou da ultrapassagem, ou não, de um determinado limiar de danosidade<sup>27</sup> não permitem diferenciar efetivamente o ilícito penal do ilícito contraordenacional<sup>28</sup>. Do mesmo modo, a diferenciação assente na possibilidade de aplicação de sanções privativas da liberdade no caso do Direito penal e na correspondente impossibilidade de aplicação de sanções privativas da liberdade no caso do Direito de mera ordenação social proposta por NUNO BRANDÃO<sup>29</sup> também não permite destrinçar satisfatoriamente o crime da contraordenação, que, pela natureza das coisas, terá de assentar na própria natureza de cada um dos ilícitos e não na natureza das sanções aplicáveis, que tendo, desde logo, em conta os ditames do princípio da proporcionalidade, é, essencialmente, uma consequência da dignidade penal e da

---

<sup>24</sup> Cfr. DUARTE RODRIGUES NUNES, *Curso de Direito Penal, Parte Geral, T. I*, 2.ª Edição, pp. 104 e ss. (com referências bibliográficas e jurisprudenciais adicionais).

<sup>25</sup> Cfr. FIGUEIREDO DIAS, "O movimento da descriminalização e o ilícito de mera ordenação social", in *Direito Económico e Europeu, Volume I*, p. 27, e também em *Direito Penal, Parte Geral, T. I*, 3.ª Edição, pp. 186 e ss., EDUARDO CORREIA, "Direito penal e Direito de mera ordenação social", in *Direito Económico e Europeu, Volume I*, pp. 9 e ss., GERMANO MARQUES DA SILVA, *Direito Penal Português, Introdução e Teoria geral*, p. 131, PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Regime Geral das Contraordenações*, 2.ª Edição, p. 23, e Acórdão do TC n.º 59/95.

<sup>26</sup> Cfr. FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal, Parte Geral, T. I*, 3.ª Edição, p. 191, e também em "Sobre as "grandes contraordenações"", in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Manuel da Costa Andrade, Volume I*, pp. 471 e ss., e PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Regime Geral das Contraordenações*, 2.ª Edição, p. 24.

<sup>27</sup> Cfr. Acórdãos do TC n.ºs 158/92, 344/93, 469/97, 244/99, 245/00, 383/2001, 43/2004, 336/2008, 461/2011, 537/2011, 85/2012, 110/2012, 45/2014, 180/2014 e 76/2016.

<sup>28</sup> Cfr. FERNANDA PALMA, *Direito Penal, Conceito material de crime, princípios e fundamentos*, pp. 117-118, AUGUSTO SILVA DIAS/RUI SOARES PEREIRA, *Direito das Contra-Ordenações*, 2.ª Edição, pp. 60 e ss., e TAIPA DE CARVALHO, *Direito Penal, Parte Geral*, 3.ª Edição, pp. 138 e ss.

<sup>29</sup> NUNO BRANDÃO, *Crimes e Contra-Ordenações da Cisão à Convergência Material*, Reimpressão, *passim*.

carência de tutela penal da conduta.

Pela nossa parte, consideramos que o Direito de mera ordenação social inclui as condutas que atentam contra interesses de organização e funcionamento de setores da atividade económico-social e/ou regras dirigidas à prevenção de perigos sem lesarem ou colocarem em perigo qualquer bem jurídico essencial à convivência comunitária e ao livre desenvolvimento da pessoa (ausência de dignidade penal), bem como condutas que lessem ou coloquem em perigo bens jurídicos essenciais à convivência comunitária e ao livre desenvolvimento da pessoa, mas em que é desnecessário recorrer às sanções penais, dado que as sanções do Direito de mera ordenação social (coimas e sanções acessórias) permitem proteger adequada e suficientemente tais bens jurídicos (ausência de carência de tutela penal)<sup>30</sup>.

Pelo contrário, o Direito penal inclui apenas as condutas que lesam ou colocam em perigo os bens jurídicos essenciais à convivência comunitária e ao livre desenvolvimento da pessoa (dignidade penal) e em que a efetiva proteção desses bens jurídicos só pode ser levada a cabo, de uma forma adequada e suficiente, através do recurso aos instrumentos do Direito penal (*i.e.*, as penas e as medidas de segurança) (carência de tutela penal)<sup>31</sup>.

Assim sendo, o verdadeiro critério que permite distinguir o ilícito penal do ilícito contraordenacional reside na dicotomia dignidade penal/carência de tutela penal, incluindo (e só podendo incluir) o ilícito penal as condutas dotadas de dignidade penal e carentes de tutela penal e cabendo no ilícito contraordenacional as condutas não dotadas de dignidade penal e as condutas que, apesar de possuírem dignidade penal, não se mostrem carentes de tutela penal.

### 3. As “grandes contraordenações”

Nas décadas de 80 e 90 do século passado começou a surgir uma nova espécie de contraordenações (na sua maioria, de cariz económico-financeiro), típica de uma economia de mercado desenvolvida e da emergência do Estado regulador e constituída por condutas altamente perturbadoras do funcionamento de subsistemas sociais e

---

<sup>30</sup> Assim, DUARTE RODRIGUES NUNES, *Curso de Direito Penal, Parte Geral, T. I, 2.ª Edição*, p. 106.

<sup>31</sup> Cfr. DUARTE RODRIGUES NUNES, *Curso de Direito Penal, Parte Geral, T. I, 2.ª Edição*, pp. 93-94.

económicos complexos e que, por isso, possuem um grau de disfuncionalidade bastante elevado.

Como referimos, o surgimento desta nova espécie de contraordenações ficou a dever-se essencialmente à emergência do Estado Regulador, cuja aparição, por sua vez, resulta das profundas transformações estruturais ocorridas na economia nos finais do século XX e que resultaram do fenómeno da globalização económica.

Mas o surgimento desta nova espécie de contraordenações é igualmente resultado da perceção, pelo legislador, de que as infrações económico-financeiras poderão gerar prejuízos muito substanciais para os cidadãos em geral e os consumidores, os habitantes de uma determinada região, os contribuintes, etc., em particular<sup>32</sup>.

Por isso, o Direito contraordenacional tem vindo a expandir-se progressivamente a novos domínios normativos (ambiente, mercados financeiros, concorrência, atividade bancária, setor das comunicações, setor energético, segurança social, setor fiscal e aduaneiro, etc.), assistindo-se à previsão da punição, a título de contraordenação, de condutas que lesam ou colocam em perigo bens jurídico-penais<sup>33</sup>.

Esta nova espécie de contraordenações inclui infrações (em número cada vez maior) que o legislador qualifica como contraordenações, mas que, ao contrário do que sucedia tradicionalmente com as contravenções, são puníveis com coimas de montantes elevadíssimos (que podem ascender a dezenas, centenas ou mesmo milhares de milhões de euros) e que, inclusivamente, excedem em muito o montante da multa aplicável no caso de a conduta constituir crime. Pense-se, *v.g.*, nos casos em que o limite máximo da coima corresponde a uma determinada percentagem do volume de negócios do infrator<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Cfr. ANA PESSOA, "Breve apresentação do tema", in *Direito das Contraordenações nos tempos actuais*, p. 38.

<sup>33</sup> Cfr. NUNO BRANDÃO, "Por um sistema contra-ordenacional a diferentes velocidades", in *Scientia Iuridica, Tomo LXVI, n.º 344*, p. 279.

<sup>34</sup> Como refere NUNO BRANDÃO, "As grandes contra-ordenações e os seus desafios actuais", in *Direito das Contraordenações nos tempos actuais*, pp. 45-46, os agentes habituais das "grandes contraordenações" são, frequentemente, empresas de grande dimensão, incluindo empresas multinacionais com volumes de negócios capazes de rivalizar com o PIB de muitos Estados e, deste modo, por um lado, o princípio da igualdade, e, por outro, a necessidade de garantir a eficácia preventiva das proibições (em ordem a uma proteção eficaz e efetiva dos bens jurídicos tutelados pelas normas que preveem essas proibições) requerem um tratamento diferenciado ao nível da própria moldura abstrata das coimas

Além disso, poderão ser também aplicadas sanções acessórias muito similares às penas acessórias que seriam aplicáveis no caso de a conduta constituir crime.

Todavia, esta realidade ocorreu no âmbito de diplomas legislativos setoriais das mais variadas áreas da regulação económica e social e, como tal, à margem do RGCO, não faltando soluções normativas consagradas em legislações setoriais substancialmente distintas entre si e face ao RGCO, quando não diametralmente opostas, para questões materiais similares<sup>35</sup>.

Tais contraordenações, que costumam ser designadas “grandes contraordenações”, diferenciam-se – e muito – das demais contraordenações previstas na ordem jurídica, sendo possível diferenciá-las qualitativa e quantitativamente<sup>36</sup>.

Começando pela diferenciação em termos quantitativos, nas “grandes

---

aplicáveis, tendo em conta o volume de negócios dos agentes típicos das “grandes contraordenações” (no mesmo sentido, Acórdão da RL de 11/03/2015).

Se não temos dúvidas quanto à necessidade e à justificação de um tratamento diferenciado ao nível da moldura abstrata das coimas aplicáveis (sobretudo para efeitos de dissuasão dos potenciais infratores em face do *quantum* das sanções que se arriscam a sofrer no caso de optarem por praticar a infração), o mesmo já não acontece quanto à constitucionalidade – tendo em conta as exigências do princípio da legalidade, na vertente em que exige a determinabilidade da sanção – da determinação do limite máximo da coima aplicável com base numa dada percentagem do volume de negócios ou da remuneração anual auferida na entidade infratora pelo agente da infração, para mais quando a Lei mande atender ao volume de negócios ou à remuneração anual no ano anterior ao ano em que tenha lugar a prolação da decisão condenatória, em vez do ano da cessação da prática da infração (no sentido da inadmissibilidade, AUGUSTO SILVA DIAS/RUI SOARES PEREIRA, *Direito das Contra-Ordenações*, 2.ª Edição, p. 92, PEDRO CAEIRO, “Punível com coima de até 10% de um montante qualquer: a inconstitucionalidade das normas sancionatórias do Regime Jurídico da Concorrência, na parte em que (não) fixam um limite máximo para as coimas aplicáveis ao *Abuso de posição dominante*”, in *Homenagem ao Professor Doutor Germano Marques da Silva, Volume IV*, pp. 2448 e ss., ALEXANDRA VILELA, “Questões em torno das sanções do Direito de mera ordenação social”, in *Prof. Doutor Augusto Silva Dias In Memoriam, Volume II*, pp. 597-598, e, especificamente quanto à consideração do ano anterior à prolação da decisão, PAULO SÁ E CUNHA/MARGARIDA RODRIGUES CALDEIRA, “As contra-ordenações do Direito da concorrência: breve análise crítica das tendências evolutivas e sua compatibilização com os princípios constitucionais”, in *Prof. Doutor Augusto Silva Dias In Memoriam, Volume II*, pp. 617-618, e Acórdão da RL de 11/03/2015; no sentido da admissibilidade, PAULO DE SOUSA MENDES, *O sancionamento das práticas restritivas da concorrência*, p. 91, FREDERICO COSTA PINTO, “As «grandes contraordenações» e a organização do sistema sancionatório: Expansão, continuidade e autonomia dos sistemas sancionatórios sectoriais”, in *Direito das Contraordenações nos tempos actuais*, pp. 77-78, NUNO BRANDÃO, *Ibidem*, Acórdão do TC n.º 353/2011 e Sentença do BGH de 26/02/2013). Trata-se de uma questão cuja tomada de posição carece de uma maior reflexão, que não se mostra possível nem necessária no âmbito do presente artigo.

<sup>35</sup> Neste sentido, NUNO BRANDÃO, “Por um sistema contra-ordenacional a diferentes velocidades”, in *Scientia Iuridica, Tomo LXVI, n.º 344*, p. 279.

