

[Projeto de Lei n.º 435/XV/1.ª \(CH\)](#)

Título: Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 9/2021, de 29 de janeiro (Aprova o Regime Jurídico das Contraordenações Económicas), densificando o regime de recolha de meios de prova

Data de admissão: 19 de dezembro de 2022

Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª)

ÍNDICE

- I. [A INICIATIVA](#)
- II. [APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS](#)
- III. [ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL](#)
- IV. [ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL](#)
- V. [ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR](#)
- VI. [CONSULTAS E CONTRIBUTOS](#)

Elaborada por: Maria João Godinho e Belchior Lourenço (DILP), Isabel Pereira (DAPLEN) e Joana Coutinho (DAC)

Data: 06.01.2023

I. A INICIATIVA

Os proponentes referem que o recente Regime Jurídico das Contraordenações Económicas (RJCE), veio dispor inovatoriamente sobre diversas matérias, salientando, em particular, as normas relativas aos meios de obtenção da prova, «designadamente, as apreensões e as buscas que podem ser levadas a cabo pelas autoridades administrativas competentes para a fiscalização da atividade, para o levantamento de autos de notícia e para a instrução dos processos de contraordenação».

Defendem de seguida que, embora o Regime Geral do Ilícito de Mera Ordenação Social, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro](#) não admita, «tendo em conta a natureza jurídica do ilícito em causa, determinadas restrições a direitos, liberdades e garantias – v.g., o direito à inviolabilidade do domicílio (art.º 34.º da CRP) –, com fundamento na desproporcionalidade da restrição face aos fins que se visa alcançar, no que à punição das condutas se refere», ao abrigo do RJCE, tais meios de obtenção de prova passam a poder «integrar o arsenal ao dispor das autoridades administrativas que fiscalizam as atividades económicas».

Assim, com a presente iniciativa pretendem:

- Prever que a autoridade administrativa possa «executar revistas aos suspeitos, nas condições estritas ali previstas»;
- Densificar o regime de recolha de meios de prova e concentrá-lo numa divisão do diploma;
- Consagrar expressamente a remissão para a aplicação subsidiária do Código Penal e do Código de Processo Penal.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

- **Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais**

A iniciativa legislativa em apreço é apresentada pelos Deputados do Grupo Parlamentar do Chega (CH), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da](#)

[República Portuguesa](#)¹ (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea b) do artigo 156.º da Constituição e b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do Regimento.

A iniciativa toma a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Observa os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir princípios constitucionais.

A iniciativa deu entrada em 16 de dezembro de 2022, tendo sido junta [a ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitida a 19 de dezembro, data em que baixou na generalidade à Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª) com conexão com a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª) por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciada na reunião plenária do dia 21 do mesmo mês. O projeto de lei encontra-se agendado, na generalidade, para a reunião plenária do dia 12 de janeiro de 2023.

▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), de ora em diante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes

¹ As ligações para a Constituição e para o Regimento são feitas para o portal oficial da Assembleia da República

em caso de aprovação da presente iniciativa, e que, por isso, deverão ser tidas em conta no decurso do processo da especialidade na comissão ou na redação final.

A presente iniciativa legislativa apresenta um título - «Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 9/2021, de 29 de janeiro (Aprova o Regime Jurídico das Contraordenações Económicas), densificando o regime de recolha de meios de prova» - que traduz sinteticamente o seu objeto em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, podendo, em caso de aprovação, ser objeto de aperfeiçoamento.

Segundo o n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, os «diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas», o que se verifica no seu artigo 1.º.

Consultado o *Diário da República Eletrónico*, constata-se que o presente diploma não sofreu qualquer alteração pelo que será a primeira, conforme é referido.

Em caso de aprovação em votação final global, deve ser publicada sob a forma de lei na 1.ª série do Diário da República, conforme o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o projeto de lei estabelece, no seu artigo 5.º, que a entrada em vigor ocorrerá «no dia seguinte ao da sua publicação», estando em conformidade com o n.º 1 do artigo 2.º da citada lei formulário, que prevê que os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

▪ **Conformidade com as regras de legística formal**

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar regras de legística formal, constantes do [Guia de Legística para a Elaboração de Atos Normativos](#)², por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

² Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República

Nesse sentido, e havendo vários números revogados constantes do artigo 42.º da presente iniciativa, sugere-se que seja ponderada, em caso de aprovação da iniciativa, a autonomização de uma norma revogatória com os números que se pretende revogar.

