



Projeto de Lei n.º 597/XII/3.ª

Altera o regime que institui o ilícito de mera ordenação social e reforça as condições da sua efetividade, designadamente no domínio das prescrições, constituindo a 5.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro

Exposição de Motivos

A presente iniciativa legislativa promove a revisão do regime geral do ilícito de mera ordenação social, constituindo a 5.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro. Não se tratando de uma modificação global, as propostas de alteração em causa, assumindo uma abrangência muito diversificada deste regime, visam atualizar e adequar alguns aspetos do procedimento sancionatório a novas dinâmicas processuais de crescente complexidade associadas a vários tipos de contraordenações praticadas em domínios de relevante impacto social e económico, e ora constatadas pelos diferentes aplicadores. Estas alterações pretendem, assim, complementar decisivamente os efeitos funcionais positivos, também a este nível, decorrentes da recente entrada em funcionamento do novo tribunal da concorrência, regulação e supervisão.

Com vista a inibir estratégias processuais dilatórias e a anular fragilidades que suscitam ineficácia na aplicação de sanções, atende-se aos regimes de prescrição, de arrolamento de testemunhas e promoção de prova, e de interposição de recursos, abre-se o caminho para o aprofundamento dos regimes de justiça restaurativa e de proteção dos consumidores, e reconhece-se a especificidade dos procedimentos instruídos por entidades administrativas independentes com funções de regulação.

Concretamente, procede-se, desde logo, ao acerto do prazo mínimo de prescrição de um ano passando-o para dois anos, fazendo relevar a importância de sancionar as infrações contraordenacionais menos graves com uma maior responsabilização das autoridades

administrativas no sentido de que se não precluda, pelo decurso da prescrição, a responsabilidade aplicativa do direito contraordenacional.

Mantendo o quadro de referência atual dos restantes prazos de prescrição, procede-se a uma alteração estrutural adotando-se um sistema dualista que separa a fase administrativa da fase jurisdicional, assumindo para ambas as fases contagens próprias dos prazos de prescrição, e estabelecendo-se adequadas regras de suspensão.

Com efeito, em fase administrativa, admite-se a suspensão da prescrição por prazo ilimitado nos casos em que o procedimento estiver pendente por força da não entrega de elementos legitimamente solicitados ou de violação do dever de colaboração com a autoridade administrativa. Em fase jurisdicional, o prazo de prescrição passa a suspender-se até dois anos, nos casos em que tenha ocorrido interposição de recurso da decisão judicial ou qualquer forma de impugnação ou incidente suspensivo da instância, o que abrange também os recursos para o Tribunal Constitucional. Por outro lado, nos casos em que o facto correspondente foi ocultado pelo agente em violação de dever legal de informação, o prazo prescricional não se inicia.

Ao nível do regime probatório, passa a impor-se o limite de testemunhas de cinco por infração e vinte no total, à semelhança do que sucede com o código de processo penal e, nos casos em que que ocorra impugnação judicial, toda a prova validamente produzida na fase administrativa passa ser tida como relevante em julgamento e sujeita à livre apreciação do juiz.

Também o regime de recurso das decisões condenatórias é revisto com a introdução de prazo de 5 dias para remessa do recurso de impugnação do agente pelo Ministério Público ao juiz e, no caso de decisões das entidades administrativas independentes com funções de regulação, a previsão do prazo de 30 dias para a remessa direta por estas entidades ao tribunal competente prescindindo-se da intervenção intercalar do Ministério Público, à semelhança do que se prevê nos recursos de sanções aplicadas pela prática de infrações tributárias.

Nos referidos casos de recurso de impugnação de decisões de entidades administrativas independentes com funções de regulação, nas quais se inclui o Banco de Portugal e a Entidade

Reguladora para a Comunicação Social, o efeito suspensivo do recurso passa a depender da prestação de garantia no valor de metade da coima aplicada, com exceção das situações de comprovada insuficiência de meios, também à semelhança do que sucede no regime das infrações tributárias.