<sup>36</sup> Cfr. FIGUEIREDO DIAS, “Sobre as “grandes contraordenações””, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Manuel da Costa Andrade, Volume I*, pp. 475-476, e ANA PESSOA, “Breve apresentação do tema”, in *Direito das Contraordenações nos tempos actuais*, pp. 38-39.

contraordenações” estão em causa as sanções aplicáveis a algumas (e cada vez em maior número) contraordenações que são puníveis com coimas de montantes elevadíssimos e que excedem em muito o montante da multa aplicável no caso de a conduta constituir crime<sup>37</sup>; de acordo com alguma Doutrina, o critério quantitativo de distinção reside em as “grandes contraordenações” serem puníveis com uma coima cujo limite máximo seja superior a €1.000.000,00<sup>38</sup>.

Quanto à diferenciação em termos qualitativos, a severidade das sanções aplicáveis às “grandes contraordenações” resulta da específica natureza do ilícito das “grandes contraordenações”, residindo essa especificidade no facto de – segundo alguns autores – esse ilícito possuir uma fundamentação ético-social que não se esgota na função de mera ordenação social própria das demais contraordenações (como sucede, *v.g.*, com as contraordenações rodoviárias), aproximando-se da fundamentação ético-social de muitos crimes pertinentes ao Direito penal secundário e mesmo da fundamentação ético-social de alguns crimes pertinentes ao Direito penal de justiça, como a burla ou a usura<sup>39</sup>; no entanto, parece-nos que, mais do que uma mera aproximação, existirá mesmo uma coincidência, pelo que a fundamentação ético-social do ilícito das “grandes contraordenações” coincidirá, consoante o caso, com a fundamentação ético-social de crimes pertencentes ao Direito penal secundário ou com a fundamentação ético-social de crimes pertinentes ao Direito penal de justiça, como sucederá, por exemplo, nos casos de concertação de preços ou de prática de atos de gestão ruínosa em prejuízo dos depositantes de instituições financeiras (quando esses atos não constituam crime), que

---

<sup>37</sup> Cfr. FIGUEIREDO DIAS, “Sobre as “grandes contraordenações””, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Manuel da Costa Andrade, Volume I*, p. 475.

<sup>38</sup> Assim, FIGUEIREDO DIAS, “Sobre as “grandes contraordenações””, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Manuel da Costa Andrade, Volume I*, p. 475 (nota 17), ACHENBACH, “Die “grossen” Wirtschafts-Ordnungswidrigkeiten: ein Phänomen im Dunkelfeld der kritischen Strafrechtstheorie”, in *Das Dilemma des rechtsstaatlichen Strafrechts*, pp. 108 e ss., AUGUSTO SILVA DIAS/RUI SOARES PEREIRA, *Direito das Contra-Ordenações*, 2.ª Edição, p. 66, e LAUDIEN, “50 Millionen Euro Geldbuße”, in *ZIS n.º 4/2015*, pp. 244 e ss.; contra este critério, considerando que a qualificação como “grande contraordenação” deve levar em conta também o impacto que as sanções terão no concreto infrator e não apenas o valor do limite máximo da coima, FREDERICO COSTA PINTO, “As «grandes contraordenações» e a organização do sistema sancionatório: Expansão, continuidade e autonomia dos sistemas sancionatórios sectoriais”, in *Direito das Contraordenações nos tempos actuais*, pp. 64 e 66.

<sup>39</sup> Cfr. FIGUEIREDO DIAS, “Sobre as “grandes contraordenações””, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Manuel da Costa Andrade, Volume I*, pp. 475-476, e ALEXANDRA VILELA, *O Direito de Mera Ordenação Social*, *passim*.

poderão causar prejuízos bem mais gravosos e a um número maior de pessoas do que no caso de condutas integradoras do crime de burla ou de usura<sup>40</sup>.

Tal realidade demonstra que as “grandes contraordenações” também violam valores primários da vida interpessoal e comunitária, da vida do Homem na sua relação imediata com os demais cidadãos e com a Comunidade<sup>41</sup>.

Nessa conformidade, podemos afirmar que os bens jurídicos tutelados pelas normas que preveem e punem as “grandes contraordenações” são bens jurídicos com dignidade penal e não meros bens jurídico-administrativos<sup>42</sup>, sendo certo que tais condutas só não constituem ilícitos penais por ausência de carência de tutela penal (à luz da conceção atual do legislador), embora nada impeça que, no futuro, as condutas que atualmente constituem “grandes contraordenações” passem a ser punidas como crime.

Não estamos, por isso, seguros de que possamos continuar a afirmar – como faz FIGUEIREDO DIAS<sup>43</sup> – que os bens jurídicos tutelados pelas “grandes contraordenações” não ganharam ainda «*uma interiorização e uma solidificação ético-sociais que (...) os transforma naqueles “monólitos jurídicos corporizados” que conformam os bens jurídico-penais*». Pense-se, por exemplo, nas contraordenações ambientais, na desobediência a medidas cautelares decretadas pela AdC ou pelo BdP, na concertação de preços, nos atos de gestão ruínosa em prejuízo dos depositantes de instituições financeiras, na falsificação da contabilidade, na recusa de prestação ou na prestação de informações falsas ou incompletas à entidade reguladora.

---

<sup>40</sup> De resto, como referem AUGUSTO SILVA DIAS/RUI SOARES PEREIRA, *Direito das Contra-Ordenações*, 2.ª Edição, p. 43, e ACHENBACH, “Die “grossen” Wirtschafts-Ordnungswidrigkeiten: ein Phänomen im Dunkfeld der kritischen Strafrechtstheorie”, in *Das Dilemma des rechtsstaatlichen Strafrechts*, pp. 109 e ss., a existência das “grandes contraordenações” consubstancia uma aproximação de um setor das contraordenações ao Direito penal, sendo que as “grandes contraordenações” económico-financeiras distinguem-se dos crimes económico-financeiros quanto às sanções e ao processo de aplicação das sanções, mas não necessariamente quanto à sua estrutura e à sua danosidade.

<sup>41</sup> Cfr. FIGUEIREDO DIAS, “Sobre as “grandes contraordenações””, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Manuel da Costa Andrade, Volume I*, p. 476, e NUNO BRANDÃO, “Por um sistema contraordenacional a diferentes velocidades”, in *Scientia Iuridica, Tomo LXVI, n.º 344*, pp. 279 e 281-282.

<sup>42</sup> Neste sentido, ALEXANDRA VILELA, *O Direito de Mera Ordenação Social*, p. 324, ANA PESSOA, “Breve apresentação do tema”, in *Direito das Contraordenações nos tempos actuais*, pp. 38-39, e, embora considerando que este critério, por si só, não permite distinguir as “grandes contraordenações” das demais contraordenações (sendo também necessário um critério quantitativo), AUGUSTO SILVA DIAS/RUI SOARES PEREIRA, *Direito das Contra-Ordenações*, 2.ª Edição, pp. 46 e ss.

<sup>43</sup> FIGUEIREDO DIAS, “Sobre as “grandes contraordenações””, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Manuel da Costa Andrade, Volume I*, pp. 483-484.

Além da diferenciação qualitativa e quantitativa a que fizemos referência, encontramos um outro fator de diferenciação entre as “grandes contraordenações” e as demais contraordenações, que radica no facto de, como referimos, as “grandes contraordenações” serem, tendencialmente, de natureza económico-financeira<sup>44</sup> <sup>45</sup>; todavia, tal não significa que todas as “grandes contraordenações” possuam ou tenham de possuir cariz económico-financeiro nem que todas as contraordenações de cariz económico-financeiro sejam necessariamente “grandes contraordenações”.

Referimos anteriormente que a severidade das sanções aplicáveis às “grandes contraordenações” resulta da específica natureza do ilícito das “grandes contraordenações”. Mas, a natureza tendencialmente económico-financeira das “grandes contraordenações” também é um fator a considerar a este respeito, tendo em conta as necessidades de prevenção geral e de prevenção especial que se verificam no caso das “grandes contraordenações”<sup>46</sup>.

Como sabemos, os agentes (sejam pessoas singulares ou entes coletivos) das infrações económico-financeiras (sejam elas crimes ou contraordenações) caracterizam-se, entre outros aspetos, pela racionalidade económica das suas decisões na hora de optarem entre uma conduta conforme à lei e uma conduta ilícita, dado que sopesam os

---

<sup>44</sup> Partindo do conceito de criminalidade económico-financeira que acolhemos em DUARTE RODRIGUES NUNES, *O problema da admissibilidade dos métodos “ocultos” de investigação criminal como instrumento de resposta à criminalidade organizada*, p. 143, definimos contraordenação de natureza económico-financeira como o facto tipificado na lei como contraordenação praticado por indivíduos que possuam conhecimentos próprios de atores do mundo económico, comercial ou financeiro, no âmbito da sua atividade profissional em nome individual ou de uma organização pública ou privada, com a finalidade de obter dinheiro ou outros bens ou de evitar o pagamento ou a perda de dinheiro ou de outros bens.

<sup>45</sup> Cfr. FIGUEIREDO DIAS, “Sobre as “grandes contraordenações””, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Manuel da Costa Andrade, Volume I*, p. 476.

<sup>46</sup> Pela sua natureza tendencialmente económico-financeira e pela sua íntima conexão com a atividade das empresas, as “grandes contraordenações” – que, tal como os crimes económicos, poderão proporcionar aos agentes avultadas vantagens económicas –, é necessário ter presente que a prática de “grandes contraordenações” poderá ter lugar no âmbito da criminalidade organizada “tradicional” (cujo exemplo paradigmático são as máfias), da criminalidade económica organizada, do terrorismo (para financiamento) ou mesmo da “contiguidade” à criminalidade organizada *lato sensu* (que inclui o terrorismo) (sobre estes conceitos e o modo de funcionamento destas formas de criminalidade, vide DUARTE RODRIGUES NUNES, *O problema da admissibilidade dos métodos “ocultos” de investigação criminal como instrumento de resposta à criminalidade organizada*, pp. 95 e ss.; sobre a intervenção da criminalidade organizada e do terrorismo na economia lícita, vide DUARTE RODRIGUES NUNES, “Criminalidade organizada e economia lícita. *Intimidazione del vincolo associativo ou Joint Venture?*”, in *Criminalidade Organizada Transnacional, Corpus Delicti – III*, pp. 46 e ss.).

benefícios e os riscos (as probabilidades de a infração ser detetada e de o agente ser efetivamente punido, as sanções – penas e/ou coimas e o seu *quantum* – que poderão vir a ser aplicadas e outras consequências jurídicas negativas de que possa ser alvo – pagamento de indemnizações e respetivo *quantum*, confisco de instrumentos, produtos e/ou vantagens –, perdas reputacionais<sup>47</sup>, etc.) que cada uma dessas opções poderá trazer-lhes.

Deste modo, a severidade das sanções aplicáveis às “grandes contraordenações” também resulta de considerações de prevenção geral e de prevenção especial, sobretudo ao nível da vertente negativa de ambas, pois essa maior severidade aumenta as potenciais desvantagens, em termos económicos, que a prática de tais infrações poderá acarretar para os infratores, o que pode constituir um mecanismo dissuasório particularmente eficaz.

Quanto ao conceito, as “grandes contraordenações” consistem em factos tipificados na lei como contraordenação, em regra de natureza económico-financeira, punível com coimas cujo limite máximo ultrapassa ou muito provavelmente ultrapassará (nos casos em que o limite máximo estabelecido pelo legislador corresponda a uma determinada percentagem do volume de negócios do infrator ou dos rendimentos do agente singular) o montante de um milhão de euros e que lesam ou colocam em perigo bens jurídicos essenciais à convivência comunitária e ao livre desenvolvimento da pessoa (ou seja, bens jurídicos com dignidade penal).

Diversamente, as demais contraordenações não lesam nem colocam em perigo bens jurídicos essenciais à convivência comunitária e ao livre desenvolvimento da pessoa, caracterizando-se o ilícito respetivo pela violação de deveres administrativos e/ou de regras destinadas à ordenação da vida em Sociedade.

Deste modo, podemos afirmar que as “grandes contraordenações” constituem uma realidade intermédia entre as demais contraordenações (“pequenas” e “médias” – por oposição às “grandes” – contraordenações) e os crimes (não só os crimes pertinentes ao Direito penal secundário, mas também alguns crimes pertinentes ao Direito penal de justiça).