Havendo outras iniciativas pendentes que incidem sobre esta lei, sugere-se ainda que, em caso de aprovação, seja produzido apenas um texto final, salientando-se também que o título da iniciativa, por razões de clareza, deverá referir primeiramente a designação do Regime em questão e só depois o diploma que o aprovou, *i.e.*, Regime Jurídico das Contraordenações Económicas, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 9/2021, de 29 de janeiro, e não a ordem inversa, conforme consta do atual título.

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões no âmbito da legística formal, sem prejuízo da análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

Ao abrigo da autorização legislativa conferida pelo n.º 1 do artigo 325.º da [Lei n.º 2/2020, de 31 de março](#)³ (Orçamento do Estado para 2020), o [Decreto-Lei n.º 9/2021, de 29 de janeiro](#)⁴, aprovou, em anexo, o RJCE, introduzindo alterações a um conjunto muito alargado de diplomas (179). Como pode ler-se no respetivo preâmbulo, pretendeu-se com a aprovação deste regime uniformizar os regimes sancionatórios na área económica e simplificar a tramitação dos processos de contraordenação na área económica, visando imprimir maior celeridade e eficiência aos mesmos. Não obstante, prevê-se expressamente que os regimes jurídicos setoriais que prevejam um regime contraordenacional específico prevalecem sobre o RJCE, sem prejuízo da aplicação subsidiária deste quando tal seja determinado naqueles regimes.

³ Diploma consolidado retirado do sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 22/12/2022.

⁴ Por lapso na iniciativa menciona-se o Decreto-Lei n.º 95/2021, de 29 de dezembro, e a Lei n.º 95/2021, de 29 de dezembro (nos artigos 1.º e 2.º, respetivamente), pelo que, em caso de aprovação, deverão estas referências ser corrigidas para passar a ler-se «Decreto-Lei n.º 9/2021, de 29 de janeiro».

Por outro lado, ao RJCE aplica-se subsidiariamente o Regime Geral do Ilícito de Mera Ordenação Social, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro](#) (texto consolidado), determinando este expressamente a aplicação subsidiária do Código Penal, para além de remeter para o Código de Processo Penal em várias normas (como nos artigos 74.º e 78.º, entre outros).

Nos termos do Regime Geral do Ilícito de Mera Ordenação Social, constitui contraordenação todo o facto ilícito e censurável que preencha um tipo legal no qual se comine uma coima. Para efeitos do RJCE, contraordenação económica é «todo o facto ilícito e censurável que preencha um tipo legal correspondente à violação de disposições legais e regulamentares, relativas ao acesso ou ao exercício, por qualquer pessoa singular ou coletiva, de atividades económicas nos setores alimentar e não alimentar e para o qual se comine uma coima» (artigo 1.º do RJCE).

O RJCE contém vários aspetos não previstos no regime geral, como é, desde logo, a classificação das contraordenações económicas em função da sua gravidade, como «leves», «graves» e «muito graves». Por outro lado, faz depender os limites mínimos e máximos das coimas aplicáveis da natureza do autor – se pessoa singular ou coletiva e, neste caso, dependendo da sua dimensão: micro empresa (menos de 10 trabalhadores), pequena empresa (entre 10 e 49 trabalhadores), média empresa (entre 50 e 249 trabalhadores) e grande empresa (250 ou mais trabalhadores), sendo equiparadas a micro empresas as fundações, as pessoas coletivas de utilidade pública e as freguesias e equiparados a pequenas empresas os municípios e as restantes pessoas coletivas de direito público.