Inclui-se ainda um novo dispositivo legal, de grande significado, que atribui às mencionadas entidades administrativas independentes com funções de regulação a incumbência de, ao nível dos respetivos regimes contraordenacionais, assumirem de pleno as competências previstas no artigo 47.º da Lei 67/2013, de 28 de agosto, orientadas para a justiça restaurativa e proteção do consumidor.

É também clarificado o regime penal aplicável aos agentes que, no âmbito da instrução do processo de contraordenação, faltem à obediência devida a ordem de autoridade administrativa legalmente fundamentada e regularmente comunicada, considerando-se estar em causa a prática do crime de desobediência qualificada conforme previsto no Código Penal.

Em suma, com as alterações cirúrgicas ora elencadas e plasmadas no presente diploma, pretende-se promover, no imediato, o robustecimento e a eficácia prática de um regime sancionatório de inequívoca relevância para o interesse público, travando-se a possível degradação da sua credibilidade provocada por uma menor adaptação a novas realidades, reforçando-se, desta feita, o combate à impunidade e as condições para uma maior efetividade tanto das decisões das entidades administrativas, especialmente as que desempenham funções de regulação, como do sistema de Justiça.

Foram ponderados os importantes contributos que resultaram das audições conjuntas a este propósito, promovidas na Assembleia da República pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, e pela Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, nomeadamente, da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, do Banco de Portugal, do Conselho Superior de Magistratura.

Nestes termos, ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, as Deputadas e os Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista apresentam o seguinte Projeto de Lei:

Artigo 1.º

Objeto

A presente lei procede à alteração do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, com as modificações previstas no Decreto-Lei n.º 356/89, de 17 de outubro, no Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de setembro, no Decreto-Lei n.º 323/2001, de 17 de dezembro e na Lei n.º 109/2001, de 24 de dezembro, que institui o ilícito de mera ordenação social e respetivo processo e estabelece regras visando a sua efetiva aplicação.

Artigo 2.º

Alteração ao regime que institui o ilícito de mera ordenação social e o respetivo processo
Os artigos 27.º, 28.º, 44.º e 72.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, com as alterações indicadas no artigo 1.º da presente lei, passam a ter a seguinte redação:

«Artigo 27.º [...]

1 - [anterior corpo do artigo]:

- a) [...];
- b) [...];
- c) Dois anos, nos restantes casos.

2 - Sem prejuízo das demais regras legais relativas à contagem do prazo de

prescrição, este não corre enquanto se tiver verificado que o facto correspondente foi ocultado pelo agente em violação dos deveres de informação a que estava legalmente obrigado.

Artigo 27.º - A
Suspensão da prescrição em fase administrativa

- 1 - [...]:
 - a) [...];
 - b) [...];
 - c) Estiver pendente em caso de não entrega dos elementos solicitados, em violação dos deveres de informação e de colaboração com a autoridade administrativa.
- 2 - No caso previsto na alínea b) do número anterior, a suspensão não pode ultrapassar seis meses.
- 3 - Nos casos previstos nas alíneas a) e c) a suspensão corre por prazo ilimitado.

Artigo 28.º

[...]

- 1 - [...].
- 2 - [...].
- 3 - A prescrição do procedimento em fase administrativa tem sempre lugar quando, desde o seu início e ressalvado o tempo de suspensão aplicável, tiver decorrido o prazo da prescrição acrescido de metade.

- 4 - Nos casos de impugnação judicial, a prescrição do procedimento tem lugar quando, desde a interposição de recurso, tiver decorrido prazo de prescrição de duração igual ao referido no artigo 27.º

Artigo 44.º

[...]

- 1 - Podem ser arroladas testemunhas até ao limite de cinco por cada infração e de vinte no total.
- 2 - O limite do número de testemunhas pode ser ultrapassado desde que tal se afigure necessário para a descoberta da verdade material quando o procedimento for declarado de excecional complexidade.
- 3 - [anterior corpo do artigo].»

Artigo 62.º

[...]

- 1 - Recebido o recurso, e no prazo de cinco dias, deve a autoridade administrativa enviar os autos ao Ministério Público que, em igual prazo, os tornará presentes ao juiz, valendo este ato como acusação.
- 2 - [...].

Artigo 72.º

[...]

- 1 - Toda a prova validamente produzida na fase administrativa do processo é tida como relevante em julgamento e sujeita à livre apreciação do juiz que

determina o âmbito da prova a produzir.

- 2 - Sem prejuízo do número anterior, o Ministério Público promove a prova em relação a factos considerados relevantes para a decisão.
- 3 - A autoridade administrativa recorrida pode oferecer qualquer prova complementar, arrolar testemunhas, quando ainda o não tenham sido, ou indicar os elementos que repute conveniente ainda obter.

Artigo 3.º

Aditamento ao regime que institui o ilícito de mera ordenação social

Aditam-se ao regime previsto no Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, com as alterações indicadas no artigo 1.º da presente lei, os artigos 28.º - A, 49.º -A, 59.º - A e 97.º com a seguinte redação:

«Artigo 28.º - A

Suspensão da prescrição em fase jurisdicional

Nos casos em que tenha ocorrido interposição de recurso da decisão judicial ou qualquer outra forma de impugnação ou incidente suspensivo da instância, o prazo de prescrição suspende-se pelo período não superior a dois anos.

Artigo 49.º - A

Dever de obediência

Quem, no âmbito da instrução do processo de contraordenação, faltar à obediência devida a ordem de autoridade administrativa legalmente fundamentada e regularmente comunicada, incorre na prática do crime de desobediência qualificada, previsto e punível nos termos do artigo 348.º do Código Penal.

Artigo 59.º - A

Natureza do recurso de decisões de entidades administrativas independentes

- 1 - Relativamente a decisões de entidades administrativas independentes com funções de regulação, o recurso de impugnação previsto no artigo anterior só tem efeito suspensivo se o recorrente no prazo de 20 dias prestar garantia, no valor de metade da coima aplicada, salvo se demonstrar, em igual prazo, que não a pode prestar, no todo ou em parte, por insuficiência de meios.
- 2 - O disposto no número anterior é também aplicável aos recursos de decisões do Banco de Portugal e da Entidade Reguladora para a Comunicação Social.

Artigo 97.º

Justiça restaurativa e proteção do consumidor

As entidades administrativas independentes com funções de regulação a que se refere a Lei n.º 67/2013, 28 de agosto, incluindo o Banco de Portugal e a Entidade Reguladora da Comunicação Social, assumem, de pleno, no respetivo âmbito estatutário, as competências previstas no artigo 47.º da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.»

Artigo 4.º

Aplicação das regras de prova

Os artigos 44.º e 72.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, na redação prevista no artigo 2.º da presente lei, consideram-se derogados pelos regimes especiais de contraordenação sempre que dos mesmos resultem disposições mais restritivas.



Artigo 5.º

Remessa para o tribunal competente pelas entidades reguladoras

- 1 - Recebido recurso de decisões condenatórias das entidades administrativas independentes com funções de regulação, incluindo o Banco de Portugal e a Entidade Reguladora da Comunicação Social, são os mesmos remetidos por estas entidades, no prazo de 30 dias, para o tribunal competente.
- 2 - Da remessa referida no número anterior é feita, no mesmo prazo, notificação ao Ministério Público.

Artigo 6.º

Harmonização de regimes contraordenacionais

Deve o Governo, no prazo de 180 dias, apresentar à Assembleia da República proposta de lei que atualize e harmonize as regras procedimentais e processuais aplicáveis pelas diversas entidades administrativas com o regime geral das contraordenações nas situações de abertura, tramitação e aplicação de sanções de natureza contraordenacional, tanto em fase administrativa como jurisdicional.

Artigo 7.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no 1.º dia do mês seguinte à data da sua publicação.

As Deputadas e os Deputados,