



Cácia Sofia Andrade dos Santos

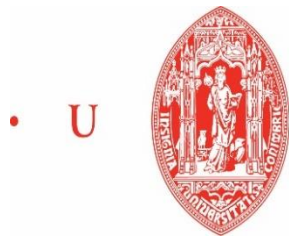
**Princípio da proibição da *reformatio in
pejus* no Direito Sancionatório
Contraordenacional**

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito, conducente ao grau de Mestre, na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Forenses, sob a orientação do Professor Doutor Fernando Licínio Lopes Martins

Coimbra, 2017



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



• U

C •

FDUC FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Princípio da proibição da *reformatio in pejus* no Direito Sancionatório Contraordenacional

The prohibition principle of the *reformatio in pejus* in Administrative
Offence and Punitive Law

Cácia Sofia Andrade dos Santos

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da
Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º ciclo de
Estudos em Direito (conducente ao grau de mestre), na
Área de Especialização em Ciências Jurídico-Forenses

Orientador: Professor Doutor Fernando Licínio Lopes Martins

Coimbra, 2017

“A tarefa não é tanto ver aquilo que ninguém viu, mas pensar o que ninguém ainda pensou sobre aquilo que todo o mundo vê.”

ARTHUR SCHOPENHAUER

Agradecimentos

No decurso desta dissertação, contei com o apoio, colaboração e amizade de diversas pessoas e instituições, a quem desejo demonstrar o meu reconhecimento.

Aos meus pais que tudo tornaram possível.

Ao Senhor Professor Doutor Fernando Licínio Lopes Martins agradeço o privilégio da sua orientação crítica e construtiva.

À Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, que tornou possível o meu crescimento quer pessoal, quer intelectual.

À professora Maria José Martinho, pela atenção, disponibilidade, dedicação, incentivo, amizade e profissionalismo ao longo de todo o meu percurso escolar.

À Adriana, pela prontidão na ajuda prestada.

À Ana, ao Fernando, ao Litos e à Fata por sempre me apoiarem e me fazerem acreditar que os sonhos eram possíveis.

À minha família e amigos, agradeço o carinho, tolerância e ajuda na superação dos obstáculos que ao longo desta caminhada foram surgindo.

A todos os demais...

A Coimbra, a esta cidade que me acolheu ao longo destes anos.

Palavras-chave

Direito Sancionatório Contraordenacional; Direito Processual Penal; *reformatio in pejus*; impugnação judicial; direitos de defesa do arguido.

Resumo

Nesta dissertação abordamos o tema da proibição da *reformatio in pejus* no direito sancionatório contraordenacional português. É nosso propósito analisar o regime em vigor, nomeadamente, o regime geral que proíbe a *reformatio in pejus* e as exceções a esse mesmo regime que permitem cada vez mais a *reformatio in pejus*.

Para melhor entendimento do regime em estudo, confrontamos o que vigora em Portugal e o que existe em certos ordenamentos jurídicos europeus influentes como o espanhol, o italiano e o alemão. Feita a comparação constatamos que em Espanha é inadmissível a possibilidade de haver *reformatio in pejus*, pois verifica-se unanimidade acerca deste assunto, tanto no seio da doutrina como na jurisprudência. No que diz à Alemanha, esta apresenta um regime ligeiramente diferente do nosso, aceitando a *reformatio in pejus* em certas situações. Assim, na Alemanha, quando a impugnação judicial da decisão administrativa seja feita mediante audiência a *reformatio in pejus* permite a agravação da sanção, mas quando seja realizada por mero despacho judicial não é possível haver agravação da sanção recorrida. Tanto no nosso sistema jurídico como no italiano vigora, no regime geral, a proibição da *reformatio in pejus*.

No sistema jurídico português existem muitos autores contra o regime geral em vigor, defendendo uma aproximação ao regime alemão. No final deste trabalho, apresentamos uma proposta de solução que consiste na admissibilidade do princípio da proibição da *reformatio in pejus*, ou seja, vigorar tal proibição tanto em sede de impugnação como em sede de recurso da decisão dessa impugnação judicial, para assegurar que o arguido não fique desprotegido. A nosso modesto ver, este regime que propomos, e que já é acolhido pelo RGCO no seu art.72.º-A, deveria estender-se também às entidades que se regulam por legislação própria e que acabaram por criar para si um regime que permite (sem limites) a *reformatio in pejus*.

Key words

Administrative Offence and Punitive Law; Criminal Procedural Law; *reformatio in pejus*; judicial impugnation; defendant's rights of defense

Summary

In this dissertation we approach the subject of the prohibition of *reformatio in pejus* in the Portuguese Administrative Offence and Punitive law. It is our intention to examine the current law, namely, the general law prohibiting *reformatio in pejus* and the exceptions to that same law which increasingly allows for *reformatio in pejus*.

For a better understanding of the law under study, we compared the current laws in Portugal to what exists in certain influential European legal orders such as the Spanish, Italian and German. This comparison showed that in Spain the possibility of *reformatio in pejus* is inadmissible, since there is unanimity regarding this topic, both within the doctrine as well as in the jurisprudence. With regards to the German legal system, it accepts the *reformatio in pejus* in certain situations. When the judicial impugnation of the administrative decision is made before a hearing, the *reformatio in pejus* allows the penalty to be increased, but when it is carried out by mere judicial decision, it is not possible to increase the penalty. The prohibition of *reformatio in pejus* exists, in the general regime, both in our system and in Italian law.

In Portuguese legal system there are many authors against the current general law, defending an approximation to the German and Italian legal regime. At the end of this study, we propose a solution consisting in the admissibility of the prohibition principle of *reformatio in pejus*, that is, to enforce such a prohibition both in impugnation as well as in appeal against the decision of that judicial impugnation, to ensure that the defendant is not left unprotected. In our humble opinion, this legal regime, which we propose and which is already accepted by the RGCO in article 72.º-A, should also be extended to the entities that are regulated by their own legislation and have created for themselves a regime that allows (without limits) a *reformatio in pejus*.

Abreviaturas

Art. – Artigo

CdVM – Código dos Valores Mobiliários

Cfr. - Conferir

CP – Código Penal

CPP – Código de Processo Penal

CRP – Constituição da República Portuguesa

DL – Decreto-Lei

LPC – Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas

N.º - número

OWiG – Ordnungswidrigkeiten

P. – Página

PP. - Páginas

Proc. - Processo

RGCO – Regime Geral das Contraordenações

SS - seguintes

TC – Tribunal Constitucional

Índice

Agradecimentos	2
Palavras-chave	3
Resumo	3
Key words	4
Summary	4
Abreviaturas	5
Índice	6
I - Introdução	7
II - Problema	9
III - Nascimento do direito sancionatório contraordenacional e sua evolução	10
A sua autonomização do Direito Penal e Processual Penal	11
a) Princípio da legalidade	12
b) Limites das coimas	14
c) Sanções acessórias	16
d) Garantias processuais	17
IV - A <i>reformatio in pejus</i> no Direito Português	20
A <i>reformatio in pejus</i> no Direito Penal	20
A <i>reformatio in pejus</i> no Direito Contraordenacional	22
a) O Processo Sancionatório Contraordenacional	23
b) Evolução Histórica	25
c) Posições dentro da Doutrina	27
V - A <i>Reformatio in Pejus</i> no direito comparado	31
Na Alemanha	32
Em Itália	34
Em Espanha	36
VI - Análise de jurisprudência	39
VII - Posição defendida	44
VIII – Conclusão	47
Bibliografia	48

I - Introdução

“... processo, que vive paredes-meias com o processo penal, o processo das contra-ordenações” – NUNO BRANDÃO¹

No decurso desta dissertação, vamos desenvolver o tema “Princípio da proibição da *reformatio in pejus* no direito sancionatório contraordenacional” com o objetivo de compreender melhor o seu papel no ordenamento jurídico português.

Numa perspetiva histórica, em Portugal, este assunto começou a ser estudado em meados da década de setenta do século XX, tendo como impulsionador EDUARDO CORREIA, que se orientou maioritariamente pelas linhas do Direito Alemão. O direito das contraordenações surgiu através de um desmembramento do Direito Penal, por isso, ser moldado à sua semelhança e, a provar isso, temos o próprio Regime Geral das Contraordenações², que no seu artigo 32.º - “Em tudo o que não for contrário à presente lei aplicar-se-ão subsidiariamente, no que respeita à fixação do regime substantivo das contra-ordenações, as normas do Código Penal” - manda aplicar subsidiariamente o Código Penal. No entanto, ao mesmo tempo, o regime do ilícito de mera ordenação social pretende-se distinto e autónomo do Direito Penal. Este último desejo pode comprovar-se através da estrutura do próprio processo, uma vez que o processo contraordenacional é composto por uma primeira fase administrativa e uma segunda fase judicial (e eventual, pois só tem lugar se houver impugnação judicial)³, não seguindo uma estrutura acusatória como segue o Processo Penal.

Antes de aprofundar o problema em concreto, vejamos o que se entende por *reformatio in pejus* e por proibição da *reformatio in pejus*: A *reformatio in pejus* consiste na possibilidade de agravamento da situação jurídica do arguido (ou sancionado) em face de recurso interposto exclusivamente pela defesa, ou pelo Ministério Público, no exclusivo interesse daquela, permitindo assim ao tribunal de recurso ampliar a medida da sanção,

¹ Brandão, Nuno *in* Acordos sobre a decisão administrativa e sobre a sentença no processo contra-ordenacional *in* Revista portuguesa de ciência criminal, 2011, n.º4, p. 593

² Costa, Joaquim Pedro Formigal Cardoso da *in* O recurso para os tribunais judiciais da aplicação de coimas pelas autoridades administrativas, *in* Ciência Técnica Fiscal, n.º366, 1992, p.57

³ Vilela, Alexandra *in* O direito de Mera Ordenação Social: entre a ideia de “Recorrência” e a de “Erosão” do Direito Penal clássico, Coimbra editora, 2013, pp.377-379

agravando a situação do arguido, ainda que nada de novo ou adicional tivesse vindo ao seu conhecimento. Ora, por oposto, o princípio da proibição da *reformatio in pejus* consiste na proibição de, em sede de recurso apresentado pelo arguido ou pelo Ministério Público, no exclusivo interesse do arguido, o tribunal agravar, em espécie ou medida, a sanção de que se recorre (*vide* artigo 409.º do Código de Processo Penal e artigo 72.º-A do Regime Geral das Contraordenações).

Esta proibição vigora no seio do Processo Penal como mecanismo de proteção dos direitos de defesa do arguido, previstos na Constituição da República Portuguesa, nomeadamente na modalidade de acesso à justiça e tutela jurisdicional efetiva (artigo 20.º da CRP). Esta proibição determina que, havendo possibilidade de recurso, o arguido não deixe de o usar com receio de que lhe seja aplicada sanção mais gravosa do que a já imposta pelo tribunal *a quo*. De facto, se não existisse este princípio da proibição da *reformatio in pejus*, poderia o arguido conformar-se com a sanção que lhe fosse atribuída, mesmo que a achasse injusta, por receio de, ao recorrer para a instância superior, lhe ser agravada a sanção. Isto poderia consubstanciar sanções injustas que não se coadunam com os Direitos, Liberdades e Garantias dos cidadãos, principalmente quando estamos perante um direito de *última ratio*.

No Direito de Mera Ordenação Social houve tempos em que nada se referia quanto a este princípio, mas com a reforma à legislação ocorrida em 1995, acrescentou-se o art. 72.º-A ao Regime Geral das Contraordenações passando, desde então, a vigorar, também nesta matéria, a proibição da *reformatio in pejus*, sendo que com o decorrer dos anos começaram a aparecer cada vez mais exceções a esta proibição nos diversos sectores de atividade que se regulam por legislação própria.

Assim, o presente estudo inicia-se com uma sucinta abordagem à evolução do direito sancionatório contraordenacional, tendo em conta a sua autonomização relativamente ao Direito Penal. Numa segunda fase, analisaremos a existência do princípio da proibição da *reformatio in pejus* no seio do direito português, tanto no âmbito do Direito Penal como no do Contraordenacional, e faremos uma breve alusão ao direito comparado com o intuito de contextualizar o tema em apreço. Numa terceira fase, depois de examinado um acórdão do Tribunal Constitucional, concluiremos com uma reflexão acerca da necessidade de existir um princípio proibitivo no direito sancionatório contraordenacional.

II - Problema

Com este estudo, pretendemos compreender se é necessário (ou não) transpor um princípio de Direito Processual Penal para o âmbito do Direito Contraordenacional, uma vez que este é constituído por inúmeras bagatelas jurídicas que são cometidas todos os dias em grande número e geram processos aos milhões⁴.

Este princípio pode acabar por ser utilizado como um mecanismo de adiamento do cumprimento da sanção, independentemente da gravidade desta, o que compromete o carácter de simplificação e celeridade do Direito de Mera Ordenação Social. Mas a inexistência desta proibição poderá levar à inércia do sancionado devido à possibilidade de, em sede de recurso, o juiz poder vir a agravar a sua situação jurídica.

