

RELATÓRIO DE PESQUISA

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROCEDIMENTO ACUSATÓRIO E DA APLICAÇÃO DE SANÇÕES CONTRA AS INFRACÇÕES ADMINISTRATIVAS



PLANO

I. Introdução

II. Questões sobre o RGIA

A) *Aplicação subsidiária de legislação*

B) *Regime material*

1. Noção de infracção administrativa

2. Sanções principais

3. Sanções acessórias

4. Valoração da culpa e tratamento diferenciado dos bens objecto de tutela

5. Prática reiterada de infracções

5.1. Sucessão de infracções, infracções repetidas e infracções continuadas

5.2. Reincidência

5.3. Concurso de infracções

6. Interrupção dos prazos de prescrição do procedimento

C) *Regime Procedimental*

1. Competência

2. Medidas provisórias ou cautelares

3. Auto de notícia e auto de acusação

4. Identificação do infractor e dever de colaboração

5. Notificações

6. Contestação, audiência e defesa

7. Não residentes da RAEM

8. Forma do acto a utilizar para aprovar o novo RGIA

III. Conclusões

Abreviaturas

Abreviatura	Assunto	Diploma
RAVGT	Regime das agências de viagens, guias e transferistas	DL 48/98/M, com as alterações e os aditamentos aprovados pelo REGA 42/2004, de 30 de Dezembro
RGEP	Regime geral dos espaços públicos	Aprovado pelo REGA 28/2004, de 16 de Agosto
LIIE	Lei da Imigração Ilegal e da Expulsão	L 6/2004, de 02 de Agosto
RPTI	Regulamento sobre a proibição do trabalho ilegal	REGA 17/2004, de 14 de Junho
RSIAC	Regime sancionatório das infracções cometidas por passageiros desordeiros, indisciplinados ou perturbadores e do transporte de artigos proibidos a bordo de aeronaves civis	REGA 31/2003, de 29 de Setembro
LCE	Lei do comércio externo	L 7/2003, de 23 de Junho
REPAR	Regulamento sobre a entrada, permanência e autorização de residência	REGA 5/2003, de 14 de Abril
RIAGPE	Regulamento de segurança relativo à instalação de aparelhos a gás com potências elevadas	Aprovado pelo REGA 26/2002, de 16 de Dezembro
RPSI	Regime de acesso e exercício da actividade de prestação de serviços de internet	REGA 24/2002, de 4 de Novembro
RIET	Regime da instalação e operação de infra-estruturas externas de telecomunicações	REGA 16/2002, de 12 de Agosto
RAMS	Regime jurídico do exercício da actividade de mediação de seguros	DL 38/89/M, com as alterações e os aditamentos aprovado pelo Rega 27/2001, de 12 de Novembro
REJFAC	Regime jurídico da exploração de jogos de fortuna ou azar em casino	L 16/2001, de 24 de Setembro
LOCCAC	Lei Orgânica do Comissariado Contra a Corrupção	L 10/2000, de 14 de Agosto
CPA	Código do Procedimento Administrativo	Aprovado pelo DL 57/99/M, de 11 de Outubro (Revogado parcialmente pelo DL 110/99/M, de 13 de E Dezembro)
CPC	Código de Processo Civil	Aprovado pelo DL 55/99/M, de 8 de Outubro, alterado pelas L 9/1999, de 20 de Dezembro, e L 9/2004, de 16 de Agosto
RGIA	Regime geral das infracções administrativas e respectivo procedimento	DL 52/99/M, de 4 de Outubro
RPCFV	Regime do comércio e indústria de programas de computador, fonogramas e videogramas	DL 51/99/M, de 27 de Setembro, com alterações introduzidas pela L 11/2001.
RLA	Regime do licenciamento administrativo de determinadas actividades económicas	DL 47/98/M, de 26 de Outubro, com alterações introduzidas pela L 10/2003.
RAS	Regime de acesso e exercício à actividade seguradora	DL 27/97/M, de 30 de Junho
RPLT	Regime de prevenção e limitação do tabagismo	L 21/96/M, de 19 de Agosto
RAHS	Regime de actividade hoteleira e similar	DL 16/96/M, de 1 de Abril
RPTP	Regime de proibição do uso e detenção de telefones portáteis e equipamentos similares nos recintos de corridas de animais	DL 67/95/M, de 18 de Dezembro
CP	Código Penal de Macau	Aprovado pelo DL 58/95/M, de 14 de Novembro
RPCRA	Regime de prevenção e controlo do ruído ambiental	DL 54/94/M, de 14 de Novembro
RSRO	Regime sancionatório pelo incumprimento das disposições legais que regulam o ruído ocupacional	DL 48/94/M, de 5 de Setembro
CE	Código de Estrada	DL 16/93/M, de 28 de Abril
RGGPL	Regulamento das garrafas de gases de petróleo liquefeitos	Aprovado pelo DL 8/93/M, de 1 de Março
RRGA	Regime da rotulagem dos géneros alimentícios prontos a serem fornecidos ao consumidor final	DL 50/92/M, de 17 de Agosto
REPAF	Regime do exercício das profissões e das actividades farmacêuticas	DL 58/90/M, de 19 de Setembro
RIT	Regulamento da inspecção do trabalho	Aprovado pelo DL 60/89/M, de 18 de Setembro

I – Parte

Introdução

O RGIA¹ teve a intenção de criar um núcleo imperativo mínimo de normas substantivas e procedimentais dos ilícitos de natureza administrativa, deixando para a legislação avulsa a tarefa de tipificar as condutas ilícitas e de as regulamentar. Este diploma teve a preocupação de, reconhecendo uma tendência para descriminalizar condutas menos graves que não merecem tutela penal, não estabelecer um regime procedimental próximo do direito processual penal, mas porventura terá pecado por defeito ao não definir certas regras procedimentais que confirmem uma maior efectividade à aplicação das infracções administrativas, dificultando assim o procedimento no plano prático.

Na verdade, ao longo dos últimos anos, quer pelas queixas recebidas, quer pelas pesquisas sobre o funcionamento dos serviços, realizadas junto de alguns Serviços Públicos, foram detectados vários problemas relativos ao regime procedimental das infracções administrativas, nomeadamente, quanto à morosidade do próprio processo, especialmente na fase da notificação inicial dos infractores (**para apurar a sua identidade, por exemplo**), da audiência e defesa dos infractores² e da execução coerciva da sanção ou sanções acessórias aplicadas, acabando em alguns casos por se esgotarem os prazos de prescrição previstos. Também, a inacção dos aplicadores da lei (pessoal de fiscalização) deriva, muitas vezes, da insuficiência de meios de actuação de índole preventiva ou cautelar (**como a não previsão da aplicação do selo aos estabelecimentos de comidas e bebidas com ordem de encerramento**) e o princípio *non bis in idem*, expressamente previsto no RGIA, nem sempre é rigorosamente cumprido.³

Do ponto de vista dos próprios Serviços e Entidades Públicas, o actual Rgia não é

¹ Vide “Abreviaturas”.

² Por exemplo, nos processos por infracção administrativa instaurados pelo IACM, são frequentes os casos em que a fase da notificação do infractor para comparência na audiência se prolonga por mais de 2 ou 3 meses, uma vez que o serviço percorre todas as modalidades de notificação, com as delongas que estas comportam, até chegar à notificação edital.

³ Por exemplo, na aplicação a empresários em nome individual da sanção prevista para a infracção administrativa por trabalho ilegal após estes terem sido condenados pelo crime de emprego ilegal.

suficientemente capaz de resolver problemas, tais como o da identificação do infractor, nem oferece expeditas formas de notificação. Também o direito de audiência dos interessados é garantido, mas raramente exercido, até porque é, em alguns casos, impraticável, nomeadamente nos actos ou procedimentos de massa (como a entrega de modelos ou impressos à Administração fiscal), que traduzem obrigações legais para cujo cumprimento a lei impõe um determinado prazo. Estes tipos de processos são complexos e, por vezes, é difícil valorar a reincidência.

Por outro lado ainda, a legislação avulsa, que tipifica infracções administrativas e regras procedimentais próprias, nem sempre contém uma regulamentação clara, o que, para além de dificultar o trabalho daqueles que aplicam a lei, tem dado azo a que surjam interpretações diferentes entre os Serviços e Entidades Públicas.

Além disso, face à insatisfação sentida quer pela população em geral quer pela própria Administração perante a pouca eficácia das medidas sancionatórias e preventivas, têm sido criados diplomas avulsos que pretendem suprir estas dificuldades. Entre eles, poder-se-á destacar o Regime dos Espaços Públicos aprovado por Regulamento Administrativo, que veio introduzir várias inovações em matéria de sanções e respectivos procedimentos, colidindo inevitavelmente com os direitos e liberdades dos cidadãos, sendo de realçar as disposições sobre o regime de imputabilidade, que não se configuram harmonizadas com o disposto no regime geral civil e penal, actualmente em vigor; a introdução de outras sanções principais, para além da multa; e a inclusão, no elenco das sanções acessórias, de medidas que podem ser para os seus destinatários mais gravosas do que a própria sanção principal – como, por exemplo, a sanção acessória da suspensão de eficácia das autorizações, licenças ou alvarás.

Esta matéria, dada a sua natureza, carece de maior protecção legal, pelo que a sua regulação deverá verificar-se em sede mais adequada, nomeadamente ao abrigo de um diploma legal de hierarquia superior, como é o caso do próprio Regime Geral das Infracções Administrativas, a fim de evitar que a matéria dos direitos e liberdades sejam regulamentadas sob forma inadequada. Repare-se, por exemplo, que, mesmo no âmbito do Código Penal, não obstante este estabelecer que nenhuma pena acessória pode

envolver como efeito necessário a perda de direitos civis, profissionais ou políticos, se faz depender da lei a correspondência a certos crimes da proibição de determinados direitos ou profissões⁴. Também é o Código Penal que fixa expressamente a duração admissível da interdição do exercício de actividade profissional, comercial ou industrial⁵, o que reflecte o cuidado do legislador em regulamentar estas matérias através da lei, mesmo se se tratando de infracções de natureza criminal cuja gravidade é superior à das infracções administrativas.

A par destas preocupações, não é demais sublinhar que, em termos comparativos, o processo contravencional, apesar da sua natureza criminal e das sanções previstas serem mais severas, é um processo mais célere do que o processo por infracção administrativa, facto que leva a despertar na população suspeições quanto à morosidade e à ineficácia dos procedimentos sancionatórios.

Daí ter-se sentido a necessidade de elaborar o presente trabalho de estudo e pesquisa sobre o procedimento acusatório e da aplicação das sanções contra as infracções administrativas.

Acrescenta-se que muitas das sugestões formuladas no presente projecto não são mais do que soluções já preconizadas em leis avulsas vigentes, uma vez que, além de inovadoras, demonstram serem eficazes na resolução de alguns dos problemas e dificuldades acima referidas, pelo que merecem ser ponderadas e introduzidas no regime geral de forma a regular eficazmente os diversos procedimentos promovidos pelos Serviços e Entidades Públicas.

II- Parte

Questões sobre o RGIA

A) Aplicação subsidiária de legislação

⁴ vd. art. 60º do CP.

⁵ vd. art. 92º do CP.

A actual versão do RGIA prevê a aplicação subsidiária dos *princípios gerais do direito e do processo penal*. Essa aplicação é sucessiva, só sendo chamada à colação quando as disposições do RGIA ou do Código do Procedimento Administrativo (CPA) não permitam dar uma resposta adequada à questão⁶.

Todavia, constata-se que as remissões para o Código Penal (CP) e para o Código do Processo Penal (CPP), por um lado, e para o CPA, por outro, impõem a interpretação das suas disposições, tornando o processo de infracção administrativa menos célere, e que, por vezes, a interpretação das mesmas disposições difere de serviço para serviço, impedindo, por isso, a uniformização da sua aplicação. Este problema agrava-se quando os aplicadores da lei detêm a adequada formação para fazer este trabalho de interpretação e integração de lacunas.