---

<sup>47</sup> Que, em regra, também acarretam desvantagens económicas para quem as sofre.

4. A natureza jurídica das “grandes contraordenações”

Tendo em conta o que acabámos de referir, suscita-se, com particular acuidade, a questão da natureza jurídica das “grandes contraordenações”, sendo possíveis, em abstrato, as seguintes possibilidades:

- a) São verdadeiras infrações penais;
- b) São contraordenações, tal como as demais contraordenações puníveis com sanções substancialmente menos gravosas (as “pequenas” e “médias” contraordenações); ou
- c) São um *tertium genus* entre os crimes e as contraordenações.

Na medida em que, como referimos, ainda que as condutas que consubstanciam as “grandes contraordenações” possuam dignidade penal, o legislador considerou que não é necessário recorrer às sanções próprias do Direito penal (pelo que não se verifica o pressuposto da carência de tutela penal). Por isso, podemos descartar, desde já, a possibilidade de as “grandes contraordenações” terem a natureza de infrações penais<sup>48</sup>.

Passando às demais possibilidades (que analisaremos em conjunto), como refere FIGUEIREDO DIAS<sup>49</sup>, as “grandes contraordenações” nada têm a ver com a tradição contravencional “herdada” pelas contraordenações quando foram introduzidas na nossa ordem jurídica, sendo que essas “primeiras” contraordenações, que se referiam a infrações de pequena gravidade, estavam relacionadas apenas com a manutenção da tranquilidade e da ordem públicas.

Na verdade, sendo o Direito de mera ordenação uma realidade intermédia entre

---

<sup>48</sup> Também rejeitando perentoriamente a consideração das “grandes contraordenações” como infrações penais, FIGUEIREDO DIAS, “Sobre as “grandes contraordenações””, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Manuel da Costa Andrade, Volume I*, pp. 483-484, FREDERICO COSTA PINTO, “As «grandes contraordenações» e a organização do sistema sancionatório: Expansão, continuidade e autonomia dos sistemas sancionatórios sectoriais”, in *Direito das Contraordenações nos tempos actuais*, p. 68, e NUNO BRANDÃO, “Por um sistema contra-ordenacional a diferentes velocidades”, in *Scientia Iuridica, Tomo LXVI, n.º 344*, pp. 281 e ss.; contra, RAUL SOARES da VEIGA, “As grandes contraordenações – em vésperas da continuação de uma reforma iniciada auspiciosamente pelo novo regime jurídico das contraordenações económicas”, in *Prof. Doutor Augusto Silva Dias In Memoriam, Volume II*, p. 640.

<sup>49</sup> FIGUEIREDO DIAS, “Sobre as “grandes contraordenações””, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Manuel da Costa Andrade, Volume I*, p. 477.

o Direito penal e o Direito administrativo<sup>50</sup>, o enquadramento jurídico que deverá ser dado ao Direito de mera ordenação social poderá flutuar, consoante a matéria em causa, verificando-se uma aproximação a um ou a outro desses ramos do Direito em função dos bens jurídicos tutelados pela norma em questão<sup>51</sup>.

Daí que a grande diferença em termos de severidade das sanções aplicáveis – que, por sua vez, resulta da sensível diferença entre o ilícito característico das “grandes contraordenações” e o ilícito característico das demais contraordenações a que fizemos referência e de considerações de prevenção geral e especial (negativas) – constitua um “forte indício” de que existe (e existe efetivamente) uma diferença substancial entre as “grandes contraordenações” e as demais contraordenações<sup>52</sup>. No entanto, como sublinha FIGUEIREDO DIAS, se a diferença entre as “grandes contraordenações” e as demais contraordenações é inegável e notória, fica ainda por saber se essa diferença deverá, ou não, refletir-se na autonomização da categoria das “grandes contraordenações” face à categoria das “simples contraordenações”, que, a ocorrer, «*terá de basear-se na verificação (desejável) de específicas e significativas consequências jurídico-dogmáticas de uma e outra conceção*»<sup>53</sup>.

Assim, começando pela questão do princípio da legalidade (e dos seus subprincípios da tipicidade, proibição do recurso à analogia *in malam partem*, proibição da aplicação retroativa *in malam partem* e proibição do costume como fonte de normas que fundamentem ou agravem a punição), tratando-se de um princípio que é aplicável a

---

<sup>50</sup> Cfr. AUGUSTO SILVA DIAS/RUI SOARES PEREIRA, *Direito das Contra-Ordenações*, 2.ª Edição, pp. 50 e ss.

<sup>51</sup> Cfr. JOANA REIS BARATA, “O direito das contraordenações enquanto “terra de ninguém”. O efeito do recurso judicial das decisões das autoridades administrativas: um olhar sobre a jurisprudência do Tribunal Constitucional”, in *RPCC*, 2022, p. 333.

<sup>52</sup> Como, de resto, FIGUEIREDO DIAS, “Sobre as “grandes contraordenações””, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Manuel da Costa Andrade, Volume I*, p. 478, demonstra com particular clareza através da contraposição entre o não pagamento do estacionamento de um veículo numa determinada localidade e o incumprimento de deveres destinados a garantir o regular funcionamento do mercado de valores mobiliários, concluindo que existe uma notória e inegável diferença no plano ético-social entre uma “pequena contraordenação” e uma “grande contraordenação”, sendo o impacto social de uma e de outra completamente diverso.

<sup>53</sup> FIGUEIREDO DIAS, “Sobre as “grandes contraordenações””, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Manuel da Costa Andrade, Volume I*, p. 478.

todo o Direito sancionatório (e, como tal, ao Direito contraordenacional<sup>54</sup>) e não apenas ao Direito penal<sup>55</sup>, o princípio da legalidade e os seus subprincípios aplicam-se tanto às “grandes contraordenações” como às demais contraordenações, sem prejuízo de, no caso das “grandes contraordenações”, as exigências quanto à determinabilidade da descrição do tipo legal serem tendencialmente mais intensas, por força de, em regra, as condutas proibidas serem mais complexas quanto à razão, ao âmbito e ao sentido da proibição do que no caso das “pequenas” e “médias” contraordenações<sup>56</sup>.

Passando à imputação objetiva, a exigência de um nexo de causalidade aplica-se a todas as contraordenações de resultado, independentemente de serem “grandes contraordenações” ou não, ainda que, em regra, o estabelecimento de um nexo de causalidade entre a conduta do agente e o resultado tenda a ser mais complexo no caso das “grandes contraordenações”<sup>57</sup>, por força da tendencial maior complexidade das condutas e das enormes dificuldades probatórias que caracterizam as infrações de cariz económico-financeiro.

Por fim, no que tange à culpa, o princípio da culpa vale também no plano do Direito contraordenacional, pelo que está constitucionalmente vedada a aplicação de coimas e/ou de sanções acessórias a quem tenha agido sem culpa, bem como a aplicação de coimas e de sanções acessórias numa medida que ultrapasse a medida da culpa do agente. Contudo, no que tange ao conceito material da culpa, concordamos com FIGUEIREDO DIAS, quando entende que uma conceção tão exigente no que tange ao conceito material da culpa (enquanto atitude de oposição, desprezo, indiferença,

---

<sup>54</sup> De resto, no caso do Direito contraordenacional, o art. 2.º do RGCO prevê expressamente a aplicabilidade do princípio da legalidade neste ramo do Direito.

<sup>55</sup> Cfr. FIGUEIREDO DIAS, “Sobre as “grandes contraordenações””, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Manuel da Costa Andrade, Volume I*, p. 479, AUGUSTO SILVA DIAS/RUI SOARES PEREIRA, *Direito das Contra-Ordenações*, 2.ª Edição, pp. 82 e ss., e PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Regime Geral das Contraordenações*, 2.ª Edição, pp. 30 e ss.

De resto, a observância das exigências do princípio da legalidade e dos seus subprincípios, além de respeitar os ditames do *rule of law*, também proporciona uma maior eficácia das normas de proibição ao reduzir os espaços de erro (relevante) sobre os fundamentos de facto e/ou de direito do tipo de ilícito, de erro sobre proibições ou de erro sobre a ilicitude não censurável.

<sup>56</sup> Cfr. FIGUEIREDO DIAS, “Sobre as “grandes contraordenações””, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Manuel da Costa Andrade, Volume I*, pp. 479-480.

<sup>57</sup> Cfr. FIGUEIREDO DIAS, “Sobre as “grandes contraordenações””, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Manuel da Costa Andrade, Volume I*, p. 480.

descuido ou leviandade perante as exigências ético-sociais do dever-ser jurídico-comunitário) não se justifica no caso de “pequenas” ou “médias” contraordenações, nas quais, dada a simplicidade das condutas que consubstanciam a sua prática e a tendencial evidência da razão da sua proibição pelo perigo que imediatamente encerram para a ordem e a tranquilidade públicas, o conteúdo da culpa deverá ser desligado da atitude interna do agente, devendo antes assentar numa estrita culpa pelo facto, em que a censura é dirigida à simples realização do facto ilícito típico<sup>58</sup>.

Mas a situação já será diversa no caso das “grandes contraordenações”, tendo em conta a complexidade da maior parte das condutas proibidas (que pode levar a que a proibição ou o seu âmbito não sejam suficiente e adequadamente entendidos pelos seus destinatários), bem como a coincidência entre a fundamentação ético-social do ilícito das “grandes contraordenações” e a fundamentação ético-social de muitos crimes pertinentes ao Direito penal secundário e também de alguns crimes pertinentes ao Direito penal de justiça<sup>59</sup>; em tais casos, o conceito de culpa – que deve ser idêntico ao conceito do Direito penal – radicar-se-á na existência de uma atitude de oposição, desprezo, indiferença, descuido ou leviandade perante as exigências ético-sociais do dever-ser jurídico-comunitário.

Apesar das diferenças que referimos, ainda assim, consideramos que as “grandes contraordenações” são verdadeiras contraordenações, tal como as demais contraordenações (e não um *tertium genus*), não se justificando reconhecer uma natureza intermédia (entre os crimes e as contraordenações) às “grandes contraordenações” e defender uma tripartição entre crimes, “grandes contraordenações” e “simples contraordenações”<sup>60</sup>.

Por isso, é de manter a atual bipartição entre crimes e contraordenações. No entanto, ainda que as “grandes contraordenações” sejam, *ad latus* das demais contraordenações, verdadeiras contraordenações, tendo em conta a severidade das

---

<sup>58</sup> Assim, FIGUEIREDO DIAS, “Sobre as “grandes contraordenações””, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Manuel da Costa Andrade, Volume I*, pp. 481-482.

<sup>59</sup> Cfr. FIGUEIREDO DIAS, “Sobre as “grandes contraordenações””, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Manuel da Costa Andrade, Volume I*, pp. 482-483, e ALEXANDRA VILELA, “Questões em torno das sanções do Direito de mera ordenação social”, in *Prof. Doutor Augusto Silva Dias In Memoriam, Volume II*, pp. 601-602.

<sup>60</sup> Como propõe FIGUEIREDO DIAS, “Sobre as “grandes contraordenações””, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Manuel da Costa Andrade, Volume I*, pp. 484 e ss.

sanções aplicáveis, bem como a especial premência de uma resposta efetiva e eficaz às infrações que constituam “grandes contraordenações” (pela sua elevada danosidade, por atentarem contra bens jurídico-penais e por tenderem a atingir um número tendencialmente elevado de vítimas) e as dificuldades investigatórias que caracterizam as infrações de cariz económico-financeiro, mostra-se necessária a existência de um regime diferenciado para as “grandes contraordenações” face ao regime das demais contraordenações.

De notar, porém, que a existência de um tal regime diferenciado não poderá colocar em causa a existência de regimes sancionatórios setoriais que se justifiquem em face das especificidades de determinados setores de atividade económica e social e que, por isso, deverão continuar a existir<sup>61</sup>, sob pena de o seu desaparecimento poder conduzir à desorganização das soluções setoriais e a «*um retrocesso jurídico no funcionamento do sistema, uma imposição de soluções de umas áreas a outras áreas de actividade, o que acabaria, no final, por constituir uma nova fonte de conflitualidade*»<sup>62</sup>.