Tendo em linha de conta esta contradição jurídica, a investigação que pretendo realizar procura a resposta mais adequada à seguinte questão:

A existência do princípio da proibição da *reformatio in pejus* no direito sancionatório contraordenacional será mesmo necessária para garantir direitos fundamentais do sancionado?

⁴ Como indica BRANDÃO, Nuno *in* Revista portuguesa de ciência criminal, 2011, n.º4 – acordos sobre a decisão administrativa e sobre a sentença no processo contra-ordenacional, p.596

III - Nascimento do direito sancionatório contraordenacional e sua evolução

“L’illecito amministrativo, infatti, è caratterizzato da regole peculiari che lo fanno assurgere a sistema autonomo.” – VALERIO DE GIOIA⁵

O Direito Penal é o “pai” do Direito de Mera Ordenação Social. Uma vez que aquele ramo do direito é visto como sendo de *última ratio*, começou a considerar-se excessivo aplicá-lo a certos crimes que eram considerados como bagatelas jurídicas.

Assim sendo, num movimento de descriminalização, que ocorria à escala europeia já desde 1970⁶, criou-se o regime sancionatório contraordenacional, como um sistema autónomo, em que as entidades administrativas passaram a ter competência para aplicar as sanções (mais concretamente coimas e sanções acessórias) correspondentes a infrações contraordenacionais, segundo um regime previsto em lei própria, o Regime Geral das Contra-ordenações (Decreto-Lei n.º433/82, de 27 de outubro).

Este novo regime teve como base o Código de Processo Penal o que justifica a existência de diversos preceitos muito idênticos aos penais. Este facto, era algo que se compreendia na altura, dado que não existia um regime geral para os procedimentos decisórios dos órgãos administrativos.

As ligações destes dois ramos do direito ficaram bem nítidas na parte geral do Regime Geral das Contraordenações, uma vez que este consagra princípios típicos do direito penal, tais como o princípio da legalidade (artigo 43.º do RGCO) e o princípio da culpa⁷, para além de remeter para aplicação subsidiária do Código Penal e de Processo Penal.

⁵ Tradução para português: “As infrações administrativas são, de facto, caracterizadas por regras peculiares que as fazem tornar-se num sistema autónomo”.

⁶ Brandão, Nuno *in* Crimes e Contra-Ordenações: da Cisão À Convergência Material, p.201

⁷ Martins, Licínio Lopes *in* Comentário ao Novo Código de Procedimento Administrativo, vol. II, p.618

A forma de atuar da Administração, perante a possibilidade da existência de uma contraordenação, é idêntica à do Ministério Público no âmbito do Processo Penal aquando da receção da notícia do crime. Como se conclui pela leitura dos artigos 43.º e 54.º do RGCO, a entidade administrativa competente, quando tiver conhecimento de uma infração fica vinculada a instaurar o processo sancionatório, a prosseguir com esse mesmo processo e a aplicar uma sanção, se acabar por comprovar a existência desta. Este procedimento é-nos familiar, pois o Ministério Público também é orientado pelo princípio da legalidade procedimental e não pelo princípio da oportunidade.⁸

A sua autonomização do Direito Penal e Processual Penal

Ao longo dos anos, temos assistido a uma progressiva autonomização do Regime de Mera Ordenação Social, relativamente ao Direito Penal e Processo Penal, sendo evidenciado na jurisprudência do Tribunal Constitucional.

No que diz respeito ao princípio da legalidade na sua vertente de tipicidade dos ilícitos, o Direito Penal só permite a punição por um crime que conste previamente na lei (número 1 do artigo 1.º do Código Penal). O mesmo acontece no RGCO, conforme podemos constatar no seu artigo 2.º.

Por ter de ser previamente definida a infração, a CRP, nos seus artigos 227.º, n.º1 e 232.º, n.º1, bem como o Tribunal Constitucional, vêm permitir a criação de contraordenações pela Assembleia da República, pelo Governo e pelas Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas, afastando, assim, o princípio da legalidade criminal. Como se isto não fosse suficiente, a lei permite ainda, por diversas vezes, que a tipificação das infrações ocorra em Regulamentos do Governo, Autarquias Locais ou Entidades Reguladoras.⁹

Este “nascimento” de um novo sistema de direito não foi uma inovação do legislador português, tendo também em Itália sucedido algo idêntico. Entre os italianos o direito sancionatório contraordenacional tem outra designação - Direito Penal Administrativo —,

⁸ Martins, Licínio Lopes *in* Comentário ao Novo Código de Procedimento Administrativo, vol. II, p.621

⁹ Martins, Licínio Lopes *in* Comentário ao Novo Código de Procedimento Administrativo, vol. II, pp.623 a 625

mas também nasceu da despenalização de certas bagatelas jurídicas (através da lei de 24 de novembro de 1981 n.º689).¹⁰ Apesar desta separação de regimes, manteve-se uma estreita ligação com o Direito Penal (o que se comprova pelo facto de o recurso das decisões sancionatórias ser remetido para os tribunais judiciais ao invés dos tribunais administrativos), mas com autonomia. Mesmo assim, muita doutrina italiana coloca este novo sistema sancionatório como um intermédio entre o sistema penal e o sistema de ilícito administrativo clássico, como se fosse um subsistema do direito penal.¹¹

a) Princípio da legalidade

Um dos aspetos abrangidos pelo procedimento de despenalização, ocorrido no nosso sistema penal, prendeu-se com a extinção das categorias das transgressões e das contravenções. Estas eram consideradas infrações penais por influência do Código Penal francês que dividia as suas infrações em crimes, delitos e contravenções. Essa divisão era baseada no grau de gravidade dos atos praticados, sendo as contravenções consideradas como menos gravosas do que os crimes. No entanto, nos dias de hoje, esta separação já não faz tanto sentido, uma vez que o conceito atual prende-se mais com o facto de se considerar que os crimes correspondem à violação de direitos fundamentais, ao passo que as contravenções apenas levam à violação desses mesmos direitos, mas de uma forma indireta ou mediata.

Em 2006, surgiram várias leis despenalizadoras, entre as quais a Lei 25/2006 e a Lei 30/2006, onde constava que as transgressões e contravenções deixariam de existir, passando as respetivas infrações a enquadrar-se no domínio do Regime das Contraordenações, ficando, deste modo, o nosso regime jurídico composto apenas por crimes e contraordenações.¹²

Após a extinção das contravenções e transgressões no âmbito do referido processo de despenalização, foi invocada a inconstitucionalidade de uma norma integrante num dos

¹⁰ Até esta data, a única sanção de caráter punitivo no ordenamento jurídico italiano era a sanção penal – Padovani, Tullio *in* Rivista Italiana di Procedura Penale, anno XXVII (1984), pp.952 a 953

¹¹ Ruffo, Mario Alberto *in* Diritto Penale Amministrativo, pp.4 a 21

¹² Acórdão do TC n.º 221/2007, de 22-05-2007 disponível em www.tribunalconstitucional.pt

diplomas de despenalização, mais concretamente o número 1 do artigo 20.º da Lei 25/2006, relativamente ao qual o Tribunal Constitucional se pronunciou, em plenário, no acórdão n.º 221/2007, de 22 de maio de 2007.

Aprofundando a matéria abordada no acórdão, o que estava em causa era uma infração, que à data da prática dos factos, era considerada como transgressão. No entanto, na altura de a julgar, já tinha ocorrido a despenalização e, por isso, a uma conduta deste género se aplicaria o Regime Geral das Contraordenações. Por um lado, segundo a regra geral, quando uma nova lei aplicável ao caso seja menos prejudicial para o arguido é aplicada retroativamente, concluindo-se que, neste caso, aplicar-se-ia a lei despenalizadora (lei 25/2006). Por outro lado, ao despenalizar estas infrações, inserimo-las nas contraordenações, e temos de aplicar o Regime Geral das Contraordenações. Se nos propuséssemos recorrer a este diploma deparar-nos-íamos, então, com um novo problema, pois o seu artigo 2.º consagra o princípio da legalidade, ou seja, para se aplicar esta lei, ela já tinha de vigorar para conduta em questão à data da sua ocorrência. Como se isto já não bastasse, vem ainda o número 1 do artigo 3.º do referido diploma acrescentar que a sanção a aplicar à infração será regulada pela lei vigente no momento da prática dos factos.

Avaliando toda esta situação, o tribunal *a quo* concluiu que os factos praticados deixaram de ser punidos como transgressões, mas também não configuravam uma contraordenação, pelo facto de a nova lei apenas remeter a sua aplicação para o futuro, arrematando “Constata-se, portanto, que se trata de um facto juridicamente irrelevante e, como tal, insusceptível de punição”. Posto isto, este tribunal considerou extinto o procedimento.

Conforme se pode constatar no acórdão do Tribunal Constitucional, este plenário não foi ao encontro da tese defendida na sentença recorrida, sustentando o seu afastamento nas palavras de FIGUEIREDO DIAS e MARIA FERNANDA PALMA. FIGUEIREDO DIAS salienta que a transformação de uma conduta que constituía crime em contraordenação “é um problema de direito contra-ordenacional e não penal – pois, com a descriminalização, a conduta deixou de ter relevância penal”. O autor ainda refere que o que tem de ser equacionado é a proteção do cidadão perante o poder punitivo do Estado, uma vez que, no caso da infração antes da despenalização, o agente, aquando da sua prática, já saberia que a sua conduta não ficaria impune.

Por sua vez, MARIA FERNANDA PALMA afirma que estamos perante uma “substituição de uma forma mais grave de responsabilidade por uma outra menos grave e a correspondente substituição de uma pena por uma coima”.¹³ Neste sentido, não lhe parece correto concluirmos pela extinção da responsabilidade do agente, pois se tal fosse o pretendido teria de haver uma vontade expressa do legislador nesse sentido.

Nesta linha de pensamento, o Tribunal Constitucional afirmou que a posição defendida pelo tribunal *a quo* chega a ser absurda, pois parece indicar que “uma vez incriminada uma conduta, o legislador fica impedido de a “desgraduar” em contra-ordenação, restando-lhe a opção entre manter uma incriminação que considera excessiva ou conceder uma “amnistia” generalizada a condutas anteriores, que continua a querer considerar ilícitas.”¹⁴

Por tudo o que acima foi mencionado, o Tribunal Constitucional pronunciou-se pela não inconstitucionalidade da referida norma, mandando prosseguir com o respetivo procedimento.

b) Limites das coimas

Na sequência desta autonomia entre o Direito Penal e Processual Penal e o direito sancionatório contraordenacional, o Tribunal Constitucional foi chamado a pronunciar-se acerca de outras matérias para além do princípio da legalidade. Assim, em 2001, foi posta em causa a inconstitucionalidade da vasta amplitude existente entre limites das coimas, uma vez que os valores mínimos e máximos, abstratamente aplicáveis, estão separados por milhares de euros, conforme se pode verificar no Regime Geral das Contraordenações, no seu artigo 17.¹⁵; na Lei-Quadro das Contraordenações ambientais, no seu artigo 22.¹⁶; no

¹³ Palma, Maria Fernanda *in* A aplicação da lei no tempo: A proibição da retroactividade *in* peiús *in* Jornadas sobre a Revisão do Código Penal, pp.413 e ss.

¹⁴ Citação do acórdão do TC n.º 221/2007, de 22 de maio

¹⁵ Conforme refere este artigo, as coimas aplicáveis às pessoas singulares poderão variar entre os €3,74 e os €3740,98, enquanto para as pessoas coletivas o valor a aplicar é ligeiramente superior, podendo ir de €3,74 até €44 891,81.

¹⁶ As contraordenações ambientais estão catalogadas em infrações leves, graves e muito graves, pois as coimas aplicadas às pessoas singulares, pela prática de uma contraordenação leve, podem variar entre os €400 e os €4000. Se em causa estiver uma contraordenação grave, o valor pode ir de €4000 a €40 000 e, se a prática consubstanciar uma contraordenação muito grave, a coima pode ser de €20 000 até €200 000. Se, ao invés, o

Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, nos seus artigos 210.º e 211.º¹⁷ e no Código dos Valores Mobiliários, no número 1 do seu artigo 388.º¹⁸.

No acórdão n.º 547/2001, o Tribunal Constitucional foi confrontado com a questão dos extensos limites das coimas, porque em causa estava uma coima aplicada com base no Código dos Valores Mobiliários. Nas suas alegações, a recorrente invocou que a “coima tem limites indefinidos e arbitrários”, considerando que a “norma em causa é excessivamente aberta nos seus limites e aplicável a um universo de casos de gravidade absolutamente díspar”, concluindo assim que viola o artigo 266.º da CRP, pois em causa estavam o princípio da proporcionalidade e da justiça.