Sugere-se, deste modo, que se evitem tais remissões “**múltiplas**”.

B) Regime material

1. Noção de infracção administrativa

Como se refere no prefácio do RGIA «*O legislador tem vindo a sentir uma crescente necessidade de prever ilícitos de natureza não penal, civil ou disciplinar, não só em razão da tendência para descriminalizar certas condutas que não merecem tutela penal mas também em função da progressiva tipificação de infracções meramente relacionadas com regulamentação administrativa.*

Existem presentemente no ordenamento jurídico de Macau numerosos diplomas legais que prevêm ilícitos que não podem ser qualificados de crimes ou de contravenções nem têm natureza civil ou disciplinar.

(...)O seu regime geral, que agora se estabelece, não se pretende tributário dos direitos penal ou processual penal, não obstante recorrer, inevitavelmente, a alguns conceitos usualmente utilizados naquele âmbito; ancora-se, antes, fortemente, no direito

⁶ Vide art.º 3.º, n.º 3 do RGIA.

administrativo».

Dada a intenção do legislador de «*desgradação de um qualquer ilícito até então tipificado como crime*» e a consequente necessidade de estabelecer uma «*ordem decrescente de dignidade penal dos bens jurídicos*», o artigo 123.º do CP define a contravenção como «*o facto ilícito que unicamente consiste na violação ou na falta de observância de disposições preventivas de leis ou regulamentos*» (n.º 1).

Porém, «*o facto ilícito que unicamente consista na violação ou na falta de observância de disposições preventivas de leis ou regulamentos*» volta a ser a definição atribuída à infracção administrativa no RGIA⁷.

Daí que estejamos perante um problema: não há diferença entre a delimitação do âmbito da «*contravenção*» prevista no CP e a definição de «*infracção administrativa*» estabelecida no RGIA.

Não é, pois, de estranhar que, para acentuar o carácter administrativo do regime das infracções administrativas, o RGIA, no seu artigo 2.º, por um lado, ponha o assento tónico na *multa*⁸, que deste modo surge como sanção principal, para o afastar do Direito Penal, que gira à volta da pena de *prisão*⁹, por outro lado, afasta a possibilidade de *convertibilidade da multa em prisão*, para assim se distinguir da contravenção.

No entanto, julgamos não ser conveniente basear-se no critério da «*convertibilidade da multa em prisão*» para proceder à distinção entre infracção administrativa e contravenção, na medida que neste ultimo ilícito também a regra geral é

⁷ Vide art.º 2.º, n.º 1, do RGIA.

⁸ Para além deste propósito, o legislador pretendeu que a sanção pecuniária não fosse designada de “coima” (como o é em Portugal no âmbito das contra-ordenações), adoptando, assim, a denominação vigente de multa, o que tem a vantagem de não ter de se alterar, neste ponto, a legislação que actualmente vigora.

⁹ Veja-se a 2ª parte do n.º 2 do art. 2 do RGIA, a contrário sensu.

de que a convertibilidade é proibida¹⁰ salvo em situações excepcionais¹¹ legalmente previstas.

Também não se justifica a adopção do critério da «*multa como sanção principal*» para identificar a infracção administrativa. Repare-se que, no enquadramento jurídico vigente, há lugar à aplicação de outras sanções principais à infracção administrativa, embora a multa continue a ter predominância. Com efeito, de entre as sanções principais determinadas na legislação avulsa vigente que regula as infracções administrativas, a advertência¹² e a prestação de serviço cívico¹³ podem ser qualificadas como sanções principais, substitutas da multa¹⁴.

Até agora, chega-se naturalmente à conclusão que o RGIA em vigor não define um conceito claro da infracção administrativa.

2. Sanções principais

Dada a existência de legislação avulsa que consagra penas principais que não a multa, como vimos atrás, sugere-se que no RGIA, aquando da sua revisão, seja fixado o elenco das sanções principais aplicáveis à infracção administrativa ou, em alternativa, seja prevista a possibilidade de a legislação avulsa prescrever outros tipos de sanção principal, para além da multa, por forma a evitar eventuais situações de conflito entre a legislação avulsa em questão e o RGIA.

Por outro lado, convém enunciar no RGIA as restrições ou os pressupostos da aplicação das diversas sanções principais, estabelecendo-se, por exemplo, que a aplicação

¹⁰ Vide art.º 125, n.º 1, do CP.

¹¹ É o caso do disposto no art.º 71.º do CE, que prevê que a multa, enquanto sanção principal, pode ser convertida em prisão por decisão do tribunal.

¹² Vide art.º 59.º, alínea a) do RAHS, onde a advertência, a par da multa, surge como um dos tipos de sanção aplicável, embora não sejam estabelecidos os pressupostos para a sua aplicação.

¹³ Vide art.º 38.º, n.º 3, do RGEP.

¹⁴ Importa referir que a «*substituição da multa*» não se deve confundir com a «*atenuação da multa*», prevista no artigo 25.º da LCE: «*As multas previstas na presente lei podem ser atenuadas ou não aplicadas quando o valor das mercadorias for diminuto e a infracção revestir carácter ocasional.*»

de alguns tipos de sanção principal é limitada aos infractores que preencham certos requisitos¹⁵ (restrições positivas), ou que determinados tipos não se aplicam aos infractores que se encontrem em situações previamente definidas¹⁶ (restrições negativas). O objectivo é o de facultar a aplicação subsidiária das sanções no caso de a legislação avulsa não dispor nesse sentido¹⁷. Paralelamente, a legislação avulsa não poderá transpor o quadro dos pressupostos estabelecidos pelo RGIA que sejam de observância obrigatória na aplicação de alguns tipos de sanção principal. Assim, se evitam os problemas resultantes da adopção de critérios diferentes pelos órgãos de execução da lei, em razão do amplo poder discricionário que lhes é atribuído, na tomada da decisão sobre a aplicação concreta de sanções, especialmente no referente à escolha da sanção principal.

3. *Sanções acessórias*

Mais do que o alargamento do elenco das *sanções principais*, deverá atribuir-se especial atenção às *sanções acessórias*, que podem ter um efeito correctivo mais eficaz, não só nos casos em que a multa só por si se revele insuficiente, como ainda nos casos de *concurso de infracções*¹⁸ em que — como posteriormente veremos —, o princípio *non bis in idem* impede a aplicação da multa, apesar da pena criminal ter sido suspensa pelo Tribunal, como regra geral ocorre.

Convém também referir que, se bem que as sanções acessórias não causem directamente prejuízos pecuniários ao infractor, este vê muitas vezes serem afectados alguns dos seus direitos e liberdades. Por exemplo, censurar publicamente o infractor ou obrigá-lo a pedir desculpa publicamente poderá afectar de forma irreversível a sua dignidade, honra e bom nome perante a sociedade. A suspensão da actividade, ou o

¹⁵ Tal como dispõe o RGEF, no seu art. 50.º, n.º 2: «*Só os infractores residentes na RAEM podem aderir ao regime de prestação de serviço cívico.*»

¹⁶ Tal como dispõe o RGEF, no seu art. 51.º, n.º 4: «*No ano subsequente à data em que tiverem início as sessões formativas ou a prestação do trabalho, o infractor não pode requerer a adesão ao regime de prestação de serviço cívico por outra infracção, idêntica ou diversa, entretanto cometida.*»

¹⁷ Vide art.º 59.º, alínea a), do RAHS, que prevê a advertência, a par da multa, embora não estabeleça os pressupostos de aplicação.

¹⁸ Refere-se a um acto que constitui simultaneamente infracção administrativa e contração ou crime.

cancelamento da licença/autorização, poderá significar para o infractor limitações respeitantes a qualificações e liberdades no exercício da actividade comercial. Neste sentido, convém que as *sanções acessórias* acolhidas pelos *regulamentos administrativos* avulsos estejam também tipificadas no RGIA a fim prevenir eventuais preocupações¹⁹:

- a) Perda a favor da RAEM de objectos pertencentes ao agente;
- b) O dever de reposição da situação anterior ou a sua reparação voluntária;
- c) A publicidade do desvalor da conduta infractora ou a imposição de um pedido público de desculpa;
- d) A participação para efeitos disciplinares;
- e) A privação do direito a subsídio ou benefício outorgado por entidades ou serviços públicos;
- f) O cancelamento de cartão de identificação, emitido por entidade pública e necessário ao exercício de uma actividade, e a privação do direito de requerer a emissão de novo cartão;
- g) A privação do direito de celebrar ajustes directos ou de participar em concursos públicos que tenham por objecto a empreitada ou a concessão de obras públicas, o fornecimento de bens e serviços, a concessão de serviços públicos e a atribuição de licenças ou alvarás;
- h) O encerramento de estabelecimento, agência, sucursal ou balcão, cujo funcionamento esteja sujeito a autorização ou licença de autoridade administrativa;
- i) A revogação de licença ou autorização ou o seu cancelamento;
- j) A suspensão da actividade;
- k) A interdição do exercício da profissão ou actividade, cujo exercício dependa de título público ou de autorização ou homologação de autoridade pública;
- l) Suspensão de autorizações, licenças e alvarás;

¹⁹ Algumas destas *sanções acessórias propostas* constam do art. 21.º do DL 244/95, de 14 de Setembro (legislação de Portugal).

m) Proibição da entrada na RAEM²⁰.

Tendo em conta que do elenco ora proposto constam várias sanções acessórias que restringem, directa ou indirectamente, os direitos e liberdades dos infractores²¹, torna-se necessário estabelecer no novo RGIA pressupostos e limites à aplicação destas sanções²² a fim de evitar que a matéria dos direitos e liberdades sejam regulamentadas sob forma inadequada, pelo que se sugere seja ponderada a necessidade de alterar o n.º 3 do art.º 6.º do actual regime geral.

Chama-se a atenção para o facto de, muitas vezes, a *interdição do exercício da actividade* se ver frustrada, por haver mudança de proprietário do estabelecimento, apesar da actividade se manter dentro da família do infractor, o que acontece com grande frequência com os estabelecimentos de comidas e bebidas.

Por outro lado, no que respeita aos estabelecimentos licenciados que exercem a sua actividade para além da área autorizada (alteração ilegal da área de exploração), a aplicação da sanção acessória de encerramento definitivo por vezes revela-se, também, infrutífera, nos casos de cedência de gestão, trespasse ou de qualquer outra forma de cessação da exploração. É que, o terceiro escuda-se no argumento de que não é responsável pela infracção cometida pelo cedente.

Será, pois, desejável estabelecer normas que acautelem tais situações, nomeadamente, pela criação de um cadastro de acesso público dos estabelecimentos que praticaram infracções administrativas e as sanções principais e acessórias aplicadas a estes mesmos estabelecimentos, bem como determinar condições para a alteração de nome do estabelecimento, a cedência de gestão, trespasse ou qualquer outra forma de

²⁰ Apenas é aplicável aos infractores não residentes da RAEM.

²¹ Vide, por exemplo, as alíneas e), f) h), i), j), k), l) e m).

²² Por exemplo, através da fixação dos pressupostos das sanções e limites temporais, tal como prevê o art.º60.º e o art.º 92.º do Código Penal.

cessação da exploração, nomeadamente:

- 1- Não existência de multas por liquidar, incluindo as que se encontrem na fase de cobrança coerciva, e a não existência de processos por infracção pendentes (condicionante que poderá ser suprida pela declaração das partes de quem detém a responsabilidade²³ pelo pagamento das multas e pelo cumprimento das sanções acessórias que forem aplicadas);
- 2- Cumprimento das sanções acessórias já aplicadas, se for o caso (p.ex., nos casos de encerramento temporário, reposição da situação anterior, ou pedido público de desculpas).

4. Valoração da culpa e tratamento diferenciado dos bens objecto de tutela

Por regra, a legislação avulsa estabelece um regime de multas de valor variável e a culpa do infractor é tida claramente como um dos pressupostos de aplicação da sanção. Todavia, o que merece ser discutido é a necessidade de valorar a culpa do infractor relativamente a todas as infracções administrativas. Existem tipos de infracções administrativas que merecem uma censura diminuta ou que provocam um prejuízo reduzido ao bem tutelado, pelo que não se justifica que haja grande preocupação na valoração da culpa do agente infractor para determinar a sanção aplicável ao caso concreto²⁴. O mesmo ocorre com as contravenções de menor gravidade previstas no Código de Estrada, porquanto é prática da entidade competente para a fiscalização rodoviária dispensar a valoração da culpa do agente no tratamento destas contravenções²⁵.

²³ Em alternativa, se a Administração tiver a intenção de pressionar os interessados a desenvolverem a sua actividade comercial em conformidade com a lei, e responsabilizá-los pelas condutas e situações ilícitas cometidas no desenvolvimento desta actividade, poderá estabelecer que nas diversas formas de cessão de exploração a responsabilidade das partes é solidária.

²⁴ Retira-se do «Relatório da primeira fase do processo de consulta sobre a revisão do Código da Estrada» a tendência de que “as contravenções que não afectam muito gravemente a segurança rodoviária devem passar a constituir infracções administrativas, com aplicação de multas fixas” – vd. pág. 20.

²⁵ Repare-se, por exemplo, que a cada um dos tipos de infracção especificados no talão de multa do CPSP corresponde uma multa pelo valor mínimo previsto no C.E.

Pela reduzida prejudicialidade que estas infracções administrativas comportam se justifica que, uma vez constatadas, o processo sancionatório seja o mais célere possível, simplificando em termos formais as fases procedimentais intermédias, nomeadamente no que respeita à audiência e defesa do agente. Por outro lado, se for a própria lei a fixar a medida da sanção (*multas de valor fixo*), evita-se que o efeito dissuasor da sanção se dilua no tempo e, enquanto decorre o processo sancionatório, acautela-se a prática de idênticas infracções, bem como a invocação da continuidade da infracção, como se de uma única se tratasse.

Nesta medida, sugere-se a possibilidade de recurso às multas de *valor fixo*, sempre que a natureza da infracção não reclame uma diferenciação na valoração da culpa, prevendo-se, no regime geral, a distinção que o RGEP faz, nas alíneas 1) e 2) do seu artigo 38.º: entre a *multa de valor fixo e predeterminado* e a *multa de valor variável entre limites fixos e predeterminados, mínimo e máximo*.

Inerente à valoração da culpa e à relevância dos bens que são objecto de tutela, está ainda uma outra classificação feita pelo RGEP²⁶: entre «*infracções comuns*», «*infracções graves*» e «*infracções muito graves*». Tais classificações podem vir a ser acolhidas no novo RGIA. Por outro lado, o RGEP tipifica as sanções acessórias que podem ser aplicadas nos casos de «*infracção grave ou muito grave*»²⁷.

Relativamente aos casos de multa de valor variável, sugere-se, contudo, que seja ponderada a hipótese de se estabelecer no futuro RGIA os princípios e as normas que prevejam as circunstâncias atenuantes e agravantes para a determinação do valor da multa, tomando como referência as disposições da lei penal²⁸. Estas normas poderão ser aplicadas subsidiariamente no caso de a legislação avulsa não dispor de regras nesse

²⁶ Vide os art.ºs 45.º a 47.º do RGEP.

²⁷ Vide o art.º 48.º do RGEP.

²⁸ Vide os art.ºs 64.º a 68.º do CP.

mesmo sentido²⁹.

5. Prática reiterada de infracções

5.1. Sucessão de infracções, infracções repetidas e infracções continuadas

Por vezes, a lei fala em “sucessão de infracções”³⁰, em “infracções repetidas”³¹ e em *continuidade* ou *prática reiterada* de conduta ilícita³², sem que se encontrem definidas tais figuras jurídicas, pelo que, nuns casos considera-se existir apenas uma infracção, e noutros casos entende-se haver uma infracção por cada dia, a contar da data da constatação da conduta ilícita.

Torna-se, assim, necessário proceder a essa definição, na nova redacção do RGIA, a fim de se evitarem designações diferentes para uma mesma realidade ou de a mesma designação ser entendida de modo diverso e mesmo contraditório.

Para evitar diferentes interpretações, como já tem acontecido, e para evitar que os infractores, através do recurso a essas figuras, sejam punidos com menor severidade, sugere-se a adopção do critério consagrado na regra prevista no artigo 37.º, n.º 5 do RGEP: «*Se, após a elaboração do auto de notícia ou da acusação, o infractor mantiver ou reiterar a conduta ou a situação ilícita, considera-se que existe uma infracção administrativa autónoma por cada dia³³ em que a conduta ou a situação ilícita for novamente detectada*».(sublinhado é nosso)

²⁹ Tal como acontece no RSRO, RGGPL, RPTP, RPTI e RLA, que prevêem o regime de multas de valor variável, sem estabelecer os princípios para a determinação do respectivo valor.

³⁰ Vide o art.º 72.º do RAVGT e o art.º 61.º do RAHS. Aqui, a «sucessão de infracções», independentemente do período de tempo em que ocorram e da respectiva natureza, constitui «circunstância agravante».

³¹ Vide o art.º 89.º, n.ºs 1 a 3 do RAVGT. A prática de «infracções repetidas e graves» determina a aplicação de sanções acessórias punitivamente mais eficazes (*encerramento definitivo, cancelamento do cartão de identificação e privação do direito de requerer a emissão de novo cartão*).

³² Vide o art.º 37.º, n.º 5, do RGEP.

³³ Chama-se a atenção que a adopção deste critério poderá criar a ideia de que a Administração está, de forma dissimulada, a “legitimar” a conduta ou situação ilícita que é mantida ou reiterada pelo infractor no mesmo dia, e em momento posterior à elaboração do auto de notícia ou de acusação.

No entanto, se a intenção do legislador for no sentido de dar relevância ao instituto da *infracção continuada*, sugere-se que o mesmo se restrinja às infracções sancionáveis com *multa de valor variável*, na medida em que a culpa do agente infractor é, aí, relevante para a determinação do seu valor.

Para a definição de *infracção continuada*, propõe-se que sejam introduzidos, a título de exemplo, os seguintes pressupostos:

- a) Homogeneidade da conduta do infractor;
- b) Conexão³⁴ entre factos ilícitos, não sancionáveis com multa de valor fixo;
- c) Idêntica e forte solicitação exterior, designadamente, quando o processo de infracção administrativa esteja parado durante 6 meses, por razões imputáveis à Administração Pública ou quando não tenha lugar qualquer diligência relevante de prova³⁵.

5.2. Reincidência

A actual legislação especial apresenta diferentes pressupostos para a verificação da *reincidência*. Assim,

- a) o artigo 26.º, n.º 1, da LCE prevê: «Considera-se reincidência, para efeitos da presente lei, a prática de infracção administrativa idêntica no prazo de um ano a contar da decisão judicial ou administrativa que determinou, em definitivo, a punição ou a sanção»³⁶; o artigo 11.º, n.º 3, da RPCRA estipula: «Há reincidência quando é cometida uma infracção *antes de decorrido um ano* sobre a prática de infracção da mesma natureza»³⁷; e o artigo 84.º, n.º 2, do REPAF dispõe: «Há reincidência quando idêntica infracção for cometida *no*

³⁴ A título exemplificativo, pode estabelecer-se uma conexão temporal de 6 meses.

³⁵ Numa *infracção continuada*, a regra de que o *prazo de prescrição do processo* para aplicação de sanções deve ser contado a partir da prática do último acto integrante da conduta infractora deve manter-se.

³⁶ Vide, também, o art.º 71.º do RAVGT; art.º 60.º, n.º 1, do RAHS; e o art.º 40.º, n.º 4, do RGEP.

³⁷ Vide também o art.º 9.º, n.º 2, do RPTP.

período de um ano a partir da última punição» (o sublinhado é nosso);

- b) o artigo 11.º, n.º 1 do RPTI, alarga esse prazo: a prática de «*outra infracção*»³⁸, quando cometida «*no prazo de 4 anos*», a contar da data da decisão judicial ou administrativa que determinou, em definitivo, a punição ou sanção aplicada. (o sublinhado é nosso)

Ora, no novo RGIA, pode acolher-se uma de duas opções: 1) deixar que a legislação especial defina esses pressupostos; 2) estabelecer como regra geral que se considera reincidente o infractor que comete uma infracção «*no ano posterior*» à data em que se tornou definitiva uma decisão que o sancionou por infracção idêntica, permitindo, todavia, em legislação especial, consagrar-se outro prazo que não ultrapasse determinado limite temporal³⁹. Nesta última hipótese, trata-se de combinar o disposto no artigo 26.º, n.º 1 da LCE e no artigo 40.º, n.º 4 do RGEP com o previsto no n.º n.º 1 do artigo 11.º do RPTI.

Em caso de *reincidência*, a legislação especial prevê, por regra, a «*elevação para o dobro*» da multa («*multa de valor fixo e predeterminado*») ou dos seus «*limites mínimo e máximo*» («*multa de valor variável*»)⁴⁰. Mas, há casos em que a sua elevação passa para o «*triplo*», quando haja reincidência reiterada⁴¹, ou o limite mínimo passa para o dobro e o limite máximo para o quántuplo⁴², ou o limite mínimo é elevado de um quarto e o limite máximo permanece inalterado⁴³, ou o limite mínimo é elevado de um terço e o limite máximo permanece inalterado⁴⁴.

³⁸ A expressão prática de «*outra infracção*» pode vir a ser entendida como prática de *diferentes infracções*, o que de modo algum tem a ver com a *reincidência*.

³⁹ Chama-se a atenção para o n.º 1 do artigo 11.º do RPTI que prevê o prazo de 4 anos.

⁴⁰ Vide art.º 40.º, n.º 2, do RGEP; art.º 84.º, n.º 1, do REPAF; e art.º 128.º, n.º 2, do RAS.

⁴¹ Neste caso, vide o art. 11.º, n.º 2, do RPCRA: «*Em caso de reincidência, os limites mínimos e máximos das multas são elevados para o dobro, se se tratar da primeira reincidência, e para o triplo, nas reincidências seguintes*». (o sublinhado é nosso)

⁴² Vide os art.ºs 8.º e 9.º, n.º 1, do RPTP.

⁴³ Vide art.º 26.º, n.º 2, da LCE e art.º 11.º, n.º 2, do RPTI.

⁴⁴ Vide art.º 20.º, n.º 3, do RIET e art.º 25.º, n.º 3, do RPSI.

Noutros casos, é aplicada outra sanção principal, que não a multa, pois «*aplica-se a sanção que lhe seja imediatamente superior*»⁴⁵, o que pressupõe uma hierarquia das sanções⁴⁶.

No que toca à aplicação de sanções acessórias, temos casos em que a *reincidência* é, para além de sujeita à aplicação de uma multa, ainda, punida com a aplicação de uma *sanção acessória*⁴⁷, que pode ser agravada, se houver reincidência reiterada⁴⁸. E outros casos em que, quando haja aplicação de uma *sanção acessória*, para além da multa, em caso de *reincidência*, aquela é agravada⁴⁹.

Face à diversidade de regimes respeitantes à *reincidência*, a disposição do artigo 6.º, n.º 2 do actual RGIA — que proíbe, quando valorada a reincidência, a previsão de pressupostos tão ou mais gravosos para o infractor que os constantes das disposições adequadas da lei penal —, deve ser cuidadosamente analisada, no sentido de ser ponderada a sua manutenção ou, em alternativa, fixar-se, como regra geral, os limites mínimo e máximo da multa, sem prejuízo da aplicação de *sanções acessórias* progressivamente mais gravosas.

5.3. Concurso de infracções

O artigo 8.º do actual RGIA, ao prever o concurso de *infracções penais* ou

⁴⁵ Vide o art.º 60.º, n.º 2, do RAHS.

⁴⁶ O art.º 59.º do RAHS tipifica como sanções: a) *Advertência*; b) *Multa*; c) *Encerramento temporário*; d) *Encerramento definitivo*.

⁴⁷ Vide o art.º 9.º, n.º 1, al. b), do RPTP, que, à multa, faz acrescer a «suspensão da autorização do equipamento por período não inferior a 1 ano». (o sublinhado é nosso)

⁴⁸ Como sucede com o REPAF que prescreve a «suspensão do alvará» (*uma vez*) (art.º 94.º, n.º 2) e o seu «cancelamento» (*mais de duas vezes dentro do período de um ano*) (art. 97.º). Em caso de reincidência, vd., também o art.º 86.º, n.º 3, que estabelece a «suspensão da licença por um período de 30 a 120 dias», e o art.º 87.º, n.º 2, o seu «cancelamento». Vd., também o art.º 48.º, n.º 1, do RLA: «A prática de três infracções da mesma natureza em período inferior a 2 anos determina, independentemente, das multas aplicáveis, a interdição do exercício da actividade pelo período de 1 ano». (o sublinhado é nosso)

⁴⁹ Vide o art.º 11.º, n.º 3, do RPTI, que eleva para o dobro o limite temporal de *impedimento de exercício de qualquer actividade laboral na RAEM*.

contravencionais e infracções administrativas, arreda a possibilidade de dupla punição. Sendo punido pelas *infracções penais* ou *contravencionais* já o infractor não pode ser punido pelas *infracções administrativas*, salvo no que respeita à aplicação de *sanções acessórias*⁵⁰.

Esta norma refere-se ao concurso que resulta de o mesmo facto constituir simultaneamente crime ou contravenção e infracção administrativa (concurso ideal heterogéneo). Todavia, para que o agente seja punido pela infracção penal ou contravencional em detrimento da punição pela infracção administrativa é necessário que o interesse jurídico tutelado seja o mesmo e que o primeiro tipo de infracções absorva o segundo, ou seja, que estejamos perante um concurso aparente. Pelo contrário, não se figurando este tipo de concurso, ou seja, encontrando-se as infracções em concorrência (ou concurso) efectiva, estas devem ser julgadas autonomamente, sendo o agente punido por todos os tipos legais preenchidos.

No Comissariado foram já suscitadas dúvidas sobre esta matéria no âmbito do Regulamento sobre a Proibição do Trabalho Ilegal, designadamente nos casos em que o infractor (por exemplo um comerciante em nome individual), embora judicialmente condenado a *pena de prisão*, veja a mesma suspensa por determinado período. Considera o serviço competente que, neste caso, o infractor fica impune, visto que, não obstante ter sido condenado a *pena de prisão*, a mesma não será executada. Nesta medida, e apesar do estipulado no artigo 8.º do actual RGIA, prosseguiram os serviços o processo por infracção administrativa aplicando, *in fine*, a sanção administrativa fixada. No entanto, após a intervenção do CCAC, o Serviço competente procedeu à análise dos processos decidindo posteriormente pela desconfirmação dos mesmos.

Embora a recente legislação sobre o trabalho ilegal, constituída pela Lei sobre a

⁵⁰ Do seguinte teor: «Quando o mesmo facto constitua simultaneamente crime ou contravenção e infracção administrativa, o infractor é punido unicamente a título daqueles, sem prejuízo da aplicabilidade das sanções acessórias previstas para a infracção administrativa». (o sublinhado é nosso)

imigração ilegal e o Regulamento sobre trabalho ilegal, puna a contratação de trabalhador ilegal como crime e infracção administrativa, a verdade é que estamos perante um concurso aparente⁵¹ entre estas duas normas porquanto o interesse jurídico tutelado é o mesmo.

Desta feita, e a fim de se acautelarem situações idênticas no futuro, sugerimos que seja ponderado o aditamento, na norma do artigo 8º do actual RGIA, da expressão «salvo se os interesses jurídicos tutelados forem distintos».

A lei limita-se a prever o *concurso de infracções* de diferente natureza (*penal* ou *contravencional*, por um lado, e *administrativa*, por outro). Importa, porém, estabelecer no regime geral a consequência jurídica resultante de uma situação de *concurso ou cúmulo de infracções de natureza administrativa*, por violação de normas de diferentes diplomas legais (mas aplicados pelo mesmo Serviço). Para tal, propõe-se que o infractor seja punido pela soma do valor das multas concretamente aplicadas às infracções em concurso⁵². É o que a legislação especial já prevê.

Com efeito, o “*concurso de infracções administrativas*” e a consequente “*cumulação de sanções*”, quando o mesmo facto ilícito viole diferentes legislações, encontra-se previsto na LCE, que dispõe: «*No caso de concurso de infracções administrativas ou se o mesmo facto constituir simultaneamente infracção administrativa à presente lei e à legislação reguladora do imposto de consumo, as sanções são cumuláveis*» (art. 27.º); «*A multa prevista na alínea 1) do número anterior não exclui, relativamente à exportação de mercadorias têxteis e de vestuário para mercados*

⁵¹ Para que haja concurso aparente de normas é necessário que, protegendo o mesmo interesse, uma das normas afaste a aplicabilidade da outra, ou seja, a conduta do agente preenche formalmente vários tipos de crime, mas, por via de interpretação, conclui-se que o conteúdo dessa conduta é exclusivo e totalmente abrangido por um só dos tipos violados, pelo que os outros tipos devem recuar, não sendo aplicados – vd. Código Penal de Macau, anotado, autores Leal-Henriques e M. Simas Santos, pag. 83 e ss. No presente caso, o conteúdo da conduta da contratação ilegal de trabalhador previsto no RPTI e sancionado com infracção administrativa é totalmente abrangido pelo crime de contratação ilegal de trabalhador p.p. no artigo 16º da LIIE.

⁵² Disposição similar é-nos dada pelo art.º 19.º, n.º 1, do DL 244/95 (legislação de Portugal).

contingentados, a aplicação cumulativa aos operadores de comércio externo das sanções previstas na legislação sobre o direito de utilização de quotas de exportação» (art. 42.º, n.º 2); «As multas previstas no número 1 são cumuláveis: Com outras sanções previstas na legislação sobre o direito de utilização de quotas de exportação, quando estejam em causa exportações de mercadorias têxteis e de vestuário para mercados contingentados» (art.º 43.º, n.º 3, al. 1)⁵³.(o sublinhado é nosso)

Nesta medida, sugerimos a introdução de uma norma geral que preveja o cúmulo de sanções (ou de multas) no caso de concurso de infracções administrativas (previstas no mesmo diploma legal ou em diferentes diplomas mas aplicados pelo mesmo Serviço), e que sejam fixados os limites máximos e mínimos da pena única a aplicar pelo concurso de infracções.

6. Interrupção dos prazos de prescrição do procedimento

A omissão de uma regra, no RGIA e na legislação avulsa, prevendo a *interrupção dos prazos de prescrição do procedimento*, tem criado algumas dificuldades aos Serviços que se vêem perante tal situação, pois, embora se preveja a aplicação subsidiária das regras do Código Penal, esta impõe um maior esforço técnico de interpretação e integração de lacunas. Todavia, na legislação avulsa de alguns Serviços existem disposições sobre esta matéria, como sucede com o n.º 3 do artigo 23.º do RRG, que prevê a *interrupção dos prazos de prescrição do procedimento* em dois casos: «a) Com a comunicação ao infractor dos despachos, decisões ou medidas contra ele tomadas e de quaisquer notificações efectuadas no âmbito do processo; b) Com o exercício do direito de defesa do infractor, nomeadamente através das suas declarações e do pedido de realização de quaisquer diligências de provas, tais como exames e buscas, quer a autoridades policiais quer a autoridades administrativas», que podem ser acolhidas no futuro RGIA.

⁵³ A «*cassação dos certificados de origem que se mostrarem emitidos em nome do infractor*», referida na al. 2) e a «*suspensão de emissão de licença de exportação por período de tempo a determinar pela DSE, não podendo ser superior a seis meses*», prevista na al. 3) são, em nosso entender, *sanções acessórias*.

Neste âmbito, é de salientar vários problemas, que se tem revelado de difícil solução, ligados com as obras ilegais.

I- O primeiro problema consiste em saber em quem recairá a responsabilidade pela prática de infracção administrativa de execução de obra ilegal. Será que essa responsabilidade recairá apenas no proprietário que mandou executar a obra ilegal (doravante, dono da obra ilegal) ou também recairá nos proprietários posteriores do imóvel? Lembramos que, nestes processos, podem ocorrer dois momentos distintos que são o momento da execução da empreitada, «obra ilegal», e o da sua constatação pelas autoridades fiscalizadoras, que muitas vezes ocorre depois da execução da obra ilegal e da alienação a terceiro do próprio imóvel ou fracção autónoma.

II- A segunda questão, que também está relacionada com a anterior, é a de saber em quem deverá incidir o ónus da demolição da obra ilegal. Esta questão levanta-se, principalmente, nos casos em que o dono da obra ilegal e o proprietário do imóvel não são a mesma pessoa, nomeadamente, nos casos da alienação posterior do imóvel (fracção autónoma), com obra ilegal.

Razões de interesse público, como a segurança das pessoas e dos bens, impõem a transferência do ónus da demolição da obra ou da reposição da situação anterior para terceiro adquirente da propriedade onde foram realizadas as obras ilegais.

No entanto, sabemos que, nestes casos, a reposição da situação anterior ou a demolição da obra ilegal torna-se uma tarefa muito difícil na medida em que tal ordem de demolição, além de não ter boa receptividade por parte dos novos proprietários do imóvel, acaba por não ser cumprida por estes, pois escudam-se no facto de não terem sido os donos da obra ilegal e de desconhecerem a sua existência aquando da aquisição do imóvel; acaba por ser a própria Administração obrigada a executar directamente a obra de

demolição com as delongas e complexidades formais que um tal processo acarreta⁵⁴, sendo assim alvo de manifestações de descontentamento e de conflito quer por parte dos referidos proprietários quer por parte dos cidadãos em geral.

Nesta medida, e para publicitar a responsabilidade do proprietário perante a Administração, sugerimos a implementação no próprio registo predial da fracção autónoma de um sistema de averbamento dos processos de obras ilegais constatadas nas respectivas fracções, bem como das decisões proferidas no seu âmbito.

Este registo terá assim a função de dar publicidade aos processos de obras ilegais instaurados e às respectivas decisões proferidas no âmbito dos mesmos. Esta funcionalidade permitirá que os direitos e interesses dos que pretendam adquirir o imóvel sejam salvaguardados e evitará também que estes mesmos adquirentes venham, no futuro, a alegar o desconhecimento da existência da obra ilegal para se esquivarem à obrigação de executar a sua demolição. Isto, por outro lado, também desincentivará aqueles que tencionem beneficiar com a valorização da fracção através da construção de obras ilegais.

A solução que consiste em fazer incidir o ónus da demolição sobre o terceiro adquirente da propriedade onde as obras ilegais se realizaram, fazendo constar o mesmo do Registo Predial, suscita ainda uma outra reflexão sobre a prescrição do procedimento.

Efectivamente, da experiência recolhida pelo Comissariado conclui-se que há casos, designadamente em matéria de obras ilegais ou de infracções constatadas em estabelecimentos de comidas, em que os infractores alegam que a realização da obra ou a prática do facto ilícito foram cometidas por anteriores proprietários. E nestes casos, os

⁵⁴ Devido à reduzida taxa de cumprimento da ordem de demolição das obras ilegais e do facto de serem em número elevado os processos de obras ilegais acumulados, quando a execução da demolição da obra ilegal fica a cargo da Administração, por razões de carência de recursos humanos e financeiros, esta demolição fica sujeita a uma ordem de prioridades baseada no critério de perigosidade para a segurança e saúde pública, o que muitas vezes se traduz no seu adiamento por vários anos (chegando a ultrapassar os dez anos) dando, por isso, azo a registo de muitas queixas quer no Serviço competente quer no CCAC.

infractores poderão fugir à responsabilidade uma vez que a contagem do prazo prescricional se inicia a partir da data da prática do facto ilícito. Assim, em situações como estas, deverá considerar-se que se trata de uma infracção permanente. Melhor dizendo, o interessado deverá ter a obrigação de diligenciar no sentido de o imóvel ou estabelecimento de que é proprietário não se encontre numa situação ilegal. Em consequência, recairá sobre ele a responsabilidade de repor a licitude, nomeadamente através da demolição da obra ilegal ou da reposição da situação anterior, mesmo que a obra ilegal já exista no momento da aquisição do imóvel ou estabelecimento.

Pelo exposto, entende-se que, na revisão do RGIA ou na elaboração da legislação avulsa, deve ser ponderada a eventual fixação da responsabilidade do proprietário do imóvel ou estabelecimento, nos casos de *infracção permanente*, e a data do início da contagem do prazo prescricional deve ser analisada com base nas normas vigentes que preceituam que *o prazo prescricional se inicia a partir da data da prática da infracção*.

C) Regime Procedimental

1-Competência

O *peçoal com funções de fiscalização, inspecção ou investigação* enfrenta dificuldades quando necessita do recurso a *autoridades policiais* para levar adiante a prática de determinados actos, designadamente, em matéria de identificação dos presumíveis infractores ou para impedir que a infracção prossiga. Acresce que nem sempre é possível recorrer de imediato ao pessoal militarizado, sendo até certo que, em determinados casos, a conduta ilícita reveste elevada lesão ou perigosidade, para os interesses públicos ofendidos.

Na verdade, o Commissariado tem constatado vários casos em que, após a intervenção da Administração, autuando os infractores e dando ordem para pôr fim aos

comportamentos infraccionais, estes continuam a adoptar os mesmos comportamentos ilícitos, numa clara «afronta» à Administração.⁵⁵

Para ultrapassar tais dificuldades, e atendendo à lesão infligida ou que poderá ser infligida ao interesse público e à conservação da prova, convém ponderar se será de conferir poderes de agente de autoridade ao pessoal com funções de fiscalização, inspecção ou investigação, tal como se preconiza no artigo 36.º, n.º 3 do RGEF, e poderes para aplicar *medidas provisórias ou cautelares*.

Pode ficar a cargo do legislador a definição dos termos e situações em que tais competências podem ser exercidas.

2. Medidas provisórias ou cautelares

Visando «*impedir o desaparecimento de provas*⁵⁶ ou evitar que se produza *lesão grave ou de difícil reparação do interesse público*⁵⁷, o CPA admite a aplicação de *medidas provisórias*.

Em contrapartida, o RGIA não prevê a aplicação de tais medidas, mas há legislação especial que fala em *encerramento e selagem do estabelecimento*⁵⁸, em *imediate cessação do evento em causa*⁵⁹, em *apreensão e selagem de máquinas e outros equipamentos*⁶⁰ e em *apreensão cautelar de mercadorias e demais objectos relacionados com a infracção*⁶¹.

⁵⁵ Para além das situações em que os proprietários dos estabelecimentos de comida e bebida não licenciados persistem em manter aberto os referidos estabelecimentos, mesmo que tenham sido autuados por este facto e de lhes ter sido dada ordem de encerramento, e dos casos dos estabelecimentos de comidas e bebidas que continuam a exercer a actividade para além da área de exploração autorizada, mesmo depois de terem sido autuados por esse facto, o CCAC tem conhecimento de casos de obras ilegais em fracções autónomas que prosseguem mesmo quando tenha sido dada ordem de suspensão das mesmas, através da afixação de aviso na porta de entrada da respectiva fracção.

⁵⁶ DL n.º 244/95 (legislação de Portugal), art.º 48.º, n.º 1, *in fine*.

⁵⁷ CPA, art.º 83.º, n.º 1.

⁵⁸ RLA, art.º 47.º, n.º 1.

⁵⁹ *Idem*.

⁶⁰ RPFV, art.º 28.º, n.ºs 1 e 2.

⁶¹ LCE, art.º 29.º, n.ºs 1 e 2;

Tendo em conta que o RGIA deve conter uma regulamentação mais completa, sugere-se que seja acolhido no regime geral um elenco de medidas provisórias ou cautelares, a título meramente exemplificativo e, a fim de as tornar eficazes, que seja prescrito que a sua violação constitui desobediência, para efeitos de responsabilidade penal.

3. *Auto de notícia e auto de acusação*

Porque o RGIA não prevê em nenhuma disposição o *auto de notícia*, e porque a legislação especial também é omissa nalguns casos, os Serviços têm-se socorrido de legislação de outros Serviços para integrar a lacuna, com todas as dificuldades jurídicas daí resultantes.

Por outro lado, a legislação especial determina diferentes prazos para o pagamento voluntário da multa, embora sempre a contar da *decisão sancionatória* ou do *despacho punitivo*: 10 dias⁶²; 15 dias⁶³; e 30 dias⁶⁴. Se a esse prazo se somar o prazo da *audiência e defesa*⁶⁵ e os seus sucessivos adiamentos, por dificuldades de *notificação* do infractor⁶⁶, facilmente se conclui que o procedimento se arrasta demasiado no tempo.

Todavia, o RGEP, nos seus artigos 52.º a 57.º, estabeleceu um mecanismo em que o procedimento se torna mais célere. Trata-se da figura do *auto de acusação*, aplicável nos casos em que as infracções são *directamente presenciadas e os respectivos infractores*

⁶² Vide art.º 38.º, n.º 1, do RAMS; art.º 62.º do RAHS; e art.º 50.º do RLA.

⁶³ Vide art.º 19.º, n.º 1, do RIAGPE; art.º 51º, n.º 1, da LCE; art.º 83.º, n.º 1, do REPAF; e art.º 13.º, n.º 2, do RPCRA.

⁶⁴ Vide art.º 25.º, n.º 5, do RPSI; e art.º 13.º, n.º 1, do RIT.

⁶⁵ Também são diferentes os prazos fixados para a apresentação da defesa : entre 10 e 20 dias (LCE, art.º 48.º, n.º 2); em 5 dias úteis (RAHS, art.º 95.º, n.º 3).

⁶⁶ A título de exemplo, veja-se o disposto no art.º 36.º, n.º 2 do RAMS: «*Instaurado o processo, o arguido é notificado para apresentar a sua defesa por escrito no prazo de dez dias, através de carta registada ou protocolo da AMCM e, caso não seja encontrado, se recuse a receber a notificação, ou se desconheça a sua morada, através de éditos de trinta dias publicados no Boletim Oficial da RAEM e em dois jornais da RAEM, um em língua portuguesa e outro em língua chinesa*».

logo identificados pelos agentes da administração, permitindo, desta forma, que o procedimento sancionatório seja imediatamente instruído e deduzida e notificada a acusação à pessoa do próprio agente infractor.

Porque tais disposições tornam o procedimento mais célere, superam os problemas respeitantes à *notificação* para exercício dos direitos de audiência e defesa, sem pôr em crise o seu exercício (*contestação da acusação*), e encurtam os prazos de pagamento da multa, sugerimos que este procedimento sancionatório seja acolhido no RGIA.

Propomos, ainda, que no novo RGIA sejam enunciados os elementos que devem constar do *auto de notícia* e do *auto de acusação*⁶⁷.

Assim, comuns a ambos os autos, sugerem-se os seguintes elementos:

- 1) Descrição sumária do facto ilícito, com indicação do local e hora em que ocorreu;
- 2) Indicação da norma ou normas que prevêem e sancionam o facto ilícito;
- 3) Indicação da multa aplicável à infracção⁶⁸;
- 4) Indicação das sanções acessórias aplicáveis à infracção;
- 5) Indicação das medidas provisórias ou cautelares, quando aplicáveis à infracção;
- 6) Indicação do local do pagamento da multa⁶⁹;
- 7) Assinaturas da pessoa que praticou o facto ilícito ou que recebeu a cópia do auto de notícia, do agente que elaborou o referido auto e das testemunhas,

⁶⁷ A legislação especial, embora não exaustiva, que enuncia os elementos do auto de notícias é o RSIAC, no art.º 9.º, n.º 1, e o RPCFV, no art.º 41.º, n.º 1.

⁶⁸ Atendendo a que sobre a matéria de segurança do tráfico rodoviário, é intenção do legislador de “em relação às multas de montante fixo ora propostas, se pretende introduzir a medida de redução de um terço do seu montante, quando ocorra o seu pagamento voluntário no prazo legal, de modo a estimular os infractores ao pagamento espontâneo das multas e ao respeito pelas regras de trânsito” (vd. pág. 21). Ora, se for também intenção do legislador introduzir este mecanismo no novo RGIA, convém que o mesmo também conste dos respectivos autos de notícia e de acusação.

⁶⁹ Visto que já têm surgido dúvidas a esse respeito. Um caso frequente, é o de infractor sancionado ser obrigado a andar “às voltas” porque desconhece o local para cumprimento da sanção.

caso existam.

Tratando-se de procedimento iniciado com o *auto de acusação*, poderão ser inseridos, para além daqueles que sejam comuns a ambos os autos, os elementos seguintes:

- 1) Identificação da pessoa que praticou o facto ilícito e/ou da pessoa responsável pela infracção administrativa;
- 2) Indicação do domicílio voluntário geral e também, caso tenha, do seu domicílio profissional;
- 3) Indicação do direito de apresentar contestação no prazo de 10 ou 15 dias, consoante se trate, respectivamente, de multa de *valor fixo* ou de *valor variável*, contados, em ambos os casos, a partir da data em que é entregue ao infractor o documento de acusação;
- 4) Indicação de que, no mesmo prazo, pode oferecer o pagamento imediato da multa;
- 5) Indicação da possibilidade de pagamento da multa em prestações;
- 6) Indicação de que, em caso de pagamento imediato, o montante a pagar é igual ao valor do limite mínimo da multa, quando seja de valor variável;
- 7) Indicação das diligências que a entidade competente pode promover oficiosamente para averiguar a situação económica do infractor;
- 8) Indicação do direito dos residentes da RAEM de requererem, dentro do prazo de 10 dias, a substituição da multa pelo regime de prestação de serviço cívico quando esta tenha lugar;
- 9) Indicação de que, tratando-se de não residente, o não pagamento da multa, quando não haja prestação da caução, implica a proibição da entrada na RAEM, até que o mesmo seja efectuado.

Neste âmbito, importa ainda referir a possibilidade de se levantar um único auto de notícia para várias e diferentes infracções administrativas cometidas na mesma

ocasião ou relacionadas entre si, não obstante poderem ser diferentes os seus agentes, no caso de caberem na competência do mesmo órgão de aplicação da lei, a fim de dar maior celeridade ao processo, conforme é permitido no n.º 2 do art.º 382.º do CPP⁷⁰. Contudo, sugere-se que este procedimento não seja adoptado quando as infracções praticadas originarem responsabilidades de natureza diferente, como, por exemplo, criminal e administrativa, para os vários agentes, permitindo, desta forma, salvaguardar a celeridade e independência dos processos.

4. Identificação do infractor e dever de colaboração

A *identificação do infractor* torna-se muito difícil de obter quer quando a infracção não tenha sido directamente presenciada pelos agentes da Administração, quer quando estes agentes apenas constatarem no local a presença de um terceiro, funcionário ou representante do verdadeiro infractor, pois, neste caso, actuando aqueles terceiros sob as ordens deste, se escusam a prestar tal informação⁷¹.

A fim de obviar a tal conduta, pode prever-se no RGIA o dever de colaboração, com consequências jurídicas, em termos aproximados ao do artigo 5.º da LOCCAC⁷², e acolher-se o disposto no n.º 2 do artigo 190.º do Código do Processo Civil (CPC)⁷³ que, embora relativo à citação, é adaptável ao processo de infracção administrativa.

A redacção que se propõe é, assim, a seguinte: *1) Todas as pessoas singulares e colectivas, com salvaguarda dos respectivos direitos e interesses legítimos, têm o dever*

⁷⁰ O CPP estipula no n.º 2 do art.º 382.º, sob a epígrafe «Contravenção presenciada ou verificada por funcionário», que : «*Pode levantar-se um único auto de notícia por diferentes contravenções cometidas na mesma ocasião ou relacionadas umas com as outras, embora sejam diversos os agentes.*».

⁷¹ Pense-se nos casos em que os agentes, que se encontram nos estabelecimentos ou em imóveis com obras ilegais, afirmam desconhecer o nome dos proprietários ou donos, ou de só os conhecerem pela alcunha.

⁷² Segundo prevê, «*Todas as pessoas singulares e colectivas, com salvaguarda dos respectivos direitos e interesses legítimos, têm o dever de colaborar com o Comissariado contra a Corrupção.*».

⁷³ O CPC estipula, no n.º 2 do art.º 190.º sob a epígrafe «Ausência do citando em parte incerta» que: «*Estão obrigados a fornecer prontamente ao tribunal os elementos de que dispuserem sobre a residência, o local de trabalho ou a sede dos citandos quaisquer serviços que tenham averbado tais dados.*».

de colaborar com o pessoal de fiscalização; 2) Estão obrigados a fornecer os elementos de que disponham sobre a residência, o local de trabalho ou a sede dos infractores, quaisquer serviços que tenham averbado tais dados (e no prazo que vier a ser determinado).

Regra geral, não se prescreve a *responsabilidade criminal*, quando se trata de ordens dadas por autoridade administrativa com competência para aplicar sanções. Contudo, a partir do momento em que se conferem *poderes de autoridade pública*, ao pessoal com funções de *fiscalização, inspecção* ou *investigação*, a sonegação de informações, que devam ser fornecidas, faz incorrer a pessoa, a quem as mesmas sejam solicitadas, em *responsabilidade criminal por desobediência*.

5. Notificações

Uma das maiores dificuldades que os serviços sentem no exercício das suas funções é a que se prende com a matéria relativa às *notificações*, omissa no RGIA.

Por vezes, a legislação especial prevê a *notificação pessoal* e a *notificação edital*, mas esta só ocorre ao fim de muito tempo e depois de se ter revelado impossível a realização da primeira, já de si demasiado alongada.

Sugere-se, em consequência, que se preveja no futuro RGIA a *notificação pessoal* e a *notificação postal*, mas sujeita a uma disciplina mais rigorosa, tal como o estabelece o artigo 17.º do RIAGPE. Deste modo:

- 1) A acusação e a decisão final são notificadas ao infractor⁷⁴;
- 2) A notificação é feita pessoalmente ou por via postal⁷⁵;
- 3) A notificação pessoal considera-se feita, logo que, lavrado o auto de acusação, o mesmo seja assinado pelo notificante e pelo notificado e entregue cópia a

⁷⁴ Vide art.ºs 95.º, n.º 1, e 96.º, n.º 4, do RAHS.

⁷⁵ Vide art.º 17.º, n.º, do RIAGPE.

este⁷⁶;

- 4) Se o facto ilícito sancionável não tiver sido presenciado por agente da Administração com poderes de fiscalização ou de autoridade pública, a notificação pessoal considera-se feita:
 - a) Logo que o agente da fiscalização ou quaisquer outros funcionários, para tal devidamente credenciados, entreguem a acusação deduzida, lavrando-se certidão assinada pelo notificando⁷⁷;
 - b) Se o notificando não se encontrar no local, a notificação é feita qualquer pessoa que ali se encontre, que esteja em melhores condições de a entregar ao notificando, incumbindo, dessa entrega, os agentes da fiscalização ou funcionários credenciados, e sendo a certidão por ela assinada⁷⁸;
 - c) No caso de o notificando ou terceiro se recusar a receber a notificação ou a assinar a certidão, os agentes da fiscalização ou funcionários credenciados mencionam tal ocorrência na certidão e afixam no local a acusação deduzida⁷⁹;
- 5) A notificação por via postal faz-se por meio de carta registada com aviso de recepção, dirigida ao notificando e endereçada para o seu domicílio, escritório ou sede⁸⁰;
- 6) A notificação considera-se feita no dia em que se mostrar assinado o aviso de recepção e tem-se por efectuada na própria pessoa do notificando mesmo

⁷⁶ Vide art.º 49.º, n.º 1, do LCE.

⁷⁷ Vide art.º 17.º, n.º 2, do RIAGPE e, também, o art.º 12.º, n.º 2, do RIT, que prescreve: «*Sempre que se entenda conveniente, a notificação pode ser efectuada directamente por qualquer inspector ou pessoal revestido de igual autoridade, ficando este investido dos poderes que a lei geral confere para a realização desses actos*».

⁷⁸ Vide art.º 17.º, n.º 3, do RIAGPE. O art.º 12.º, n.º 3, do RIT, prescreve também que: «*A notificação considera-se feita na pessoa do infractor quando efectuada em qualquer outra que na altura o represente, ainda que não possua título bastante para o efeito*». Vide, ainda, o art.º 186.º (Citação com hora certa), n.º 2, 2.ª parte, do CPC, prescreve: «*...não o encontrando, a citação é feita na pessoa capaz que esteja em melhores condições de a transmitir ao citando, incumbindo-a o funcionário de transmitir o acto ao destinatário e sendo a certidão assinada por quem recebeu a citação*».

⁷⁹ Vide art.º 17.º, n.º 4, do RIAGPE.

⁸⁰ Vide art.º 17.º, n.º 5, do RIAGPE.

quando o aviso de recepção tenha sido assinado por terceiro, presumindo-se, salvo prova em contrário, que a carta foi oportunamente entregue ao destinatário⁸¹;

- 7) No caso de a carta registada ser devolvida ou o aviso de recepção não ser assinado ou datado, a notificação considera-se efectuada no terceiro dia útil posterior ao do registo de expedição⁸² ou no primeiro dia útil seguinte quando aquele não seja dia útil⁸³;
- 8) Quando não for possível proceder à notificação através de outra forma legal, a autoridade competente determina a notificação, conforme o que se demonstrar mais adequado ao caso concreto:
 - a) Através de 2 editais, um a afixar na sede da entidade competente e outro na última residência ou domicílio profissional do notificando, se conhecidos ou
 - b) Pela publicação de anúncios em dois dos jornais mais lidos da RAEM, um em língua chinesa e outro em língua portuguesa⁸⁴.
- 9) A notificação dos demais actos, que não a acusação, pode ser feita pessoalmente ou por ofício, telegrama, telex, telefax, correio electrónico, quando seja conhecido, ou por telefone, consoante as possibilidades e as conveniências⁸⁵;
- 10) Sempre que a notificação seja feita por telefone, é a mesma confirmada por uma das outras formas previstas na alínea 9), no dia útil imediato, sem prejuízo de a notificação se considerar feita na data da primeira comunicação⁸⁶.

⁸¹ Vide art.º 17.º, n.º 6, do RIAGPE.

⁸² Vide art.º 17.º, n.º 7, do RIAGPE. O prazo estabelecido é no caso de o notificando residir na RAEM (vide LCE, art.º 49.º, n.º 2). Caso contrário, deve atender-se à dilação dos prazos, prevista no art.º 75.º do CPA (vide REGA N.º 28/2004, art.º 6.º, n.º 2).

⁸³ Vide REGA N.º 28/2004, art.º 6.º, n.º 1.

⁸⁴ Vide LCE, art.º 49.º, n.º 3.

⁸⁵ Vide art.º 72.º, n.º 1, do CPA.

⁸⁶ Art.º 72.º, n.º 3, do CPA.

Por outro lado, sugere-se também que seja ponderada a possibilidade de, quando se revelem infrutíferos os esforços de efectuar pelos meios normais as notificações aos infractores (residentes e não residentes), serem as mesmas efectuadas nos postos fronteiriços da RAEM pela entidade policial competente. Para tal é imperioso que se criem os instrumentos legais necessários ao intercâmbio de informação entre os Serviços intervenientes nesse processo.

6. Contestação, audiência e defesa

Em relação à *contestação da acusação* (nos procedimentos iniciados com o *auto de acusação*), à *audiência e defesa* (nos procedimentos iniciados com o *auto de notícias*), o RGIA e a maior parte das leis avulsas⁸⁷ não estabelecem normas reguladoras, embora se apliquem subsidiariamente as respectivas disposições do CPA⁸⁸. No intuito de facilitar os referidos processos, sugerimos a introdução, no novo RGIA, de normas de regulação claras, prevendo, por exemplo, que a contestação e a audiência e defesa devem ser feitas por escrito mas que o órgão responsável pela investigação poderá decidir que se realize pela forma oral, tendo em conta as circunstâncias concretas do caso, devendo, neste caso, as declarações ser reduzidas a escrito. Ou, em alternativa, determinar que a contestação, a audiência e a defesa só se realizam pela forma escrita, a menos que esteja previsto em legislação avulsa que o órgão responsável pela investigação possa decidir pela forma oral.

Com esta medida, o direito à *audiência dos interessados* — inerente aos procedimentos de infracção administrativa —, é garantido de forma desburocratizada. Em qualquer dos casos, é o órgão instrutor que decide, em cada caso e, *in fine*, se a audiência e defesa ou a contestação deve ser escrita ou oral, como se estipula no n.º 2 do artigo 93.º do CPA.

Na revisão do RGIA pode, eventualmente, atender-se ao disposto no artigo 95.º, n.º3 do CPA, que admite o adiamento da audiência dos interessados (*audiência oral*),

⁸⁷ Incluem o RGEF, o RPTI, o REPAR, o RAVGT, o RPSI, o REPAF, o RPLT e o RLA.

⁸⁸ Art.ºs 93.º e ss. do CPA.

quando for apresentada justificação da falta, embora o artigo 94.º não preveja a prorrogação ou a concessão de novo prazo, para a *audiência escrita*.

Por outro lado, na consulta aos Serviços levada a cabo pelo CCAC, a DSF considerou que nos *actos-massa*, como os que respeitam à entrega de modelos ou impressos à Administração fiscal, não é viável o exercício do *direito de audiência* por parte dos infractores.

Quanto a esta questão, de saber se é ou não justificável cumprir a formalidade da audiência prévia no caso de actos (ou procedimentos) de massa, a doutrina⁸⁹ e a jurisprudência⁹⁰ dominantes já se pronunciaram no sentido de que nestes casos não é justificável o cumprimento desta formalidade devido à sua impraticabilidade em procedimentos que envolvam centenas ou milhares de destinatários simultaneamente.

No que toca à preocupação manifestada pela DSF sobre os actos de massa relativos à entrega de modelos ou impressos à Administração fiscal (p.ex. nos casos de atraso de apresentação de declarações fiscais), julgamos que, mais do que a razão da impraticabilidade daquela formalidade, uma vez que prejudicaria a celeridade e justeza do processo, e colocaria em causa o princípio da desburocratização e da eficiência por que se rege a Administração Pública⁹¹, estão também razões de interesse social que se traduzem numa obrigação legal de todos os contribuintes. Estes argumentos permitem-nos defender que se venha sancionar os não cumpridores deste prazo legal sem necessidade de cumprimento daquela formalidade. Este mesmo procedimento poderia ser alargado a todas as situações em que a lei imponha uma obrigação a ser cumprida em determinado prazo por um número elevado de pessoas.

⁸⁹ Vd. «Fases do procedimento decisório de 1º grau», de Diogo Freitas do Amaral, *in* Direito e Justiça, vol. VI, 1992, pags. 31 e 32.

⁹⁰ Vd. acórdão do STA (Portugal), 1ª secção, de livro VI.95, *in* Acórdãos Doutriniais, n.º 408, págs. 1304 e segs.

⁹¹ vd. art. 12º do CPA, *in fine*.

Já pela alínea c) do artigo 96.º do CPA se chega a esta conclusão porquanto dispõe esta que não tem lugar a *audiência dos interessados* quando se trate de um número elevado de interessados, por ser aquela impraticável. Todavia, vem prever, como alternativa, a *consulta pública*. Não obstante, julgamos que na questão em causa, a consulta pública como alternativa também não se afigura viável, pelas mesmas razões apontadas para a impraticabilidade da audiência prévia.

No entanto, importa ainda alertar para o facto de a isenção desta formalidade apenas poder ter lugar relativamente a infracções para as quais a lei preveja a aplicação de uma sanção de valor fixo e predeterminado, uma vez que aqui já não será necessário proceder a qualquer valoração sobre a culpa do agente. No caso de infracções para as quais a lei preveja a aplicação de sanções de valor variável consoante a gravidade da culpa do infractor, não se poderá abrir mão do exercício do direito de audiência prévia, na medida em que só após o cumprimento desta formalidade poderá a Administração proceder à valoração da culpa do infractor e tomar uma decisão.

7. Não residentes da RAEM

O direito de audiência dos interessados consagrado no n.º 2 do art. 11º do actual RGIA, é indistintamente aplicável a qualquer infractor, quer se trate de residente da RAEM, quer se trate de não residente⁹².

Apesar desta determinação legal, este Comissariado já foi confrontado, no âmbito do trabalho ilegal, com situações em que o Serviço competente aplicou a sanção administrativa sem que ao infractor tivesse sido facultado o exercício do direito de audiência. Indagado o respectivo Serviço, este alegou que o exercício do direito em causa não foi facultado para prevenir a fuga do infractor não residente, e porque o processo sancionatório é de natureza urgente e o infractor já havia sido ouvido como testemunha

⁹² A Lei Básica da RAEM, nomeadamente através dos seus art. ºs 41.º e 43.º, consagra uma extensão geral dos direitos fundamentais aos não residentes que se encontrem na RAEM.

pelas autoridades judiciais, em sede de processo criminal, para eventual determinação da responsabilidade criminal dos autores do crime de trabalho ilegal (contratantes).

Após a intervenção deste Comissariado, nomeadamente através do esclarecimento do Serviço, de que o perigo de fuga representado pelos infractores não residentes não é suficiente para justificar a omissão daquela formalidade, até porque é sempre possível lançar mão do instituto da caução previsto no art. 18º do actual RGIA, e, por outro lado, de que a prestação de declarações na qualidade de testemunha não dispensa o exercício do direito de audiência porquanto estão em causa institutos diferentes e com fins diversos, o Serviço em causa procedeu, *in fine*, à desconfirmação de todas as decisões sancionatórias que tinham sido tomadas sem precedência do exercício do direito de audiência pelos infractores não residentes.

Assim, propomos que se preveja expressamente que a audiência *dos interessados* possa ser feita por escrito ou oralmente, impondo-se, contudo, que, se a opção for por esta última modalidade, as declarações prestadas pelo interessado sejam documentadas pelos agentes da Administração, responsáveis pela audiência, mantendo-se inalterado o actual regime quanto às consequência da falta de pagamento imediato da multa ou da prestação da caução, isto é, a proibição de entrada na RAEM do infractor não residente, até que a multa seja liquidada⁹³.

Tal medida, contudo, impõe que sejam atempadamente informados os Serviços de Polícia fronteiriça.

Refira-se, por último, que se não for residente na RAEM o infractor não poderá requerer a vinculação ao regime de prestação de serviço cívico, tal como preceitua o artigo 53.º, n.º 1, al. 4) do RGEP.

8. Forma de acto a utilizar para aprovar o novo RGIA

No desenvolvimento deste trabalho, foram efectuadas várias referências ao RGEP, por ter este diploma legal introduzido algumas inovações que julgamos adequadas e

⁹³ Vd. art. 18.º, n.º 4, al. d) do RGIA e art. 38.º do REPAR.

apropriadas também para a resolução das questões suscitadas no âmbito do actual RGIA, pelo que consideramos serem de transportar, com as devidas adaptações, para o novo RGIA.

No entanto, é preciso acrescentar que algumas destas inovações regulamentam matéria sensível relacionada com os direitos e liberdades dos infractores. Nomeadamente, a introdução de outras sanções principais para além da multa e a introdução de novos tipos de sanção acessória que comportam, muitas vezes, um sacrifício maior para o infractor que a sanção principal pecuniária – multa -, como é o caso, por exemplo, da sanção acessória da suspensão de eficácia das autorizações, licenças ou alvarás.

Repare-se, por exemplo, que mesmo no âmbito do Código Penal, não obstante este estabelecer que nenhuma pena acessória pode envolver como efeito necessário a perda de direitos civis, profissionais ou políticos, se faz depender da lei a correspondência a certos crimes da proibição de determinados direitos ou profissões⁹⁴. Também é o Código Penal que fixa expressamente a duração admissível da interdição do exercício de actividade profissional, comercial ou industrial⁹⁵, o que reflecte o cuidado do legislador em regulamentar estas matérias através da lei, mesmo se tratando de infracções de natureza criminal cuja gravidade é superior à das infracções administrativas.

Para além disto, cumpre ainda alertar para o facto das disposições relacionadas com o regime da imputabilidade previsto neste Regulamento não se configuram harmonizadas com o disposto no regime geral civil e penal; senão vejamos :

O art. 42º, n.ºs 4 e 5 do RGEP reza que «(...) se a conduta ilícita tiver sido praticada por menor que não tenha completado os 12 anos, a infracção considera-se cometida por quem acompanhava e vigiava o menor», e «as condutas de menor que ainda não tenha completado 8 anos e as condutas de sujeito portador de anomalia psíquica não são sancionadas». Surge assim, desde logo, a dúvida de saber qual o critério a utilizar para a graduação da multa a aplicar ao vigilante quando esta seja de valor variável. Não obstante no RGEP estar previsto no n.º 1 do art. 40º, como critério

⁹⁴ vd. art. 60º do CP.

⁹⁵ vd. art. 92º do CP.

geral para a determinação da sanção, entre outros factores, a culpa do infractor, a lei civil só prevê a responsabilidade do vigilante, enquanto haja uma violação do dever de vigilância deste, respondendo por facto ilícito próprio e não pelo facto de outrem.

Outro problema que se levanta ainda no âmbito das condutas ilícitas praticadas por menor, relaciona-se com as disposições previstas nos n.ºs 6 e 7 do art.º 56.º, que dispõem, respectivamente: «*se a infracção tiver sido cometida por menor que já tenha completado 12 anos, mas que não seja emancipado e não tenha fontes de rendimento, a responsabilidade pelo pagamento da multa recai, solidariamente, sobre os seus representantes legais*»⁹⁶ e «*os responsáveis pelo pagamento das multas são também responsáveis, nos mesmos termos, pelo ressarcimento das despesas suportadas pelo IACM para a reposição da situação anterior à prática da infracção*». Estas disposições, provenientes de um regulamento administrativo, não encontram nenhum alicerce quer no C.Civil quer no Regime Educativo e de Protecção Social de Jurisdição de Menores⁹⁷.

Pelo exposto, entendemos que a sede mais adequada para o estabelecimento das demais sanções principais para além da multa, de um conjunto de sanções acessórias que confrontam com os direitos e liberdades dos infractores, e dos regimes da imputabilidade e da responsabilidade pelo pagamento das multas, será a *Lei*, ou em alternativa, ser a *Lei* a definir a moldura legal destas matérias atribuindo aos regulamentos administrativos avulsos a competência para fixar as regras de concretização consoante o tipo e âmbito das infracções administrativas em causa.

⁹⁶ A interpretação deste preceito, *a contrario sensu*, implica a responsabilidade de menor pelo pagamento da multa desde que tenha qualquer fonte de rendimento.

⁹⁷ Vd. DL n.º 65/99/M, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 9/1999.

III – PARTE CONCLUSÕES

Em termos de conclusão, uma vez que no RGIA existem deficiências que dificultam as operações práticas e fazem com que as sanções administrativas não tenham o efeito desejado, o Comissariado realizou o presente projecto de pesquisa, cujas questões e sugestões sintetizamos a seguir:

I- Aplicação subsidiária da legislação

A actual versão do RGIA recorre às remissões «múltiplas» (aplicam-se subsidiariamente o Código do Procedimento Administrativo, os princípios gerais do direito e do processo penal) o que impõe a interpretação das respectivas disposições, tornando o processo de infracção administrativa menos célere e, por vezes, porque a interpretação daquelas disposições difere de serviço para serviço, tal impede que a execução da lei pela Administração seja uniforme, e prejudica a credibilidade da autoridade pública, pelo que se sugere que se evitem tais remissões na revisão do RGIA.

II- Regime material

(1) Noção de infracção administrativa

A noção de infracção administrativa adoptada no RGIA não é diferente da noção da contravenção prevista no Código Penal uma vez que ambas tem como objecto a violação ou a falta de observância de «disposições preventivas de leis e regulamentos», o que cria dificuldade nas pessoas em perceber as razões que levaram o legislador a atribuir natureza não penal à primeira e penal à segunda. Daí que se torna necessário redefinir a noção/conceito da infracção administrativa aquando da revisão do RGIA, caso haja intenção de manter a coexistência destes dois institutos no nosso sistema jurídico.

(2) Sanções da infracção administrativa

a) Sanção principal

1. O RGIA prevê a multa como sanção principal da infracção administrativa; na verdade, porém, a legislação avulsa já prevê como sanção principal outros tipos de sanção, para além da multa, pelo que se sugere que na revisão do regime geral seja claramente fixado o elenco das sanções principais aplicáveis à infracção administrativa,

ou, em alternativa, seja prevista com clareza a possibilidade de a legislação avulsa prever outros tipos de sanção principal, para além da multa, evitando deste modo que surjam ou haja contradições entre o regime geral e a legislação avulsa (especialmente, quando estas últimas não são aprovadas sob a forma de Lei, mas apenas sob a forma de Regulamento Administrativo).

2. Convém enunciar no regime geral as restrições ou os pressupostos da aplicação das diversas sanções principais, com vista a serem subsidiariamente aplicados no caso de a legislação avulsa não os prever, bem como estabelecer, no regime geral, algumas restrições com força obrigatória na aplicação de determinados tipos de sanções principais, a fim de acautelar os problemas resultantes da adopção de critérios diferentes pelos órgãos de execução da lei, em razão do amplo poder discricionário que lhes é atribuído, na tomada da decisão sobre a aplicação concreta de sanções, especialmente no referente à escolha da sanção principal.

3. Relativamente aos tipos de infracção administrativa que não reclamem uma diferenciação na valoração da culpa, sugere-se o recurso à figura da multa de valor fixo no sentido de aumentar a eficácia do procedimento administrativo, bem como para distinguir da «multa de valor variável entre limites fixos e predeterminados, mínimo e máximo».

4. Inerente aos tipos de infracção administrativa que tomem em consideração a valoração da culpa e à relevância dos bens que são objecto de tutela, poderão ser introduzidas no regime geral as seguintes classificações: «infracções comuns», «infracções graves» e «infracções muito graves», porquanto, através delas é possível fazer a determinação do tipo e da medida da sanção administrativa (incluindo a sanção acessória, consoante a gravidade da infracção cometida em causa). Relativamente aos casos de infracção administrativa com multa de valor variável, sugere-se, contudo, que seja ponderada a hipótese de estabelecer no futuro RGIA, tomando como referência as disposições da lei penal, as disposições que se relacionem, por exemplo, com os princípios gerais, as circunstâncias atenuantes e agravantes para a determinação do valor da multa, com vista a serem aplicadas subsidiariamente no caso de a legislação avulsa não dispor de regras nesse mesmo sentido.

b) Sanções acessórias

1. Convém que as sanções acessórias acolhidas na legislação avulsa estejam também tipificadas no regime geral.

2. Relativamente às sanções acessórias que restringem, directa ou indirectamente, os direitos e liberdades dos infractores, convém estabelecer no regime geral os pressupostos e os limites à sua aplicação a fim de prevenir que a matéria de direitos e liberdades seja regulamentada sob uma forma inadequada, pelo que se sugere que seja ponderada a necessidade de alterar o n.º 3 do art.º 6.º do actual regime geral (que prevê os requisitos das sanções acessórias).

3. Relativamente aos problemas práticos da falta de eficácia na aplicação das sanções acessórias de “interdição do exercício da actividade comercial” e de “encerramento definitivo” será, pois, desejável estabelecer normas que acautelem tais situações através da criação de um cadastro de acesso público dos estabelecimentos que praticaram infracções administrativas, bem como as sanções principais e acessórias que lhes tenham sido aplicadas e, para as situações de alteração de nome do estabelecimento, a cedência de gestão, trespasse ou qualquer outra forma de cessação da exploração, impor aos interessados que apresentem uma declaração ou acordo sobre quem assumirá as responsabilidades provenientes das infracções administrativas verificadas.

c) Prática reiterada de infracções

1. A legislação vigente refere “sucessão de infracções”, “infracções repetidas” e “infracção continuada”; no entanto, não dá a respectiva definição, o que provoca, em termos de definição de “número” de infracções já praticadas, diferentes interpretações na aplicação da lei, levando a que alguns infractores, tirando proveito desta situação, venham a beneficiar de uma punição menos severa, pelo que se sugere que no regime geral sejam fixadas as respectivas definições para que, através delas, se possa determinar o número de infracções verificadas.

2. Se, na infracção administrativa, o legislador reconhecer a relevância do instituto da infracção continuada em termos de graduação da imputabilidade, convém que a aplicação do mesmo se restrinja às infracções sancionáveis com multa de valor variável, na medida em que a culpa do agente infractor é, aí, relevante para a determinação do seu valor; por outro lado, para a definição da infracção continuada, propõe-se que sejam fixados os respectivos pressupostos.

3. No que toca à verificação da reincidência, a actual legislação avulsa apresenta diferentes pressupostos, pelo que se sugere que na revisão do RGIA seja expressamente admitida esta forma de previsão ou, em alternativa, seja estabelecida, como regra geral, que se considera reincidente o infractor que comete uma infracção no ano posterior à data

em que se tornou definitiva uma decisão que o sancionou por infracção idêntica, permitindo, todavia, que a legislação avulsa consagre outro prazo que não ultrapasse determinado limite temporal.

4. No que se refere à punição dos casos de reincidência, a actual legislação avulsa possui previsões diferentes pelo que deve ser cuidadosamente analisado o n.º 2 do art. 6º do RGIA (regra geral da reincidência), no sentido de ser ponderada a sua manutenção ou, em alternativa, fixar-se, como regra geral, os limites mínimo e máximo da multa, sem prejuízo da aplicação de sanções acessórias progressivamente mais gravosas.

5. Não obstante o artigo 8º do RGIA prever o princípio «non bis in idem» torna-se necessário esclarecer que a aplicação deste princípio tem como fundamento o facto de o bem jurídico tutelado quer no direito penal quer no regime da infracção administrativa ser o mesmo, ou seja, o primeiro tipo de infracções absorve o segundo, não havendo entre eles um concurso efectivo, pelo que convém que seja aditada na referida norma do RGIA a expressão «salvo se os interesses jurídicos tutelados forem distintos».

6. No que se refere ao concurso ou cúmulo de infracções de natureza administrativa, por violação de normas de diferentes diplomas legais (mas aplicados pelo mesmo Serviço), o actual RGIA não prevê a respectiva consequência jurídica, pelo que convém introduzir uma norma geral que preveja o cúmulo de sanções (ou de multas) nestes casos, assim como os limites máximos e mínimos da pena única a aplicar pelo concurso de infracções.

d) Interrupção dos prazos de prescrição do procedimento.

1. Convém estipular no regime geral uma regra sobre a interrupção dos prazos de prescrição do procedimento a fim de suprir a omissão do actual regime.

2. Tendo em consideração os problemas que se tem revelado de difícil solução ligados com as obras ilegais, convém que no regime geral seja criado um mecanismo de contagem do prazo prescricional sobre os casos de infracção permanente, nomeadamente, sobre a data do início de contagem, assim como deve ser ponderada a eventual fixação da responsabilidade do proprietário do imóvel ou estabelecimento.

III- Regime procedimental

1. Uma vez que a Administração enfrenta com frequência dificuldades em matéria de identificação dos presumíveis infractores ou em impedir que a infracção prossiga, designadamente no campo da recolha e da conservação de provas, fazendo com que a

execução da lei por parte da Administração não tenha o efeito desejável, convém ponderar se será ou não de conferir ao pessoal com funções de fiscalização, inspecção ou investigação poderes de agente de autoridade e poderes de aplicação de medidas provisórias e cautelares. Quanto ao exercício concreto destas competências, poderá ficar em sede de legislação avulsa a sua definição.

2. Considerando que o regime geral deverá conter uma regulamentação mais completa, convém que seja aí estabelecido um elenco de medidas provisórias ou cautelares, a título meramente exemplificativo; bem como, a fim de as tornar mais eficazes, que seja previsto que a sua violação constituirá crime de desobediência, para efeitos de responsabilidade penal.

3. Para os casos em que as infracções sejam directamente presenciadas e os respectivos infractores logo identificados pelos agentes da administração, convém introduzir no regime geral a figura do “auto de acusação”, permitindo, desta forma, que o procedimento sancionatório seja imediatamente instruído e deduzida e notificada a acusação ao próprio agente infractor, a fim de que este possa contestar e defender-se da acusação ou cumprir imediatamente as sanções (por exemplo, o pagamento voluntário da multa), tornando o processo mais célere.

4. Convém enunciar no regime geral os elementos que devem constar do auto de notícia e do auto de acusação.

5. A fim de conferir maior celeridade ao processo, convém ponderar se é de introduzir no regime geral a possibilidade de ser levantado apenas um único auto de notícia relativamente aos casos em que existam várias e diferentes infracções administrativas cometidas na mesma ocasião ou relacionadas entre si, não obstante poderem ser diferentes os seus agentes, no caso de caberem na competência do mesmo órgão de aplicação da lei.

6. Convém estabelecer no regime geral o dever de colaboração para que as pessoas a ele sujeitas não possam recusar a necessária informação (por exemplo, elementos identificadores do infractor) para que não prejudiquem o desenvolvimento do próprio processo, assim como estabelecer a respectiva responsabilidade criminal por violação deste dever.

7. A fim de resolver o problema da demora do actual regime de notificação, sugere-se, por um lado, que sejam previstos, de forma mais rigorosa, os dois tipos de notificação, ou seja, a notificação pessoal e a notificação postal, e indicar expressamente quais as situações em que aquelas são consideradas feitas ou presumidas e, por outro lado,

que seja regulamentada a notificação por edital e a notificação dos demais actos que não a acusação. No caso de ser viável, poder-se-á prever a possibilidade de as notificações serem efectuadas nos postos fronteiriços da RAEM pela entidade policial competente; para tal é imperioso que se crie um mecanismo de comunicação entre os diversos serviços.

8. Convém prever no regime geral normas de regulação claras sobre a forma de exercício do direito de contestação da acusação e da audiência e defesa (como por exemplo, que a contestação e a audiência e defesa devem ser feitas por escrito mas que o órgão responsável pela investigação poderá decidir pela forma oral, tendo em conta as circunstâncias concretas do caso, devendo, neste caso, as declarações ser reduzidas a escrito; ou, em alternativa, determinar que a contestação, a audiência e a defesa só se realizam pela forma escrita, a menos que esteja previsto em legislação avulsa que o órgão responsável pela investigação possa decidir pela forma oral). Por outro lado, poderá prever-se a admissão do adiamento da audiência por escrito dos interessados quando for apresentada justificação da falta.

9. Em relação às situações em que a lei imponha uma obrigação a ser cumprida em determinado prazo por um número elevado de destinatários, atendendo à impraticabilidade da realização do direito à audiência dos infractores pelos serviços, e o prejuízo causado ao interesse social que vem acautelado pela lei através da imposição de uma tal obrigação legal a todos as pessoas a ela obrigadas, razões que levam a doutrina dominante e a jurisprudência a defenderem a possibilidade de dispensa desta formalidade, convém que no regime geral seja prevista a dispensa desta formalidade e que seja fixado claramente que esta dispensa apenas tem lugar relativamente às infracções para as quais a lei preveja a aplicação de uma sanção de valor fixo e predeterminado, uma vez que nos casos de infracções para as quais a lei preveja a aplicação de sanção de valor variável, a Administração terá que valorar a culpa do infractor antes de tomar uma decisão sobre a aplicação concreta das sanções pelo que aquela formalidade não pode ser dispensada.

10. Não obstante ser grande a mobilidade dos infractores não residentes da RAEM, é-lhes garantido o direito de audiência. Relativamente à falta de pagamento voluntário imediato da multa ou da prestação de caução por parte dos infractores não residentes, deve manter-se inalterado o actual regime de “proibição de entrada na RAEM destes mesmos até que a multa seja liquidada”; para tal, convém prever que sejam atempadamente informados os Serviços de Polícia fronteiriça. Por outro lado, convém, ainda, estabelecer que os infractores não residentes não podem optar pela prestação de

serviço cívico em substituição do pagamento da multa.

IV- Forma de acto a utilizar para aprovar o novo RGIA.

Aquando da revisão do RGIA convém adoptar a forma de “Lei” porque a maioria da legislação avulsa (alguma sob a forma de Decreto-Lei, isto é, uma das formas de “lei”, outras sob a forma de Regulamento Administrativo, isto é, fora das formas de “lei”) regulamenta outros tipos de sanções principais, para além da multa, e uma série de tipos de sanção acessória que afectam os direitos e liberdades dos infractores; por outro lado, há legislação avulsa, em particular, que regulamenta os regimes de imputabilidade de menor e da responsabilidade pelo pagamento das multas que não se coadunam com os regimes vigentes previstos no direito civil e penal, excedendo, desta feita, a moldura do RGIA. Ora, se esta regulamentação tiver a sua sede na “Lei”, ou a revisão da respectiva moldura prevista no RGIA for feita sob a forma de “Lei”, salvar-se-á a regulamentação destas matérias, que tocam com os direitos e liberdades das pessoas, através de uma forma mais adequada. No que concerne à fixação das regras de concretização, pode ser atribuída esta competência à legislação avulsa, consoante o tipo e âmbito das infracções administrativas em causa.