Este regime diferenciado deverá, por isso, ter em conta, por um lado, a necessidade da existência de garantias (substantivas e processuais) reforçadas face às garantias aplicáveis às “pequenas e médias contraordenações”<sup>63</sup>, mas, por outro lado, também terá de considerar as necessidades prementes de uma resposta eficaz e efetiva

---

<sup>61</sup> Cfr. FREDERICO COSTA PINTO, “As «grandes contraordenações» e a organização do sistema sancionatório: Expansão, continuidade e autonomia dos sistemas sancionatórios setoriais”, in *Direito das Contraordenações nos tempos actuais*, pp. 70-71 (embora discordando da criação de um qualquer “regime geral das grandes contraordenações”), e NUNO BRANDÃO, “Por um sistema contra-ordenacional a diferentes velocidades”, in *Scientia Iuridica, Tomo LXVI, n.º 344*, p. 283.

<sup>62</sup> FREDERICO COSTA PINTO, “As «grandes contraordenações» e a organização do sistema sancionatório: Expansão, continuidade e autonomia dos sistemas sancionatórios setoriais”, in *Direito das Contraordenações nos tempos actuais*, pp. 70-71.

<sup>63</sup> Não obstante, concordamos inteiramente com FREDERICO COSTA PINTO, “As «grandes contraordenações» e a organização do sistema sancionatório: Expansão, continuidade e autonomia dos sistemas sancionatórios setoriais”, in *Direito das Contraordenações nos tempos actuais*, p. 68, quando afirma que «*julgo que a fórmula minimalista usada no artigo 32.º, n.º 10 da Constituição, na adequada caracterização de Nuno Brandão, se encontra já ultrapassada pela lei, pela prática administrativa, pelas decisões dos tribunais e pela própria jurisprudência do Tribunal Constitucional. Ou seja, há muito tempo que é possível afirmar com segurança que no Direito das contra-ordenações são efectivamente aplicáveis vários princípios constitucionais e não apenas as garantias de audiência e de defesa, designadamente: o contraditório em alguns momentos essenciais, a presunção de inocência, com exigência de prova da culpa e efectividade da regra decisória in dubio pro reo, a reserva de lei e os conteúdos essenciais do princípio da legalidade, o controlo de proporcionalidade das sanções, a exigência de imputação subjectiva e o respeito pelo regime da pessoalidade da responsabilidade, por exemplo*».

por parte das autoridades a essas infrações, em ordem a uma proteção efetiva e eficaz dos direitos fundamentais dos cidadãos a que se reconduzam os bens jurídico-penais concretamente em causa. No fundo, este regime diferenciado será mesmo uma imposição do princípio da proporcionalidade, em ambas as vertentes: proibição do excesso (quanto ao reforço garantístico) e proibição de insuficiência (quanto à criação de mecanismos de índole substantiva e processual dirigidos ao reforço da efetividade e da eficácia da resposta das autoridades a este fenómeno)<sup>64</sup>.

Por isso, consideramos particularmente acertada a ideia, proposta por NUNO BRANDÃO<sup>65</sup>, de um “Direito contraordenacional a diferentes velocidades”, mais concretamente, a duas velocidades (uma velocidade para as “grandes contraordenações” e outra para as demais contraordenações).

#### 5. As garantias substantivas em matéria de “grandes contraordenações”

Ao nível das garantias substantivas, tendo em conta a severidade das sanções aplicáveis e a tendencial complexidade ou mesmo grande complexidade das condutas que consubstanciam a prática de “grandes contraordenações”, que pode dificultar grandemente a compreensão do conteúdo e do âmbito da proibição, a Lei terá de ser particularmente exigente em matéria de descrição do tipo de ilícito e do tipo de culpa, tornando-os perceptíveis para todos os destinatários da norma (incluindo os leigos em Direito), para que possam orientar as suas condutas no sentido do respeito pela lei<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> Fazendo referência à proibição de insuficiência e aos deveres estatais de proteção no que tange à perseguição e punição de infrações em ordem à proteção dos bens jurídicos com referente constitucional, DUARTE RODRIGUES NUNES, *O problema da admissibilidade dos métodos “ocultos” de investigação criminal como instrumento de resposta à criminalidade organizada*, pp. 330 e ss. (com amplas referências doutrinárias e jurisprudenciais), e também em *Curso de Direito Penal, Parte Geral, T. I, 2.ª Edição, passim*, e *Curso de Direito Processual Penal, 1, passim*, e, referindo-se especificamente às “grandes contraordenações”, NUNO BRANDÃO, “Por um sistema contra-ordenacional a diferentes velocidades”, in *Scientia Iuridica, Tomo LXVI, n.º 344*, p. 282, e *Crimes e Contra-Ordenações da Cisão à Convergência Material*, Reimpressão, pp. 615 e ss.

<sup>65</sup> NUNO BRANDÃO, “Por um sistema contra-ordenacional a diferentes velocidades”, in *Scientia Iuridica, Tomo LXVI, n.º 344*, pp. 283 e ss.

<sup>66</sup> De resto, como referimos, a observância de tais exigências em matéria de legalidade/tipicidade também proporcionará uma maior eficácia das normas de proibição ao reduzir os espaços de erro (relevante) sobre os fundamentos de facto e/ou de direito do tipo de ilícito ou sobre proibições ou de erro sobre a ilicitude não censurável.

Nos casos em que o tipo de ilícito exija a verificação de um resultado (dano ou perigo concreto de dano), terá de ser demonstrada a existência de um nexo de causalidade entre o facto e o resultado à luz da teoria da adequação, da teoria do risco ou da teoria da equivalência das condições com base numa condição conforme às leis naturais<sup>67</sup>.

Estas exigências em matéria de legalidade/tipicidade e de existência de um nexo de causalidade deverão ser as mesmas que vigoram no Direito penal<sup>68</sup>.

Ao nível da culpa, tendo em conta o que referimos supra, o conceito material de culpa no caso das “grandes contraordenações” deverá ser o mesmo que vigora no Direito penal, devendo acolher-se, também aqui, a concepção da culpa da personalidade e, por isso, a culpa do agente terá de se traduzir numa atitude de oposição, desprezo, indiferença, descuido ou leviandade perante as exigências ético-sociais do dever-ser jurídico-comunitário<sup>69</sup>.

## 6. As garantias processuais em matéria de “grandes contraordenações”

Ao nível das garantias processuais, tendo em conta a natureza e o *quantum* das sanções aplicáveis às “grandes contraordenações”, temos dúvidas acerca da suficiência de um regime de recurso da decisão proferida em sede de impugnação judicial como aquele que consta do RGCO, designadamente no que tange à existência de apenas uma possibilidade de apreciação judicial da matéria de facto, pelo que deveria ser prevista a possibilidade de o recurso, para o Tribunal da Relação, da decisão proferida em sede de impugnação judicial, versar também sobre a matéria e facto e não apenas sobre a matéria de direito.

É certo que, no processo penal, apenas existe um duplo grau de jurisdição em matéria de facto, mas, no processo penal, a primeira instância é um Tribunal (existindo, por isso, dois momentos de apreciação judicial da matéria de facto), ao passo que, no

---

<sup>67</sup> Relativamente as estas teorias, vide DUARTE RODRIGUES NUNES, *Curso de Direito Penal, Parte Geral, T. I, 2.ª Edição*, pp. 280 e ss.

<sup>68</sup> Cfr. FIGUEIREDO DIAS, “Sobre as “grandes contraordenações””, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Manuel da Costa Andrade, Volume I*, pp. 479-480.

<sup>69</sup> Cfr. FIGUEIREDO DIAS, “Sobre as “grandes contraordenações””, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Manuel da Costa Andrade, Volume I*, pp. 482-483.

processo relativo às “grandes contraordenações”, é uma autoridade administrativa, que, por natureza, não oferece as mesmas garantias de imparcialidade que um Tribunal, pois, em primeiro lugar, o Tribunal não “ganha” nem “perde” o que quer que seja consoante o arguido seja punido ou não, ao contrário das autoridades administrativas, a favor das quais, muitas vezes, reverte uma determinada percentagem do valor das coimas que aplicarem<sup>70</sup>.

Em segundo lugar, ao passo que o Juiz não é responsável pela investigação nem pela instauração do processo penal – ainda que lhe cumpra investigar a verdade material oficiosamente e independentemente dos contributos probatórios dos demais sujeitos processuais –, os procedimentos relativos às “grandes contraordenações” são instaurados pela autoridade administrativa, a quem incumbe levar a cabo as investigações, recolher provas e proferir decisão, sendo que, como refere NUNO BRANDÃO<sup>71</sup>, nos procedimentos relativos a “grandes contraordenações” (diversamente dos procedimentos relativos às demais contraordenações) tendem a estar em causa questões tecnicamente difíceis e complexas e de difícil investigação, que geram processos de grandes dimensões, no âmbito dos quais existe um considerável esforço investigatório do próprio instrutor, a quem compete a dedução da acusação e a elaboração da proposta final de decisão.

E, em terceiro lugar, ainda que, no âmbito da autoridade administrativa, a decisão seja proferida pelo dirigente dessa autoridade administrativa ou pela pessoa em quem esse dirigente tiver delegado tal competência, a instauração, a investigação e a elaboração da proposta de decisão (que é, na esmagadora maioria das vezes, acolhida pela entidade decisora) são levadas a cabo por um ou mais funcionários hierarquicamente subordinados ao dirigente da autoridade administrativa, ao passo que o Juiz só está sujeito à Constituição e à Lei e às decisões proferidas, em sede de recurso, pelos tribunais superiores, nos processos que lhe estejam confiados.

Mas já consideramos exagerada e desnecessária a modificação da lei no sentido

---

<sup>70</sup> Também chamando a atenção para o risco de abusos por parte das autoridades administrativas, JOANA REIS BARATA, “O direito das contraordenações enquanto “terra de ninguém”. O efeito do recurso judicial das decisões das autoridades administrativas: um olhar sobre a jurisprudência do Tribunal Constitucional”, *in RPCC*, 2022, p. 345.

<sup>71</sup> NUNO BRANDÃO, “Por um sistema contra-ordenacional a diferentes velocidades”, *in Scientia Iuridica*, Tomo LXVI, n.º 344, p. 286.

de, nos processos relativos a “grandes contraordenações”, ser aplicável, na fase jurisdicional, o regime do CPP<sup>72</sup>.

Uma outra garantia processual deve passar por assegurar ao arguido, após a dedução de acusação, a consulta e mesmo a obtenção de cópias dos autos sem quaisquer entraves e a possibilidade de oferecer provas e requerer a produção de provas, bem como o exercício de um contraditório direto e pleno sobre a prova testemunhal produzida durante a investigação, inclusivamente mediante a reinquirição dessas testemunhas<sup>73</sup>.

Por fim, a proibição da *reformatio in pejus* não vigora no caso das “grandes contraordenações”<sup>74</sup>, valendo aqui os argumentos apresentados por FREDERICO COSTA PINTO<sup>75</sup>, que fazemos nossos.

## 7. Os meios investigatórios admissíveis

Em face da enorme danosidade das ilícitos qualificáveis como “grandes contraordenações” – o que torna particularmente premente a eficácia da resposta das autoridades – e das enormes dificuldades que caracterizam a investigação das infrações (e não apenas dos crimes) de natureza económico-financeira ao nível da descoberta da verdade material e da recolha de prova, torna-se, desde logo, necessário que o regime jurídico das “grandes contraordenações” tenha em conta as características das “grandes contraordenações” e as necessidades próprias de uma resposta eficaz a estes ilícitos.

Assim, em primeiro lugar, justifica-se a intervenção, como sujeito processual

---

<sup>72</sup> Como propõe RAUL SOARES da VEIGA, “As grandes contraordenações – em vésperas da continuação de uma reforma iniciada auspiciosamente pelo novo regime jurídico das contraordenações económicas”, in *Prof. Doutor Augusto Silva Dias In Memoriam, Volume II*, pp. 631 e 640-641.

<sup>73</sup> Cfr. NUNO BRANDÃO, “Por um sistema contra-ordenacional a diferentes velocidades”, in *Scientia Iuridica, Tomo LXVI, n.º 344*, p. 287.

<sup>74</sup> Cfr. FREDERICO COSTA PINTO, “As «grandes contraordenações» e a organização do sistema sancionatório: Expansão, continuidade e autonomia dos sistemas sancionatórios sectoriais”, in *Direito das Contraordenações nos tempos actuais*, pp. 75-76, PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Regime Geral das Contraordenações, 2.ª Edição*, pp. 354-355, e Acórdãos do TC n.ºs 373/2015 e 141/2019; contra, NUNO BRANDÃO, “Por um sistema contra-ordenacional a diferentes velocidades”, in *Scientia Iuridica, Tomo LXVI, n.º 344*, p. 287, e RAUL SOARES da VEIGA, “As grandes contraordenações – em vésperas da continuação de uma reforma iniciada auspiciosamente pelo novo regime jurídico das contraordenações económicas”, in *Prof. Doutor Augusto Silva Dias In Memoriam, Volume II*, p. 634.

<sup>75</sup> FREDERICO COSTA PINTO, “As «grandes contraordenações» e a organização do sistema sancionatório: Expansão, continuidade e autonomia dos sistemas sancionatórios sectoriais”, in *Direito das Contraordenações nos tempos actuais*, pp. 75-76.

(como já sucede, por exemplo, com a CMVM<sup>76</sup>, a AdC<sup>77</sup>, a ERSE<sup>78</sup> ou o BdP<sup>79</sup>), da autoridade administrativa competente na fase judicial, incluindo o direito ao recurso (mesmo nos casos em que o MP não recorra). Deste modo, tendo em conta o conhecimento altamente especializado das autoridades administrativas setoriais em matérias cujas especificidades possam escapar ao Juiz e/ou ao Ministério Público, poderão ser evitadas decisões menos acertadas que possam pôr em causa a proteção eficaz dos bens jurídicos em causa na situação *sub judicio*.

Um outro domínio que deverá ser considerado é o domínio da prova, mais concretamente no que tange à admissibilidade de meios prova e de obtenção de prova restritivos de direitos fundamentais não permitidos pelo art. 42.º do RGCO<sup>80</sup>, nos termos do qual, não é permitida a intromissão na correspondência ou nas telecomunicações nem a utilização de provas que impliquem a violação do segredo profissional ou que colidam com a reserva da vida privada e só são permitidos exames corporais e a prova de sangue com o consentimento do visado.

No entanto, jamais poderão ser admitidos meios investigatórios cuja utilização a CRP limite ao processo penal (incluindo a execução de penas) e à prevenção criminal<sup>81</sup>, como sucede com os meios de obtenção de prova que restrinjam o direito à inviolabilidade das comunicações (cfr. art. 34.º, n.º 4, da CRP) e as buscas domiciliárias noturnas (cfr. art. 34.º, n.º 3, *a contrario sensu*, da CRP). Por isso, não são admissíveis, em processos contraordenacionais, buscas domiciliárias noturnas<sup>82</sup> nem a interceção de comunicações eletrónicas de qualquer natureza, a apreensão de correspondência e a obtenção de dados

---

<sup>76</sup> Cfr. art. 416.º do CVM.

<sup>77</sup> Cfr. arts. 87.º e 89.º do NRJC.

<sup>78</sup> Cfr. art. 49.º do RSSE.

<sup>79</sup> Cfr. arts. 228.º e 231.º do RGICSF.

<sup>80</sup> No mesmo sentido, NUNO BRANDÃO, "Por um sistema contra-ordenacional a diferentes velocidades", in *Scientia Iuridica*, Tomo LXVI, n.º 344, p. 287, e também em "As grandes contra-ordenações e os seus desafios actuais", in *Direito das Contraordenações nos tempos actuais*, pp. 46 e ss.

<sup>81</sup> Sobre a inclusão da prevenção criminal e da execução de penas na expressão "processo criminal" utilizada no art. 34.º, n.º 4, da CRP, DUARTE RODRIGUES NUNES, *O problema da admissibilidade dos métodos "ocultos" de investigação criminal como instrumento de resposta à criminalidade organizada*, pp. 29 e ss.; e sobre a inclusão do processo relativos ao confisco de instrumentos, produtos e/ou vantagens do crime ou do facto ilícito típico nessa mesma expressão, DUARTE RODRIGUES NUNES, *Lei de Combate à Criminalidade Organizada e Económico-Financeira*, p. 248.

<sup>82</sup> No mesmo sentido, PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Regime Geral das Contraordenações*, 2.ª Edição, p. 206.

de tráfego (seja em tempo real seja a obtenção de dados previamente conservados)<sup>83</sup>.

Deste modo, deverão ser admitidos meios investigatórios que impliquem a restrição do sigilo profissional ou de funcionário<sup>84</sup> ou do segredo de negócio<sup>85 86</sup>, as buscas domiciliárias<sup>87</sup> e não domiciliárias (incluindo nas sedes e demais instalações ou veículos de entes coletivos)<sup>88</sup> sem consentimento, a utilização de agentes encobertos (mas não de agentes infiltrados e muito menos de agentes provocadores)<sup>89</sup>, a obtenção de dados de base e de localização, a observação policial (eventualmente, realizada por funcionários da autoridade administrativa)<sup>90</sup>, a preservação expedita de dados informáticos que não sejam dados de tráfego nem de conteúdo de comunicações, a injunção para apresentação ou concessão do acesso a dados que não sejam dados de tráfego nem de conteúdo de comunicações, a pesquisa em sistemas informáticos, a apreensão de dados informáticos e as revistas sem consentimento<sup>91</sup>.

Relativamente à apreensão de correio eletrónico e de registos de comunicações

---

<sup>83</sup> Neste sentido, PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Regime Geral das Contraordenações*, 2.ª Edição, p. 203, e NUNO BRANDÃO, "As grandes contra-ordenações e os seus desafios actuais", in *Direito das Contraordenações nos tempos actuais*, p. 48.

<sup>84</sup> V.g., depoimento de testemunhas sujeitas ao dever de guardar sigilo profissional, buscas e apreensões em escritório de advogado e noutros locais onde sejam exercidas profissões ou atividades sujeitas a sigilo profissional – incluindo estabelecimentos bancários e realidades análogas –, pesquisas informáticas e apreensões de dados informáticos em sistemas informáticos utilizados no exercício de profissões ou de atividades sujeitas a sigilo profissional, valoração de documentos que incluam matérias protegidas pelo sigilo profissional, injunção para apresentação ou concessão do acesso a dados abrangidos pelo sigilo profissional, salvo no caso do defensor, revistas, etc.

<sup>85</sup> V.g., depoimento de testemunhas que prestem serviço na ou à empresa (incluindo advogados internos da empresa), buscas e apreensões em instalações de empresas, pesquisas informáticas e apreensões de dados informáticos em sistemas informáticos de empresas, valoração de documentos que incluam matérias relativas ao segredo de negócio, injunção para apresentação ou concessão do acesso a dados (com a salvaguarda da proibição prevista no art. 14.º, n.º 5, da Lei n.º 109/2009, de 15 de setembro), revistas, etc.

<sup>86</sup> No mesmo sentido, PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Regime Geral das Contraordenações*, 2.ª Edição, p. 209, e NUNO BRANDÃO, "Por um sistema contra-ordenacional a diferentes velocidades", in *Scientia Iuridica*, Tomo LXVI, n.º 344, p. 287.

<sup>87</sup> No mesmo sentido, NUNO BRANDÃO, "As grandes contra-ordenações e os seus desafios actuais", in *Direito das Contraordenações nos tempos actuais*, pp. 47-48, e PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Regime Geral das Contraordenações*, 2.ª Edição, p. 206.

<sup>88</sup> No mesmo sentido, PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Regime Geral das Contraordenações*, 2.ª Edição, p. 208.

<sup>89</sup> Sobre o conceito de agente encoberto, DUARTE RODRIGUES NUNES, *Curso de Direito Processual Penal*, 1, pp. 904-905.

<sup>90</sup> Quanto à observação policial, DUARTE RODRIGUES NUNES, *Curso de Direito Processual Penal*, 1, pp. 912 e ss.

<sup>91</sup> No mesmo sentido, PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Regime Geral das Contraordenações*, 2.ª Edição, p. 206.

de natureza semelhante, consideramos que também deve ser possível a sua utilização no âmbito de processos contraordenacionais (que não está abrangida pela proibição resultante do art. 34.º, n.º 4, da CRP, uma vez que este meio de obtenção de prova não restringe o direito à inviolabilidade das comunicações<sup>92</sup>), sendo que se trata de um meio de obtenção de prova absolutamente essencial para a investigação deste tipo de ilícitos, tendo em conta a frequente utilização do correio eletrónico e de meios de comunicação de natureza semelhante (v.g., as mensagens instantâneas ou as SMS) para preparar e executar estas infrações.

De todo o modo, a Lei já prevê, em alguns diplomas setoriais, a possibilidade de recurso a vários destes meios investigatórios<sup>93</sup>.

Por fim, ainda que a Constituição não proíba diretamente a sua utilização no processo contraordenacional, o recurso às ações encobertas<sup>94</sup> e à vigilância acústica e

---

<sup>92</sup> Cfr. DUARTE RODRIGUES NUNES, *Os Meios de Obtenção de Prova Previstos na Lei do Cibercrime*, pp. 349-350 (com referências doutrinárias e jurisprudenciais), e NUNO BRANDÃO, "As grandes contraordenações e os seus desafios actuais", in *Direito das Contraordenações nos tempos actuais*, p. 50, e AFJ n.º 10/2023; contra, salvo no caso de correspondência guardada em suporte não digital, PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Regime Geral das Contraordenações*, 2.ª Edição, p. 203.

Por sua banda, o TC também admite a apreensão de correio eletrónico e de registos de comunicações de natureza semelhante em processos contraordenacionais, mas fá-lo com base em argumentos que, na nossa perspetiva, são contraditórios entre si. Assim, o TC considera que este meio de obtenção de prova restringe o direito à inviolabilidade das comunicações (cfr. Acórdãos n.ºs 687/2021, 91/2023, 314/2023 e 533/2024) e à autodeterminação informacional (cfr. Acórdão n.º 533/2024), mas depois admite a sua utilização em processo contraordenacional, desde que a apreensão seja previamente autorizada pelo Juiz (cfr. Acórdãos n.ºs 91/2023, 314/2023 e 533/2024) (sobre a problemática da apreensão de correio eletrónico em processo contraordenacional, PAULO DE SOUSA MENDES, "Acórdãos n.ºs 91/2023, 314/2023 e 533/2024: Apreensão de Emails pela Autoridade da Concorrência em Processo Contraordenacional", in *RPDC*, n.º 4, pp. 9 e ss.), quando, como vimos, o art. 34.º, n.º 4, da CRP proíbe a restrição do direito à inviolabilidade das comunicações fora do "processo criminal", que não inclui as contraordenações, mesmo nos casos em que o ilícito contraordenacional tutele bens jurídico-penais.

Também o STJ, por via do seu AFJ n.º 12/2024, considerando existir uma restrição do direito à inviolabilidade das comunicações no caso da apreensão de correio eletrónico e seguindo a jurisprudência do TC, fixou a jurisprudência nos termos seguintes: «*Em processo de contraordenação relativo a práticas restritivas da concorrência previstas no Regime Jurídico da Concorrência (Lei n.º 19/2012, de 8 de maio), compete ao juiz de instrução ordenar ou autorizar a apreensão de mensagens de correio eletrónico ou de outros registos de comunicações de natureza semelhante, independentemente de se encontrarem abertas (lidas) ou fechadas (não lidas), que se afigurem ser de grande interesse para a descoberta da verdade ou para a prova, nos termos do art. 17.º da Lei n.º 109/2009, de 15/09 (Lei do Cibercrime), aplicável por força do disposto no art. 13.º, n.º 1, do RJC e do art. 41.º, n.º 1, do RGCO.*».

<sup>93</sup> Cfr., por exemplo, os arts. 18.º a 20.º do NRJC, 215.º do RGICSF, 408.º do CVM, 10.º a 12.º do RSSE e 42.º do RJCE.

<sup>94</sup> Sejam as ações encobertas "clássicas" (previstas na Lei n.º 101/2001, de 25 de julho) sejam as ações encobertas *online* (previstas no art. 19.º da Lei n.º 109/2009, de 15 de setembro).

ótica<sup>95</sup> (prevista nos arts. 189.º, n.º 1, do CPP e no art. 6.º da Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro) não é admissível no procedimento contraordenacional<sup>96</sup>, por violação do princípio da proporcionalidade, tendo em conta a intensidade da restrição de direitos fundamentais que a sua utilização implica.

De todo o modo, além da observância dos ditames do princípio da proporcionalidade, a utilização dos meios investigatórios que impliquem a restrição de direitos fundamentais deverá depender de autorização da entidade (Juiz ou MP) que seja competente para a conceder no âmbito do processo penal.

## 8. O confisco das vantagens obtidas através da prática de “grandes contraordenações”

À semelhança do que sucede no caso dos crimes, também no âmbito das contraordenações – sobretudo naquelas que tutelem bens jurídico-penais –, o confisco das vantagens que foram obtidas (direta e/ou indiretamente) através do cometimento da infração é um importante instrumento de resposta, dado que, por um lado, permite a reposição de uma ordenação dos bens conforme ao Direito (pois priva os agentes de benefícios económicos a que não têm direito e que obtiveram por via de condutas proibidas por lei) e, por outro lado, ainda que de um modo meramente reflexo, reforça os efeitos de prevenção geral e especial da condenação<sup>97</sup>. Com efeito, tratando-se, na maioria dos casos, de contraordenações de natureza económico-financeira (em que o móbil dos agentes passa essencialmente pela obtenção de benefícios económicos<sup>98</sup>), o confisco da totalidade do benefício económico cumulado com os efeitos negativos da aplicação de

---

<sup>95</sup> O que não inclui, por exemplo, a obtenção de fotografias que documentem a prática de factos ilícitos em locais públicos ou acessíveis ao público nem as imagens captadas por câmaras de videovigilância que observem o disposto na lei (no mesmo sentido, PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Regime Geral das Contraordenações*, 2.ª Edição, p. 204).

<sup>96</sup> Neste sentido, também PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Regime Geral das Contraordenações*, 2.ª Edição, p. 204.

<sup>97</sup> Cfr. DUARTE RODRIGUES NUNES, “O problema da confiscabilidade do património da organização criminosa”, in *Prof. Doutor Augusto Silva Dias In Memoriam, Volume II*, pp. 307 e ss.

<sup>98</sup> Seja através da obtenção de ganhos ou de proveitos a que o agente não tem direito seja através de uma poupança ilicitamente lograda pelo agente (cfr. DUARTE RODRIGUES NUNES, *O problema da admissibilidade dos métodos “ocultos” de investigação criminal como instrumento de resposta à criminalidade organizada*, p. 152).

sanções (coimas e sanções acessórias) ao agente constituirá um fator fortemente dissuasor para que esse agente e os potenciais agentes não cometam aquela infração no futuro<sup>99</sup>.

Todavia, ao contrário do que sucede no Direito penal, em que o confisco das vantagens não tem, em regra<sup>100</sup>, natureza sancionatória<sup>101</sup>, constituindo uma mera consequência jurídica (não penal e não sancionatória) do crime ou do facto ilícito típico<sup>102</sup>, no Direito contraordenacional, o confisco das vantagens está previsto na Lei como sanção acessória, que acresce à coima<sup>103</sup>. De resto, a Lei prevê, em alguns casos, a possibilidade de aplicação da sanção acessória de confisco mesmo que não tenha sido aplicada qualquer sanção “principal” (coima), inclusivamente quando não seja possível instaurar um procedimento contraordenacional contra o agente da infração<sup>104</sup>!

Por isso, deverá ser criado um regime de confisco dos instrumentos, dos produtos e das vantagens similar ao regime-regra do Direito penal, passando o confisco a constituir um mecanismo não sancionatório de Direito administrativo em vez de ser uma sanção acessória, sendo certo que, pela própria natureza das coisas, a finalidade do confisco de vantagens não é punir o agente do facto ou o terceiro beneficiário ou de má fé, mas sim restabelecer a ordem jurídica violada, retirando as vantagens patrimoniais que, por terem

---

<sup>99</sup> Que, em regra, será um infrator “de colarinho branco”, que se caracteriza, entre outras coisas, por possuir uma forte racionalidade económica e, por isso, sopesar as vantagens e as desvantagens (onde se incluem os “riscos penais e/ou contraordenacionais”) da prática da infração face à adoção de uma conduta conforme à lei (cfr., embora referindo-se à criminalidade económico-financeira, DUARTE RODRIGUES NUNES, *O problema da admissibilidade dos métodos “ocultos” de investigação criminal como instrumento de resposta à criminalidade organizada*, p. 150).

<sup>100</sup> Pois existem alguns casos em que o confisco está previsto na Lei como pena acessória [v.g., no DL n.º 28/84, de 20 de janeiro (arts. 8.º, al. a), e 9.º), no RGIT (arts. 16.º, al. i), e 18.º a 20.º) e na Lei n.º 173/99, de 21 de setembro].

<sup>101</sup> Assim, DUARTE RODRIGUES NUNES, “O problema da confiscabilidade do património da organização criminosa”, in *Prof. Doutor Augusto Silva Dias In Memoriam, Volume II*, pp. 308-309 (quanto ao confisco “clássico”) e 310 e ss. (quanto ao confisco “alargado”).

<sup>102</sup> Cfr. arts. 110.º e ss. do CP e 7.º e ss. da Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro.

<sup>103</sup> Cfr., por exemplo, os arts. 404.º, n.º 1, al. a), do CVM, 212.º, n.º 1, al. a), do RGICSF e 56.º, n.º 1, al. a), do DL n.º 28/84, de 20 de janeiro. No entanto, no RGCO (cfr. art. 21.º, n.º 1, al. a)) e no RJCE (cfr. art. 28.º, n.º 1, als. a) e b)), o legislador apenas prevê o confisco dos instrumentos e dos produtos da infração e o NRJC não prevê sequer o confisco de instrumentos, produtos e vantagens no elenco das sanções acessórias (previstas no seu art. 71.º), sendo que, nestes diplomas, a retirada do benefício económico funciona como critério da medida da coima (cfr. arts. 18.º, n.ºs 1 e 2, do RGCO, 20.º e 22.º, al. b), do RJCE e 69.º, n.º 1, al. e), do NRJC).

<sup>104</sup> Cfr. art. 34.º do RJCE; o RGCO prevê uma situação similar, mas apenas relativamente ao confisco de bens perigosos e do respetivo valor (cfr. art. 25.º). De facto, consideramos que, por força do que referimos no texto, as normas que preveem o confisco como sanção acessória deverão ser alvo de uma interpretação corretiva no sentido de o confisco ser considerado uma mera consequência jurídica (não sancionatória) do ilícito contraordenacional.

sido obtidas ilicitamente, não deveriam ter sido obtidas, promovendo uma ordenação dos bens conforme ao Direito.

Pese embora se entenda maioritariamente que as finalidades da coima consistem na prevenção de infrações no futuro e também na eliminação do benefício económico obtido pelo agente através da prática da infração<sup>105</sup>, concordamos com ALEXANDRA VILELA<sup>106</sup> quando considera que a eliminação do benefício económico obtido através da prática da contraordenação deverá ser levada a cabo exclusivamente por via do confisco de vantagens (enquanto consequência do ilícito contraordenacional e não como sanção acessória) e não por via da coima. Por várias razões.

Em primeiro lugar, sobretudo no caso das “grandes contraordenações”, em que são tutelados bens jurídicos com dignidade penal, a coima deverá ser aproximada da pena criminal, sendo-lhe, desse modo, retirada qualquer finalidade de eliminação do benefício económico obtido e passando a aplicação da coima a visar exclusivamente finalidades de prevenção geral e especial<sup>107</sup>, como sucede com as penas criminais<sup>108</sup>.

Em segundo lugar, tendo em conta o que referimos supra quanto à similitude entre o conceito de culpa das “grandes contraordenações” e o conceito de culpa do Direito penal, o grau de culpa do agente terá de ter relevância na medida da coima, caso contrário, não se estaria a retirar do conceito de culpa as consequências que dele se extraem no Direito penal, ou seja, o fundamento e o limite da pena ou, no caso das “grandes contraordenações”, da coima e das sanções acessórias<sup>109</sup>; daí que a coima não possa ter uma finalidade confiscatória, ainda que conjuntamente com finalidades de prevenção da

---

<sup>105</sup> Cfr. AUGUSTO SILVA DIAS/RUI SOARES PEREIRA, *Direito das Contra-Ordenações*, 2.ª Edição, p. 205, FERNANDA PALMA/PAULO OTERO, “Revisão do Regime Legal do Ilícito de Mera Ordenação Social”, in *RFDUL*, 1996, pp. 562 e 565, e PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Regime Geral das Contraordenações*, 2.ª Edição, p. 113.

<sup>106</sup> ALEXANDRA VILELA, “O confisco no Direito de mera ordenação social”, in *O Confisco não Baseado numa Condenação*, pp. 420 e ss., e também em “Questões em torno das sanções do Direito de mera ordenação social”, in *Prof. Doutor Augusto Silva Dias In Memoriam, Volume II*, pp. 603-604.

<sup>107</sup> Sobre a questão de saber se a prevenção especial e a prevenção geral valem apenas na sua vertente negativa ou valem também na sua vertente positiva, PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Regime Geral das Contraordenações*, 2.ª Edição, pp. 112 e ss.

<sup>108</sup> Cfr. ALEXANDRA VILELA, “O confisco no Direito de mera ordenação social”, in *O Confisco não Baseado numa Condenação*, p. 415 (que, diversamente de nós, considera que a coima também visa finalidades de retribuição e não apenas finalidades preventivas).

<sup>109</sup> Cfr. ALEXANDRA VILELA, “Questões em torno das sanções do Direito de mera ordenação social”, in *Prof. Doutor Augusto Silva Dias In Memoriam, Volume II*, pp. 601-602.

futura prática de contraordenações<sup>110</sup>.

Em terceiro lugar, acresce ao argumento anterior que o *quantum* de uma coima concretamente determinada atendendo (também) ao benefício económico obtido poderia ultrapassar a medida da culpa, assim violando os ditames do princípio da culpa.

E, em quarto lugar, a coima, mesmo sendo aplicada no seu limite máximo, poderá não permitir a eliminação da totalidade do benefício económico obtido por via da prática da infração<sup>111</sup> (podendo mesmo beneficiar aqueles que cometem as infrações mais graves, assim obtendo benefícios económicos superiores<sup>112</sup>), ao passo que, no caso do confisco das vantagens, não existe qualquer limite máximo (nem tal é imposto pelo princípio da culpa nem por qualquer outro princípio), sendo certo que, pelas razões referidas supra quanto à necessidade do efetivo confisco de todas as vantagens provenientes da prática das “grandes contra ordenações”, essas vantagens terão de ser integralmente confiscadas, sob pena de o ilícito compensar<sup>113</sup>.

Assim sendo, a reposição da situação económica do agente através da eliminação do benefício económico obtido deverá ser levada a cabo exclusivamente por via do confisco de vantagens (enquanto consequência do ilícito contraordenacional e não como sanção acessória, reiteramos), devendo a Lei prever o confisco de bens de terceiro e o confisco não dependente de condenação<sup>114</sup>.

Tratando-se de contraordenações tendencialmente de natureza económico-financeira, a sua investigação tenderá a deparar-se com as mesmas dificuldades com que

---

<sup>110</sup> Assim, ALEXANDRA VILELA, “Questões em torno das sanções do Direito de mera ordenação social”, in *Prof. Doutor Augusto Silva Dias In Memoriam, Volume II*, pp. 602-603.

<sup>111</sup> Cfr. PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Regime Geral das Contraordenações*, 2.ª Edição, p. 112, e ALEXANDRA VILELA, “O confisco no Direito de mera ordenação social”, in *O Confisco não Baseado numa Condenação*, p. 417.

<sup>112</sup> Cfr. FERNANDA PALMA/PAULO OTERO, “Revisão do Regime Legal do Ilícito de Mera Ordenação Social”, in *RFDUL*, 1996, p. 563, e PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Regime Geral das Contraordenações*, 2.ª Edição, p. 112.

<sup>113</sup> No mesmo sentido, NUNO BRANDÃO, “As grandes contra-ordenações e os seus desafios actuais”, in *Direito das Contraordenações nos tempos actuais*, p. 53, referindo igualmente que «A limitação do confisco é absurda. Se o património adquirido tem origem ilícita, sendo resultante da prática da contra-ordenação, e se o seu confisco é imprescindível para que fique claro que o ilícito não compensa, a limitação do confisco através de uma limitação do alcance confiscatório da coima representaria, literalmente, um benefício do infractor».

<sup>114</sup> No mesmo sentido, ALEXANDRA VILELA, “O confisco no Direito de mera ordenação social”, in *O Confisco não Baseado numa Condenação*, p. 421.

as autoridades se defrontam em matéria de investigação da criminalidade económico-financeira<sup>115</sup> e também no que diz respeito à prova da proveniência ilícita do património do agente da infração, pelo que, tendo em conta a particular premência de uma resposta eficaz e efetiva por parte das autoridades às “grandes contraordenações”, as razões que justificaram a previsão de um regime de confisco “alargado” igualmente aplicável à criminalidade económico-financeira na Lei n.º 5/2002<sup>116</sup>, acabam por se verificar também no caso das “grandes contraordenações”.

Por isso, poderá justificar-se a previsão de regimes de confisco do valor incongruente<sup>117</sup>, com inversão do ónus da prova, no âmbito das “grandes contraordenações” que tenham natureza económico-financeira.

## 9. Conclusões

- A) A categoria das contraordenações foi introduzida, pela primeira vez, na ordem jurídica portuguesa através do DL n.º 232/79, de 24 de julho.
- B) Através do DL n.º 232/79, o legislador pretendia libertar o Direito penal das *«infracções que prestam homenagem a dogmatismos morais ultrapassados e desajustados no quadro de sociedades democráticas e plurais, bem como do número inflacionário e incontrolável das infracções destinadas a assegurar a eficácia dos comandos normativos da Administração, cuja desobediência se não reveste da ressonância moral característica do direito penal»*.
- C) Com a entrada em vigor do RGCO atual, esse objetivo manteve-se, pelo que, nos primeiros tempos da sua introdução na nossa ordem jurídica, o ilícito

---

<sup>115</sup> Sobre as dificuldades investigatórias dos crimes económico-financeiros, que também se verificam no caso das contraordenações económico-financeiras (e, destarte, no caso das “grandes contraordenações”), DUARTE RODRIGUES NUNES, *O problema da admissibilidade dos métodos “ocultos” de investigação criminal como instrumento de resposta à criminalidade organizada*, pp. 149 e ss. e 348.

<sup>116</sup> Sobre a justificação do confisco “alargado” como forma de suprir as limitações do confisco “clássico” no caso da criminalidade organizada, do terrorismo e da criminalidade económico-financeira, vide DUARTE RODRIGUES NUNES, *Curso de Direito Penal, Parte Geral, T. II*, pp. 823-824, e “Reflexões sobre a necessidade, ou não, da substituição, no Direito português, do confisco «alargado» do património incongruente pelo confisco «alargado» em espécie previsto na Diretiva 2014/42/UE”, in *O Confisco não Baseado numa Condenação*, pp. 339-340.

<sup>117</sup> Caso venha a ser adotada a designação proposta pelo Grupo de Trabalho de Perda de Bens no Anteprojeto que apresentou para efeitos de transposição da Diretiva (UE) 2024/1260 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de abril de 2024, relativa à recuperação e perda de bens.

- contraordenacional incluía apenas infrações de pequena gravidade e que eram punidas com sanções leves.
- D) Todavia, logo nas décadas de 80 e 90 do século passado surgiu uma nova espécie de contraordenações (na sua maioria, de cariz económico-financeiro), ligada à emergência do Estado regulador e constituída por condutas altamente perturbadoras do funcionamento de subsistemas sociais e económicos complexos e que, por isso, são puníveis com coimas de montantes elevadíssimos (e que, inclusivamente, excedem em muito o montante da multa aplicável no caso de a conduta constituir crime) e com sanções acessórias muito similares às penas acessórias que seriam aplicáveis no caso de a conduta constituir crime.
- E) Essas contraordenações (as “grandes contraordenações”) tutelam bens jurídicos com dignidade penal, sendo que as condutas em que se consubstanciam só não constituem ilícitos penais por – à luz da conceção atual do legislador – ausência de carência de tutela penal.
- F) As “grandes contraordenações” consistem em factos tipificados na lei como contraordenação, em regra de natureza económico-financeira, punível com coimas cujo limite máximo ultrapassa ou muito provavelmente ultrapassará (nos casos em que o limite máximo estabelecido pelo legislador corresponda a uma determinada percentagem do volume de negócios do infrator ou dos rendimentos do agente singular) o montante de um milhão de euros e que lesam ou colocam em perigo bens jurídicos com dignidade penal.
- G) As “grandes contraordenações” são contraordenações, tal como as demais contraordenações, sem prejuízo de, no caso das “grandes contraordenações”, as exigências decorrentes do princípio da legalidade serem mais intensas e de a culpa consistir numa culpa pela personalidade e não – como sucede com as demais contraordenações – numa mera culpa pelo facto.
- H) Apesar disso, não se justifica criar uma tripartição entre crimes, “grandes contraordenações” e “simples contraordenações”, bastando a atual bipartição entre crimes e contraordenações.

- I) No entanto, tendo em conta a severidade das sanções aplicáveis, a especial premência de uma resposta efetiva e eficaz a tais infrações (pela sua elevada danosidade) e as dificuldades que caracterizam a investigação das infrações de cariz económico-financeiro, mostra-se necessária a existência de um regime diferenciado para as “grandes contraordenações”, que, por um lado, preveja garantias (substantivas e processuais) reforçadas face às garantias aplicáveis às “pequenas e médias contraordenações” e, por outro lado, “disponibilize” às autoridades os instrumentos necessários para responderem eficaz e efetivamente a essas infrações, em ordem a uma proteção efetiva e eficaz dos direitos fundamentais dos cidadãos a que se reconduzam os bens jurídico-penais em causa.
- J) Porém, a existência de um tal regime diferenciado não poderá colocar em causa a existência de regimes sancionatórios setoriais que se justifiquem em face das especificidades de determinados setores de atividade económica e social.
- K) No que concerne às garantias substantivas, as exigências relativas à descrição do tipo de ilícito e do tipo de culpa e à verificação de um nexo de causalidade deverão ser as mesmas que vigoram no Direito penal e, no que tange ao conteúdo material da culpa, a conduta do agente terá de exprimir uma atitude de oposição, desprezo, indiferença, descuido ou leviandade perante as exigências ético-sociais do dever-ser jurídico-comunitário.
- L) No que concerne às garantias processuais, deve ser prevista a possibilidade de o recurso, para o Tribunal da Relação, da decisão proferida em sede de impugnação judicial versar também sobre a matéria e facto e não apenas sobre a matéria de direito.
- M) Devem ser também assegurados ao arguido, após a dedução de acusação, o direito a consultar e a obter cópias dos autos sem quaisquer entraves e de oferecer provas e de requerer a produção de provas, bem como o exercício de um contraditório direto e pleno sobre a prova testemunhal produzida durante a investigação, inclusivamente mediante reinquirição dessas testemunhas.
- N) A proibição da *reformatio in pejus* não se aplica às “grandes contraordenações”.

- O) Não se justifica qualquer modificação da lei no sentido de, nos processos relativos a “grandes contraordenações”, ser aplicável, na fase jurisdicional, o regime do CPP.
- P) Justifica-se a intervenção, como sujeito processual, da autoridade administrativa competente na fase judicial, incluindo o direito ao recurso (mesmo nos casos em que o MP não recorra).
- Q) Devem ser admissíveis meios de prova e de obtenção de prova restritivos de direitos fundamentais para além daqueles que já são permitidos pelo art. 42.º do RGCO, salvo aqueles cuja utilização a CRP limita ao processo penal, à execução de penas, à prevenção criminal e ao confisco de instrumentos, produtos e/ou vantagens do crime ou do facto ilícito típico.
- R) A reposição da situação económica do agente através da eliminação do benefício económico obtido deverá ser levada a cabo exclusivamente por via do confisco de vantagens (enquanto consequência do ilícito contraordenacional e não como sanção acessória), devendo ser previsto o confisco de bens de terceiro, o confisco não dependente de condenação e – apenas no caso das “grandes contraordenações” que tenham natureza económico-financeira – o confisco “alargado” com inversão do ónus da prova.

### **Bibliografia**

Achenbach, Hans – “Die “grossen” Wirtschafts-Ordnungswidrigkeiten: ein Phänomen im Dunkfeld der kritischen Strafrechtstheorie”, in *Das Dilemma des rechtsstaatlichen Strafrechts, Symposium für Bernhard Haffke zum 65. Geburtstag*, pp. 101 e ss., Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlim, 2009.

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

Barata, Joana Reis – “O direito das contraordenações enquanto “terra de ninguém”. O efeito do recurso judicial das decisões das autoridades administrativas: um

olhar sobre a jurisprudência do Tribunal Constitucional”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Ano 32, n.º 2, pp. 331 e ss., Gestlegal, Coimbra, 2022.

Brandão, Nuno – “Por um sistema contra-ordenacional a diferentes velocidades”, in *Scientia Iuridica, Revista de Direito Comparado Português e Brasileiro*, Tomo LXVI, n.º 344 – maio/agosto 2017, pp. 277 e ss., Universidade do Minho, Braga, 2017.

Brandão, Nuno – “As grandes contra-ordenações e os seus desafios actuais”, in *Direito das Contraordenações nos tempos actuais*, pp. 43 e ss., disponível em [https://cej.justica.gov.pt/LinkClick.aspx?fileticket=Aw-eX5CdN\\_w%3D&portalid=30](https://cej.justica.gov.pt/LinkClick.aspx?fileticket=Aw-eX5CdN_w%3D&portalid=30) (consultado em 23/02/2024).

Brandão, Nuno – *Crimes e Contra-Ordenações da Cisão à Convergência Material*, Reimpressão, Gestlegal, Coimbra, 2023.

Caeiro, Pedro – “Punível com coima de até 10% de um montante qualquer: a inconstitucionalidade das normas sancionatórias do Regime Jurídico da Concorrência, na parte em que (não) fixam um limite máximo para as coimas aplicáveis ao *Abuso de posição dominante*”, in *Homenagem ao Professor Doutor Germano Marques da Silva, Volume IV*, pp. 2429, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2020.

Carvalho, Américo Taipa de – *Direito Penal, Parte Geral, Questões fundamentais, Teoria geral do crime*, 3.ª Edição, Universidade Católica Editora, Porto, 2016.

Correia, Eduardo – “As grandes linhas da reforma penal”, in *Para uma nova Justiça penal*, pp. 9 e ss., Almedina, Coimbra, 1996.

Correia, Eduardo – “Direito Penal e Direito de Mera Ordenação Social”, in *Direito Penal Económico e Europeu, Volume I*, pp. 3 e ss., Coimbra Editora, Coimbra, 1998.

Cunha, Paulo Sá e/Caldeira, Margarida Rodrigues – “As contra-ordenações do Direito da concorrência: breve análise crítica das tendências evolutivas e sua compatibilização com os princípios constitucionais”, in *Prof. Doutor Augusto Silva Dias In Memoriam, Volume II*, pp. 607 e ss., AAFDL Editora, Lisboa, 2022.

Dias, Augusto Silva/Pereira, Rui Soares – *Direito das Contra-Ordenações*, 2.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2022.

Dias, Jorge de Figueiredo – “O movimento da descriminalização e o ilícito de mera ordenação social”, in *Direito Penal Económico e Europeu, Volume I*, pp. 25 e ss., Coimbra Editora, Coimbra, 1998.

Dias, Jorge de Figueiredo – “Sobre as “grandes contraordenações””, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Manuel da Costa Andrade, Volume I, Direito Penal*, pp. 469 e ss., Universidade de Coimbra, 2017.

Dias, Jorge de Figueiredo – *Direito Penal, Parte Geral, Tomo I, Questões fundamentais, A Doutrina geral do crime, 3.ª Edição*, Gestlegal, Coimbra, 2019.

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 Edição, Reimpressão*, Editorial Verbo, Lisboa, 1992.

Lange, Richard – “Der Strafgesetzgeber und die Schuldlehre: Zugleich ein Beitrag zum Unrechtsbegriff bei den Zuwiderhandlungen”, in *Juristenzeitung*, 1956, pp. 73 e e ss., Mohr (Siebeck), Tübingen, 1956.

Laudien, Sebastian – “50 Millionen Euro Geldbuße Ein ordnungswidrigkeitenrechtliches Novum – Anmerkungen zum neuen Sanierungs- und Abwicklungsgesetz (SAG) aus strafrechtlicher Sicht“, in *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, n.º 4/2015, pp. 244 e ss., disponível em [https://www.zis-online.com/dat/artikel/2015\\_4\\_916.pdf](https://www.zis-online.com/dat/artikel/2015_4_916.pdf) (consultado em 23/02/2024).

Mendes, Paulo de Sousa – *O sancionamento das práticas restritivas da concorrência*, Almedina, Coimbra, 2022.

Mendes, Paulo de Sousa – “Acórdãos n.ºs 91/2023, 314/2023 e 533/2024: Apreensão de Emails pela Autoridade da Concorrência em Processo Contraordenacional”, in *Revista Portuguesa de Direito Constitucional*, n.º 4, pp. 9 e ss., AATRIC, Lisboa, 2024.

Moutinho, José Lobo – *Direito das Contra-Ordenações, Ensinar e investigar*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2008.

Nunes, Duarte Rodrigues – *O problema da admissibilidade dos métodos “ocultos” de investigação criminal como instrumento de resposta à criminalidade organizada*,

Gestlegal, Coimbra, 2019.

Nunes, Duarte Rodrigues – *Os Meios de Obtenção de Prova Previstos na Lei do Cibercrime*, Gestlegal, Coimbra, 2021.

Nunes, Duarte Rodrigues – “Criminalidade organizada e economia lícita. *Intimidazione del vincolo associativo ou Joint Venture?*”, in *Criminalidade Organizada Transnacional, Corpus Delicti – III*, pp. 27 e ss., Almedina, Coimbra, 2021.

Nunes, Duarte Rodrigues – “O problema da confiscabilidade do património da organização criminosa”, in *Prof. Doutor Augusto Silva Dias In Memoriam, Volume II*, pp. 297 e ss., AAFDL Editora, Lisboa, 2022.

Nunes, Duarte Rodrigues – *Curso de Direito Penal, Parte Geral, Tomo I, Questões fundamentais, Teoria geral do crime, 2.ª Edição*, Gestlegal, Coimbra, 2023.

Nunes, Duarte Rodrigues – *Curso de Direito Processual Penal, 1, Noções gerais, Elementos do processo penal*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2023.

Nunes, Duarte Rodrigues – “Reflexões sobre a necessidade, ou não, da substituição, no Direito português, do confisco «alargado» do património incongruente pelo confisco «alargado» em espécie previsto na Diretiva 2014/42/UE”, in *O Confisco não Baseado numa Condenação, 40 anos depois do Código Penal e 20 anos depois da Lei n.º 5/2002, o crime continua a compensar?*, pp. 331 e ss., Almedina, Coimbra, 2023.

Nunes, Duarte Rodrigues – *Curso de Direito Penal, Parte Geral, Tomo II, Consequências jurídicas do crime*, Gestlegal, Coimbra, 2025.

Nunes, Duarte Rodrigues – *Lei de Combate à Criminalidade Organizada e Económico-Financeira, Comentada e Anotada com a Jurisprudência*, Gestlegal, Coimbra, 2025.

Palma, Maria Fernanda – *Direito Penal, Conceito material de crime, princípios e fundamentos, Teoria da lei penal: interpretação, aplicação no tempo, no espaço e quanto às pessoas, 2.ª Edição Revista e Ampliada, 1.ª Reimpressão*, AAFDL, Lisboa, 2017.

Palma, Maria Fernanda/Otero, Paulo – “Revisão do Regime Legal do Ilícito de

Mera Ordenação Social”, in *RFDUL*, 1996, pp. 557 e ss., Lex, Lisboa, 1996.

Pessoa, Ana – “Breve apresentação do tema”, in *Direito das Contraordenações nos tempos actuais*, pp. 37 e ss., disponível em [https://cej.justica.gov.pt/LinkClick.aspx?fileticket=Aw-eX5CdN\\_w%3D&portalid=30](https://cej.justica.gov.pt/LinkClick.aspx?fileticket=Aw-eX5CdN_w%3D&portalid=30) (consultado em 23/02/2024).

Pinto, Frederico de Lacerda da Costa – “As «grandes contraordenações» e a organização do sistema sancionatório: Expansão, continuidade e autonomia dos sistemas sancionatórios sectoriais”, in *Direito das Contraordenações nos tempos actuais*, pp. 61 e ss., disponível em [https://cej.justica.gov.pt/LinkClick.aspx?fileticket=Aw-eX5CdN\\_w%3D&portalid=30](https://cej.justica.gov.pt/LinkClick.aspx?fileticket=Aw-eX5CdN_w%3D&portalid=30) (consultado em 23/02/2024).

Schmidt, Eberhard – *Das neue westdeutsche Wirtschaftsstrafrecht, Grundsätzliches zu seiner Ausgestaltung und Anwendung*, Mohr (Siebeck), Tübingen, 1950.

Silva, Germano Marques da – *Direito Penal Português, Introdução e Teoria geral*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2020.

Tiedemann, Klaus – *Wirtschaftsstrafrecht, Einführung und Allgemeiner Teil mit wichtigen Rechtstexten*, Carl Heymanns Verlag, Colónia, Berlim e Munique, 2004.

Veiga, Raul Soares da – “As grandes contraordenações – em vésperas da continuação de uma reforma iniciada auspiciosamente pelo novo regime jurídico das contraordenações económicas”, in *Prof. Doutor Augusto Silva Dias In Memoriam, Volume II*, pp. 627 e ss., AAFDL Editora, Lisboa, 2022.

Vilela, Alexandra – *O Direito de Mera Ordenação Social, Entre a ideia de “recorrência” e a de “erosão” do Direito Penal Clássico*, Coimbra Editora, Coimbra, 2013.

Vilela, Alexandra – “Questões em torno das sanções do Direito de mera ordenação social”, in *Prof. Doutor Augusto Silva Dias In Memoriam, Volume II*, pp. 593 e ss., AAFDL Editora, Lisboa, 2022.

Vilela, Alexandra – “O confisco no Direito de mera ordenação social”, in *O Confisco não Baseado numa Condenação, 40 anos depois do Código Penal e 20 anos depois da Lei n.º 5/2002, o crime continua a compensar?*, pp. 411 e ss., Almedina, Coimbra, 2023.

## Jurisprudência

### Tribunal Europeu dos Direitos Humanos

Acórdão Engel e Outros c. Países Baixos (de 8 de junho de 1976), *in* <https://hudoc.echr.coe.int/>.

Acórdão Öztürk c. Alemanha (de 21 de fevereiro de 1984), *in* <https://hudoc.echr.coe.int/>.

Acórdão Lutz c. Alemanha (de 25 de agosto de 1987), *in* <https://hudoc.echr.coe.int/>.

Acórdão Salabiaku c. França (de 7 de outubro de 1988), *in* <https://hudoc.echr.coe.int/>.

Acórdão Gradinger c. Áustria (de 23 de outubro de 1995), *in* <https://hudoc.echr.coe.int/>.

Acórdão Guisset c. França (de 26 de setembro de 2000), *in* <https://hudoc.echr.coe.int/>.

Acórdão Inocêncio c. Portugal (de 11 de janeiro de 2001), *in* <https://hudoc.echr.coe.int/>.

Acórdão Hüseyin Turan c. Turquia (de 4 de março de 2008), *in* <https://hudoc.echr.coe.int/>.

Acórdão Balsytė-Lideikienė c. Lituânia (de 4 de novembro de 2008), *in* <https://hudoc.echr.coe.int/>.

Acórdão Dubus S.A. c. França (de 11 de junho de 2009), *in* <https://hudoc.echr.coe.int/>.

Acórdão A. Menarini Diagnostics S.r.l. c. Itália (de 27 de setembro de 2011), *in* <https://hudoc.echr.coe.int/>.

Acórdão Kasparov e Outros c. Rússia (de 3 de outubro de 2013), *in* <https://hudoc.echr.coe.int/>.

Acórdão Grande Stevens e Outros c. Itália (de 4 de março de 2014), *in* <https://hudoc.echr.coe.int/>.

Acórdão Marčan c. Croácia (de 10 de julho de 2014), in <https://hudoc.echr.coe.int/>.

Acórdão Mikhaylova c. Rússia (de 19 de novembro de 2015), in <https://hudoc.echr.coe.int/>.

Acórdão Igor Pascari c. Moldávia (de 30 de agosto de 2016), in <https://hudoc.echr.coe.int/>.

Acórdão Produkcija Plus Storitveno podjetje d.o.o. c. Eslovénia (de 23 de outubro de 2018), in <https://hudoc.echr.coe.int/>.

### **Tribunal de Justiça da União Europeia**

Acórdão de 20 de março de 2018 (Processo C-537/16), in <http://curia.europa.eu>.

Acórdão de 20 de março de 2018 (Processo C-596/16), in <http://curia.europa.eu>.

Acórdão de 2 de fevereiro de 2021 (Processo C-481/19), in <http://curia.europa.eu>.

### **Tribunal Constitucional**

Acórdão n.º 158/92, in [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt).

Acórdão n.º 344/93, in [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt).

Acórdão n.º 59/95, in [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt).

Acórdão n.º 240/97, in [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt).

Acórdão n.º 469/97, in [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt).

Acórdão n.º 244/99, in [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt).

Acórdão n.º 245/00, in [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt).

Acórdão n.º 383/2001, in [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt).

Acórdão n.º 43/2004, in [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt).

Acórdão n.º 336/2008, in [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt).

Acórdão n.º 353/2011, in [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt).

Acórdão n.º 461/2011, in [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt).

Acórdão n.º 537/2011, in [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt).

Acórdão n.º 559/2011, in [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt).

Acórdão n.º 85/2012, in [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt).

Acórdão n.º 110/2012, in [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt).

Acórdão n.º 45/2014, in [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt).

Acórdão n.º 180/2014, in [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt).

Acórdão n.º 373/2015, in [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt).

Acórdão n.º 76/2016, in [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt).

Acórdão n.º 141/2019, in [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt).

Acórdão n.º 687/2021, in [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt).

Acórdão n.º 91/2023, in [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt).

Acórdão n.º 314/2023, in [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt).

Acórdão n.º 533/2024, in [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt).

### **Supremo Tribunal de Justiça**

Acórdão de Fixação de Jurisprudência n.º 10/2023, in Diário da República, I Série, de 10 de novembro de 2023.

Acórdão de Fixação de Jurisprudência n.º 12/2024, in Diário da República, I Série, de 20 de setembro de 2024.

### **Tribunal da Relação de Lisboa**

Acórdão de 11 de março de 2015 (Processo 204/13.6YUSTR.L1-3), in [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

### **Bundesgerichtshof**

Sentença de 26 de fevereiro de 2013 (KRB 20/12), in <https://www.bundesverfassungsgericht.de>.