Ao avaliar a questão que lhe foi submetida, o Tribunal Constitucional recorreu a um acórdão seu, o acórdão n.º 574/95, que, na altura, se pronunciou pela constitucionalidade dos limites das coimas. Por conseguinte, tal decisão não foi unânime, pois teve o voto de vencido do juiz conselheiro Luís Nunes de Almeida, no que dizia respeito à inconstitucionalidade material, justificando a sua posição na declaração de voto nos seguintes termos: “A necessária articulação entre o princípio da legalidade e o princípio da culpa não pode conduzir a uma excessiva indeterminação da sanção, sob pena de o legislador transferir para o juiz o cerne da sua própria competência (...) Assim sendo, cabe ao legislador, para assegurar que o princípio da culpa não é postergado, mas que o princípio da legalidade também não é inteiramente sacrificado, determinar, em abstracto, os critérios definidores dos diversos patamares de culpa e fixar, para cada patamar, a sanção aplicável, no seu mínimo e no seu máximo. O que não se apresenta como admissível é remeter para o juiz, sem a definição clara de critérios minimamente perceptíveis, a determinação das

agente for pessoa coletiva os valores agravam-se, podendo variar entre €6000 e €36 000; €36 000 e €216 000 ou €240 000 e €5 000 000, respetivamente.

¹⁷ O artigo 210.º põe como balizas os valores de €1000 e €500 000 quando se trate de pessoa singular e os valores de €3000 e €1 500 000 quando em causa estejam pessoas coletivas. O artigo 211.º aplica-se quando em causa estejam infrações especialmente graves, pelo que, nesses casos, a Administração pode aplicar coimas que se encontrem entre os €4000 e os €5 000 000, quando se trate de pessoa singular, e entre os €10 000 e os €5 000 000 quando o visado seja uma pessoa coletiva.

¹⁸ Este diploma, a exemplo de outros, faz a diferenciação entre contraordenações muito graves, graves e leves. Assim, consoante a classificação aplicada à conduta a coima pode variar entre: €25 000 e € 5 000 000; €12 500 e €2 500 000 e €2500 e €500 000, respetivamente. Convém realçar que o n.º2 deste artigo permite ainda a agravação do valor máximo a aplicar, caso o dobro do benefício económico exceda o limite máximo da coima aplicável.

sanções aplicáveis, e isso é o que acontece no caso *sub judicio*, dada a desproporção entre os limites mínimo e máximo.”

Em conclusão, o Tribunal Constitucional, no acórdão n.º 547/2001, concorda com o referido na declaração de voto vencida supra transcrita, reforçando a ideia da necessidade de haver uma certa extensão da moldura sancionatória que permita aplicar o princípio da culpa.

Como conseguimos inferir destes dois acórdãos acima mencionados, houve uma alteração no modo de ver esta questão dos limites mínimo e máximo de aplicação das coimas, uma vez que, em 1995, considerava-se constitucional esta grande amplitude e, mais recentemente, em 2001, já não se foi pela mesma via, passando a considerar-se inconstitucional por pôr em causa a previsibilidade da sanção, pois a moldura sancionatória é cada vez mais flexível, apesar de este último acórdão não resultar de uma decisão unânime.

c) Sanções acessórias

O Direito de Mera Ordenação Social pune os infratores através de uma coima, considerada como sendo a sanção principal. Tal sanção pode ainda ser acompanhada por outra, denominada por acessória, que visa, em conjunto com a principal, preservar o bem posto em causa com a infração, mediante a aplicação de medidas pedagógicas.

Nesse sentido, tanto o Regime Geral das Contraordenações como as leis que regulam determinado sector de atividade dedicaram certas normas à aplicação das ditas sanções acessórias, pelo que todas têm em comum os critérios para aplicação das sanções, ou seja, a gravidade da infração e a culpa do agente.

Se consultarmos o Regime Geral das Contraordenações no seu artigo 21.º, encontramos um elenco de sanções acessórias. A maioria delas implica a perda de direitos, como a perda de certos cargos ou a possibilidade de exercer determinadas profissões durante certo período de tempo, que, nos termos deste artigo, não pode ir além dos dois anos. Na Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais (Lei n.º50/2006, de 29 de agosto) os seus artigos 29.º, 30.º e 31.º referem também uma lista de sanções acessórias em que o seu

cumprimento pode estender-se até três anos. Ao verificarmos o Regime Jurídico da Concorrência (Lei n.º19/2012, de 8 de maio) o seu artigo 71.º indica-nos que as infrações cometidas neste âmbito podem ter como sanções acessórias a publicação da sua condenação no Diário da República, entre outros jornais, bem como o agente ficar impedido de participar na formação de certos tipos de contratos, podendo tal impossibilidade manter-se até o máximo de dois anos. Outro regime importante, a considerar neste momento, é o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (DL n.º298/92, de 31 de dezembro) que, no seu artigo 212.º, refere que as sanções acessórias implicam, tal como nos restantes regimes, a impossibilidade do exercício de certos cargos e profissões. Ainda segundo este artigo, a duração da sanção acessória é diferenciada consoante estejamos perante uma infração especialmente grave ou não. Caso seja especialmente grave (e, por isso, punida segundo o artigo 211.º) a sanção acessória terá, no mínimo, a duração de um ano, podendo chegar aos dez anos, ao passo que se estivermos perante uma infração que não seja qualificada como especialmente grave e, por isso, seja punida segundo o artigo 210.º, o seu período de existência é mais reduzido, passando o mínimo a ser seis meses e o máximo cinco anos.

A questão primordial que se põe nesta matéria é a de saber se não estamos perante sanções acessórias demasiado pesadas, mais do que a principal.

Tendo em consideração o que tais sanções impõem, e o tempo que duram, arriscamo-nos a afirmar que são, pelo menos, tão pesadas quanto as principais, se não forem mais, uma vez que a sua maioria priva o agente do exercício de uma profissão durante vários anos.

Perante tal cenário, acabamos por ter, no nosso ordenamento jurídico, sanções acessórias que de acessórias praticamente só têm o nome.

d) Garantias processuais

Outro ponto de grande relevo, a ser abordado nesta dissertação, é aquele que se refere às garantias processuais concedidas ao condenado. Neste item, será apresentado um paralelo entre o direito penal e o direito de mera ordenação social.

Assim, importa distinguir, antes de mais, a sanção contraordenacional (coima) da sanção penal, mais concretamente da pena de multa. Recorrendo aos ensinamentos de FIGUEIREDO DIAS¹⁹, as duas sanções distinguem-se logo na sua essência e nas suas finalidades. Enquanto a pena criminal está inerente à personalidade e à atitude do agente, a coima serve mais como admoestação, sendo caracterizada por uma menor danosidade, uma vez que, em momento algum, afeta o direito à liberdade, o que acaba por nos mostrar que as suas finalidades não se prendem com a prevenção especial (ressocialização do agente).

Apesar desta distinção entre as punições dos dois ramos do direito, existem certas garantias processuais, concedidas ao arguido no âmbito do direito penal, que se consideram necessárias no direito de mera ordenação social e, por isso, é imperiosa a sua aplicação como indica o artigo 32.º da Constituição da República Portuguesa.

É nesta linha de pensamento que encontramos previsto, hoje, o princípio da proibição da *reformatio in pejus* no direito de mera ordenação social.

Inicialmente, entre nós, não havia referência concreta no Regime Geral das Contraordenações a este princípio, o que levou a que muitos autores entendessem que não seria correto aplicá-lo no direito sancionatório contraordenacional, porque viam a ausência do princípio em causa no Regime Geral das Contraordenações como propositada. Tal conclusão resultava do facto de, no direito penal, se ter em vista a proteção de interesses mais elevados que no mero processo contraordenacional, e isso demonstrava que não tinha qualquer sentido transpor este aspeto do regime penal. No entanto, após muita especulação, o legislador decidiu vir clarificar a situação introduzindo o artigo 72.º-A no Regime Geral das Contraordenações, passando assim a vigorar o princípio da proibição da *reformatio in pejus* no direito sancionatório contraordenacional.

Este princípio, apesar de ser fortemente limitativo do poder decisório do tribunal, em processo penal já é considerado como um princípio geral, enquanto direito de defesa do arguido consagrado no número 1 do artigo 32.º da CRP. Deste modo, é considerado como necessário para a obtenção de um processo justo, de forma a que não desencoraje o arguido de usar os direitos que tem ao seu dispor na situação, nomeadamente o direito ao recurso. Assim, podemos verificar que este princípio encontra-se interligado a um outro, o da

¹⁹ Acórdão do TC n.º 397/2012 citando Figueiredo Dias *in* Temas básicos da Doutrina Penal, pp.150 e 151

confiança, pois com esta proibição o arguido sabe que ao recorrer não lhe poderá ser aplicada sanção superior.

Se permitíssemos a *reformatio in pejus*, como acontece já em muitos sectores específicos do nosso regime, poderíamos estar também a violar o princípio da tutela jurisdicional efetiva, previsto no artigo 20.º da CRP. Este artigo refere que “A todos é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos”. Porém, ao concedermos poderes à administração para investigar a existência de determinadas infrações e puni-las mediante a aplicação de uma sanção, estamos a atribuir poderes a uma entidade que não garante tanta autonomia e imparcialidade como o Ministério Público no direito penal, para além de retirarmos o monopólio da resolução da questão dos tribunais. Para que não haja a violação do princípio constitucional supra referido, é necessário garantir ao arguido a possibilidade de acesso ao tribunal, de modo que, caso o entenda, requeira ao tribunal que se pronuncie acerca da infração, passando a última palavra a ser a do tribunal.²⁰

Esta possibilidade só estará assegurada se não houver qualquer restrição de acesso aos tribunais, uma vez que, para que tal não aconteça, mostra-se imperativo a existência de um princípio que proíba a *reformatio in pejus*. Como refere NUNO BRANDÃO, “A garantia da tutela jurisdicional efectiva só pode considerar-se realmente acautelada quando o acesso ao tribunal não seja na prática desincentivado ou inibido através da derrogação do princípio geral da proibição da *reformatio in pejus* constante do art.72.º-A do RGCO, pelo que nos parecem feridas de inconstitucionalidade, por violação do art.20.º-1 da CRP, disposições legais que permitam uma agravação da responsabilidade contra-ordenacional na fase judicial do processo contra-ordenacional aberta na sequência de impulso do condenado.”²¹

Em jeito de conclusão, convém não esquecer que o processo sancionatório contraordenacional, por ter integrado certas garantias jurisdicionais, é considerado constitucional, logo, não podemos retirá-las ou limitá-las de forma abusiva.

²⁰ Brandão, Nuno *in* Crimes e contra-Ordenações: Da Cisão à Convergência Material, p.876 e 877

²¹ Acompanhamos a posição defendida por Brandão, Nuno *in* Crimes e contra-Ordenações: Da Cisão à Convergência Material, p.875

IV - A *reformatio in pejus* no Direito Português

A *reformatio in pejus* no Direito Penal

A proibição da *reformatio in pejus* consiste numa garantia concedida ao arguido no âmbito do recurso de uma decisão, de forma a não frustrar a confiança e o direito à justiça conferidos constitucionalmente.

A sua primeira aparição remonta ao séc. XVIII, estando ligada à teoria dos direitos adquiridos no sentido de que o arguido adquire, após a primeira sentença condenatória, o direito a não ser sujeito a uma sentença mais grave do que a proferida em antecedente julgamento, acabando, deste modo, por se tornar num limite do poder decisório do tribunal de recurso.²²

Nos dias de hoje, este princípio está previsto no Código do Processo Penal português, mas nem sempre foi assim. No início da vigência do CPP de 1929, nada era referido acerca da existência de tal princípio, motivo pelo qual se entendia que a norma relativa ao recurso, na altura o artigo 647.º, não evidenciava que o tribunal superior estivesse, de forma alguma, limitado pela decisão do tribunal *a quo*, apesar de certa jurisprudência entender o contrário.²³

A dúvida da existência, ou não, de uma limitação da decisão do tribunal superior foi tomando tais dimensões, com acórdãos contraditórios, que acabou por chegar ao plenário do Supremo Tribunal de Justiça. Existiam acórdãos contraditórios relativamente aos poderes do tribunal *ad quem* em caso de recurso interposto exclusivamente pelo arguido, nomeadamente o acórdão do STJ de 18 de abril de 1933, que afirmava a existência da proibição da *reformatio in pejus*, e o acórdão do STJ de 23 de março de 1949 que, pelo contrário, permitia a *reformatio in pejus*. Perante isto, o Supremo Tribunal de Justiça sentiu necessidade de emitir um assento para que a questão fosse esclarecida, situação que se verificou com o assento de 4 de maio de 1950²⁴ que fixou a *reformatio in pejus* no Direito Processual Penal.²⁵ Esta decisão não foi unânime, tendo resultado de 9 votos a favor e 4 votos vencidos e baseou-se, essencialmente, no facto de nada no Código de Processo Penal referir a proibição da *reformatio in pejus*, de existirem muitas diferenças entre o processo penal e o processo civil e ainda por termos de reconhecer amplos poderes ao tribunal que conhece do recurso.

²² Acórdão do STJ de 14 de setembro de 2011 (Relator: Armindo Monteiro), disponível em www.dgsi.pt

²³ Costa Pinto, Frederico de Lacerda da *in* Ensaios de Homenagem a Amadeu Ferreira – Cadernos do Mercado de Valores Mobiliários, Vol. II, p.139, citando Osório, Luís, Comentário ao Código do Processo Penal Português, 6.º Vol.