O artigo 18.º define os limites mínimos e máximos das coimas, que variam, em termos absolutos, entre 150 e 90 000 euros, conforme quadro abaixo:

Contraordenação	Limites da coima	Agente				
		Pessoa singular	Pessoa coletiva			
			micro	pequena	média	grande
leve	mínimo	150 €	250 €	600 €	1 250 €	1 500 €
	máximo	500 €	1 500 €	4 000€	8 000 €	12 000 €
grave	mínimo	650 €	1 700 €	4 000 €	8 000 €	12 000 €
	máximo	1 500 €	3 000 €	8 000 €	16 000 €	24 000 €
muito grave	mínimo	2 000 €	3 000 €	8 000 €	16 000 €	24 000 €
	máximo	7 500 €	11 500€	30 000 €	60 000 €	90 000 €

Na fixação da coima concretamente aplicável, são tomados em conta o incumprimento de quaisquer recomendações constantes de auto ou notificação e a prática pelo agente de atos de coação, falsificação, ocultação ou dissimulação tendentes a dificultar a descoberta da verdade, bem como a conduta anterior e posterior à prática dos factos e as exigências de prevenção (artigo 21.º). Os artigos 22.º e 23.º preveem situações que determinam uma agravação especial das coimas (para o dobro dos seus limites mínimos e máximos) e uma atenuação especial das mesmas.

Por outro lado, é criado o regime da reincidência (artigo 24.º), estabelecendo-se que é punido como reincidente quem cometer uma contraordenação económica depois de ter sido condenado, por decisão definitiva ou sentença transitada em julgado, por outra contraordenação do mesmo tipo (questão relativamente à qual há quem suscite dúvidas de constitucionalidade, na medida em que não é expressamente mencionada na autorização legislativa ao abrigo da qual o RJCE é aprovado⁵).

Tal como determinado no artigo 8.º, as contraordenações económicas são punidas a título de dolo e, nos casos expressamente previstos, também a título de negligência. Neste caso, os limites mínimos e máximos aplicáveis são reduzidos para metade. Também a tentativa é punível, embora apenas relativamente a contraordenações graves e muito graves, sendo os limites mínimos e máximos aplicáveis reduzidos para metade.

⁵ AMORIM, Cláudia, e SERRANO, Rita, [O Novo Regime Jurídico das Contraordenações Económicas: Aspetos de cariz sancionatório](#), consultado a 22/12/2022.

Para além das coimas, está previsto (artigo 28.º) um conjunto de sanções acessórias, como a perda, a favor do Estado ou de outra entidade, dos bens implicados na contraordenação, ou a determinação da publicidade da condenação.

Outra das novidades introduzidas pelo RJCE face ao regime geral consiste na previsão expressa de que as pessoas coletivas são responsáveis pelas infrações cometidas em atos praticados, em seu nome ou por sua conta, e desde que no exercício das funções ou por causa delas: pelos titulares dos seus órgãos sociais ou dos cargos de direção e chefia, pelos seus trabalhadores e por mandatários e representantes, conforme previsto no artigo 7.º, n.º 2 (não obstante o regime geral das contraordenações não prever essa extensão de responsabilidade, a jurisprudência tem ido nesse sentido – veja-se, por exemplo, o [Acórdão](#) do Tribunal da Relação de Coimbra de 13 de outubro de 2021, proferido no processo n.º 3682/20.3T9LRA.C1).

Os artigos 36.º a 40.º preveem o regime de prescrição do procedimento (cinco anos para as contraordenações graves e muito graves e três anos para as leves) e das coimas (três anos para as contraordenações graves e muito graves e dois anos para as leves), bem como as respetivas interrupções e suspensões.

Relativamente às infrações leves prevê-se a possibilidade de, ao invés de uma coima, ser proferida uma decisão de admoestação (artigo 25.º). Está ainda prevista a possibilidade de o procedimento não ser prosseguido, sendo substituído por uma advertência, que não constitui uma decisão condenatória (artigo 56.º), mas também apenas quando esteja em causa infração leve. Para tanto, exige-se que o infrator não tenha sido advertido ou condenado nos últimos três anos por uma contraordenação económica. Esta constitui outra novidade do RJCE face ao regime geral.

As competências de fiscalização, instrução e decisão dos processos de contraordenação são cometidas às entidades administrativas e policiais previstas na lei, sendo subsidiariamente competente a [Autoridade de Segurança Alimentar e Económica](#) (artigo 41.º). Nos termos do artigo 42.º, esta (ou a autoridade administrativa que for competente no caso) tem livre acesso aos estabelecimentos e locais onde se exercem, ou se suspeita que se exercem, as atividades objeto de ação de fiscalização, estando os responsáveis pelos mesmos obrigados a facultar a entrada e a permanência àquela autoridade e a apresentar-lhe, imediatamente ou no prazo que for determinado, os elementos ou informações que lhes forem solicitados. Por outro lado, havendo fundadas

suspeitas da prática de contraordenação muito grave no domicílio ou da existência no mesmo de meios de prova, pode ser realizada busca domiciliária, mediante consentimento prévio do visado ou autorização judicial prévia. Para além disso, a autoridade administrativa pode ordenar as medidas cautelares previstas nos artigos 48.º e 49.º, nas situações aí previstas.