²⁴ Acórdão do STJ, de 4 de abril de 1950, relator António Magalhães Barros, disponível em www.dgsi.pt

²⁵ Citando o acórdão – “Em recurso penal, embora só interposto pelo réu, pode o Tribunal agravar a pena”

Após esta uniformização de jurisprudência, a doutrina pareceu aceitar tal posição, como podemos ver, por exemplo, num dos livros de EDUARDO CORREIA.²⁶

Só em 1967, por intermédio de CASTANHEIRA NEVES, é que voltou à ribalta a questão de haver ou não proibição da *reformatio in pejus*. Este autor defendia este princípio como uma consequência necessária da estrutura acusatória e uma forma de proteger o direito ao recurso concedido ao arguido.²⁷

Assim, em 1968, iniciou-se um debate resultante de uma proposta legislativa que continha, expressamente, a proibição da *reformatio in pejus* em alguns recursos interpostos exclusivamente pelo arguido ou no seu exclusivo interesse. A proposta de lei acabou por ser aceite e o Código de Processo Penal de 1987 manteve esta alteração no seu artigo 409.º. Nesta versão, contemplavam-se duas exceções ao princípio: a agravação da pena de multa por alteração favorável da situação económica e financeira do arguido e a aplicação da medida de segurança de internamento.

Em 1998, o Código de Processo Penal sofreu nova alteração e o artigo 409.º foi um dos alvos procedendo-se à retirada de uma das exceções à proibição da *reformatio in pejus*. Por conseguinte, a partir desta data, todas as medidas de segurança passaram a ficar sujeitas ao princípio consagrado no número 1 do artigo 409.º do CPP.

No entanto, aquele regime iria sofrer nova alteração com a reforma de 2007, na qual se alterou o critério da exceção ainda existente. A partir desta altura, apenas se passou a admitir a agravação do montante diário da pena de multa, não podendo o aumento repercutir-se nos dias de multa.

Posto isto, podemos constatar que, ao longo dos anos, procedeu-se a uma extensão deste princípio, acabando lentamente com as suas exceções colocadas aquando da sua inserção no Código de Processo Penal.

Atualmente, não parecem persistir muitas dúvidas quanto à necessidade da existência deste princípio no nosso regime a fim de assegurar direitos concedidos ao arguido. Tudo isto se verifica tanto na doutrina como na jurisprudência conforme se pode constatar, por exemplo, no acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 6 de fevereiro de 2014 (António Oliveira Mendes) disponível em www.dgsi.pt.²⁸

²⁶ Costa Pinto, Frederico de Lacerda da *in* Ensaios de Homenagem a Amadeu Ferreira – Cadernos do Mercado de Valores Mobiliários, Vol. II, p.139, citando Correia, Eduardo, Processo Criminal, Lições dactilografadas, Coimbra, pp.78 e 79

²⁷ Costa Pinto, Frederico de Lacerda da *in* Ensaios de Homenagem a Amadeu Ferreira – Cadernos do Mercado de Valores Mobiliários, Vol. II, p.140, citando Castanheira Neves, António, Sumários de processo criminal (1967-1968), policopiados, Coimbra, 1968, pp.36 e 37

²⁸ Costa Pinto, Frederico de Lacerda da *in* Ensaios de Homenagem a Amadeu Ferreira – Cadernos do Mercado de Valores Mobiliários, Vol. II, pp.138 a 142

A reformatio in pejus no Direito Contraordenacional

“Impugnada a decisão da autoridade administrativa ou interposto recurso judicial somente pelo arguido, ou no seu exclusivo interesse, não pode a sanção aplicada ser modificada em prejuízo de qualquer dos arguidos, ainda que não recorrentes.”²⁹

Na atualidade, o número 1 do artigo 72.º-A do Regime Geral das Contraordenações indica-nos que vigora, tal como no Direito Penal, a proibição da *reformatio in pejus*, abrangendo esta a coima e as sanções acessórias, pelo que o tribunal não pode agravar a sanção sem que tenha ficado provada uma melhoria da situação económica do sancionado.³⁰

Relativamente ao que se encontra abrangido pelo princípio, cabe-nos referir três situações distintas: o concurso de contraordenações, a revogação da sanção acessória e a alteração da qualificação jurídica. Se estivermos perante um concurso de contraordenações, a proibição da *reformatio in pejus* afere-se pela coima única conjunta, o que faz com que, se uma coima parcelar for agravada e outra reduzida, não implique, necessariamente, uma violação do princípio em questão, pois só o aumento da coima única conjunta consubstancia uma concreta violação ao princípio da proibição da *reformatio in pejus*.³¹

No entanto, existe um caso diferente quando a entidade administrativa aplica, em conjunto com a coima uma sanção acessória, e, em sede de impugnação judicial, o tribunal revoga esta última. Nesta situação entende-se que, mesmo revogando a sanção acessória, não pode o tribunal aumentar a coima sob pena de estar a violar o artigo 72.º-A do Regime Geral das Contraordenações.³²

²⁹ Texto integral do número 1 do artigo 72.º-A do Regime Geral das Contraordenações

³⁰ Cfr. N.º 2 do art. 72.º-A do Regime Geral das Contraordenações

³¹ Cfr. Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra (Brízida Martins), de 04-10-2006, in www.dgsi.pt, que chega à conclusão que o respeito pelo princípio da proibição da *reformatio in pejus* se afere “pelo quantitativo único e não pelas penas parcelares”

³² Diferentemente do que acontece no sistema alemão como se refere na p.33 da presente dissertação

No que diz respeito à alteração da qualificação jurídica, tem-se defendido (mesmo no âmbito do Direito Processual Penal) que o tribunal não fica impedido de proceder a essa alteração desde que seja ressalvado o contraditório³³, podendo, assim, agravar a sanção abstrata, mas sem ultrapassar o limite concreto da sanção que consta da decisão recorrida.³⁴

a) O Processo Sancionatório Contraordenacional

“(...) é uma fase administrativa com um regime marcadamente processual.”³⁵

O Processo Sancionatório Contraordenacional, como já foi referido antes, desmarca-se do Direito Processual Penal, nomeadamente, no que diz respeito ao processo que segue. Assim sendo, em vez de enveredar por uma estrutura acusatória orienta-se por um regime que passa por duas entidades distintas, sendo composto por uma fase administrativa e outra judicial.

Deste modo, desdobra-se o processo em duas fases, sendo a primeira imprescindível e denominada por administrativa.³⁶ Todo o procedimento (e assim esta fase em específico) tem início quando um agente (pessoa singular ou coletiva) comete uma infração qualificada como contraordenação. A entidade administrativa competente dá início ao processo que termina com a sua decisão – aplicar, ou não, uma sanção contraordenacional.³⁷ O ente responsável por esta fase é a entidade administrativa competente pelo sector de atividade em que ocorreu a contraordenação e, após proferida a decisão, o sancionado é chamado para pagar voluntariamente a coima (como refere o artigo 50.º-A do Regime Geral das

³³ Madeira, António Pereira, *in* Gaspar, António Henriques et al., Código de Processo Penal Comentado, Coimbra: Almedina, 2014, art.409.º, anotação 7, p.1346

³⁴ Costa Pinto, Frederico de Lacerda da *in* Ensaios de Homenagem a Amadeu Ferreira – Cadernos do Mercado de Valores Mobiliários, Vol. II, p.148.

³⁵ Martins, Licínio Lopes *in* Comentário ao Novo Código do Procedimento Administrativo, vol.II, p.617

³⁶ Martins, Licínio Lopes *in* Comentário ao Novo Código do Procedimento Administrativo, vol.II, p.616

³⁷ Esta fase administrativa está prevista no Regime Geral das Contraordenações entre os artigos 48.º e 58.º

Contraordenações). Se este não concordar com a decisão da administração, por entender que não lhe deveria ser aplicada nenhuma sanção, uma vez que não cometeu nenhuma infração, ou admitir que cometeu, mas não estar de acordo com a sanção que lhe foi aplicada, pode interpor recurso de impugnação da decisão administrativa.

O arguido, impugnando a decisão administrativa, dá, assim início à fase judicial, o que faz com que a dita decisão seja remetida novamente à Administração a fim de esta reavaliá-la (artigo 62.º, número 2 do Regime Geral das Contraordenações), podendo diminuir ou revogar a sua anterior decisão se assim o entender e evitar o processo judicial. Se tal não se verificar o processo prossegue. Esta tramitação acaba por trazer ideias ao regime que nos serviu de base, mas do qual depois nos distanciamos - o regime alemão (mais precisamente o que está previsto no § 69 da OWiG).³⁸

Pelo facto de esta segunda fase apenas ter lugar quando o arguido a promova se diz que é eventual (como se retira do artigo 59.º, número 2 do Regime Geral das Contraordenações – “O recurso de impugnação poderá ser interposto pelo arguido ou pelo seu defensor”), sendo de realçar que só o arguido tem o poder de impugnar a decisão administrativa. Deste modo, já conseguimos encontrar, pelo menos, um aspeto diferente do Processo Penal, pois, enquanto neste último qualquer uma das partes pode recorrer da decisão anterior, no regime contraordenacional isso já não se verifica. Essa situação é facilmente justificada, uma vez que quem aplica a sanção é a Administração e esta opta pela sanção que considera adequada e justa no caso concreto. Logo, não faz nenhum sentido vir depois recorrer judicialmente da sanção por si aplicada.

Por último, uma nota importante ainda sobre o regime do processo de mera ordenação social prende-se com o facto de, se o arguido fizer valer este seu direito de impugnar a decisão administrativa, a fase judicial tem lugar junto dos tribunais judiciais³⁹, tal como acontece em Itália e na Alemanha.⁴⁰

³⁸ Vilela, Alexandra *in* O direito de Mera Ordenação Social: entre a ideia de “Recorrência” e a de “Erosão” do Direito Penal clássico, Coimbra editora, 2013, p.384.

Quanto à comparação de regime com o alemão ver pp.32 e 33 da presente dissertação

³⁹ Diferentemente do que acontece em Espanha em que os recursos seguem para os Tribunais Administrativos – p. 37 desta dissertação

⁴⁰ Com opinião diversa EDUARDO CORREIA que defendia a remissão destas impugnações judiciais para os Tribunais Administrativos a fim de evitar a hipertrofia dos tribunais comuns.

b) Evolução Histórica

Nos dias de hoje, no ordenamento jurídico português, o número 1 do artigo 72.º-A do Regime Geral das Contraordenações indica que vigora o princípio da proibição da *reformatio in pejus*⁴¹, mas isto nem sempre foi assim.

O Decreto-lei original⁴², que veio regular o ilícito de mera ordenação social, remetia-se ao silêncio no que diz respeito a este ponto do regime. Logo, entendia-se que tal proibição não vigorava⁴³, ou seja, quer o Tribunal de Primeira Instância, quer o Tribunal da Relação podiam agravar a coima, bem como as sanções acessórias, anteriormente aplicadas pela entidade administrativa. Esta penalização encontrava justificação na existência das duas fases do processo contraordenacional que comportavam (e continuam a comportar) naturezas distintas – a fase administrativa e a fase judicial. Na fase administrativa, a decisão da autoridade administrativa podia ser impugnada judicialmente e, assim, deixava de produzir os seus efeitos sancionatórios pois, findo o julgamento, seria substituída por uma decisão judicial. Essa decisão resultaria de um julgamento onde o tribunal estaria vinculado pela factualidade constante da acusação, mas onde se iria produzir prova se tal fosse requerido ou necessário. Assim, esta era uma impugnação de contencioso de jurisdição plena em que intervinham duas entidades de natureza diferente, garantindo sempre a independência do poder judicial relativamente ao poder da autoridade administrativa.⁴⁴

Com a reforma de 1995⁴⁵, o legislador consagrou no número 1 do artigo 72º-A, a proibição da *reformatio in pejus*, e, como concluímos pela sua redação, a norma é genérica entende-se assim a todas as instâncias de recurso (tanto para a impugnação judicial como para o recurso desta). Esta foi uma medida oposta àquela em vigor até à data, o que determinou que a partir de 2003, muitas entidades que se regulam por legislação própria se afastassem, neste ponto, do regime geral, abrindo, assim, exceções a esta proibição, conforme se pode verificar na Lei-Quadro das contra-ordenações ambientais, no seu artigo 75.º; no Regime Jurídico da Concorrência (Lei n.º 19/2012), no seu artigo 88.º *in fine*; no

⁴¹ Cfr. N.º1 do art.72.º-A do RGCO

⁴² DL n.º433/82, de 27 de outubro

⁴³ Pinto de Albuquerque, Paulo *in* Comentário do Regime Geral das Contra-Ordenações à luz da Constituição da República Portuguesa e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, pp.294 a 296

⁴⁴ Costa Pinto, Frederico de Lacerda da *in* Ensaios de Homenagem a Amadeu Ferreira – Cadernos do Mercado de Valores Mobiliários, Vol. II, pp.142 a 144

⁴⁵ Como comprova o artigo 2.º do DL n.º 244/95, de 14 de setembro

Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, no seu artigo 230.º n.º3 e no Código dos Valores Mobiliários, no seu artigo 416.º n.º8.⁴⁶ Ou seja, hoje em dia, no direito de mera ordenação social, parece que contemplamos dois regimes: o regime geral, com a proibição genérica da *reformatio in pejus*, e os regimes especiais, com a permissão dessa mesma *reformatio in pejus*.

O princípio da proibição da *reformatio in pejus* é válido, não só em sede de recurso, mas também na impugnação judicial,⁴⁷ o que acaba por contrariar a própria natureza da impugnação judicial que, nas palavras do *Bundesgerichtshof* alemão, consiste na “transferência da questão do domínio da administração para o juiz”.⁴⁸ Deste modo, se a impugnação judicial acaba por ser a transferência da questão de uma entidade para a outra, ao haver proibição da *reformatio in pejus*, estamos a limitar o poder do juiz, uma vez que este estará condicionado pela decisão tomada previamente pela entidade administrativa.

A consagração do princípio da proibição da *reformatio in pejus*, na fase de impugnação judicial da decisão da autoridade administrativa no direito sancionatório contraordenacional, acabou por ser uma transposição do direito processual penal, mas que parece não se coadunar com a estrutura do processo aqui em questão. Perante isto, e seguindo a linha de pensamento de FREDERICO DE LACERDA DA COSTA PINTO⁴⁹, o autor aponta algumas objeções a esta transposição nomeadamente, o facto de no direito processual penal o recurso ocorrer sempre no seio da mesma entidade (entidade judicial), e na impugnação judicial do processo contraordenacional ocorrer relacionando duas entidades distintas – a entidade administrativa e a entidade judicial – o que põe em causa a sua autonomia. O outro problema que o autor releva salienta que ao existir a proibição da *reformatio in pejus*, não

⁴⁶ Costa Pinto, Frederico de Lacerda da *in* Ensaio de Homenagem a Amadeu Ferreira – Cadernos do Mercado de Valores Mobiliários, Vol. II, pp.137 a 157

⁴⁷ Isto relativamente à impugnação da decisão final da entidade administrativa em aplicar uma sanção ao arguido. No entendimento de PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE este princípio vale também para as decisões interlocutórias por força do art.55.º do RGCO (*in* Comentário do RGCords, art.72.º-A, anotação 3, p.295). FREDERICO DE LACERDA DA COSTA PINTO discorda, afirmando que não se aplica às decisões interlocutórias por estas não aplicarem sanções – inclinamo-nos para apoiar esta opinião, uma vez que, o art.72.º-A, n.º1 do RGCO diz expressamente “... não pode a sanção aplicada ser modificada em prejuízo...”, assim não abrange as decisões interlocutórias - (*in* Ensaio de Homenagem a Amadeu Ferreira – Cadernos do Mercado de Valores Mobiliários, Vol. II, p.147)

⁴⁸ Übergang der Sache aus dem Bereich der Verwaltung an den Richter, GÖHLER, anotações 1.ª, 2.ª e 5.ª prévias ao § 67.º

⁴⁹ *In* Ensaio de Homenagem a Amadeu Ferreira – Cadernos do Mercado de Valores Mobiliários, Vol. II, pp.154 e 155.

pode haver um julgamento pleno por parte do tribunal, uma vez que este está sempre limitado pela decisão da Administração.

Com este princípio em vigor no direito sancionatório contraordenacional, é certo que as garantias de defesa do arguido saíram reforçadas, o que lhe proporcionou alguma proteção, uma vez que as coimas e sanções acessórias são altamente lesivas.⁵⁰ No entanto, mantem-se o problema da relação entre entidades de natureza diferente, no que diz respeito à impugnação judicial, para além de que compromete o carácter de simplificação e celeridade que se pretende que o contraordenacional tenha.⁵¹ Por este motivo, a doutrina acabou por reagir de forma crítica a esta alteração.

c) Posições dentro da Doutrina

Muitos autores, entre os quais COSTA PINTO, GERMANO MARQUES DA SILVA (em 1997, defendeu que com esta opção legislativa “se convida à interposição indiscriminada de recursos, por uma parte, pode também determinar na prática que a autoridade administrativa decidente seja tentada a subir o limite da sanção aplicada, em prejuízo da justiça” *in Direito Penal Português, volume I, Lisboa: Verbo, 1997, pp. 141-142*), CARLOS ADÉRITO TEIXEIRA (em 2001, declara, no *Direito de Mera Ordenação social: o ambiente como espaço da sua afirmação, RMP n.º 85, p.89*, que compreende a garantia da solução, mas que esta também acarreta inúmeras desvantagens, tais como o aumento das impugnações judiciais e o desincentivo ao pagamento voluntário das coimas), AMÉRICO TAIPA DE CARVALHO (em 2001, afirma que a transposição do regime do processo penal para o processo contraordenacional é “acrítica, injustificável e pode ter efeitos perversos”, pois pode interpor recurso o arguido, mesmo quando considere a sanção justa, o que fica desconforme a celeridade processual, para além de poder levar a Administração a desconsiderar os direitos de defesa do interessado e cair na tentação de aplicar sanções mais severas do que as

⁵⁰ Citando o art.17.º do RGCO: n.º1 “Se o contrário não resultar de lei, o montante mínimo da coima aplicável às pessoas singulares é de (euro) 3,74 e o máximo de (euro) 3740,98.” E n.º2 “Se o contrário não resultar de lei, o montante máximo da coima aplicável às pessoas colectivas é de (euro) 44891,81.”

⁵¹ Vilela, Alexandra *in* O direito de Mera Ordenação Social: entre a ideia de “Recorrência” e a de “Erosão” do Direito Penal clássico, Coimbra editora, 2013, pp.481 a 483

necessárias para o caso, *in Direito Penal, Parte Geral, 2ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2008, pp.139 e 140, posição que remonta à primeira edição da obra datada de 2001*) e LEONES DANTAS criticaram o aditamento feito à lei em 1995, defendendo que, nas contraordenações, não deveria vigorar o princípio da proibição da *reformatio in pejus*, pois afirmam tratar-se de um princípio “inconveniente”, “injustificável” e “com efeitos perversos”, como o aumento do número de recursos independentemente da gravidade das sanções. Defendem ainda que esta proibição torna os recursos economicamente compensadores, sempre que em causa estejam sanções elevadas.⁵²

FREDERICO DE LACERDA DA COSTA PINTO vai mais longe, afirmando que este princípio da proibição da *reformatio in pejus* na impugnação judicial é inconstitucional. Por esse motivo, consubstancia a sua posição em vários argumentos, como o número 1 do artigo 111.º da Constituição da República Portuguesa que refere a separação de poderes. Assim, seguindo esta proibição, à descoberta da verdade material pelo tribunal, pode não corresponder a sua concreta decisão, uma vez que o juiz tem como limite máximo de aplicação da sanção o que a entidade administrativa decidiu. Outro ponto, evidenciado pelo autor, é o do artigo 203.º da Constituição da República Portuguesa – “Os tribunais são independentes e apenas estão sujeitos à lei.” – pois, com o princípio aplicado à impugnação judicial, o tribunal realiza um julgamento sobre todos os factos, mas não os vai poder valorar livremente, apenas aplicando a lei. Tudo isto porque está limitado pela decisão da autoridade administrativa e, deste modo a aplicação do princípio, nesta fase do processo, está em desconformidade com o preceito constitucional acima citado, uma vez que o tribunal ao decidir está sujeito à lei e à decisão da administração. Outra norma constitucional que este autor considera violada com a aplicação do princípio nestes termos é a do artigo 205.º, número 2 que nos informa que a decisão do tribunal prevalece à de qualquer outra entidade. Posto isto, com o princípio da proibição da *reformatio in pejus* a valer para a impugnação judicial, a decisão da entidade administrativa acaba por prevalecer relativamente à do

⁵² Pinto de Albuquerque, Paulo *in* Comentário do Regime Geral das Contra-Ordenações à luz da Constituição da República Portuguesa e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, pp.294 a 296
Costa Pinto, Frederico de Lacerda da *in* Ensaios de Homenagem a Amadeu Ferreira – Cadernos do Mercado de Valores Mobiliários, Vol. II, pp.145 e 146

tribunal, uma vez que acaba por balizar a decisão deste, e funcionar como um limite máximo que o tribunal não pode ultrapassar.⁵³

De modo a resolver as críticas apontadas ao nosso sistema, ALEXANDRA VILELA vem apresentar uma proposta de processo sancionatório contraordenacional, que afirma ser o que deveríamos adotar e que tem como inspiração o procedimento do direito alemão. A autora defende que deveríamos acrescentar no nosso processo a fase intermédia que os alemães contemplam e passaríamos a ter em vigor a proibição da *reformatio in pejus* apenas quando o recurso de impugnação fosse decidido pelo tribunal, mediante despacho escrito, não se justificando quando o fosse, em audiência uma vez que os autos já teriam sido avaliados pela Administração, pelo Ministério Público e pelo juiz, e, a probabilidade da existência de um erro nestas circunstâncias seria muito reduzida.⁵⁴

Contudo, como entre nós não existe a fase intermédia, a autora defende que, deste modo, não podemos abdicar do princípio da proibição da *reformatio in pejus*, como está a acontecer em certos sectores que se regem por legislação própria, pois as coimas e sanções acessórias podem ser pesadas e o arguido não pode ficar completamente desprotegido e “entregue à sorte da impugnação judicial”. Analisada esta exposição, verifica-se que esta autora é das poucas que, apesar de não concordar por completo com o procedimento existente, apoia a vigência do princípio em questão no direito sancionatório de mera ordenação social.

Contrariamente ao pensamento de ALEXANDRA VILELA surge TIAGO LOPES DE AZEVEDO com a opinião de que deve vigorar o princípio da proibição da *reformatio in pejus*, mas não de forma absoluta. Como refere o autor, o problema deste princípio é “a prevalência de diferentes valores adjetivos sancionatórios potencialmente conflitantes: manutenção de garantias de defesa do arguido, procura da verdade material e celeridade processual.”

⁵³ Costa Pinto, Frederico de Lacerda da *in* Ensaios de Homenagem a Amadeu Ferreira – Cadernos do Mercado de Valores Mobiliários, Vol. II, pp.155 a 157

⁵⁴ A autora vê a proibição da *reformatio in pejus* como uma proteção do arguido relativamente a possíveis erros de avaliação, por parte da entidade administrativa. Considera que, se houvesse a dita fase intermédia, a probabilidade de existência de um erro já seria muito mais reduzida, uma vez que a decisão seria reavaliada pela Administração, vista pelo Ministério Público e, finalmente, pelo juiz. Se passasse para a fase judicial, seria após a avaliação de três entidades distintas, todas elas com a mesma opinião, o que reduziria imenso a possibilidade de ter havido um erro por parte da Administração na aplicação da sanção. – Vilela, Alexandra *in* O direito de Mera Ordenação Social: entre a ideia de “Recorrência” e a de “Erosão” do Direito Penal clássico, Coimbra editora, 2013, pp.485 a 487

No que diz respeito às garantias de defesa do arguido, o autor declara que com a *reformatio in pejus*, pode o contraditório, a que o sancionado tem direito, sair limitado. Quanto à procura da verdade material, este defende que a proibição da *reformatio in pejus* pode ajudar à descoberta da verdade material, pois o lesado não tem problema em apresentar recurso. Contudo, pode também surtir o efeito oposto, pois, por saber que não lhe pode ser agravada a sanção, recorre desta, a ver se lhe cabe decisão mais favorável, mesmo sabendo que a que lhe foi aplicada pela entidade administrativa é a mais justa e correta. Por último, relativamente à celeridade processual, este autor atesta que o legislador não pode legislar para as estatísticas e, deste modo, limitar o direito ao recurso. Perante esta realidade, podemos constatar que, para este, a celeridade processual não é um argumento viável em desfavor da proibição da *reformatio in pejus*.

Após esta análise, verifica-se que o autor chega à conclusão de que, na fase da impugnação judicial, se deveria fazer valer a *reformatio in pejus* sempre que ainda fosse possível recorrer para uma instância jurisdicional superior. Assim, não se poderia vir dizer que o contraditório sairia limitado, uma vez que em sede de recurso se efetua um julgamento pleno. No que diz respeito à fase de recurso da decisão do tribunal quanto à impugnação judicial, já deveria vigorar o princípio da proibição da *reformatio in pejus*, em virtude de, depois deste, já não haver possibilidade de novo recurso.⁵⁵

⁵⁵ Azevedo, Tiago Lopes de *in* Anuário Publicista da Escola de Direito da Universidade do Minho, Tomo II, 2013, Ética e Direito, pp.180 a 184

V - A *Reformatio in Pejus* no direito comparado

Sanção: “é uma consequência jurídica negativa, que se pronuncia e aplica contra quem tenha violado uma regra, em particular uma lei.” – C. WALDHOFF

A existência de um direito sancionatório deriva de um movimento despenalizador ocorrido no seio da Europa, tendo como um dos principais motivos a tentativa de aliviar o sistema judiciário, retirando-lhe as bagatelas jurídicas e deixando, assim, o direito penal mais disponível para resolver as questões mais elaboradas.

No continente europeu, encontramos países que, no seu ordenamento jurídico, contemplam, de forma generalizada, o princípio da proibição da *reformatio in pejus* e outros que o restringem a determinadas situações. Os primeiros regimes jurídicos a consagrarem a proibição da *reformatio in pejus* foram o alemão, o francês e o italiano, mas isto no âmbito do Direito Penal, pois, como já foi referido nos pontos iniciais desta reflexão, este é um princípio retirado do Direito Processual Penal.⁵⁶

Em Portugal, como já vimos, vigora o princípio da proibição da *reformatio in pejus* embora não seja uma inovação do legislador português, pois, neste velho continente, existem outros regimes com procedimentos idênticos ao nosso, como é o caso de Espanha e de Itália.⁵⁷ Um regime ligeiramente diferente é o que existe na Alemanha, por deixar transparecer ser um sistema dualista.

No decurso desta comparação dos vários regimes europeus, não incluiremos o sistema francês, apesar de se tratar de um ordenamento jurídico importante, porque, aquando do processo de descriminalização ocorrido na Europa, a França manteve-se fiel à sua já

⁵⁶ Azevedo, Tiago Lopes de *in* Anuário Publicista da Escola de Direito da Universidade do Minho, Tomo II, 2013, Ética e Direito, pp.173 e 174

⁵⁷ Catarino, Guilherme, 2010 *in* Regulação e Supervisão dos Mercados de Instrumentos Financeiros. Fundamento e limites do Governo e jurisdição das autoridades independentes, Almedina, Coimbra, pp.764 a 766

existente repartição, continuando a abarcar três tipos de infrações penais: os crimes, os delitos e as contrações. Ou seja, não procedeu à criação de um novo sistema sancionatório da competência da Administração.⁵⁸

Na Alemanha

Todo o nosso ordenamento jurídico teve por base o direito alemão e o regime geral das contraordenações não foi exceção, por isso, importa conhecer um pouco deste regime que nos serviu de inspiração. Assim sendo, vamos conhecer o regime da *Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG)*.

O processo sancionatório contraordenacional português, como já foi referido, é composto por duas fases, ao passo que o alemão é constituído por três. Este tem a primeira fase administrativa (tal como nós) em que a autoridade administrativa aplica a sanção, que, posteriormente, o arguido pode impugnar judicialmente. Caso isso aconteça, passa-se para a fase intermédia (§69 da OWiG) em que o processo é remetido novamente para a entidade administrativa para que esta faça uma reavaliação de toda a situação e se pronuncie, novamente, sendo que nessa reavaliação pode o interessado ser ouvido outra vez. Esta nova pronúncia serve para revogar a sanção anteriormente aplicada, diminuir a mesma ou concluir que esta não deve sofrer quaisquer alterações.⁵⁹ Neste último caso, os autos são remetidos para o Ministério Público e dá-se início à fase judicial.⁶⁰

Por terem um processo sancionatório tão complexo, os alemães seguem um regime dualista no que diz respeito à *reformatio in pejus*. Se a impugnação judicial da decisão tomada pela entidade administrativa der lugar a uma audiência de julgamento, não há qualquer proibição de *reformatio in pejus*, podendo assim o tribunal agravar as sanções

⁵⁸ Brandão, Nuno *in* Crimes e Contra-Ordenações: da Cisão à Convergência Material, p.202, citando Varinard, A. / Joly-Sibuet, E., “Les problèmes juridiques et pratiques posés par la différence entre le Droit Administratif Pénal”, *in: Revue Internationale de Droit Pénal, n.º especial: Les Problèmes Juridiques et Pratiques Posés par la Différence entre le Droit Ciriminal et le Droit Administratif Pénal, Vol.59, 1988, pp.189 e ss.*

⁵⁹ Na fase intermédia, vigora o princípio da *reformatio in pejus*, como se conclui de *Rosenkötter in Das Recht der Ordnungswidrigkeiten, (n.968), p.256*

⁶⁰ Vilela, Alexandra *in* O direito de Mera Ordenação Social: entre a ideia de “Recorrência” e a de “Erosão” do Direito Penal clássico, Coimbra editora, 2013, pp.385 a 386

aplicadas pela Administração (§ 66, (II), 1, b) da OWiG), uma vez que estão perante um julgamento pleno com produção de prova e possibilidade de contraditório, por parte do particular. Se, ao invés, o tribunal decidir por despacho escrito (sem audiência), já está limitado pela decisão tomada pela administração, ou seja, vigora a proibição da *reformatio in pejus*. Daqui retiramos que o importante para o direito alemão não é o facto de o recurso (ou a impugnação judicial) ser feito no exclusivo interesse do arguido, mas sim se existe audiência de julgamento para produção de prova ou não.⁶¹

Caso estejam perante uma situação em que o tribunal decida por despacho escrito e, por isso, vigore a proibição da *reformatio in pejus*, se a entidade administrativa tiver aplicado uma coima e uma sanção acessória e o tribunal vier revogar a sanção acessória, tem entendido, a maioria da jurisprudência alemã (como nos refere Göhler *in Ordnungswidrigkeitengesetz (cit. nt. 21), § 72, n.º58, p. 679*) que o aumento da coima não viola este princípio.⁶²

Como podemos retirar do exposto (e dos §§67.º e seguintes da OWiG), a partir do momento em que há impugnação judicial da decisão administrativa esta deixa de produzir efeitos jurídicos. Isto verifica-se porque se inicia um processo no tribunal que poderá levar a uma decisão que pouco ou nada, se assemelhe com a da entidade administrativa. Esta nova lide não é considerada um processo de revisão da decisão administrativa, nem o tribunal atua em segunda instância, porque é um processo *ex novo*. Por estas razões, o sancionado corre o risco de ver agravada a sanção que lhe foi anteriormente aplicada.⁶³

Por tudo o que acima se aponta, constatamos que o direito alemão não tem implementado, no seu sistema, um princípio que proíba por completo a *reformatio in pejus*, dependendo isso da concreta forma que o processo tome.

⁶¹ Costa Pinto, Frederico de Lacerda da *in* Ensaios de Homenagem a Amadeu Ferreira – Cadernos do Mercado de Valores Mobiliários, Vol. II, pp.137 a 157 citando Erich Göhler, *Ordnungswidrigkeitengesetz*, 11. Neubearbeitete Auflage, Beck, München, 1995, vor §67, anotação 5, §72, anotação 56 e ss.

Huergo Lora, Alejandro *in* Las sanciones administrativas, p.402

⁶² Contrariamente do que se defende em Portugal – ver p. 22 da presente dissertação.

⁶³ Huergo Lora, Alejandro *in* Las sanciones administrativas, pp.68 e 69

Em Itália

No ordenamento jurídico italiano, encontramos algumas características distintas do português, nomeadamente a designação da infração. Enquanto em Portugal se designa por contraordenação, os italianos optaram por consagrar um regime geral dos ilícitos administrativos.

Como já foi referido no presente estudo, o regime sancionatório italiano surgiu por via de uma reforma despenalizadora ocorrida na mesma altura que em Portugal (na década de 1970) por meio da lei n.º 689/1981⁶⁴ que criou o direito punitivo administrativo.⁶⁵ À semelhança do que aconteceu em Portugal, a legislação que consagrou este direito teve influência direta do regime alemão.

Apesar dessa influência exercida pelo direito alemão, o direito punitivo administrativo italiano é idêntico ao regime sancionatório contraordenacional português. Assim sendo, em Itália, o regime geral segue o princípio da proibição da *reformatio in pejus*, mas, enquanto em Portugal temos um artigo que refere expressamente isso (art.72.º-A do RGCO), em Itália tal situação não está especificada, decorrendo esta proibição da aplicação analógica do artigo 597.º do Código de Processo Penal Italiano⁶⁶.

Assim, em Itália, depois de aplicada a sanção pela entidade administrativa, segundo o regime geral, o interessado pode impugnar judicialmente essa decisão e pode fazê-lo junto dos tribunais judiciais que seguem o modelo de ação penal (e não junto o tribunal administrativo, como acontece em Espanha). Depois de realizado este procedimento, o tribunal pode manter a decisão aplicada pela administração ou reduzi-la, ou seja, pode haver *reformatio* para menos. Após a pronúncia do tribunal acerca desta impugnação o arguido tem ainda direito a recorrer para o tribunal de segunda instância, sendo que este está limitado

⁶⁴ A lei despenalizadora consiste numa lei que transforma infrações penais em sanções administrativas que serão punidas por sanções (coima por vezes acompanhada de sanção acessória). Nesta lei incluíram o regime geral e os princípios de direito que deveriam reger o novo modelo sancionatório.

⁶⁵ Apesar do nome, este regime apresenta uma maior aproximação ao Direito Penal do que ao Direito Administrativo e, por isso, muitos autores começaram a chamar-lhe Direito Penal Administrativo. Brandão, Nuno *in* Crimes e Contra-Ordenações: da Cisão à Convergência Material, p.203

⁶⁶Citando o art.597.º, n.º3 do CPP Italiano: “Quando appellante è il solo imputato, il giudice non può irrogare una pena più grave per specie o quantità, applicare una misura di sicurezza nuova o più grave, prosciogliere l'imputato per una causa meno favorevole di quella enunciata nella sentenza appellata né revocare benefici, salva la facoltà, entro i limiti indicati nel comma 1, di dare al fatto una definizione giuridica più grave, purché non venga superata la competenza del giudice di primo grado.”

de igual forma que o de primeira instância, ou seja, não pode, em caso algum, agravar a sanção aplicada pela entidade administrativa⁶⁷. Desta explicação resulta que os recursos aqui em questão não são meros recursos de cassação em que o tribunal *ad quem* apenas tem competência para anular ou manter a decisão em recurso. O tribunal que conhece do recurso tem competência para averiguar a própria matéria de facto, identificar o direito e verificar, para si, tendo em conta todas as características do caso concreto, qual a sanção mais justa a aplicar, podendo diminuir a já aplicada ou mantê-la, para além de poder, também, mandar aplicar determinadas sanções acessórias quando tal se verifique necessário.

No regime italiano, a proibição da *reformatio in pejus* visa proteger os interesses do arguido, permitindo que este interponha recurso sem ser acompanhado pelo receio de ver a sua sanção agravada. Esta possibilidade visa um julgamento justo da causa e um reexame da decisão da entidade administrativa.⁶⁸ Nesta perspetiva, esta proibição é importante e tem uma razão de ser. No entanto, existem autores contra este princípio, pois dizem que o arguido só terá receio de recorrer sem a sua proteção quando saiba que a sanção aplicada pela autoridade administrativa é a mais justa. Nesta linha de pensamento, afirmam que a proibição da *reformatio in pejus* apenas serviria para beneficiar os condenados justamente que apresentariam recurso para adiar o cumprimento da sanção, o que, por consequência, implicaria um aumento desnecessário das pendências processuais.⁶⁹

Apesar da existência de críticas relativamente ao facto de vigorar o princípio que impede a *reformatio in pejus*, as diversas alterações legislativas que foram ocorrendo, não modificaram tal situação. Aliás, ainda recentemente, houve uma alteração legislativa ao regime do ilícito administrativo italiano, por meio do DL de 15/01/2016, n.º8 e, ao analisarmos tal legislação constatamos que o princípio da proibição da *reformatio in pejus* no regime geral não sofreu qualquer alteração, o que significa que se mantém em vigor. Situação diferente é a que se verifica nos sectores que se regem por legislação própria pois,

⁶⁷ Giovagnoli, Roberto e Fratini, Marco *in* Le sanzioni amministrative. Raccolta completa commentata con dottrine e giurisprudenza, pp. 2675 e ss

⁶⁸ Azevedo, Tiago Lopes de *in* Anuário Publicista da Escola de Direito da Universidade do Minho, Tomo II, 2013, Ética e Direito, p.170 citando Pisani, Mario, Il divieto della “*reformatio in pejus*” nel processo penale italiano, Giuffrè, 1967, p.58

⁶⁹ Azevedo, Tiago Lopes de *in* Anuário Publicista da Escola de Direito da Universidade do Minho, Tomo II, 2013, Ética e Direito, p.171 citando Delitala, Giacomo, Il Divieto della Reformatio in pejus nel Processo Penale, Milano: Società editrice “Vita e Pensiero”, 1927, p.213

segundo o anexo a este decreto legislativo, alguns passaram a incluir uma exceção à proibição da *reformatio in pejus*, como acontece em Portugal de há uns anos para cá.

Perante esta análise comparativa, podemos concluir que o regime italiano em vigor é muito idêntico ao existente em Portugal, uma vez que o regime geral contempla o princípio da proibição da *reformatio in pejus* e, certos sectores especializados, excluem este princípio proibitivo.

Em Espanha

“La admisión común (...) de la grosera y arcaica técnica procedimental de la reformatio in pejus.”
– T.-R. FERNÁNDEZ

Como já foi referido anteriormente, o Direito Sancionatório Espanhol não segue o mesmo procedimento de outros regimes europeus, mas aproxima-se do Português, uma vez que neste também vigora a proibição da *reformatio in pejus*.

Este afastamento dos outros regimes de renome (alemão e italiano) está relacionado com a dificuldade em apresentar diferenças entre o *ius puniendi* penal e o administrativo sancionatório. Aquando da sua constituição, a busca dos princípios e garantias do Direito Penal sustentava-se no facto de o Direito Administrativo Sancionador possuir poucas garantias.⁷⁰ Hoje, a realidade é completamente distinta. A aplicação das sanções já não está tão dependente dos princípios e garantias penais, pois para o exercício dessa prática é necessário utilizar-se o procedimento administrativo sancionatório que possui garantias especiais de direitos de defesa.⁷¹

⁷⁰ Huergo Lora, Alejandro *in* Las sanciones administrativas, p.53

⁷¹ Alarcón Sotomayor, Lúcia *in* El Procedimiento Administrativo Sancionador y los derechos fundamentales, p.29

Deste modo, o regime espanhol afasta-se do regime germânico que, para além de aceitar em certas situações a *reformatio in pejus*, apresenta o regime sancionatório muito próximo do regime penal o que já não acontece em Espanha. O melhor exemplo do distanciamento destes dois regimes reside no facto de, neste país, a impugnação de uma sanção correr no Tribunal Administrativo, enquanto na Alemanha processos semelhantes são da competência do Tribunal Penal.⁷²

Tal como acontece no direito português, a proibição da *reformatio in pejus* nem sempre existiu no regime espanhol. Até uma dada altura era admitida a agravação das sanções aplicadas pelas autoridades administrativas em sede de recurso, embora fosse uma prática muito criticada pela doutrina de então,⁷³ motivo pelo qual, também o Tribunal Constitucional espanhol se opôs ao que parecia vigorar.

No acórdão n.º 15/1987⁷⁴, o Tribunal Constitucional, deparando-se com uma situação de aumento significativo da sanção no recurso interposto exclusivamente pelo sancionado (neste concreto caso o tribunal que conheceu do recurso aumentou a sanção de 3000 pesetas para 20 000 pesetas), veio defender a necessidade de existir a proibição da *reformatio in pejus* de forma a garantir os direitos do arguido, nomeadamente o seu direito ao recurso e à tutela judicial efetiva bem como considerou ser elemento fundamental para não frustrar o princípio da confiança.⁷⁵

Atualmente, no direito espanhol, vigora o princípio da proibição da *reformatio in pejus* nos recursos administrativos (de uma sanção e restantes atos administrativos) consagrado no art.113.3 LPC *in fine*.⁷⁶ Deste modo, quando o interessado impugne judicialmente a decisão, ou recorra dessa, não pode o tribunal competente, para conhecer desse recurso, impor sanção mais gravosa do que a resultante da decisão administrativa.

⁷² Neste aspeto, os espanhóis afastam-se também do nosso regime, uma vez que, entre nós, as impugnações de sanções administrativas são, também, remetidas para os tribunais judiciais e não para os administrativos.

Huergo Lora, Alejandro *in* Las sanciones administrativas, pp.66 a 68

⁷³ Criticando tal situação estavam, entre outros, García de Enterría e Tomás-Ramón Fernández - García de Enterría *in* El problema jurídico de las sanciones administrativas, *in* revista española de derecho administrativo, nº10, p.429; García de Enterría, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández *in* Curso de derecho administrativo II, p.202

⁷⁴ Ao confrontar este acórdão do Tribunal Constitucional Espanhol com o acórdão do Tribunal Constitucional Português (acórdão n.º 373/2015) podemos ver que estes chegaram a conclusões completamente opostas, apesar de ambos serem entidades que protegem os valores e direitos supremos instituídos na Constituição.

⁷⁵ Elizalde, Ignacio Herranz e García-Valdecasas Dorrego, María José *in* Manual de Derecho Administrativo Sancionador, pp.728 e 729

⁷⁶ Huergo Lora, Alejandro *in* Las sanciones administrativas, p.413.

Assim, constatamos que, em Espanha, não há margem para poder vigorar qualquer *reformatio in pejus* uma vez que a proibição em vigor no regime geral é seguida por todos os sectores, mesmo os que se regulam por legislação própria, opondo-se, deste modo ao regime Português.

Depois desta análise, conclui-se que os espanhóis não aceitam, de forma alguma, o afastamento deste princípio proibitivo.

VI - Análise de jurisprudência

Neste capítulo, após analisar os conceitos, questões e soluções apresentadas pela doutrina, faremos uma breve análise da jurisprudência existente acerca deste assunto.

No nosso país, o Tribunal Constitucional apenas se pronunciou uma vez acerca da constitucionalidade (ou inconstitucionalidade) da *reformatio in pejus* e fê-lo recentemente, por acórdão de 2015.

Acórdão do TC n.º 373/2015

Este acórdão, datado de 14 de Julho de 2015, da 2.^a secção do Tribunal Constitucional, teve como relator o Conselheiro João Cura Mariano.

Em causa, estava a aplicação de uma coima pela Comissão de Mercado de Valores Mobiliários a A., S.A., no valor de € 75 000,00, montante que a arguida impugnou judicialmente junto do Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão. Após analisar a impugnação judicial, este tribunal decidiu agravar a coima que fora aplicada à arguida, fixando-a em € 450 000,00. Assim, ao abrigo da exceção ao princípio da proibição da *reformatio in pejus*, constante no n.º 8 do art.416.º do Código dos Valores Mobiliários, na impugnação judicial a arguida viu a sua sanção agravada em mais de € 300 000,00, uma diferença exorbitante.

Perante esta situação, a arguida recorreu para o Tribunal da Relação de Lisboa, com a esperança de que se fizesse justiça, procurando uma sanção justa e não aquele montante desmedido. A 17 de março de 2015, este tribunal confirmou a sentença recorrida, ou seja, manteve o valor da sanção nos astronómicos € 450 000,00. Face a isto, a arguida recorreu para o Tribunal Constitucional, invocando a inconstitucionalidade do art.416.º n.º8 do Código dos Valores Mobiliários, por este admitir a *reformatio in pejus* de forma ilimitada, o que, na perspetiva da arguida, vai contra o disposto no art.32.º n.º10 da CRP⁷⁷ por estar em desconformidade com o direito de defesa do arguido, na vertente de direito ao recurso.

⁷⁷ Art.32.º n.º10 da CRP – “Nos processos de contra-ordenação, bem como em quaisquer processos sancionatórios, são assegurados ao arguido os direitos de audiência e defesa.”

Um dos argumentos usados pela recorrente foi que, da decisão da entidade administrativa para a impugnação judicial e posterior recurso, não se verificou qualquer alteração nem de facto, nem de direito, e, mesmo assim, houve um agravamento da coima. Ponderando o caso em análise, o tribunal veio responder que não estava impedido de avaliar a situação de forma diferente da entidade administrativa, desde que fundamentasse a distinta visão.

Outra norma que a recorrente trouxe à colação, por considerar violada, foi o art.20.º da CRP, afirmando que qualquer desincentivo ao livre exercício do direito de impugnar uma sanção administrativa é uma violação ao direito de tutela jurisdicional efetiva, pois, sem o princípio da proibição da *reformatio in pejus*, os riscos a suportar atualmente pelo arguido são muito elevados, o que o poderá fazer ponderar se vale mesmo a pena lutar pela justiça ou acatar a sanção que lhe já foi imposta.

Constatada esta realidade, a recorrente apresentou defesa no sentido de que o art.416.º n.º8 do Código dos Valores Mobiliários deve ser interpretado como uma possibilidade de agravamento da coima em sede de recurso, quando se verifique uma alteração de facto ou de direito que a justifique. Caso contrário, este artigo será uma apelação à inércia do arguido que não recorre da decisão administrativa, mesmo sabendo que esta é injusta perante a possibilidade de lhe ser agravada a coima, o que consubstancia um risco demasiado elevado, tomando em consideração o intervalo de valores existente entre as sanções máxima e mínima aplicáveis.

Após toda esta argumentação por parte da recorrente, o Ministério Público apresentou contra-alegações no sentido da não inconstitucionalidade da norma. Para tal, utilizou como argumento principal que o princípio da proibição da *reformatio in pejus*, em vigor no Regime Geral das Contraordenações, foi retirado do direito penal, mas que não há forma de equiparar os dois regimes. Este fundamento consubstancia-se no facto de no direito penal ambas as partes poderem recorrer e só vigora tal princípio quando o recurso for feito pelo arguido, ou no seu exclusivo interesse, caso contrário, já não vigora a proibição. Por outro lado, no direito contraordenacional, o único que pode recorrer da sanção administrativa é o condenado e, ao aplicar o princípio em vigor no direito penal, em caso algum de impugnação pode a sanção ser agravada.

De facto, só mesmo o sancionado pode apresentar impugnação judicial da decisão administrativa, mas isto também resulta de uma questão de lógica, uma vez que a outra entidade em questão é a administração e esta não teria qualquer interesse em opôr-se ou reclamar de uma decisão da sua autoria.

Quanto a este argumento utilizado pelo Ministério Público, é certo que a impugnação judicial apenas pode ocorrer mediante iniciativa do condenado, mas o recurso dessa mesma impugnação já pode acontecer tanto por sua vontade como por vontade do Ministério Público. Por outro lado, coloca-se em causa o princípio da confiança do sancionado, que acredita que não lhe poderá ser aplicada sanção superior à anteriormente imposta. Além do mais, tendo em conta os limites de aplicação de sanções demasiado amplos, o arguido nunca consegue prever qual o aumento que lhe pode eventualmente ser aplicado em sede de recurso. Deste modo, esta exceção ao princípio da proibição da *reformatio in pejus* põe em causa também o princípio da previsibilidade da sanção aplicada e torna-se num risco insuscetível de ser calculado.

Entretanto, o Ministério Público afirma que a impugnação judicial consubstancia uma fase de julgamento pleno e não é um recurso *stricto sensu*, ou seja, o tribunal tem poderes de investigação e comprovação do facto ilícito apresentado e da definição do direito. Esta posição está correta, mas também temos de admitir que não há ninguém melhor do que a entidade administrativa do respetivo sector de atividade para saber o que a conduta (ou inércia) consubstancia e qual a sanção a aplicar. Para além disso, o princípio proibitivo não impossibilita o tribunal de alterar a definição do direito. Isto não o impede de fazê-lo, mas depois, na aplicação da sanção, tem de ter como limite máximo a sanção imposta pela Administração, podendo concordar com esta ou aplicar uma inferior. Importa lembrar que nunca poderá aplicar uma sanção superior àquela.

O Ministério Público refere ainda que este artigo do Código dos Valores Mobiliários não viola o art.20.º da CRP, uma vez que a norma em questão não impede o arguido de impugnar a decisão administrativa. Por isso, vem reforçar que o tribunal não está sujeito ao juízo feito pela entidade administrativa, mas ao princípio da legalidade e da culpa e é, segundo esses, que deve aplicar a sanção. No entanto, ao considerarmos o contexto em que se insere esta exceção ao princípio da proibição da *reformatio in pejus*, constatamos que o direito de acesso aos tribunais, previsto nesse preceito constitucional, acaba por ser posto

em causa quando o arguido fica sem perceção do que possa acontecer. Se este consultar a lei, aperceber-se-á que tem a hipótese de ver a sua sanção duplicar, ou mesmo triplicar, para além de ainda lhe poder ser aplicada uma sanção acessória (que de acessória, nos dias que correm, praticamente só tem o nome, uma vez que consegue ser tão ou mais grave do que a sanção principal – coima).

Perante um quadro destes, claramente fica abalada a confiança e previsibilidade do arguido em aceder à justiça, daí verificar-se a necessidade de se consagrarem garantias de defesa.

Na sua fundamentação, o Tribunal Constitucional, entre outras situações, realça que “o processo contraordenacional tem uma fase administrativa, e no caso de impugnação da decisão aplicada nesta fase, segue-se uma fase jurisdicional em que o arguido dispõe não apenas da possibilidade de sindicar a legalidade da decisão, mas também de um conjunto de amplas faculdades de exercício do seu direito de defesa e de contraditório. A impugnação dá lugar, não a um recurso propriamente dito, mas a um novo processo de natureza jurisdicional, em que o tribunal não se limita a apreciar a decisão, mas todo o processo nos autos, podendo ser produzida prova neste processo judicial, quer pela autoridade administrativa recorrida, quer pelo arguido”, ou seja, não há qualquer violação dos direitos de defesa do arguido.

Assim sendo, e constatando o tribunal que “no caso concreto, estando-se no domínio das contraordenações e da impugnação judicial, nos termos já referidos, da decisão proferida pela autoridade administrativa, não há uma imposição constitucional de proibição da *reformatio in pejus*”, este órgão de soberania veio decidir pela não inconstitucionalidade do art.416.º n.º8 do Código dos Valores Mobiliários, julgando improcedente o recurso.⁷⁸

Como já temos vindo a evidenciar ao longo desta análise, tal decisão do Tribunal Constitucional, na nossa modesta opinião, não parece a mais correta uma vez que, com esta exceção em vigor, o arguido fica desamparado a nível dos seus direitos garantísticos de defesa.

Por essa razão, não nos parece aceitável equacionar-se a possibilidade de o arguido não recorrer de uma decisão, por ter receio de um “mal maior”, como muitas vezes acontece,

⁷⁸ Apesar de vigorar, no RGCO, o princípio da proibição da *reformatio in pejus*, o TC não considerou inconstitucional a norma-exceção deste regime, permitindo assim a *reformatio in pejus*.

nos dias de hoje, sem se entender que isto seja uma clara limitação do seu direito de defesa, mais concretamente o direito ao recurso.

VII - Posição defendida

Após grande uma análise do que vigora no nosso ordenamento jurídico e no direito Comparado (mais precisamente no direito espanhol, alemão e italiano) chegou o momento de apresentar a nossa posição e responder à questão que serviu de base a esta dissertação: A existência do princípio da proibição da *reformatio in pejus* no direito sancionatório contraordenacional será mesmo necessária para garantir os direitos fundamentais do sancionado?

A posição que defendemos, perante esta pergunta, é uma resposta de sentido afirmativo. Se as sanções acessórias existentes entre nós não fossem tão pesadas e se os limites das coimas não tivessem uma discrepância tão acentuada, pensamos que não seria necessário vigorar um princípio absoluto da proibição da *reformatio in pejus* para garantir os direitos fundamentais do sancionado.

É certo que, no direito de mera ordenação social existem sempre inúmeras contraordenações e pretende-se que sigam um processo justo e célere, resolvendo-as fora dos tribunais, de modo a não os saturar, deixando-os para situações mais complexas. Assim, ao aceitar este princípio em absoluto, a celeridade do processo desaparece, pois qualquer arguido irá “tentar a sua sorte” e recorrer da decisão para o tribunal, uma vez que sabe que em momento algum terá sanção mais gravosa do que a aplicada pela entidade administrativa, para além de que lhe permite protelar no tempo o cumprimento efetivo da sanção. No entanto, acreditamos ser uma necessidade preterir desta ideia de um processo célere em prol dos direitos de defesa do arguido, pois não é solução minimamente razoável diminuir as garantias de defesa do condenado só para que o processo seja mais rápido. Esta proibição da *reformatio in pejus* é de extrema importância na medida em que concede uma garantia, acabando, assim, por ser “um impulso” para o arguido, não satisfeito com a sanção que lhe foi aplicada, a impugnar judicialmente.

Para evitar esta sobrecarga dos tribunais, seria ideal adotar um regime como o defendido por TIAGO LOPES DE AZEVEDO, no qual vigora a proibição da *reformatio in pejus* aquando do recurso da decisão do tribunal relativa à impugnação judicial, mas não na altura da impugnação judicial. Desde logo, para não violar o princípio da separação de poderes, como antes já foi desenvolvido, uma vez que estamos perante uma fase de transição de um processo da administração para os tribunais, pois ao vigorar o princípio, o tribunal estará

sempre dependente da decisão tomada anteriormente pela Administração. Além disso, parece violar o número 2 do artigo 205.º da Constituição da República Portuguesa – “As decisões dos tribunais são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas e prevalecem sobre as de quaisquer outras autoridades.” – uma vez que o tribunal, ao tomar a sua decisão, fica sempre limitado (no seu máximo) pela decisão administrativa. Por só ficar limitado no seu máximo pela decisão da administração não consideramos haver uma violação deste preceito constitucional, uma vez que a decisão do tribunal irá prevalecer sobre todas as outras, na medida em que, se o tribunal decidir manter a decisão, permanece essa decisão. Porém, se o tribunal entender ser o mais correto diminuir a sanção constante da decisão administrativa fá-lo-á pelo facto de essa atenuação prevalece sob a decisão da entidade administrativa.

Assim, podemos dizer que o arguido continua protegido uma vez que, ao impugnar a decisão que lhe manda aplicar uma sanção, fica submetido a um juízo pleno, em que o juiz pode valorar novos factos e provas que lhe sejam apresentados, sendo que a decisão administrativa apenas serve de acusação. Passamos a estar perante um processo judicial de primeira instância em que o arguido continua a ter direito ao contraditório e, assim, pode defender-se da acusação feita. A decisão a que o tribunal chegar terá autonomia relativamente à tomada pela Administração e ainda será suscetível de recurso para o tribunal de segunda instância, se o arguido assim o entender. Esta linha de raciocínio seria viável e correta se o arguido estivesse mais protegido ao nível das possíveis sanções em que incorre, mais concretamente se os limites das sanções aplicáveis ao arguido fossem menos flexíveis e se as eventuais sanções acessórias fossem mais brandas, pois, por vezes, conseguem ser tão ou mais graves do que a sanção principal.

É certo que com este princípio em vigor o tribunal fica, no valor máximo aplicável, limitado à sanção imposta pela entidade administrativa. Porém, não podemos esquecer que, ao despenalizarmos tais matérias, estávamos a conceder poder à Administração para identificar certas infrações e puni-las, aplicando a sanção por si considerada mais justa, tendo em conta determinados fatores descritos na lei. Perante tal acontecimento, acabamos por admitir não ser necessária a intervenção do tribunal, tendo a Administração capacidade para resolver tais questões.

No entanto, não devemos esquecer que, alheio a toda esta situação está o arguido que carece de garantias que lhe permitam utilizar os direitos ao seu dispor, sem medos, pois

já vimos que sem este princípio da proibição da *reformatio in pejus* a confiança do arguido é diminuta tendo em conta os valores possíveis das coimas e das sanções acessórias.

Assim, entendemos que as exceções ao princípio da proibição da *reformatio in pejus* (cada vez mais frequentes e admitidas pelo próprio Tribunal Constitucional como constitucionais) acabam por violar o princípio da confiança do arguido, uma vez que este, ao recorrer da sanção aplicada, não sabe se esta lhe será agravada ou não e, se o for, não sabe em que medida. Toda esta incerteza é um risco muito elevado para ser assumido pelo arguido, pois, perante um cenário destes, o condenado pensará duas vezes antes recorrer, uma vez que poderá ponderar incorrer numa sanção que sabe ser injusta, só para evitar um mal maior.

No decorrer deste estudo demonstramos que o Direito Sancionatório Contraordenacional teve como base o Processo Penal, conforme evidência o Regime Geral das Contraordenações ao mandar aplicá-lo subsidiariamente.⁷⁹ Por esta razão, encontramos muitos preceitos idênticos ao Direito Processual Penal, mas existem princípios intransponíveis. Porque o Direito Penal, por ser um direito de *última ratio*, cuida de valores muito mais delicados e elevados do que o Direito Sancionatório Contraordenacional, justifica-se a existência de mais garantias de defesa do arguido no processo penal relativamente ao contraordenacional. Inicialmente, a diferença entre os regimes poderia não justificar a transposição deste princípio para o regime contraordenacional, mas, tendo em conta todo o contexto que hoje nos é apresentado neste processo, talvez se justifique a utilização de mais este princípio do Direito Processual Penal.

Concluindo, é nossa opinião que deveríamos ter um princípio da proibição da *reformatio in pejus* em todos os sectores de atividade, incluindo os que se regem por legislação própria, tal como o temos no Direito Processual Penal.

⁷⁹ Vide art.41.º, n.º1 do RGCO – “Sempre que o contrário não resulte deste diploma, são aplicáveis, devidamente adaptados, os preceitos reguladores do processo criminal.”

VIII – Conclusão

Em face da exposição que fizemos e dos elementos que trouxemos à colação, apresentamos uma proposta de resolução do problema que colocámos: A existência do princípio da proibição da *reformatio in pejus* no direito sancionatório contraordenacional será mesmo necessária para garantir direitos fundamentais do sancionado?

Tendo em conta o enquadramento dogmático, jurisprudencial e legal, enquanto conjuntura enformadora, e nunca esquecendo os regimes congéneres europeus, acabamos por apresentar como solução possível a existência do princípio absoluto da proibição da *reformatio in pejus*, ou seja, que este vigore tanto na fase de impugnação judicial como na fase de recurso da impugnação judicial, tal como sucede já no regime geral. Assim, o arguido teria como garantidos os seus direitos fundamentais.

No decorrer desta jornada, analisámos o nosso regime, mas não só, também nos debruçámos sob regimes europeus, de grande influência entre nós, e chegámos à conclusão que na maioria deles não vigorava um princípio absoluto da proibição da *reformatio in pejus*. Mais concretamente, só a Espanha é que, em situação alguma, abdica deste princípio. No entanto, não podemos dizer que temos um regime igual ao espanhol, pois entre nós, cada vez existem mais exceções à regra por parte das entidades que se regulam por legislação própria, enquanto em Espanha tais exceções são impensáveis.

Deste modo, podemos dizer que, hoje em dia, no Direito de Mera Ordenação Social temos dois regimes: o regime geral, com a proibição genérica da *reformatio in pejus*, e os regimes especiais, com a permissão dessa mesma *reformatio in pejus*. Será motivo para afirmar que, entre nós, as exceções à regra acabaram por se tornar mais regulares do que a própria regra.

Bibliografia

Alarcón Sotomayor, L.(2007). El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales. Madrid: Thomson: Civitas.

Amado Gomes, C. et al (2016). Comentário ao Novo Código do Procedimento Administrativo, vol.II

Azevedo, T. L. de (2013). O direito das contraordenações e o princípio da proibição da reformatio in pejus: em especial, a Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais, o Código dos Valores Mobiliários e o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras. Anuário Publicista da Escola de Direito da Universidade do Minho, Tomo II, Ética e direito.

Disponível em: www.academia.edu

Brandão, N. (2011). Acordos sobre a decisão administrativa e sobre a sentença no processo contra-ordenacional. Revista Portuguesa de Ciência Criminal, n.º4, pp. 593-607.

Brandão, N. (2016). Crimes e Contra-ordenações: da cisão à convergência material. Coimbra: Coimbra Editora.

Catarino, L. G. (2010). Regulação e supervisão dos mercados de instrumentos financeiros. Fundamentos e limites do Governo e jurisdição das autoridades independentes. Coimbra: Almedina.

Costa, J. P. F. C. da (1992). O recurso para os tribunais judiciais da aplicação de coimas pelas autoridades administrativas. Ciência Técnica e Fiscal, n.º 366.

Costa Pinto, F. de L. da (2015). Ensaio de Homenagem a Amadeu Ferreira. Cadernos do Mercado de Valores Mobiliários, Vol. II. Disponível em: www.cmvm.pt

Elizalde, I. H. & Dorrego, M. J. GV.Manual de Derecho Administrativo Sancionador. Tomo I. Thomson Reuters: Aranzadi

Figueiredo Dias, J. (2001). Temas básicos da Doutrina Penal. Coimbra Editora.

García de Enterría, E. (1976). El problema jurídico de las sanciones administrativas. Revista española de derecho administrativo, nº10, pp.399-430.

García de Enterría, E. & Fernández, T. R. (1993). Curso de Derecho Administrativo II, cuarta edición. Madrid: Civitas

Gaspar, A. H. et al. (2014). Código de Processo Penal Comentado. Coimbra: Almedina.

Gioia, V. de. Le sanzioni amministrative, Parte I

Giovagnoli, R. & Fratini, M. (2009). Le sanzioni amministrative. Raccolta completa commentata con dottrine e giurisprudenza. Giuffrè Editore. Páginas 2675 e seguintes.

Huergo Lora, A. (2007). Las sanciones administrativas. Madrid: Iustel.

Osório, L. (1934). Comentário ao Código do Processo Penal Português, 6.º volume. Coimbra: Coimbra Editora.

Palma, M. F. (1998). A aplicação da lei no tempo: A proibição da retroactividade in peius: Jornadas sobre a Revisão do Código Penal, pp.413 e ss, Lisboa.

Pinto de Albuquerque, P. (2011). Comentário do Regime Geral das Contra-ordenações à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Universidade católica editora.

Padovani, T. (1984). Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale

Ruffo, M. A. Diritto Penale Amministrativo

Santos, M. S. & Sousa, J. L. de (2006). Contra-Ordenações anotações ao Regime Geral. 3ª Edição. Vislis Editores.

Vilela, A. (2013). O Direito de Mera Ordenação Social: entre a ideia de “Recorrência” e a de erosão do direito penal clássico. Coimbra editora.

Jurisprudência

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 04.04.1950 (António Magalhães Barros) disponível em www.dgsi.pt

Acórdão da 3ª Secção do Tribunal Constitucional n.º547/2001/T – Proc. N.º 481/2000 de 07.12.2001 (Maria dos Prazeres Beleza), disponível em www.tribunalconstitucional.pt

Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra - Proc. N.º1369/06.9YRCBR de 04.10.2006 (Brízida Martins), disponível em www.dgsi.pt

Acórdão do plenário do Tribunal Constitucional n.º 221/2007 – Proc. N.º 1071/2006 de 22.06.2007, disponível em www.tribunalconstitucional.pt

Acórdão da 3ª seção do Supremo Tribunal de Justiça – Proc. N.º 138/08.6TALRA.C1.S1, de 14.09.2011, disponível em www.dgsi.pt

Acórdão do plenário do Tribunal Constitucional n.º 397/2012 – Proc. N.º 576/2012 de 28.08.2012 (João Cura Mariano), disponível em www.tribunalconstitucional.pt

Acórdão da 2ª Secção do Tribunal Constitucional – Proc. N.º 373/2015 de 14.07.2015 (João Cura Mariano), disponível em www.tribunalconstitucional.pt

Sentencia nº 15/1987 de Tribunal Constitucional, Sala 1ª, 11 de Febrero de 1987, disponível em <http://tc.vlex.es/vid/1-va-stc-2-an-l-117-u-3-24-c-4-15033609>