Diferentemente do regime geral das contraordenações e de outros regimes, a cobrança coerciva de coimas é feita em processo de execução fiscal, pela Autoridade Tributária e Aduaneira, podendo ser atribuída aos agentes de execução. Também novidade é a possibilidade de redução em 20% do montante mínimo da coima, independentemente da classificação da infração, nas situações de pagamento voluntário, anterior à decisão administrativa ou, ainda, o pagamento de custas pela metade quando o arguido realize o pagamento durante o prazo concedido para apresentação de defesa (artigo 47.º, n.ºs 2 e 4).

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

- **Âmbito internacional**

- Países analisados**

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a Espanha.

ESPANHA

No âmbito da temática em apreço na presente iniciativa legislativa, cumpre relevar o enquadramento legal decorrente da [*Ley 12/2012, de 26 de diciembre*](#)⁶, *de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios*, que define no seu [*Título III*](#), o regime sancionatório relativo ao incumprimento das medidas para o início e o exercício de determinadas atividades económicas.

⁶ Texto consolidado retirado do sítio da Internet do *boe.es*. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Espanha são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 23.12.2022.

Neste âmbito, identificam-se as disposições relativas à sujeição ao regime de fiscalização ([artículo 5](#)), as medidas provisórias com vista a melhorar e garantir a eficácia do procedimento ([artículo 25](#)), as ações de colaboração da Administração Central com as Administrações Locais competentes ([Disposición adicional primera](#)), assim como a habilitação legal das entidades colaboradoras na monitorização do cumprimento dos requisitos legais ([Disposición adicional segunda](#)).

O presente quadro sancionatório é complementado, em tudo o que não esteja aí previsto, pela [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#).

No âmbito da [Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado](#), também se relevam as seguintes disposições:

- O [artículo 5](#), relativo à verificação do princípio da necessidade e proporcionalidade da atuação das autoridades competentes (temática também desenvolvida nos termos do [artículo 17](#));
- O [artículo 7](#), relativo ao *Principio de simplificación de cargas*, por forma a impedir que custos de contexto que incumbem sobre os agentes económicos não deverão ser superiores os custos que decorreriam da intervenção de uma única autoridade pública;
- O [artículo 21](#), relativo à atuação das autoridades competentes, na supervisão dos agentes económicos;
- O [artículo 28](#), relativo a mecanismos adicionais de eliminação de obstáculos ou barreiras, detetados pelos agentes económicos, pelos consumidores e pelos utentes; e
- A [Disposición adicional novena](#), relativa à criação do *Observatorio de Buenas Prácticas Regulatorias*.

Finalmente, cumpre ainda relevar a [Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas](#), nomeadamente no que concerne à melhoria da regulação das atividades económicas, à eliminação de obstáculos ao desenvolvimento das atividades económicas e à redução da morosidade de procedimentos.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Na consulta efetuada à base de dados da Atividade Parlamentar (AP) foi identificado o [Projeto de Lei n.º 408/XV/1 \(IL\)](#) -*Redução do valor das coimas por contraordenações económicas e criação do escalão de contraordenações muito leves (Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 9/2021, de 29 de janeiro)*, versando sobre matéria idêntica à da iniciativa em análise, e estando igualmente agendado, para discussão na generalidade, a 12/01/2023.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Excetuando a referência efetuada à [Lei n.º 2/2020, de 31 de março](#) (Orçamento do Estado para 2020), com origem na [Proposta de Lei n.º 5/XIV/1.ª](#) *Aprova o Orçamento do Estado para 2020*, efetuada pesquisa sobre a mesma base de dados, não foram identificados quaisquer antecedentes parlamentares na passada legislatura, em matéria análoga ou conexa com o objeto da presente iniciativa.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

- **Consultas facultativas**

Atento o objeto da iniciativa, em sede de apreciação na especialidade, poderá ser pertinente consultar a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE).