

ISCTE  **IUL**
Instituto Universitário de Lisboa

Escola de Ciências Sociais e Humanas

Departamento em Economia Política

Contra-Ordenações Laborais

Nelson Rui Lopes de Almeida

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre
em Direito das Empresas – Especialização em Direito do Trabalho

Orientador:

Doutor António Lemos Monteiro Fernandes, Professor Catedrático

ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Junho de 2014

Agradeço ao meu Orientador, Professor António Monteiro Fernandes, pelos ensinamentos e sugestões, bem como pela disponibilidade e confiança depositada no presente trabalho.

Às Ilustres Advogadas, Doutora Anabela Silva e Doutora Ana Videira Santos, bem como à Doutora Catarina Dantas e restante equipa do Contencioso da Oney, S.A., pela oportunidade e ensinamentos que me deram no vasto mundo jurídico e não só, estou para sempre grato.

Agradeço à minha Patrona Doutora Maria Eduarda Ferreira, Ilustre Advogada, não só pelo acompanhamento e atenção dispensada, desde que iniciei o meu estágio profissional em Setembro de 2012, mas também pelo seu empenho em me preparar para exercer, com dedicação e responsabilidade, a profissão por mim desejada e também pela sua entrega na minha formação cívica.

Em especial aos meus Pais e também às minhas Primas, Deolinda e Paula, Tio Adelino e Padrinhos, pelo apoio incondicional, bem como aos meus amigos, pois sem eles nunca teria conseguido.

PALAVRAS – CHAVE

1. Sanção Laboral
2. Contra-Ordenações Laborais
3. Direito do Trabalho
4. Princípios Constitucionais

RESUMO

No presente trabalho pretendemos caracterizar o sistema sancionatório contra-ordenacional laboral português, pelo que fazemos uma análise da sanção aplicável no âmbito contra-ordenacional laboral, bem como a sua delimitação dentro do ordenamento jurídico português.

Não obstante o poder sancionatório do Estado aplicar aos mais diversos âmbitos sancionatórios os mesmos princípios constitucionais, no presente estudo iremos ver como é que aqueles se articulam e se aplicam no direito sancionatório laboral, conjugando-os com as especificidades dos princípios procedimentais contra-ordenacionais laborais.

Posto isto, trataremos também das formas de extinção do procedimento por contra-ordenação e das coimas, uma vez que o tempo é um fator de extrema importância para que o procedimento por contra-ordenação perdure, bem como para que as coimas possam produzir os seus feitos.

KEYWORDS

1. Labour Sanction
2. Labour Regulatory Offences
3. Labour Law
4. Constitucional Principles

ABSTRACT

In the present work we intend to feature the Portuguese labour offences law and their penalties system. For that we will make an analysis of the applicable sanction under labour offences, as well as their demarcation within the Portuguese legal system.

Regardless of the power state sanctions apply to different areas of the same constitutional principles regarding sanctions, in this study we will see how those fit together and apply the sanctions law, combining them with the specifics of the labour regulatory offences principles.

Furthermore we will see the forms of extinction of labour regulatory offences procedure and the fines. For that, in this post we will understand that time is an important factor for the processing labour regulatory offences procedure, as well as for the fines can produce their effects.

ÍNDICE

Introdução.....	1
I. Da Evolução das Contra-Ordenações.....	5
Enquadramento Histórico e Evolução das Contra-Ordenações no Ordenamento Jurídico Português	5
II. Da Autoridade Para as Condições de Trabalho	21
III. Dos Princípios Do Direito Contra-Ordenacional Laboral	26
Dos Princípios Gerais.....	27
Do Procedimento Contra-Ordenacional Laboral.....	30
IV. Das Contravenções, Coimas e Multas – Diferenças. Das Sanções Acessórias	34
V. Da Determinação da Medida da Coima.....	39
Dos Sujeitos Responsáveis pelas Contra-Ordenações Laborais.....	39
Da Gravidade das Contra-Ordenações Laborais	40
Reincidência	40

Dolo e Negligência.....	41
Das Coimas e sua Determinação	41
Da Admoestação e da Dispensa de Coima	46
Do Pagamento e do Destino das Coimas.....	47
VI. Da Pluralidade de Contra-Ordenações	51
VII. Do Concurso de Contra-Ordenações	53
VIII. Da Extinção do Procedimento Contra-Ordenacional e das Coimas	56
Da Prescrição do Procedimento Contra-ordenacional.....	57
Suspensão da Prescrição.....	59
Interrupção da Prescrição	60
Outras Formas de Extinção do Procedimento Contra-Ordenacional e das Coimas – Da Morte do Agente e da Amnistia	62
Da Morte do Agente	62
Da Amnistia.....	63

Da Prescrição das Coimas	65
Conclusões	66
Fontes	74
Bibliografia.....	77

ABREVIATURAS E SIGLAS MAIS UTILZADAS

Ac.	– Acórdão
ACT	– Autoridade para as Condições de Trabalho
AR	– Assembleia da República
CC/CCivil	– Código Civil
COL	– Contra-Ordenações Laborais
CP	– Código Penal
CPP	– Código de Processo Penal
CPA	– Código do Procedimento Administrativo
CPC	– Código do Processo Civil
CPT	– Código de Processo do Trabalho
CRP	– Constituição da República Portuguesa
CRCSS	– Código dos Regimes Contributivos da Segurança Social
CT	– Código do Trabalho
DL	– Decreto-Lei
d.m.o.s.	– Direito de mera ordenação social
DR	– Diário da República
IGT	– Inspeção-geral do Trabalho
ISS	– Instituto da Segurança Social, I.P.
L	– Lei
Lei-quadro	– DL n.º 433/82, de 27 de Outubro
LOFTJ	– Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais
MP	– Ministério Público
NLOFTJ	– Nova Lei de Org. e Funcionamento dos Tribunais Judiciais
OIT	– Organização Internacional do Trabalho
RGCO	– Regime Geral das Contra-Ordenações
RPCOLSS	– Regime Processual das Contra-Ordenações Laborais e de Segurança Social
STA	– Supremo Tribunal Administrativo
STJ	– Supremo Tribunal de Justiça
TC	– Tribunal Constitucional
TRel	– Tribunal da Relação

Introdução

Nos dias de hoje cada vez mais se torna perceptível a deterioração das relações emergentes do contrato de trabalho, seja por motivos de ordem económica, seja por motivos da estrutura política adotada pelos “Governantes” do País, seja por quaisquer outros motivos. A verdade é que as entidades patronais nem sempre cumprem com os seus deveres, tanto com os trabalhadores como com as entidades administrativas, pelo que pretende-se com o presente trabalho compreender as formas e os métodos adotados pelas entidades administrativas para sancionar os infratores das normas jurídicas *jus* laborais.

Em face das infrações cometidas puníveis com coima dispõe o ordenamento jurídico português de legislação capaz para dar resposta aos conflitos de interesse que vão surgindo, a saber: o regime geral substantivo definido nos arts.º 546º a 566º do Código do Trabalho, o regime específico que regula as Contra-Ordenações Laborais – Lei n.º 107/2009, de 14 de Setembro, o Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, que regula o Regime Geral das Contra-Ordenações, entre outros diplomas legais avulsos.

Neste sentido e para iniciarmos o estudo do presente objeto, Das Contra-Ordenações Laborais, torna-se necessário compreender o termo “*Contra-ordenação*”, cuja etimologia provém da – “*Ordnungswidrigkeit*”, termo alemão que tem sofrido diversos desenvolvimentos doutrinários e jurisprudenciais no decurso do tempo, designadamente em Portugal, bem como os efeitos práticos do seu regime jurídico.

De seguida e num breve apontamento histórico vamos ver que o Direito das Contra-Ordenações surgiu devido ao forte intervencionismo do Estado, o qual criou um conjunto de regras capazes de assegurar os interesses dos cidadãos em matéria contra-ordenacional, designadamente no foro laboral, exigindo, sobretudo nos dias de hoje,

uma intervenção, para além de eficaz, também adequada e proporcional - sempre de acordo com os princípios de um Estado de Direito Democrático.

Efetuada o enquadramento histórico e respetiva evolução do regime das contra-ordenações no ordenamento jurídico português, aproximar-nos-emos das entidades com autonomia administrativa suficiente para tramitar os processos de contra-ordenação laboral, a saber: a Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) e/ou o Instituto da Segurança Social (ISS), entidades a quem o Estado Português foi atribuindo poderes de autonomia, bem como delegando competências ao longo dos tempos tanto para iniciar, como para instruir processos de contra-ordenação, e aplicar coimas ou eventuais sanções acessórias.

Claro se torna que para estudarmos todo este percurso evolutivo e estrutural teremos de fazer uma análise sobre os alicerces deste recente ramo do Direito, autónomo tanto do Direito Penal como do Direito Administrativo, pelo que iremos ver os princípios gerais, bem como procedimentais aplicáveis ao Direito Contra-Ordenacional, uma vez que são estes que o estruturam e delimitam como também estabelecem os seus limites materiais.

Depois de vermos detalhadamente os tópicos *supra* teremos a oportunidade de estudar e refletir sobre o conceito de coima, contravenção e multa. Porquanto seremos capazes de compreender os alicerces que compõem a génese do Direito das Contra-Ordenações Laborais e assim formalizar um juízo sobre os elementos distintivos dos conceitos indicados, pelo que compreenderemos as motivações do Legislador para aplicar coimas e eventuais sanções acessórias ao arguido e não aplicar contravenções ou multas.

Para que a entidade administrativa competente possa aplicar a coima ao arguido exige-nos o presente estudo que percebamos quem são os responsáveis pelas contra-

ordenações laborais, sendo que para isso teremos de compreender se o arguido agiu com dolo ou negligência, para que se possa apurar a justa medida da coima a aplicar.

Assim, uma vez apurada a designada gravidade das contra-ordenações cometidas pelo arguido, que se consubstanciam em leves, graves e muito graves, iremos estudar os designados comportamentos reincidentes. Note-se que só a partir do estudo da gravidade das contra-ordenações é que teremos adquirido uma base suficientemente sólida para podermos então entrar na determinação da medida da coima, que, por sua vez, implica o estudo detalhado da sua aplicação ou dispensa, bem como admoestação, uma vez que, reitere-se, tudo depende da gravidade do comportamento praticado, seja ele ativo ou omissivo.

Ainda dentro do tema veremos a importância do pagamento voluntário da coima a efetuar pelo arguido e respetivo destino dos valores pagos, já que, ao contrário do que se pode presumir, o Legislador foi sensato, evitando assim eventuais arbítrios ou favorecimentos com o prejuízo de terceiros, tanto assim é que criou uma norma para esses fins – art.º 566º do CT.

Também veremos no presente trabalho a questão da pluralidade e do concurso de contra-ordenações, pelo que iremos dedicar um capítulo para cada um dos temas, no sentido de darmos expressão aos eventuais contornos jurisprudenciais e doutrinários no caso do concurso e de delimitarmos o art.º 558º do CT, no caso da pluralidade de contra-ordenações.

Por fim não poderíamos deixar de estudar a extinção do procedimento contra-ordenacional, bem como a extinção das coimas. Afinal, como em tudo, “tudo o que nasce morre”, pelo que delimitaremos os institutos tanto da suspensão como da interrupção da prescrição e os efeitos da morte e da amnistia, ora no procedimento contra-ordenacional, ora nas coimas.

Em suma, propomo-nos realizar uma análise aprofundada do Regime das Contra-Ordenações Laborais em Portugal, não apenas quanto ao seu procedimento, mas sobretudo quanto ao seu Direito Substantivo, pelo que o presente trabalho contará não só com uma vasta teorização, mas também com exemplos práticos, no sentido de se compreender melhor a aplicação teórica das contra-ordenações laborais ao quotidiano. Destarte, neste estudo, apenas faremos uma análise ao direito substantivo aplicável ao Direito das Contra-Ordenações Laborais em Portugal, pelo que não nos debruçaremos sobre a parte adjetiva das contra-ordenações laborais, excluindo assim do âmbito do presente trabalho o regime laboral e contra-ordenacional adjetivo, bem como a análise às contra-ordenações laborais individualmente consideradas constantes nas normas do Código do Trabalho.

Exposto isto, acredito perfeitamente que o presente trabalho será uma mais-valia para futuras dissertações dentro do tema como também será, efetivamente, um contributo para a nossa escola.

I. Da Evolução das Contra-Ordenações

Enquadramento Histórico e Evolução das Contra-Ordenações no Ordenamento Jurídico Português

O surgimento do Direito das Contra-Ordenações deve-se essencialmente ao pendor intervencionista do Estado Contemporâneo, sendo reflexo disso a sua intervenção, ao longo das décadas, nos diversos setores de atividade, nomeadamente na saúde, no trabalho, no ambiente, na economia, na cultura, bem como em todos os outros setores da sociedade. Para tanto contribuíram, por um lado, os princípios orientadores do Direito Penal e por outro lado os princípios orientadores do Direito Administrativo, uma vez que os seus alicerces permitem a aplicabilidade tão ambicionada e necessária requerida por aquele recente ramo do Direito.

Acontece que o Direito Contra-Ordenacional, apesar de ter como fontes os ramos indicados, é um ramo do direito autónomo e com uma dogmática própria, pelo que é aqui perceptível a posição do Legislador ao pretender aplicar as regras administrativas ao Direito Penal, a fim de criar um regime contra-ordenacional mais atenuado e proporcional a aplicar aos ilícitos de ordenação social ocorridos dentro da sociedade. Note-se que, aplicar ao arguido uma sanção penal, quando estamos no terreno contra-ordenacional, seria demasiado severo e por consequência desproporcional.

Neste seguimento e tendo por base os diplomas atuais que disciplinam a matéria contra-ordenacional, tanto no direito substantivo como nos diplomas específicos – Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro – aplicável ao Regime Geral das Contra-Ordenações – e Decreto-Lei n.º 107/2009, de 14 de Setembro – aplicável ao Regime Processual das Contra-Ordenações Laborais e de Segurança Social, urge estudar o enquadramento histórico do Direito das Contra-Ordenações e em especial das Contra-

ordenações Laborais, para compreendermos o seu nascimento no Direito Comparado e respetiva inserção no Ordenamento Jurídico Português, pelo que será assim possível compreender o motivo pelo qual o Legislador decidiu criar um sistema que não fosse tão penoso para a sociedade, como o é no Direito Penal.

Destarte, remetendo o nosso estudo para a fase de transição do Estado de Polícia, fortemente iluminista, caracterizado por um forte controle da população através de órgãos que visam essencialmente a repressão política, para o Estado Liberal, em que vamos assistindo ao nascimento e respetivo desenvolvimento de novos princípios – o Princípio da Liberdade, Igualdade e Fraternidade – os quais nascem da Revolução Francesa, no século XVIII, apercebemo-nos de uma efetiva separação de poderes entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judicial, sendo também concedidos direitos civis completos aos cidadãos. Ou seja, o Rei perdeu essencialmente os seus poderes absolutos.

Mais tarde, já no século XX, assistimos à implementação do Estado Social ou também conhecido por Estado Social de Direito, o qual resulta de uma longa transformação do Estado Liberal, permitindo que a sociedade se desenvolva com base em princípios sociais, os quais visam corroborar e satisfazer as necessidades mais elementares do Homem. Daí que se entenda que o Estado vise, não só proteger as liberdades individuais dos cidadãos, mas também as respetivas condições de vida. Ou seja, o intervencionismo do Estado permite que este surja, dentro do seio da sociedade, de forma praticamente idêntica aos demais sujeitos, pois, ao pretender melhorar as condições de vida dos cidadãos mediante mecanismos por si criados, tem por base a criação de melhores condições sociais, nomeadamente mais meios de segurança, bem-estar, entre outras formas de manter o equilíbrio nas relações sociais.

Nesta sequência e tendo em conta os comportamentos e os possíveis atos a adotar pelos sujeitos numa sociedade mais intervencionista, torna-se necessário criar

regras de conduta que permitam ao Estado prevenir e/ou reprimir comportamentos e atos desproporcionais e obsoletos, ou pelo menos que sejam reprovados dentro de um Estado de Direito Social.

Assim, as regras de conduta que permitem prevenir ou reprimir atos e comportamentos de foro contra-ordenacional dentro da sociedade têm por base os princípios gerais basilares do Direito Penal, sem prejuízo da essência legislativa das contra-ordenações se basear em cariz administrativo-penalista. Ou seja, o Estado, enquanto Intervencionista, visa criar meios capazes de dar resposta às necessidades das pessoas, sendo que, para tal, adota um conjunto de medidas que permitem proceder à prevenção e repressão de ilícitos contra-ordenacionais.

Portanto, o objetivo primordial do Estado de Direito Social baseou-se essencialmente em criar um regime distinto e autónomo do Direito Penal, o que vale dizer que instituiu, como é evidente, regras punitivas mas com consequências bem distintas das que resultam das normas penalistas ou criminais, sem prejuízo de a sua finalidade acabar por ser sancionar. Todavia, muito embora sancione os comportamentos ilícitos contra-ordenacionais, a verdade é que não recorre a medidas demasiado exageradas, pois essas medidas acabariam por ser desproporcionais, atendendo à natureza da infração. Por outras palavras, pretende-se dizer que, ao contrário do que acontece no ilícito de ordenação social, o ilícito criminal apresenta um grau de gravidade distinto; daí a necessidade de uma medida mais restritiva e mais punitiva.

Repare-se que, todas estas medidas implementadas pelo Estado, levaram ao crescimento, cada vez mais acentuado, das competências da Administração, a qual começou a ganhar cada vez mais “*terreno*” dentro do seio da sociedade civil, sendo disso exemplo a criação de mecanismos coercivos administrativos, os quais permitiam a punição dos sujeitos que ousassem violar normas que consagrassem direitos ou

impusessem deveres em matéria de ordenação social. Ou seja, criou-se um conjunto de normas que têm a sua formação no Direito Penal, mas apresentam uma essência administrativo-penalista, de acordo com a qual dotam a Administração com competência para aplicar coimas, isto é, instruir, investigar, decidir e aplicar o Direito, mas sem medidas demasiados punitivas ou restritivas da liberdade.

Destarte veio todo este vanguardismo influenciar o Ordenamento Jurídico Português, no qual, sem prejuízo de todos os percalços a estudar *infra*, acabou também por dotar a Administração com um ordenamento sancionatório específico, no sentido de a tornar suficientemente capaz de dar resposta, direta ou indiretamente, às necessidades da sua comunidade, designadamente na aplicação de um processo contra-ordenacional, bem como na aplicação das respetivas coimas.

Todavia, inicialmente surgiu o denominado, nas palavras de Manuel Roxo e Luís Oliveira, um “*fenómeno de hiper-criminalização*”¹, sem prejuízo do objetivo principal de dar eficácia à missão atribuída à Administração, o qual criou o conceito de contravenção ou transgressão, oriundo do Direito Penal. De acordo com o mencionado fenómeno, todos os ilícitos ocorridos dentro da sociedade civil eram considerados contravenção/crime, o que gerava uma solicitação exagerada dos cidadãos aos Tribunais, pelo que se tornava necessário legislar sobre a questão e dar-lhe uma solução de desburocratização. Ou seja, dentro do conceito de contravenção ou transgressão não se procedia à distinção entre crime e contra-ordenação, apresentando-se a contravenção como uma infração punível com uma sanção pecuniária denominada multa, a qual era convertível em prisão, o que significa que o simples facto de não se estabelecer uma distinção exata entre o que é crime e o que é contra-ordenação gerava uma incompreensão de conceitos, o que levava os cidadãos a recorrer a Tribunal por

¹ Roxo, Manuel M. e Luís C. Oliveira (2009). O Processo de Contra-Ordenação Laboral e de Segurança Social, Almedina, pp. 17 e ss.

situações que nem sequer poderiam ser consideradas ilícito criminal, levando assim ao estrangulamento dos Tribunais com processos em que essencialmente se verificavam ilícitos de mera ordenação social, podendo inclusive ser aplicada uma pena demasiado elevada ao infrator.

Assim, como bem se compreende, tornou-se urgente uma clarificação de conceitos, sendo o Professor Eduardo Correia (1915 – 1991), então Ministro da Justiça em 1979, o responsável e, em simultâneo, o introdutor do Direito de Mera Ordenação Social no Ordenamento Jurídico Português, na sequência das pesquisas e respetivos estudos desenvolvidos que permitiram o nascimento dos Anteprojetos do Código Penal, e também do ilício contra-ordenacional.

De acordo com os ensinamentos do Professor Eduardo Correia aquando dos seus colóquios em defesa do Código Penal. Entendia o Professor que deveria ser clara a distinção entre o ilícito criminal e o ilícito contra-ordenacional, uma vez que este não deveria ser “*chamado ilícito criminal*”, pois “*...não envolve a violação daquele mínimo ético, daqueles valores éticos fundamentais que ao direito penal cumpre afirmar pela infligção de penas, mas a infração de normas que servem certos fins técnicos ou de ordenação da sociedade, no domínio da sociedade, no domínio da economia, da saúde, da instrução do tráfego, etc., ou de carácter puramente policial e cuja inobservância significa tão-só desobediência, falta de atenção, intempestividade relativamente ao cumprimento de normas de administração e que, menos que a ideia de expiação, de culpa, e, portanto, de pena, exige a aplicação de medidas de outra espécie: coimas, multas não penais, etc.*”²

² Ribeiro, João Soares (2003) *Contra-Ordenações Laborais*, 2ª Edição, Almedina, pp. 30 e ss.

Convém ter em conta que a mencionada posição do Professor Eduardo Correia nem sempre foi bem acolhida entre o demais doutrinários, sendo disso reflexo as diversas críticas, umas construtivas e outras nem tanto. Mas a verdade é que a base do pensamento do Professor se figurava como a mais correta, sendo os princípios basilares explanados suficientemente sólidos para desenvolver este novo ramo do Direito dentro do nosso País. Com efeito e tendo em conta a sustentabilidade da posição do Professor, a 14 de Julho de 1979 aproximadamente, foi publicado o Decreto-Lei n.º 232/79, de 24 de Julho, apresentando como fonte principal o Direito Administrativo de índole sancionatória.

É de referir, em género de contextualização, que o Decreto-Lei n.º 232/79, de 24 de Julho aprovou, em Portugal, o Novo Regime Geral das Contra-Ordenações, em tudo semelhante à “*Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*” da República Federal Alemã, o qual já dispunha de um conceito de contra-ordenação (“*todo o facto ilícito e subjetivamente censurável que preencha um tipo legal no qual se comina uma coima*”) e um conjunto de regras para a aplicação de coimas a contra-ordenações.

Acontece que, ao contrário do diploma legal alemão de 1968, o Decreto-Lei n.º 232/79, de 24 de Julho não continha qualquer tipo de norma substantiva sancionadora em que se cominasse uma coima, sem prejuízo de dispor de aplicabilidade imediata, porque estabelecia que eram “*equiparáveis às contra-ordenações as contravenções ou transgressões previstas pela lei vigente a que sejam aplicadas sanções pecuniárias*”, sendo que para além deste problema substantivo, a verdade é que surgiram outros percalços que levaram a uma reação jurisprudencial e legislativa.

A verdade é que o Decreto-Lei n.º 232/79, de 24 de Julho apresentava dúvidas quanto à sua constitucionalidade, uma vez que a CRP se apresentava como omissa no que respeitava a qualquer matéria relativa a ilícitos de mera ordenação social, bem como também o próprio Parlamento ainda se encontrava renitente quanto à capacidade das

Autoridades Administrativas para processar e julgar os referidos ilícitos contra-ordenacionais, uma vez que estas ainda não se encontravam devidamente estruturadas e organizadas para conseguirem dar resposta às necessidades dos cidadãos, designadamente à instrução de processos de contra-ordenação e consequente aplicação de coimas. Daí que o diploma tenha sido votado ao insucesso, não só por razões de ordem prática, mas também por questões quanto à sua constitucionalidade.

Com isto ficou assim prejudicada, nas palavras do Professor Figueiredo Dias, a aplicação imediata do Decreto-Lei n.º 232/79, de 24 de Julho, mas não o diploma em si, ficando assente que o referido diploma em nada versava sobre matérias inconstitucionais.³

Note-se então que, independentemente das vicissitudes que nortearam o nascimento do Regime das Contra-Ordenações em Portugal, os estudos do Professor Eduardo Correia não foram infrutíferos, pois tanto o Professor como os seus seguidores não baixaram armas e serviram-se de outros mecanismos capazes, para que as normas contidas no Decreto-Lei n.º 232/79, de 24 de Julho não fossem votadas ao insucesso. Assim recorreram ao Legislador Constitucional, o qual suscitou a intervenção do Parlamento para que, dentro da instituição que representa o Povo, se discutisse a pertinência de um regime que regulamentasse os ilícitos contra-ordenacionais.

Ora, após discussão sobre a pertinência dos estudos do Professor Eduardo Correia na Assembleia da República sobre o mencionado regime, a verdade é que, com a revisão constitucional de 1982, se operou a consagração do Texto Fundamental do Regime das Contra-ordenações em Geral, art.º 165º, n.º 1, alínea d) da CRP, constituindo matéria de reserva relativa da Assembleia da República. Tal discussão resultou na revogação do diploma de 1979 pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de

³ Parecer da Comissão Constitucional n.º 4/81

Outubro, o qual veio estabelecer o Regime Geral das Contra-Ordenações, publicado no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 24/82, de 23/8.

Assim sendo, a pertinência dos estudos do Douto Professor foi de tal maneira significativa que o novo diploma foi revisto mais três vezes: em 1989, em 1995 e em 2001, sendo intenção do Legislador regular amplos espaços da vida social e económica, de acordo com uma política de agravamento das sanções acessórias, bem como o aumento do prazo para recorrer das decisões proferidas pelas autoridades administrativas e também o regime prescricional do procedimento contra-ordenacional, sem prejuízo da reforma global do regime das contra-ordenações, revisões precedidas por vastos estudos dos Digníssimos Professores Doutores Fernanda Palma e Paulo Otero.

A par de toda esta regulamentação, sobretudo com as alterações efetuadas em 1982, começou a tornar-se evidente a distinção entre ilícito criminal e ilícito de mera ordenação social, sendo por isso inadmissível, a partir de então, a classificação dos ilícitos em contravenções ou transgressões, uma vez que estamos perante ilícitos, apesar de subsidiários, com naturezas diferentes, com sanções diferentes e com especificidades diferentes. Logo, o princípio normativo que fundamenta a distinção material entre as duas categorias de ilícitos define-nos quais os comportamentos que constituem crime e quais os comportamentos que consubstanciam contra-ordenações.

Com efeito, e tendo já o Direito de Mera Ordenação Social sido implementado no nosso ordenamento jurídico, tal levou o Legislador Português, a revogar as normas relativas a contravenções por contra-ordenações na sua grande maioria, as quais, como é evidente, sofreram diversos desenvolvimentos específicos, tendo em conta as necessidades a que se aplicariam, designadamente em âmbito estradal, laboral, ambiental, segurança social, entre muitos outros setores a exigirem uma disciplina contra-ordenacional.

No entanto e independentemente da evolução do regime geral das contra-ordenações, a verdade é que a experiência legislativa contra-ordenacional laboral, historicamente considerada, encontrava-se ténue e incipiente, tanto o é que o Legislador Português, quando em 1985 publicou o primeiro diploma sobre contra-ordenações laborais – Decreto-Lei n.º 491/85, de 26 de Novembro – veio consagrar como tal apenas algumas obrigações que os trabalhadores e empregadores têm para com a Administração do Trabalho (apresentação de documentos ou a sua omissão ou preenchimento e entrega de impressos), acabando por desconsiderar outros aspetos também importantes que regulam as relações laborais, pelo que o referido diploma pecou pela precariedade e clara falta de regulamentação, uma vez que as normas nele constantes não eram suficientes para dar resposta às necessidades da comunidade.

No entanto, é de referir que o Legislador assim o proporcionou, pois não era do seu interesse revogar, de todo, as contravenções ou transgressões, por contra-ordenações, aplicáveis no foro laboral, uma vez que temia os efeitos práticos nocivos que poderiam advir dessa transformação automática e repentina, levando assim a que muitas das situações que integravam as relações laborais continuassem a exigir enquadramento, ou enquanto crime, ou enquanto ilícito contra-ordenacional, ou então deveriam desaparecer do ordenamento jurídico.

Com efeito, e apesar de ser expectável a revogação de tais transgressões ou contravenções, a verdade é que não só se mantiveram como também levaram ao surgimento de muitas outras, devido à numerosa legislação avulsa entretanto emergente. Por isso é que, em 1999 aproximadamente, surgiram diversos diplomas legais, nos quais o Legislador teve a necessidade e a obrigação de classificar e tipificar, dentro do regime jurídico definido para cada um deles, o mais diversificado conjunto de contra-ordenações, isto é, viu-se obrigado a analisar diploma por diploma, com o objetivo de identificar as ultrapassadas contravenções, revogá-las e assim integrar o comportamento que viole a norma, que consagre direitos, ou imponha deveres para os sujeitos da

relação laboral, ou em contra-ordenação, ou em crime ou então, caso assim sucedesse, eliminá-las do ordenamento jurídico. Posto isto e feitas as necessárias revogações/eliminações do ordenamento jurídico das contravenções, veio o Legislador apresentar os diplomas *infra* já revistos:

- Lei n.º 113/99, de 03 de Agosto, que tipifica e classifica as contra-ordenações resultantes da violação de normas legais da legislação de segurança, higiene e saúde no trabalho;

- Lei n.º 114/99, de 03 de Agosto, que tipifica e classifica as contra-ordenações resultantes da violação dos regimes especiais dos contratos de trabalho e contratos equiparados;

- Lei n.º 116/99, de 04 de Agosto, a qual aprova o Regime Geral das Contra-ordenações Laborais;

- Lei n.º 118/99, de 11 de Agosto, que tipifica e classifica as contra-ordenações resultantes da violação do regime geral dos contratos de trabalho.

Tais alterações doutrinárias, jurisprudenciais e legislativas, bem como uma exemplar clarificação de conceitos, levaram assim à compilação de diversos diplomas específicos de ordem contra-ordenacional laboral, sobretudo a partir de 2002. Exemplo disso foi a integração, por opção legislativa, do regime substantivo contra-ordenacional laboral no Código do Trabalho de 2003, revisto em 2009 e mais recentemente em 2012, conforme se pode constatar pela análise dos arts.º 546º a 566º do CT, e agora também em 2013. Porém, ressalve-se que nem todas as normas contra-ordenacionais laborais foram integradas neste diploma legal de 2003, isto é, o regime adjetivo das contra-ordenações laborais encontra-se previsto e regulamentado em diploma especial, primeiramente na Lei n.º 116/99, de 04 de Agosto e atualmente na Lei n.º 107/2009, de

14 de Setembro, o que implica um esforço redobrado tanto para juristas como para outros profissionais na aplicação do regime contra-ordenacional laboral, sempre que estejam perante um conflito de interesses em que as partes da relação laboral se encontrem sujeitas a coima por terem violado uma norma que consagre direitos ou imponha deveres.

Em jeito de contextualização, torna-se agora pertinente referir que a revisão levada a cabo pelo Legislador a todos os diplomas enumerados, bem como a introdução e respetivas alterações e ramificações ao Regime das Contra-Ordenações Laborais, levou à implementação, no Ordenamento Jurídico Português, de um Novo Ramo do Direito, o qual implicou alterações profundas nos diversos setores da sociedade, pois a partir do momento em que se clarificou o conceito de contravenção, cujas normas acabaram por ser revogadas e posteriormente integradas, iniciou-se em Portugal uma revolução doutrinária, a fim de se esclarecer o que se entende por ilícito criminal e por ilícito de mera ordenação social, a saber:

- No ilícito criminal, para se garantir a vida pacífica em sociedade, torna-se necessário, nas palavras do Professor Figueiredo Dias, manter aquele “*mínimo ético*”, sem o qual a convivência pacífica seria impossível, pelo que podem vir a ser adotadas para além da sanção pecuniária, através da multa, medidas tanto mais restritivas como limitativas da liberdade do arguido;

- No ilícito contra-ordenacional encontramos um outro tipo de necessidades, a que o Legislador responde com a aplicação de uma coima, a qual será aplicável de acordo com critérios mais brandos, o que passa pela exclusão da pena privativa da liberdade.

Podemos então concluir que o contributo do Professor Eduardo Correia foi não só necessário como essencial, para os Tribunais, mas sobretudo porque permitiu a

clarificação de conceitos, sendo hoje clara a distinção que motiva um crime ou uma contra-ordenação.

Desta forma o percurso evolutivo, com base em orientações doutrinárias, jurisprudenciais e legislativas, do Direito de Mera Ordenação Social levou à caracterização da sua própria dogmática, tendo assim como resultado a sua autonomia enquanto ramo do Direito, uma vez que passou a ter características que o distinguem dos demais ramos do Direito, designadamente o tipo de ilícito, que corresponde à violação de normas que consagre direitos ou imponha deveres, a configuração de culpa do arguido e a natureza da sanção a aplicar.

Posto isto torna-se então necessário fazer um breve enquadramento histórico sobre o quadro institucional português, administrativo e judicial, que passou pela extinção do Processo Penal do Trabalho, por força do art.º 7º, n.º 2 do DL 295/2009, de 13 de Outubro⁴, que se encontrava regulado no CPT e que tantas dúvidas doutrinárias levantou para que os cidadãos pudessem recorrer sempre que não concordassem com as decisões proferidas pelas autoridades administrativas.

Repare-se então na Lei n.º 107/2009, de 14 de Setembro que regula o Regime Processual das Contra-Ordenações Laborais e de Segurança Social – RPCOLSS – pois, de acordo com as palavras de Manuel M. Roxo e Luís C. Oliveira, as quais se basearam nos motivos da Proposta de Lei n.º 282/X do Governo à Assembleia da República, in Diário da República II, Série A n.º 115/X/4, 2009-05-16, “*a unificação dos regimes jurídicos processuais das contra-ordenações laborais e das contra-ordenações de segurança social teve como principal justificação a atribuição de competências à Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT) e aos serviços do Instituto da*

⁴ O Decreto-Lei n.º 295/2009, de 13 de Outubro entrou em vigor em 01.01.2010, e veio revogar o Livro II do Código do Processo do Trabalho, com a epígrafe Do processo Penal, de acordo com a Declaração de Retificação n.º 86/2009, de 23 de Novembro.

Segurança Social, IP (ISS, IP) para qualquer deles poder intervir na identificação de situações de dissimulação de contrato de trabalho, de forma a prevenir e a desincentivar o incumprimento dos deveres sociais contributivos das empresas e a garantir o direito dos trabalhadores à proteção conferida pelo sistema de segurança social.” Ou seja, o quadro institucional atual que tramita os processos de contra-ordenação laboral e da segurança social assenta essencialmente no Instituto da Segurança Social e na Autoridade Para as Condições do Trabalho, sem prejuízo das eventuais impugnações e/ou recurso dos cidadãos para os Tribunais do Trabalho – Organismos Públicos do Estado.

Torna-se então necessário compreender a estrutura em que assenta o Processo de Contra-Ordenação Laboral, para que possamos perceber como é que as instituições que aplicam o Direito contra-ordenacional se organizam para aplicar as coimas aos respetivos infratores. Ora bem, o Procedimento das Contra-Ordenações Laborais apresenta duas fases distintas: uma fase administrativa, arts.º 13º a 31º da Lei n.º 107/2009, de 14 de Setembro, e uma fase judicial, arts.º 32º a 51º da Lei n.º 107/2009, de 14 de Setembro, as quais têm por fonte tanto o Direito Penal como o Direito Administrativo do tipo sancionador. Todavia, repare-se que com isto não se quer dizer que existam duas fases distintas, uma em que há um processo administrativo do tipo sancionador e numa segunda fase um processo de tipo criminal, bem pelo contrário. Ou seja, por um lado, estamos perante um processo contra-ordenacional que vai à Administração buscar as entidades com competência para administrar, instruir e decidir um processo de contra-ordenação (é o caso da SS e da ACT); por outro lado, para a aplicação da coima tem por base os princípios e as defesas constitucionais suscetíveis de garantir os direitos dos arguidos, pelo que vai bebê-los ao processo penal, arts.º 41º do RGCO e 32º da CRP. Portanto, o que se pretende aqui dizer é que estamos perante um Processo Novo – o Processo Contra-Ordenacional que não comunga, nem com o processo administrativo do tipo sancionatório, nem com o processo penal.

Neste seguimento e aproximando o Processo Contra-ordenacional do objeto em estudo, o qual se reporta ao conflito de interesses entre os particulares e os bens jurídicos tutelados por normas de interesse e ordem pública na ordenação social em matéria do foro laboral, requer-se o enquadramento do extinto Direito Penal do Trabalho, que se encontrava consagrado no Código do Processo do Trabalho, já que era nesta forma de processo que se decidia sobre a aplicabilidade da contra-ordenação laboral, isto é, se o processo seria arquivado ou se contra o arguido seria formulada acusação e, por conseguinte, aplicada a respetiva coima.

Perante esta ordem de trabalhos é de referir que com a aprovação do novo Código do Processo do Trabalho (CPT), introduzido pelo Decreto-Lei n.º 480/99, de 09 de Novembro, cujo objeto fundamental foca o litígio privado das partes individuais e coletivas da relação jurídica laboral, sem prejuízo da regulamentação das infrações laborais e respetivas sanções, surge uma relação entre eles, sobretudo no extinto processo penal do trabalho a considerar *infra*.

Como sabemos o CPT regula diversos processos, nomeadamente o processo de impugnação judicial da regularidade e licitude do despedimento, dos acidentes de trabalho, entre outros, sendo que também regulou o chamado direito penal do trabalho, cuja forma de processo está hoje sem objeto, pois o sistema de contravenções ou transgressões foi substituído pelas contra-ordenações, levando a que o processo penal do trabalho deixasse, à partida, de ter aplicação e, por conseguinte, os Tribunais do Trabalho deixassem de ter competência em matéria contra-ordenacional. No entanto, cabe questionar se de facto tal hipótese teria ou não verosimilhança, uma vez que o ilícito contra-ordenacional em âmbito laboral é dos mais comuns, sobretudo nos dias de hoje.

A verdade é que de facto o processo penal do trabalho foi extinto do CPT. Contudo, na prática, seria incompreensível retirar aos Tribunais do Trabalho

competência para apreciar as decisões proferidas pelas entidades administrativas, uma vez que seria impossível a qualquer cidadão ser sujeito a uma decisão administrativa sem ter a oportunidade de uma segunda apreciação. Afinal quem toma as decisões são pessoas singulares, o que significa que, como todos os humanos, qualquer decisão proferida depende de uma convicção, a qual é motivada por razões de diversa ordem, podendo por vezes ser a menos justa. Daí que, se deve ter em conta a velha máxima “*Nenhuma Verdade é Absoluta*”, pelo que todos têm o direito ao contraditório e a expor as suas motivações perante um órgão de soberania que vinga pela imparcialidade das emoções. Com efeito, e sem dúvida alguma, jamais o Legislador retiraria a competência aos Tribunais/Juízos de Trabalho para julgarem as decisões proferidas pelas autoridades administrativas. Ou seja, os cidadãos que se encontrem inconformados com as decisões proferidas pelas entidades administrativas em processos de contra-ordenação laboral e da segurança social podem e devem, por via de recurso, recorrer de tais decisões, conforme o prevê o art.º 49º e ss. da Lei n.º 107/2009, de 14 de Setembro, com remissão para a LOFTJ, art.º 87º e a NLOFTJ no art.º 119º.

Todo este percurso evolutivo permite-nos concluir que o Direito Contra-Ordenacional sanciona ilícitos de diversas ordens, nomeadamente de foro laboral, pois as normas jurídicas substantivas reguladas no Código do Trabalho, que pautam as relações laborais entre a Entidade Patronal e o Trabalhador, exigem transparência e celeridade, pelo que a violação de tais molduras tipificadas, atualmente, importa a abertura de um processo de contra-ordenação laboral, a sua investigação, instrução e eventual aplicação de uma coima e respetiva sanção acessória, a aplicar pela autoridade administrativa competente, sobre cuja decisão pode o arguido recorrer para os Juízos do Trabalho.

Deste modo, atento às transformações operadas e à respetiva evolução legislativa, sobretudo com base na lei substantiva definida no CT, com o Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro e a Lei n.º 107/2009, de 14 de Setembro, chegamos à presente

conclusão “*constitui contra-ordenação laboral o facto típico, ilícito e censurável que consubstancie a violação de uma norma que consagre direitos ou imponha deveres a qualquer sujeito no âmbito de relação laboral e que seja punível com coima*”, art.º 548º do CT.

Em suma, sem prejuízo de todos os percalços evolutivos do Direito de Mera Ordenação Social, a verdade é que o Professor Eduardo Correia, bem como os seus seguidores, conseguiram que aquele fosse introduzido no Ordenamento Jurídico Português, em 1979, através do Decreto-lei n.º 232/79, de 24 de Julho, no contexto da Reforma Penal que se veio a concretizar em 1982, onde aquele diploma foi substituído pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, que regula o Regime Geral das Contra-Ordenações. Facto é que depois da implementação do RGCO no nosso ordenamento jurídico o Legislador foi legislando, de acordo com as necessidades dos cidadãos, nos mais diversificados setores da comunidade, nomeadamente no âmbito laboral e da segurança social, a fim de dar resposta às lacunas que anteriormente não se encontravam preenchidas, pelo que assistimos à compilação de diversos diplomas específicos, designadamente a integração do regime substantivo contra-ordenacional laboral no Código do Trabalho de 2003, bem como a regulamentação de diplomas especiais – Lei n.º 116/99, de 04 de Agosto e a Lei n.º 197/2009, de 14 de Setembro.

É de notar a importância da estrutura institucional no presente estudo, pois apesar do CPT já não consagrar o extinto Processo Penal do Trabalho, a verdade é que os Cidadãos podem sempre impugnar e recorrer das decisões proferidas pelas Autoridades Administrativas para os Tribunais, sempre que as considerem menos justas ou até mesmo desproporcionais.

II. Da Autoridade Para as Condições de Trabalho

Nos termos do n.º 1 do art.º 2º da Lei n.º 107/2009, de 14 de Setembro, “*o procedimento das contra-ordenações abrangidas pelo âmbito de aplicação da presente lei compete às seguintes autoridades administrativas:*

- a) À Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT), quando estejam em causa contra-ordenações por violação de norma que consagre direitos ou imponha deveres a qualquer sujeito no âmbito de relação laboral e que seja punível com coima;*
- b) Ao Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS,I.P.), quando estejam em causa contra-ordenações praticadas no âmbito do sistema de segurança social.”*

Posto isto é de ter em conta que desde sempre se criaram mecanismos para defesa dos interesses dos trabalhadores, uma vez que na génese do Direito do Trabalho encontramos essencialmente a proteção do trabalhador. Daí que o pendor intervencionista do Estado e respetiva jurisdicionalização tenham levado a que as entidades administrativas adquirissem competência para investigar, instruir, instaurar e aplicar processos de contra-ordenação, tendo como resultado uma maior celeridade e transparência na tramitação dos processos.

Convém sempre reiterar que os mecanismos de defesa indicados nos interesses dos trabalhadores, dentro do plano nacional, tiveram a sua génese e influência no quadro comunitário/internacional, sendo disso paradigma a importância subjacente da OIT - Organização Internacional do Trabalho e seu papel normativo, cujos princípios comuns aos diversos Estados visam assegurar uma aplicação coerente da legislação comunitária em todos os Países da União Europeia, uma vez que todos os Estados-membros da União Europeia são simultaneamente membros da OIT.

Daí que, nos dias de hoje, se assista a uma uniformização de compilações normativas num plano internacional e comunitário, com a finalidade de identificar um conjunto de princípios estruturantes da inspeção do trabalho, sendo que no nosso País esses princípios e objetivos estruturantes da relação do trabalho sejam prosseguidos por diversos organismos com autonomia administrativa, designadamente a ACT e a Segurança Social.

Nestes termos podemos então referir que a Administração Direta do Estado delega as suas competências em outros organismos, nomeadamente na Administração Pública Central, a qual ganha forma através da ACT - Autoridade para as Condições de Trabalho – e se encontra tutelada pelo Ministério da Economia e do Emprego.

Numa breve nota histórica, cabe referir que a ACT veio substituir antigos organismos geridos pela Administração Pública, designadamente a Inspeção Geral do Trabalho e o Instituto para a Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho, mantendo a sua sede, ainda nos dias de hoje, em Lisboa, apesar de dispor de serviços regionais e locais por todo o País.

Já quanto à orgânica da ACT, designadamente natureza, missão, atribuições e competências, é de ter em conta o Decreto-Lei n.º 326-B/2007, de 28 de Setembro, o qual rege toda a sua estrutura, sendo também de ter em atenção a Portaria n.º1294-D/2007, de 28 de Setembro, a qual rege a organização interna da ACT.

Neste sentido e de acordo com o art.º 1º do Decreto-Lei n.º 326-B/2007, de 28 de Setembro, a Autoridade para as Condições do Trabalho consubstancia “*um serviço de promoção da melhoria das condições de trabalho, prevenção, controlo, auditoria e fiscalização, integrado na administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa, que desenvolve a sua ação inspetiva no âmbito de poderes de autoridade pública.*” Ou seja, a ACT, atendendo à sua autonomia administrativa,

desenvolve todo o seu trabalho em função do interesse da comunidade, tendo como objetivo averiguar as irregularidades do contrato de trabalho, as quais pautam as relações do setor privado, como também verificar as condições de segurança, higiene e saúde no trabalho, o que engloba tanto o setor privado como o setor público. Portanto, à ACT compete dar cumprimento às disposições normativas definidas no Código do Trabalho.

Mais se refira que, tendo em conta a sua autonomia administrativa e respetiva jurisdição em todo o território continental, a ACT tem por missão, com base no n.º 1 do art.º 3º do Decreto-Lei n.º 326-B/2007, de 28 de Setembro, a promoção da melhoria das condições de trabalho, através do controlo do cumprimento das normas no âmbito das relações laborais privadas, bem como a promoção da segurança e saúde no trabalho em todos os setores de atividade, sejam eles públicos ou privados, e ainda a promoção de políticas de prevenção dos riscos profissionais.⁵

Assim sendo, compreendemos que a ACT dispõe de um vasto número de atribuições, as quais se encontram exaustivamente enumeradas no n.º 2 do art.º 3º do Decreto-Lei n.º 326-B/2007, de 28 de Setembro, cuja abrangência engloba tanto cidadãos nacionais como cidadãos estrangeiros, sendo de destacar algumas delas, a saber: assegura o procedimento das Contra-ordenações Laborais; coordena o processo de formação e certificação de técnicos e técnicos superiores de segurança e higiene do trabalho; colabora com outras entidades públicas, privadas ou cooperativas, com vista ao respeito integral das normas laborais nos termos previstos na legislação comunitária e nas convenções da Organização Internacional do Trabalho, ratificadas por Portugal; coopera com os serviços de promoção e de inspeção das condições de trabalho de outros Estados-membros do espaço económico europeu; desenvolve ações de sensibilização,

⁵ In Abílio Neto, Advogado, “*Código de Processo do Trabalho Anotado*”, 5ª Edição Atualizada e Ampliada, Janeiro de 2011, pp. 535 e ss

informação e aconselhamento no âmbito das relações e condições de trabalho para trabalhadores e empregadores e respetivas associações representativas; exerce competências em matéria de trabalho de estrangeiros; participa na elaboração das políticas de promoção da saúde nos locais de trabalho e prevenção dos riscos profissionais e gere o processo de autorização de serviços de segurança e saúde no trabalho; promove a formação especializada nos domínios da segurança e saúde no trabalho, apoiando as organizações de trabalhadores e de empregadores na formação dos seus representantes; promove, controla e fiscaliza o cumprimento da lei respeitante às relações e condições de trabalho, designadamente a legislação relativa à segurança e saúde no trabalho.

Cabe ainda referir que, uma vez identificada a missão, objetivos e atribuições da ACT, compete a esta, por intermédio dos Inspectores do Trabalho, cujo estatuto se encontra definido no Decreto-Lei n.º 102/2000, de 2 de Junho, a abertura de eventuais processos de contra-ordenação laboral, de acordo com a Lei n.º 107/2009, de 14 de Setembro, sempre que estejam perante um ilícito contra-ordenacional sujeito a tipificação legal previsto no CT e, por sua vez, suscetível de sanção pecuniária, por outras palavras, a aplicação de coima derivada da violação de norma que consagre direitos ou imponha deveres a qualquer sujeito no âmbito da relação *jus* laboral.

Portanto, o processo de contra-ordenação laboral será aberto pelo Inspector-Geral do Trabalho sempre que, por exemplo, se “*verifique uma situação de prestação de atividade, por forma aparentemente autónoma, em condições idênticas às do contrato de trabalho, a fim de causar prejuízo tanto ao Trabalhador como ao Estado.*”⁶

⁶ In Abílio Neto, Advogado, “*Código de Processo do Trabalho Anotado*”, 5ª Edição Atualizada e Ampliada, Janeiro de 2011, pp. 535 e ss

Daí que, reitere-se, nos termos do Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 326-B/2007, de 28 de Setembro, “À ACT compete a promoção da melhoria das condições de trabalho, através do controlo do cumprimento das normas em matéria laboral, no âmbito das relações laborais privadas, bem como a promoção de políticas de prevenção de riscos profissionais, e, ainda, o controlo do cumprimento da legislação relativa à segurança e saúde no trabalho, em todos os setores de atividade, e nos serviços e organismos da administração pública central, direta, indireta e local, incluindo os institutos públicos, nas modalidades de serviços personalizados ou de fundos públicos, de acordo com os princípios das Convenções da Organização Internacional do trabalho.”⁷

É de notar que as decisões proferidas pela ACT ou pelo ISS, conforme se referiu anteriormente, são suscetíveis de impugnação e/ou recurso para os Tribunais do Trabalho, sempre que os cidadãos entendam que a aquela ou foi injusta ou até mesmo desproporcional, de acordo com as previsões dos arts.º 49º e ss. da Lei n.º 107/2009, de 14 de Setembro, com remissão para a LOFTJ, art.º 87º e a NLOFTJ no art.º 119º.

⁷ In Abílio Neto, Advogado, “Código de Processo do Trabalho Anotado”, 5ª Edição Atualizada e Ampliada, Janeiro de 2011, pp. 535 e ss

III. Dos Princípios Do Direito Contra-Ordenacional Laboral

O Direito Contra-Ordenacional Laboral é um ramo do Direito recente e autónomo, o que implica que a sua ordem sistemática seja construída com bases sólidas, o que significa que os seus princípios, tanto de forma implícita como explícita, podem ser caracterizados como padrões de conduta presentes em qualquer ordenamento jurídico.⁸

Como já estudámos, o Direito de Mera Ordenação Social tem como fonte a essência do Direito Penal, pelo que àquele se aplicará subsidiariamente as normas deste, sempre que não forem contrárias ao regime das contra-ordenações, art.º 32º do RGCO.

Acontece que, como seria de esperar, os princípios base do Direito Penal sofrem variadas adaptações, para que possam servir de padrão à dogmática deste recente ramo do Direito – o Direito das Contra-Ordenações.

Mais se deve ter em conta que, a fim de se restringir mais o objeto de estudo, o próprio procedimento contra-ordenacional laboral, se desdobra em duas fases distintas e sequenciais: a fase administrativa (arts.º 33º a 58º do RGCO) e a fase judicial (arts.º 59º a 82º do RGCO), das quais resultam consequências práticas diferentes, têm a sua ordem sequencial padronizada de acordo com princípios orientadores específicos, os quais se desdobram consoante a fase aplicável ao caso em concreto.

Neste sentido, no presente capítulo trataremos primeiramente dos princípios que balizam o Regime Geral das Contra-ordenações, pois é importante compreender as

⁸ Ascensão, José de Oliveira (2005). O Direito, Introdução e Teoria Geral (13º Edição Refundida), pp. 455 e ss.

bases que estruturam o Direito das Contra-Ordenações no Geral para podermos compreender as estruturas que balizam o Regime Contra-Ordenacional Laboral.

De seguida, e já tendo por base aquele regime geral, iniciaremos então uma análise sobre os seus princípios estruturantes do regime contra-ordenacional laboral, pois só assim poderemos compreender a estrutura organizativa sancionatória do incumprimento das normas que consubstanciem direitos ou imponham deveres às partes na relação jurídica laboral, suscetíveis de aplicação de sanção pecuniária – coima.

Dos Princípios Gerais

Princípio da Legalidade e da Não Retroatividade

Nos termos dos arts.º 2º e 43º do RGCO, e de acordo com o princípio da legalidade, será punido como contra-ordenação o facto descrito e declarado passível de coima por lei anterior ao momento da sua prática. Ou seja, sempre que um sujeito pratique factos que, no momento da sua prática, não se encontravam previstos e regulados na lei, torna-se impossível atribuir-lhe qualquer punição, pois não há tipificação legal que a caracterize como tal e, por consequência, lhe aplique uma coima.

Note-se que o princípio da legalidade sofre limitações perante princípios imperativos e absolutos, a saber: o princípio da igualdade, da proporcionalidade, da imparcialidade e da boa-fé, n.º 2 do art.º 266º da CRP. Ou seja, sempre que estejamos perante um caso em que opere o princípio da legalidade, torna-se necessário ter em conta as limitações respetivas, pois aquelas influenciam a aplicabilidade prática do princípio ao caso em concreto.

Todavia, é de ter em atenção os limites do princípio da legalidade - o princípio da não retroatividade da lei, o qual conhece exceção sempre que, em eventual sucessão

da lei no tempo, a lei nova seja mais favorável, o que implica a aplicabilidade, direta e imediata, da lei nova mais favorável ao arguido, art.º 3º do RGCO.

Princípio da Tipicidade

Como sabemos no Direito Penal é proibido recorrer à analogia para podermos caracterizar um determinado facto como crime, sendo o mesmo princípio aplicável às contra-ordenações laborais. Tal significa que, para considerarmos um certo facto como contra-ordenação não é possível recorrer a uma situação semelhante e assim aplicar a mesma solução, já que cada caso é um caso, pelo que cada um terá particularidades distintas.

Neste sentido e se atentarmos ao art.º 1º do RGCO podemos concluir que, de acordo com o princípio da tipicidade, decorrente do princípio da legalidade, “*constitui contra-ordenação todo o facto ilícito e censurável que preencha um tipo legal no qual se comine uma coima*”.

Ressalve-se, contudo, que a tipificação legal e a consequente cominação da coima não é tão rigorosa como no Direito Penal, isto é, os ilícitos contra-ordenacionais dispõem de uma característica que as normas penais não exigem, a qual se designa por maleabilidade. Tal significa que, sem prejuízo das normas contra-ordenacionais disporem das características gerais das normas (previsão, estatuição e coima), a verdade é que, ao contrário das normas penais, é possível que certas condutas não revistam estas características, uma vez que existem muitas normas imperfeitas, cabendo mesmo à administração regulamentá-las, integrá-las ou até mesmo preenche-las, sem prejuízo do Legislador laboral utilizar uma técnica remissiva para integrar as mencionadas normas imperfeitas.

Portanto, muito embora o princípio da tipificação exija que o ilícito de mera ordenação social preencha um tipo legal contra-ordenacional, ao qual lhe seja aplicada uma coima, a verdade é que encontramos neste tipo de ilícito uma característica particular – a maleabilidade, a qual permite à Administração a integração, regulamentação ou preenchimento de normas imperfeitas fixadas por lei, isto é, de normas que não dispõem nem de previsão nem de estatuição.

Princípio da Jurisdição

O princípio da jurisdição apresenta-se como um critério de distinção dentro deste novo ramo do Direito em relação a todos os outros, uma vez que, ao contrário do que sucede naqueles, o texto fundamental dispõe, “*o processamento das contra-ordenações e a aplicação das coimas e das sanções acessórias competem às autoridades administrativas, ressalvadas as especialidades previstas no presente diploma*”, de acordo com o disposto nos arts.º 202º e 32º, n.º 4 e 9 da CRP. Ou seja, é da competência das autoridades administrativas a aplicação de coimas e de eventuais sanções acessórias, sempre que o caso em concreto assim o configure, art.º 33º do RGCO.

Assim, em âmbito laboral, a instrução do procedimento contra-ordenacional e a aplicação da coima cabe à ACT, art.º 2º, n.º 1, alínea a) do RPCOLSS, e ao ISS, art.º 2º, n.º 1, alínea b) do RPCOLSS, sem prejuízo da possibilidade de recurso sobre a decisão proferida pelas autoridades administrativas para o Tribunal do Trabalho, art.º 42º do RPCOLSS e art.º 59º do RGCO e arts.º 87º da LOFTJ e 119º da NLOFTJ.

Princípio da Culpa

No Direito de Mera Ordenação Social, sem prejuízo do art.º 1º do RGCO nada remeter para a questão da culpa, a verdade é que o princípio da culpa vai deixando as suas marcas pela lei-quadro, como por exemplo os arts.º 8º, n.º 1 e 9º, n.º 1 do RGCO. Nestes termos é assim de excluir a responsabilidade objetiva, pois um dos requisitos

essenciais e necessários à configuração de um ilícito como ilícito contra-ordenacional laboral é a imputação do facto ao agente ser suscetível de responsabilidade contra-ordenacional, da qual resulte a culpa do agente, tanto a título de dolo como de negligência, isto é, que exista um nexa causal entre o facto e a responsabilidade social do seu autor. Portanto, e interpretando o art.º 1º do RGCO, como um exemplo, concluímos que o termo “*censura*” releva a título de culpa, pelo que a atuação culposa do arguido, tanto pode consubstanciar factos praticados a título de dolo, como factos praticados a título de negligência.

É de reter todavia que, no âmbito contra-ordenacional laboral, há uma particularidade significativa que distingue as contra-ordenações laborais de outras – o facto de a negligência ser sempre punível, conforme dispõe o art.º 550º do CT. Tome-se por exemplo: *o simples facto do empregador não efetuar as negociações devidas com o sindicato na eventualidade da suspensão ou redução do contrato de trabalho, art.º 300º do CT*, tal significa que o facto de o empregador não ter encetado as negociações devidas com o sindicato do trabalhador, a verdade é que estamos perante um comportamento ilícito que importa a abertura de um inquérito por contra-ordenação laboral, já que o empregador agiu negligentemente ao não ter encetado as referidas e requeridas negociações legais.

Do Procedimento Contra-Ordenacional Laboral

Princípio da Oficialidade

De acordo com o princípio da oficialidade, as autoridades administrativas têm competência para iniciar e prosseguir os interesses processuais do Estado, arts.º 33º e 54º do RGCO, sendo tais competências delegadas ou à ACT, art.º 2º, n.º 1, alínea a) do RPCOLSS, ou ao ISS, art.º 2º, n.º 1, alínea b) do RPCOLSS. A estas autoridades compete instruir os processos de contra-ordenação, sejam elas laborais, sejam elas da segurança social. Assim, nos termos do art.º 13 do RPCOLSS, o processo contra-

ordenacional inicia-se ou mediante auto de notícia, ou participação, pelo que ou são elaborados pelos Inspectores do Trabalho ou da Segurança Social, ou por autoridades com competência de fiscalização ou até por denúncia do trabalhador.

Neste sentido, uma vez iniciado o processo contra-ordenacional laboral tanto a ACT como a SS tomam as suas rédeas durante as diferentes fases do processo (fase administrativa), isto é, desde a investigação, à instrução, à instauração até à aplicação da coima e eventual sanção acessória. Note-se que, durante toda esta fase administrativa, a instrução do processo por contra-ordenação laboral importa ou o seu arquivamento ou a formulação de uma acusação, pelo que o arguido será sujeito ao pagamento da coima e de uma eventual sanção acessória.

Recorrendo o arguido da decisão proferida pela ACT para o Tribunal, inicia-se uma nova fase - a fase judicial – cuja competência é atribuída ao Ministério Público (MP). Ou seja, é o MP o responsável pela condução do processo, desde que o recurso seja admitido e seja presente ao Juiz, art.º 62º do RGCO e art.º37º do RPCOLSS.

Dentro do princípio da oficialidade cabe fazer uma observação, a qual advém do n.º 2 do art.º 2º do RPCOLSS e n.º 2 do art.º 248º do CRCSS, cujo preceito legal se passa a citar *“sempre que se verifique uma situação de prestação de atividade, por forma aparentemente autónoma, em condições de características de contrato de trabalho ...”*, adquirem competência para investigar e instaurar o processo de contra-ordenação laboral tanto a ACT como o ISS, sendo também estas as entidades competentes para instruir e aplicar a coima e eventual sanção acessória. Foi assim bem claro o Legislador quanto às competências atribuídas à ACT e ao ISS para tramitar os processos de contra-ordenação laboral nas situações de dissimulação do contrato de trabalho, uma vez que tais situações prejudicam gravemente tanto o trabalhador como o Estado. Note-se que a pretensão do Legislador ainda foi mais longe, como se pode comprovar pela análise do n.º 1 do art.º 62º do RPCOLSS, *“para efeitos do disposto no*

n.º 2 do artigo 2º, as autoridades administrativas competentes comunicam entre si, trimestralmente, os procedimentos de contra-ordenação em curso e as coimas aplicadas”, o que vale dizer que tanto a ACT como o ISS estão em constante troca de informação a fim de se manter um cruzamento de dados atualizado e assim tomarem conhecimento das infrações cometidas que não sejam da sua competência.

Princípio do Contraditório e da Garantia de Defesa

O princípio do contraditório e da garantia de defesa tem um forte corolário presente na lei com a epígrafe “*Direito de audição e defesa do arguido*”, previsto e definido no art.º 50º do RGCO. Ou seja, no processo contra-ordenacional laboral são assegurados ao arguido dois direitos: o direito de defesa e o direito de audiência – art.º 32º, n.º 10 da CRP, de acordo com os quais o arguido deve ter a oportunidade, num prazo razoável, de se pronunciar sobre a infração praticada a que corresponde uma contra-ordenação, bem como sobre a coima a ela inerente.

Neste sentido, atente-se ao disposto no n.º 3 do art.º 32º da CRP e aos direitos concedidos ao arguido, tem este direito a “... *escolher defensor e a ser por ele assistido em todos os atos do processo ...*”, o que significa que o arguido ao requerer patrocínio jurídico (art.º 53º do RGCO) pode exercer o seu direito ao contraditório e também pode oferecer contraprova, sob pena de nulidade de todo o processado e consequente invalidade da sanção.

Mais se refira que o princípio mencionado tem especial relevância nas diversas subfases da fase administrativa, pois, como bem se compreende, em todo o processo contra-ordenacional laboral, o arguido é obrigado a fazer prova em contrário dos factos que lhe são imputados, pelo que a sua defesa é imprescindível para se proferir uma justa demanda. Daí que seja com base no princípio do contraditório, nas vertentes do direito de defesa e de audição, que o arguido tem a oportunidade de se fazer ouvir, por intermédio do seu mandatário, pois será aqui que se fará a prova da existência ou não da

infração a que corresponde o processo por contra-ordenação laboral, a determinação do seu agente, bem como se determinará a medida da coima a aplicar.

Princípio da Investigação ou da Verdade Material

O princípio da investigação ou da verdade material é um dos princípios mais significativos na fase de instrução do procedimento contra-ordenacional laboral, uma vez que é nesta fase onde se realizam todas as diligências necessárias à prossecução da verdade. Ao que em termos leigos se chama “*separar o trigo do joio*”, o que significa que a ACT distingue os factos assentes da matéria controvertida para a boa decisão da causa, arts.º 54º, n.º 2 e 3 e 55º do RGCO.

Acontece que, para o apuramento da verdade material, existem limites tanto quanto à utilização dos meios de prova como para a obtenção de prova, art.º 32º, n.º 8 da CRP e art.º 126º do CPP. Ou seja, no processo contra-ordenacional deparamo-nos com o art.º 42º do RGCO, que se passa a citar: “*não é permitida a prisão preventiva, a intromissão na correspondência ou nos meios de telecomunicação nem a utilização de provas que impliquem a violação do segredo profissional*”, sendo que “*as provas que colidam com a reserva da vida privada, bem como os exames corporais e a prova de sangue, só serão admissíveis mediante o consentimento de quem de direito.*” Tal significa que para dar cumprimento ao princípio indicado o aplicador do direito encontra limites, sendo exemplo disso os casos referidos no art.º 42º do RGCO.

Para reforçar o princípio da investigação ou da verdade material, o Legislador refere que “*o autuante ou o participante não podem exercer funções instrutórias no mesmo processo*”, art.º 16º do RPCOLSS. Com isto pretende o Legislador manter a imparcialidade no processo de contra-ordenação laboral instaurado, o que implica que a condução do processo seja totalmente independente e sem qualquer tipo de motivação – reforça-se assim, como *supra* se referiu, o corolário da busca por uma verdade única e justa para a decisão a proferir pela autoridade administrativa competente.

IV. Das Contravenções, Coimas e Multas – Diferenças. Das Sanções Acessórias

Nos termos do art.º 548º do CT “*constitui contra-ordenação laboral o facto típico, ilícito e censurável que consubstancie a violação de uma norma que consagre direitos ou imponha deveres a qualquer sujeito no âmbito de relação laboral e que seja punível com coima*”.

Posto isto, o conceito de contra-ordenação laboral obedece a quatro requisitos: a) pressupõe tipificação legal; b) o facto que consubstancia a infração tem de ser ilícito e censurável; c) a contra-ordenação implica a violação de normas que consagrem direitos ou imponham deveres aos sujeitos da relação laboral; 4) a infração deve ser sancionada com coima.

Assim, sempre que estejamos perante um ilícito contra-ordenacional laboral, necessário se torna recorrer ao regime substantivo das contra-ordenações regulado no CT, sendo-lhe aplicável subsidiariamente o Regime Geral das Contra-Ordenações Laborais (RGCO), previsto no Decreto-Lei n.º433/82, de 27 de Outubro, bem como a disciplina da Lei n.º 107/2009, de 14 de Setembro, relativa ao procedimento contra-ordenacional laboral.

Ora e de acordo com a definição do art.º 548º do CT, podemos considerar que uma contra-ordenação é de facto um comportamento violador da lei, ao qual, ao contrário do ilícito criminal, é dada menor relevância, uma vez que as mencionadas violações de normas legais consubstanciam uma gravidade menor. Daí que, as contra-ordenações laborais sejam processadas por autoridades administrativas, as quais procedem à investigação, à instrução e instauração do processo contra-ordenacional laboral, bem como à aplicação da respetiva sanção – a designada Coima (designação proposta pelo Professor Eduardo Correia, aquando o Projeto do Código Penal de 1982) -

sem prejuízo do recurso para os Tribunais com competência especializada, isto é, os Tribunais do Trabalho.

Anteriormente, como já referimos, as contra-ordenações, incluindo as contra-ordenações laborais, designavam-se por contravenção ou transgressão, cuja competência para o seu processamento era atribuída aos Tribunais Judiciais, os quais aplicavam uma sanção pecuniária - a que se dava o nome de multa - e não era convertível em pena de prisão.

Todavia, como sabemos, as contravenções ou transgressões foram substituídas/revogadas pelas contra-ordenações, as quais, devido à referida substituição/revogação, apresentam-se em número bastante significativo no nosso ordenamento jurídico, o que permite que a sua punibilidade se efetue tanto a título de dolo como a título de negligência, sendo no âmbito laboral a negligência sempre punível com coima, a qual não é convertível em prisão.

Posto isto e uma vez que estamos perante conceitos e sanções distintas, torna-se necessário clarificar o que se entende por coimas e o que se entende por multas, uma vez que, cada uma delas, apesar das naturezas idênticas que apresentam, têm consequências e efeitos práticos diferentes.

As coimas são sanções pecuniárias que jamais podem ser convertíveis em pena de prisão, mesmo que não pagas, pois, ao contrário das multas, as coimas encontram-se destituídas de sentido expiatório. Por outro lado, as multas, para além da sua característica da patrimonialidade, enquanto sanção pecuniária, podem ser convertíveis em prisão, na eventualidade do seu não pagamento pelo agente a quem ela foi aplicada,

art.º 49º do CP, pois o objetivo do Legislador aquando a aplicação da multa é a suscetibilidade do agente ser punido coercivamente pela violação da norma.⁹

Para além disso, no ordenamento jurídico português existem três classificações possíveis de contra-ordenações laborais praticáveis: as muito graves, as graves e as leves, art.º 553º do CT, as quais são aplicáveis tendo em conta o grau de gravidade da conduta praticada pelo agente, sendo a mesma regra aplicável à determinação da medida da coima, “*para determinação da coima aplicável e tendo em conta a relevância dos interesses violados...*”, pois os montantes mínimos ou máximos serão liquidados consoante a gravidade da moldura sancionatória, n.º 1 do art.º 18º do RGCO “*a determinação da medida da coima faz-se em função da gravidade da contra-ordenação, da culpa, da situação económica do agente e do benefício económico que este retirou da prática da contra-ordenação.*”

Exposta e clarificada a distinção entre contravenção ou transgressão, coima e multa importa agora compreender em que é que se consubstancia uma sanção acessória, bem como as circunstâncias em que pode ser aplicada ao arguido, sempre que estejamos perante uma coima, uma vez que a entidade administrativa não pode aplicar ao arguido uma sanção acessória quando, por exemplo, estejamos perante uma contra-ordenação laboral leve. O mesmo não se pode dizer da aplicação de uma sanção acessória quando esteja em causa uma pena de multa, pois nesta situação nem sequer se pode pôr em causa a aplicação de sanções acessórias, já que estas são inerentes, visto que o Legislador não tem de ter em conta as circunstâncias em que a multa foi aplicada.

Já o Professor Eduardo Correia, em 1973, referiu que “*Toda a advertência social se anularia, porém, se o pagamento da importância em que ela se exterioriza não fosse acompanhada de medidas que privassem o agente de lucros ou benefícios da infração*

⁹ In Ribeiro, João Soares (2003). *Contraordenações Laborais* (2ª Edição), pp. 62 a 64.

ou que o impedissem, em certos casos, de continuar a exercer atividades que comportam largo perigo de violação dos interesses sociais que visam promover.

Daí que certas consequências acessórias, como a restituição de vantagens patrimoniais, ou a apreensão de títulos ou autorizações concedidas pela Administração – por exemplo a carta de conduzir – condição do exercício de certas atividades, possam ligar-se às medidas patrimoniais que, diretamente, exprimem uma censura social.”¹⁰

De acordo com as palavras de tão sábio Mestre veio então a consagrar-se em Portugal um capítulo com a epígrafe “*Da coima e das sanções acessórias*”, que posteriormente transitou para o Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro.

Neste sentido, sempre que se aplique uma coima - repare-se que é necessário averiguar as circunstâncias em que a infração foi praticada - pode ser aplicada uma sanção acessória. Ora repare-se no n.º 1 do art.º 562º do CT “*no caso de contra-ordenação muito grave ou reincidência em contra-ordenação grave, praticada com dolo ou negligência grosseira, é aplicada ao agente a sanção acessória de publicidade.*”

Nos termos do n.º 3 do referido artigo 562º devemos ter em conta que a sanção mencionada importa a inclusão em registo público, disponibilizado na página eletrónica da ACT, de um extrato com a caracterização da contra-ordenação, a norma violada, a identificação do infrator, o setor de atividade, o lugar da prática da infração e a sanção aplicada. Mais “*a publicidade referida no número anterior é promovida pelo tribunal competente, em relação a contra-ordenação objeto de decisão judicial, ou pelo serviço referido no mesmo número, nos restantes casos*”, n.º 4 do art.º 562º do CT.

¹⁰ In João Soares Ribeiro, “Contra-Ordenações Laborais”, pp. 64 e seguintes

Importa considerar que a sanção acessória de publicidade pode ser dispensada se se encontrarem preenchidos os requisitos do n.º 1 do art.º 563º do CT, tendo sempre em atenção as circunstâncias em que a infração foi praticada. Ou seja, a sanção acessória de publicidade será dispensada, se o agente infrator pagar imediatamente a coima a que foi condenado e se não tiver praticado contra-ordenação muito grave ou grave nos últimos cinco anos (*requisitos cumulativos*).

Já se a sanção acessória de publicidade tiver sido aplicada dispõe o n.º 2 do art.º 563º do CT que *“decorrido um ano desde a publicidade da decisão condenatória sem que o agente tenha sido novamente condenado por contra-ordenação grave ou muito grave, é a mesma eliminada do registo referido no número anterior.”*

É de notar que podem ser aplicadas outras sanções de carácter acessório, n.º2 do art.º 562º do CT, sempre que o agente infrator reincida em contra-ordenação muito grave ou grave, sendo esta praticada com dolo ou negligência grosseira, tendo-se em conta os efeitos gravosos para o trabalhador ou o benefício económico retirado pelo empregador com o incumprimento. Se o agente infrator assim incorrer *“podem ser aplicadas as seguintes sanções acessórias:*

a) Interdição do exercício de atividade no estabelecimento, unidade fabril ou estaleiro onde se verificar a infração, por um período até dois anos;

b) Privação do direito de participar em arrematações ou concursos públicos, por um período até dois anos.”

Portanto, como verificámos *supra*, para além da aplicação da coima, o agente infrator encontra-se sujeito à aplicação de sanções acessórias, as quais, exigem uma adequada fundamentação, bem como uma rigorosa análise das circunstâncias que envolvem o caso em concreto, já que a sua aplicação não é automática.

V. Da Determinação da Medida da Coima

Dos Sujeitos Responsáveis pelas Contra-Ordenações Laborais

Nos termos do art.º 551º do CT “*o empregador é o responsável pelas contra-ordenações laborais, ainda que praticadas pelos seus trabalhadores no exercício das respetivas funções...*”, o que significa que é imputado ao empregador a responsabilidade pelas infrações laborais cometidas, ainda que seja o trabalhador, no exercício das suas funções, a cometer a infração.

Já “*se o infrator for pessoa coletiva ou equiparada, respondem pelo pagamento da coima, solidariamente com aquela, os respetivos administradores, gerentes ou diretores*”, n.º 3 do art.º 551º do CT.

Para além das situações referidas, o n.º 4 do art.º 551º do CT apresenta-nos uma situação particular em que “*o contratante é responsável solidariamente pelo pagamento da coima aplicada ao subcontratante que execute todo ou parte do contrato nas instalações daquele ou sob responsabilidade do mesmo, pela violação de disposições a que corresponda uma infração muito grave, salvo se demonstrar que agiu com a diligência devida.*” Ou seja, para que o contratante seja responsável pelas infrações cometidas pelo subcontratante a lei exige o preenchimento cumulativo de três requisitos: o subcontratante terá de ter cometido uma infração muito grave; deverá executar todo ou pelo menos parte do trabalho nas instalações do contratante ou em instalações sob a responsabilidade deste; e o contratante demonstrar que agiu com a diligência devida, pelo que lhe cabe o ónus da prova.

Posto isto, podemos então concluir que o Legislador consagrou, no art.º 551º do CT, como sujeitos responsáveis por contra-ordenação laboral, “*... sem prejuízo da responsabilidade cometida por lei a outros sujeitos*”, parte final do n.º 1 do artigo

referido, o empregador, ainda que seja o trabalhador a praticar a contra-ordenação laboral, mas apenas e somente no exercício das suas funções.

Da Gravidade das Contra-Ordenações Laborais

Reincidência

De acordo com o n.º1 do art.º 561º do CT *“é sancionado como reincidente quem comete uma contra-ordenação grave praticada com dolo ou uma contra-ordenação muito grave, depois de ter sido condenado por outra contra-ordenação grave praticada com dolo ou contra-ordenação muito grave, se entre as duas infrações tiver decorrido um prazo não superior ao da prescrição da primeira.”* Ou seja, será sancionado como reincidente quem pratique uma contra-ordenação grave com dolo ou quem pratique uma contra-ordenação muito grave, tanto esta seja qualificada como dolosa ou negligente, o agente responsável que já tenha sido condenado em outra anteriormente, dentro do prazo de prescrição da coima, isto é, no prazo prescricional de 5 anos, art.º 55º da Lei n.º 107/2009.

A reincidência importa assim que *“... os limites mínimo e máximo da coima são elevados em um terço do respetivo valor, não podendo esta ser inferior ao valor da coima aplicada pela contra-ordenação anterior desde que os limites mínimo e máximo desta não sejam superiores aos daquela”*, n.º 2 do art.º 561º do CT. Tal significa que, passemos a exemplificar: Tendo em conta que os limites mínimos e máximos das coimas a aplicar e aplicada que variariam entre 20 e 40 UC, poderia ter sido aplicada uma coima de 35 UC. Assim, no processo em que o arguido é sancionado como reincidente jamais a coima poderia ser inferior a 35 UC, sem prejuízo de os limites mínimos e máximos poderem ser elevados em um terço, isto é, para 30 ou 53,33 UC.

Dolo e Negligência

O n.º 1 do art.º 8º do DL n.º 433/82, de 27 de Outubro estabelece que “*só é punível o facto praticado com dolo ou, nos casos especialmente previstos na lei, com negligência*”, sempre que o arguido tenha praticado uma infração a que corresponda uma contra-ordenação, e cujo comportamento adotado tenha sido doloso ou negligente. Ou seja, a lei apenas pune o infrator que cometeu a contra-ordenação quando pratique o facto ou com dolo ou, nos casos especialmente regulados na lei, com negligência, pelo que se pressupõe que agiu com culpa (imputação subjetiva).

Nestes termos, tendo em conta o DL n.º 433/82, de 27 de Outubro, temos então que só serão puníveis as infrações praticadas com dolo, pelo que os factos praticados a título de negligência só serão puníveis “*nos casos especialmente previstos na lei*”.

Sucede porém que o art.º 550º do CT estabelece a punibilidade da contra-ordenação laboral a título de negligência, pelo que serão puníveis, ainda que a título de negligência, todos os factos típicos, ilícitos e censuráveis que violem normas que imponham direitos ou consagrem deveres a qualquer sujeito no âmbito da relação laboral que a lei sancione com coima – “*a negligência nas contra-ordenações laborais é sempre punível.*”

Das Coimas e sua Determinação

Como já referimos anteriormente, as contra-ordenações laborais podem classificar-se em leves, graves e muito graves, pelo que a cada escalão de gravidade das contra-ordenações laborais corresponde uma coima variável em função do volume de negócios da empresa e do grau da culpa do infrator, n.º 1 do art.º 554º do CT.

Nos termos do n.º 2 do art.º 554º do CT, quando o infrator cometa uma infração leve, os limites mínimos e máximos das coimas variam consoante aquelas tenham sido praticadas com dolo ou com negligência, bem como variam consoante o volume de negócios da empresa seja igual ou superior a €10.000.000.

No que respeita às infrações graves e muito graves, como seria de esperar também estas variam consoante o agente responsável a cometer a infração a pratique ou com dolo ou com negligência, sendo que a moldura sancionatória se agrava de acordo com o volume de negócios da empresa que infringiu a lei. Ou seja, a coima a aplicar será mais elevada consoante o infrator tenha ou não um maior número de negócios.

Já quanto aos escalões das infrações nas contra-ordenações laborais graves, o n.º 3 do art.º 554º do CT estabelece um diversificado número de escalões, os quais variam consoante o volume de negócios, bem como a coima a aplicar também varia consoante o agente infrator a tenha cometido com dolo ou negligência. Assim temos que, se o volume de negócios da empresa for inferior a €500.000 será aplicada uma coima entre 6 UC a 12 UC, se praticada com negligência, e de 13 UC a 26 UC, se praticada com dolo. Se a empresa praticar um volume de negócios igual ou superior a €500.000 e inferior a €2.500.000, em caso de negligência será aplicada uma coima entre 7 UC a 14 UC, sendo que em caso de dolo será aplicada uma coima de 15 UC a 40 UC. Já se a empresa apresentar um volume de negócios igual ou superior a €2.500.000 e inferior a €5.000.000, a coima a aplicar será de 10 UC a 20 UC, em caso de negligência, e de 21 UC a 45 UC em caso de dolo. Se igual ou superior a €5.000.000 e inferior a €10.000.000 será aplicada uma coima de 12 UC a 25 UC, se for cometida a título de negligência, e de 26 UC a 50 UC, em caso de dolo. Se praticada por empresa com volume de negócios igual ou superior a €10.000.000, será de 15 UC a 40 UC, em caso de negligência, e de 55 UC a 95 UC, em caso de dolo.

No que respeita às contra-ordenações laborais muito graves, para se aplicar a coima ao agente infrator basta ter em atenção o n.º 4 do art.º 554º do CT, uma vez que as regras a aplicar, isto é, para se determinar a coima a aplicar ao agente prevaricador basta tomar em nota o volume de negócios da empresa e a que título (dolo/negligência) é que o infrator atuou, pelo que a coima a aplicar será de 20 UC a 600 UC consoante as regras já referidas.

Porém ainda não se clarificou a que períodos é que se reporta o referido volume de negócios. Será o do momento da prática dos factos ou será o ano transato?

Ora bem, se o inspetor do trabalho aplicar a uma empresa que inicia agora a sua atividade uma contra-ordenação laboral, “... *são aplicáveis os limites previstos para empresa com volume de negócios inferior a €500.000*”, n.º 7 do art.º 554º do CT.

Já se se tratar de uma empresa com largos anos de atividade ou até menos, “*o volume de negócios reporta-se ao ano civil anterior ao da prática da infração*”, n.º 5 do art.º 554º do CT, exceto quando “*a empresa não tenha atividade no ano civil anterior ao da prática da infração...*”, pelo que se considera o volume de negócios do ano mais recente, n.º 5 do art.º 554º do CT.

Note-se que, para além destas regras gerais de determinação do montante da coima a aplicar em eventual contra-ordenação laboral, também temos critérios especiais. Neste sentido tome-se nota no n.º 1 do art.º 555º do CT, que se passa a citar: “*a cada escalão de gravidade das contra-ordenações, em que o agente não tenha trabalhadores ao seu serviço ou, sendo pessoa singular, não exerça uma atividade com fins lucrativos corresponde o valor de coimas previstos nos números seguintes*”. Ou seja, os valores das coimas a aplicar serão substancialmente mais baixos sempre que os agentes que tenham praticado a infração não tenham trabalhadores ao seu serviço, ou se a infração

tiver sido cometida por pessoas singulares que não exerçam uma atividade com fins lucrativos.

Assim será aplicável aos agentes infratores referidos no n.º 1 do art.º 555º do CT uma coima de 1 UC a 2 UC, em caso de negligência, ou de 2 UC a 3,5 UC, em caso de dolo, sempre que pratiquem uma contra-ordenação leve; será aplicável uma coima de 3 UC a 7 UC, em caso de negligência, ou de 7 UC a 14 UC, em caso de dolo, sempre que pratiquem uma contra-ordenação laboral grave; e uma coima de 10 UC a 25 UC, em caso de negligência, ou de 25 UC a 50 UC em caso de dolo na eventualidade de praticarem uma contra-ordenação laboral muito grave, n.º 2, 3 e 4 do art.º 555º do CT. Portanto, no art.º 555º do CT o Legislador preocupou-se em aplicar coimas com valores bem mais reduzidos do que os praticáveis no artigo 554º do CT.

É de ter em atenção que a medida da coima aplicável às contra-ordenações muito graves se encontra sujeita a critérios especiais, sempre que sejam violadas normas sobre trabalho de menores, segurança e saúde no trabalho, direitos de estruturas de representação coletiva dos trabalhadores e direito à greve, n.º 1 do art.º 556º do CT. Ou seja, sempre que o agente infrator cometa uma contra-ordenação muito grave, a qual se enquadre nestas situações, importa que os valores das coimas sejam elevadas para o dobro, sendo que, *“em caso de pluralidade de agentes responsáveis pela mesma contra-ordenação é aplicável a coima correspondente à empresa com maior volume de negócios”*, n.º 2 do art.º 556º do CT.

No que respeita à determinação da medida da coima diz-nos o n.º 1 do art.º 18º do DL n.º 433/82, de 27 de Outubro que *“a determinação da medida da coima faz-se em função da gravidade da contra-ordenação, da culpa, da situação económica do agente e do benefício económico que este retirou da prática da contra-ordenação”*. Ou seja, para a determinação da coima a aplicar ao agente infrator torna-se necessário reunir um conjunto de circunstâncias, as quais, uma vez reunidas, importam a sua aplicação.

Em primeiro lugar cabe esclarecer o que se entende por “...*benefício económico que este retirou da prática da contra-ordenação*”, já que, caso o agente prevaricador tenha obtido um benefício económico com a prática da infração, tal facto deverá ser tido em conta na determinação da medida da coima a aplicar, n.º 2 do art.º 18º do DL n.º 433/82. Repare-se no exemplo: suponhamos que um determinado sujeito praticou uma infração, da qual retirou um benefício económico que se pode computar em 40 UC, sendo que a entidade administrativa apenas lhe aplicou uma coima que varia entre as 2 e 5 UC. Como bem se compreende, o sujeito que infringiu as normas legais retirou daqui um benefício superior à moldura/coima aplicada, pelo que o Legislador criou um mecanismo com capacidade suficiente de sancionar esse mesmo agente, isto é, “*se o agente retirou da infração um benefício económico calculável superior ao limite máximo da coima, e não existirem outros meios de o eliminar, pode este elevar-se até ao montante do benefício...*”. Contudo, “... *não devendo todavia a elevação exceder um terço do limite máximo legalmente estabelecido*”, o que significa que não se poderá aplicar ao agente mais de 36 UC aproximadamente.

Mais se refira que na determinação da medida da coima são também atendíveis, para além do disposto no regime geral das contra-ordenações laborais, “... *a medida do incumprimento das recomendações constantes de auto de advertência, a coação, falsificação, simulação ou outro meio fraudulento usado pelo agente*”, n.º 1 do art.º 559º do CT.

Note-se que o n.º 2 do art.º 559º do CT estabelece critérios especiais para a determinação da medida da coima no caso de violação de normas de segurança e saúde no trabalho, já que aqui importa ter em conta “... *os princípios gerais de prevenção a que devem obedecer as medidas de proteção, bem como a permanência ou transitoriedade da infração, o número de trabalhadores potencialmente afetados e as medidas e instruções adotadas pelo empregador para prevenir os riscos.*”

Outro critério especial para a determinação da medida da coima verifica-se relativamente a outras situações, a saber: a) à duração do período de férias, art.º 238º, n.º 1 ou 5 do CT; b) aos casos especiais de duração do período de férias, art.º 239º, n.º 1, 4 ou 5 do CT; c) alteração do período de férias por motivo relativo ao trabalhador, art.º 244º n.º 1, 2 ou 3 do CT. É de ter em conta que nestes casos, se o infrator pagar voluntariamente a coima a aplicar pela entidade administrativa e pagar ao trabalhador os valores de retribuição a que tem direito pela cessação do seu contrato de trabalho, (*retribuição correspondente às férias vencidas e não gozadas e aos proporcionais ao tempo de serviço prestado no ano de cessação do contrato de trabalho, bem como também pagar o respetivo subsídio de férias e de natal e seus proporcionais*) a coima a aplicar, nos termos do n.º 3 do art.º 559º do CT, “... é liquidada pelo valor correspondente à contra-ordenação leve.”

Da Admoestação e da Dispensa de Coima

A admoestação, prevista e regulada no art.º 51º do DL n.º 433/82, é caracterizada por uma infração em que o agente apresenta uma culpa diminuta e a gravidade daquela apresenta-se como reduzida, pelo que o Legislador entendeu que, preenchidos aqueles requisitos, o arguido não terá de pagar qualquer coima. Contudo, terá sempre de pagar as despesas processuais, já que se trata de uma decisão condenatória.¹¹

Já o art.º 560º do CT identifica as situações em que o arguido se encontra dispensado de coima, ainda que condenado, sem prejuízo de ter de assegurar ao trabalhador os direitos a que se refere o art.º 389º do CT. Ou seja, sem prejuízo da condenação ao pagamento de uma coima a que o arguido se encontra adstrito, a verdade

¹¹ In Oliveira Mendes e Santos Cabral, “a figura da admoestação no direito contra-ordenacional surge como um mero aviso ao infrator por razões de menor ilicitude e culpa sendo materialmente uma advertência com dispensa de coima”

é que, nos termos do artigo referido, se encontra dispensado de proceder ao respetivo pagamento, desde que assegure aos seus trabalhadores os direitos constantes no art.º 389º do CT, “*sendo o despedimento declarado ilícito, o empregador é condenado: a) a indemnizar o trabalhador por todos os danos causados, patrimoniais e não patrimoniais; b) na reintegração do trabalhador no mesmo estabelecimento da empresa, sem prejuízo da sua categoria e antiguidade, salvo nos casos previstos nos artigos 391º e 392º.*”

Convém notar que os casos de dispensa de pena expressamente consagrados no art.º 560º respeitam essencialmente à violação de normas referentes ao despedimento nas suas diversas modalidades (facto imputável ao trabalhador, extinção do posto de trabalho, inadaptação e coletivo).

Agora questione-se: Porque dispensar o arguido de pena quando é possível a admoestação? Ora, a admoestação é um instituto discricionário e sujeito a juízos de conveniência, já que a entidade administrativa goza dessa liberdade aquando da determinação da medida da coima, pelo que, desde que se encontrem preenchidos os requisitos do art.º 51º do DL n.º 433/82, fica o agente isento do pagamento de qualquer coima; por outro lado, na dispensa de coima, o Legislador foi claro na sua pretensão, “*a coima (...) não se aplica caso o empregador assegure ao trabalhador os direitos a que se refere o artigo 389º*”, o que significa que a ACT ou a SS não gozam de qualquer margem de discricionariedade ao dispensar o arguido da coima nos casos de despedimento por facto imputável ao trabalhador, por despedimento coletivo, por despedimento por inadaptação e por despedimento por extinção do posto de trabalho.

Do Pagamento e do Destino das Coimas

Nos termos do n.º 1 do art.º 19º da Lei n.º 107/2009, de 14 de Setembro “*o pagamento voluntário da coima, nos termos do n.º 1, equivale a condenação e*

determina o arquivamento do processo, não podendo o mesmo ser reaberto, e não podendo os factos voltar a ser apreciados como contra-ordenação, salvo se à contra-ordenação for aplicável sanção acessória, caso em que prossegue restrito à aplicação da mesma". Ou seja, sem prejuízo do processo de contra-ordenação laboral ser arquivado, a verdade é que, com o pagamento voluntário, o arguido aceita a condenação.

Todavia, há requisitos a cumprir para que o agente possa pagar voluntariamente a coima, a saber: a infração praticada, tanto seja classificada como leve, grave ou muito grave, terá de ser praticada a título de negligência, e o pagamento poderá ser efetuado dentro do prazo da defesa (15 dias), caso em que "*... a coima é liquidada pelo valor mínimo que corresponda à contra-ordenação praticada com negligência, devendo ter em conta o agravamento a título de reincidência, sem custas processuais*", alínea a), do n.º 1 do art.º 19º do RPCOLSS, ou, caso este prazo seja ultrapassado, ainda poderá ser a coima paga voluntariamente antes da decisão da autoridade administrativa, pelo que "*... a coima é liquidada pelo valor mínimo que corresponda à contra-ordenação praticada com negligência, devendo ter em conta o agravamento a título de reincidência, acrescido das devidas custas processuais*", alínea b), do n.º 1 do art.º 19º do RPCOLSS.

Mais se tenha em conta que, se a infração "*consistir na falta de entrega de mapas, relatórios ou outros documentos ou na omissão de comunicações obrigatórias, o pagamento voluntário da coima só é possível se o arguido sanar a falta no mesmo prazo*", n.º 2 do art.º 19º do RPCOLSS. Tal significa que, na eventualidade de o arguido se encontrar a infringir a lei por um dos motivos enunciados, o pagamento voluntário da coima só será possível a partir do momento em que a falta seja sanada.

Depois de verificarmos as circunstâncias em que é possível o pagamento voluntário da coima, torna-se necessário verificar os trâmites subsequentes. Assim, e uma vez decretada a decisão pela entidade administrativa competente, dispõe o arguido

do prazo de 10 dias para proceder ao pagamento da coima aplicada - “a decisão contém a ordem de pagamento da coima no prazo máximo de 10 dias após o caráter definitivo ou o trânsito em julgado da decisão”, n.º 3 do art.º 25º do RPCOLSS.

Ressalve-se o n.º 1 do art.º 564º do CT que se passa a citar: “sempre que a contra-ordenação laboral consista na omissão de um dever, o pagamento da coima não dispensa o infrator do seu cumprimento se este ainda for possível.” Mais se refira que na eventualidade de a entidade administrativa detetar que o arguido dispõe de montantes em dívida ao trabalhador “a decisão que aplique a coima deve conter (...) a ordem de pagamento de quantitativos em dívida ao trabalhador, a efetuar dentro do prazo estabelecido para o pagamento da coima”, n.º 2 do art.º 564º do CT.

Posto isto, temos então a decisão de aplicação da coima, a qual deverá ser paga pelo arguido, pois em caso de não pagamento “a decisão referida no número anterior serve de base à execução efetuada nos termos do artigo 89º do regime geral das contra-ordenações”, n.º 3 do art.º 564º do CT.

É de notar que os arguidos nem sempre dispõem de capacidade financeira para proceder ao pagamento integral da coima aplicada, pelo que podem requerer o seu pagamento em prestações.

Acontece que, o pagamento da coima em prestações é excecional, n.º 1 do art.º 27º do RPCOLSS, pelo que terá o arguido de fazer prova suficiente da sua impossibilidade económica de proceder ao pagamento integral da coima, n.º 3 do art.º 27º do RPCOLSS.

“Quando o arguido o requeira e desde que a sua situação económica o justifique, pode a autoridade administrativa competente, após decisão condenatória, autorizar o pagamento da coima em prestações, não podendo a última delas ir além de

um ano subsequente ao caráter definitivo da decisão”, n.º 1 do art.º 27º do RPCOLSS. Repare-se que a falta de pagamento de uma das prestações importa o vencimento antecipado de todas as restantes, n.º 2 do art.º 27º do RPCOLSS.

Uma vez deferido o plano de pagamentos prestacional, estabelece o n.º 4 do art.º 27º do RPCOLSS, que os créditos laborais em que o empregador tenha sido condenado, bem como as dívidas à Segurança Social e respetivas custas serão pagas logo com a primeira prestação.

No que respeita ao destino das coimas determina o n.º 1 do art.º 566º do CT que “... metade do produto da coima aplicada reverte para este, a título de compensação de custos de funcionamento e despesas processuais, tendo o remanescente o seguinte destino: a) Fundo de Acidentes de Trabalho, no caso de coima aplicada em matéria de segurança e saúde no trabalho; b) 35% para o serviço responsável pela gestão financeira do orçamento da segurança social e 15% para o Orçamento do Estado, relativamente a outra coima”. Mais se diga que a ACT transfere trimestralmente para as entidades mencionadas as importâncias a que por lei têm direito, n.º 2 do art.º 566º do CT.

VI. Da Pluralidade de Contra-Ordenações

Nos termos do n.º 1 do art.º 558º do CT “*quando a violação da lei afetar uma pluralidade de trabalhadores individualmente considerados, o número de contra-ordenações corresponde ao número de trabalhadores concretamente afetados, nos termos dos números seguintes*”, o que significa que o comportamento adotado pelo arguido, que tanto pode ser ativo como omissivo, sem prejuízo de poder vir a violar uma só norma jurídica, prejudica vários trabalhadores em simultâneo.

Neste sentido, quando falamos em violação que afete uma pluralidade de trabalhadores individualmente considerados, deveremos ter em conta que estes “... *no exercício da respetiva atividade, foram expostos a uma situação concreta de perigo ou sofreram dano resultante de conduta ilícita do infrator*”, n.º 2 do art.º 558º do CT, cuja situação concreta de perigo não se basta com a suposição do mesmo, tornando-se necessária a sua verificação efetiva.

Já no que respeita à gravidade da sanção aplicável ao arguido que, com a sua conduta, afetou vários trabalhadores, deveremos ter em conta não só o tipo de infração praticada, mas também o número de trabalhadores concretamente atingidos.

Posto isto, é claro o Legislador ao referir que “*a pluralidade de infrações dá origem a um processo e as infrações são sancionadas com uma coima única que não pode exceder o dobro da coima máxima aplicável em concreto*”, n.º 3 do art.º 558º do CT. Ou seja, como já percebemos, independentemente do número de trabalhadores efetivamente afetados, no exercício das suas funções, pela atuação dolosa ou negligente do arguido no cometimento da pluralidade de infrações, apenas haverá lugar a um único processo. De seguida, e uma vez já instaurado o processo contra-ordenacional laboral e proferida uma decisão contra o arguido torna-se necessário aplicar a respetiva coima, sendo que para tal exige-se o cumprimento de certos formalismos. Em primeiro lugar,

nos termos do preceito referido, para que se possa aplicar a respetiva coima ao arguido, o Legislador entende que se deve determinar em concreto as coimas aplicáveis a cada infração, sem prejuízo da aplicação do princípio da proporcionalidade *a posteriori*, já que “... *não pode exceder o dobro da coima máxima aplicável em concreto.*”

O presente preceito, como se referiu, respeita o princípio da proporcionalidade, pois seria deveras desproporcional a aplicação de uma coima desmedida e sem limite. Daí que o Legislador entenda que, sem prejuízo do número de trabalhadores afetados pela infração cometida pelo arguido, este irá responder apenas perante um único processo, do qual apenas resultará uma única coima que não poderá exceder o dobro da coima máxima encontrada na primeira operação. Suponha-se que na primeira operação as coimas aplicáveis ascenderiam a um total de 14 UC, qualificadas como graves e praticadas a título de negligência, numa empresa com volume de negócios igual ou superior a €500.000,00 e inferior a €2.500.000,00, tal significa que, para os efeitos do n.º 3 do art.º 558º do CT, a coima única a aplicar não poderia exceder o dobro da coima máxima, portanto, 28 UC.

É de ter em conta que, se da infração praticada, o arguido obteve algum benefício económico, também este deverá ser tido em conta na determinação da medida da coima a aplicar, pelo que deverá respeitar o disposto no artigo 18º do RGCO, “*se, da infração praticada, o agente obteve um benefício económico, este deve ser tido em conta na determinação da medida da coima nos termos do disposto no artigo 18º do regime geral das contra-ordenações, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de Setembro*”. n.º 4 do art.º 558º do CT.

VII. Do Concurso de Contra-Ordenações

A título de curiosidade podemos referir que o concurso de contra-ordenações, no âmbito contra-ordenacional laboral, ainda hoje não se apresenta como uma figura com expressão, sem prejuízo da sua crescente relevância, sobretudo numa vertente doutrinária.

Posto isto, é assente na doutrina que é possível determinar o concurso de contra-ordenações, tanto pelo número de disposições violadas, como pelo número de vezes que uma disposição é infringida. Daí que, nas palavras do Ilustre Professor Eduardo Correia, seguidas por João Soares Ribeiro, na interpretação do art.º 30º do CPenal “*o número de crimes determina-se pelo número de tipos de crime efetivamente cometidos, ou pelo número de vezes que o mesmo tipo de crime foi preenchido pela conduta do agente*”.

Note-se que a figura do concurso das contra-ordenações tem sido alvo de acesas discussões doutrinárias, pois alguns Autores, nomeadamente João Soares Ribeiro e Maria João Antunes, partem do princípio que na ordenação social deveria existir a figura da contra-ordenação continuada, a qual deveria ter a sua base sólida no crime continuado a transportar do Direito Penal, já que o Regime Geral das Contra-Ordenações (RGCO) não consagra esta figura expressamente.

Agora, por que motivo pretendem os Autores indicados a transposição da figura do crime continuado para o Direito de Ordenação Social?

Antes de mais, deve esclarecer-se que, de acordo com o princípio da unidade do sistema jurídico, torna-se necessário de facto transpor a figura do crime continuado para o sistema de ordenação social, *maxime* o sistema sancionatório, já que se exige que a lacuna da lei seja colmatada. Neste sentido, quer a jurisprudência, quer a doutrina encontram-se unânimes, pelo que tendo por base o n.º 2 do art.º 30º do Código Penal,

podemos definir contra-ordenação continuada “*a realização plúrima do mesmo tipo de contra-ordenação ou de vários tipos de contra-ordenação que protejam o mesmo bem jurídico, executada por forma essencialmente homogénea e no quadro de uma mesma situação exterior que diminua consideravelmente a culpa do agente.*”¹²

Perante a noção apresentada de contra-ordenação continuada, sempre que, num processo de contra-ordenação laboral, o arguido pratique um elevado número de tipo de crimes ou o seu comportamento preencha a mesma moldura, constante no Código do Trabalho, várias vezes consecutivas, é-lhe aplicável o n.º 1 do art.º 79º do CPenal, de acordo com o qual a contra-ordenação é punível com a coima aplicável à conduta mais grave que integra a continuação.

Não obstante, em minha opinião, ser esta a posição com mais verosimilhança até agora apresentada, a verdade é que existem posições contrárias, designadamente Faria Costa, que afirma o princípio do *numerus clausus* perante as mais diversificadas infrações, pelo que, de acordo com este Professor, há uma diferença qualitativa entre ambas as figuras.¹³

No que respeita à determinação da medida da coima, importa ter em conta o disposto no art.º 19º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, já que o cálculo a efetuar para a determinação da coima a aplicar não é deveras simples.

Neste sentido torna-se necessário citar os preceitos da lei, para que posteriormente os possamos compreender através de exemplos práticos. Assim “*quem tiver praticado várias contra-ordenações é punido com uma coima cujo limite máximo*

¹² In João Soares Ribeiro, “*Contra-Ordenações Laborais*”, pp. 95 e ss.

¹³ Vide Faria Costa “*Questões Laborais*”, ano VIII, n.º 17, Coimbra Editora, 2001

resulta da soma das coimas concretamente aplicadas às infrações em concurso”, n.º 1 do artigo mencionado. Mais “*a coima aplicável não pode exceder o dobro do limite máximo mais elevado das contra-ordenações em concurso*”, sem prejuízo de “*a coima a aplicar não pode ser inferior à mais elevada das coimas concretamente aplicadas às várias contra-ordenações*”, n.º 2 e 3 do art.º 19º do RGCO. Ou seja, o agente praticou duas contra-ordenações laborais às quais são aplicáveis coimas cujos limites máximos ascendem: COL 1: €600,00 (*seiscentos euros*), COL 2: €800,00 (*oitocentos euros*) e COL 3: €700,00 (*setecentos euros*).

Acontece que, a entidade administrativa determinou como moldura sancionatória para a COL 1 uma coima com um valor que varia entre os €200,00 (*duzentos euros*) e os €700,00 (*setecentos euros*), para a COL 2 aplicou como moldura sancionatória uma coima que varia entre os €400,00 (*quatrocentos euros*) e os €900,00 (*novecentos euros*) e para a COL 3 aplicou uma moldura sancionatória que varia entre os €300,00 (*trezentos euros*) e os €500,00 (*quinhentos euros*).

Neste sentido, nos termos do n.º 1 do artigo 19º do RGCO, “*... é punido com uma coima cujo limite máximo resulta da soma das coimas concretamente aplicadas às infrações em concurso*”, o limite máximo da coima a aplicar será €2.100,00 (*dois mil e cem euros*). Contudo, determina o n.º 2 que “*a coima aplicável não pode exceder o dobro do limite máximo mais elevado ...*”, o que equivale, para efeitos práticos, a €1.600,00 (*mil e seiscentos euros*), isto é, a coima a aplicar pela entidade administrativa não pode exceder os €1.600,00 (*mil e seiscentos euros*).

No entanto, o limite mínimo da “*coima a aplicar não pode ser inferior à mais elevada das coimas ...*”, n.º 3 do art.º 19º, pelo que não pode ser inferior a €800,00 (*oitocentos euros*). Ora, de acordo com este caso em concreto a coima a aplicar pela entidade administrativa ao arguido variaria entre os €800,00 (*oitocentos euros*) e os €1.600,00 (*mil e seiscentos euros*).

VIII. Da Extinção do Procedimento Contra-Ordenacional e das Coimas

No presente capítulo iremos tratar da extinção por prescrição, tanto do procedimento contra-ordenacional laboral, como da prescrição das coimas em sentido próprio.

Todavia, antes de qualquer análise, é importante entender em que consiste o instituto da prescrição e quais os seus efeitos aquando a sua aplicação prática, tanto no procedimento contra-ordenacional, como na aplicação da coima ao agente infrator da norma legal.

Assim podemos dizer que a prescrição é, de uma forma muito simples, um meio de defesa do devedor, isto é, se o credor não exercer o seu direito à prestação num determinado período de tempo, fixado na lei, pode o devedor recusar-se ao seu cumprimento, uma vez que a prescrição resulta da inércia do credor em não fazer valer o seu direito à prestação devida.¹⁴

Portanto, tendo por base uma ideia de certeza jurídica, passado o prazo fixado na lei, para o cumprimento da prestação, pode o devedor recusar-se ao seu cumprimento, alegando a prescrição – Art.º 300º e ss. do CCivil.

Repare-se, contudo, que ao instituto da prescrição encontra-se subjacente uma ideia de justiça, uma vez que não faria qualquer sentido manter o agente infrator indefinidamente sob a ameaça da instauração de um procedimento contra-ordenacional ou aplicação de uma sanção. Daí que também o prazo prescricional seja distinto, consoante estejamos perante o procedimento contra-ordenacional, ou a coima aplicada

¹⁴ In Pedro Pais de Vasconcelos “*Teoria Geral do Direito Civil*”, pp. 380 e ss.

mas não cumprida, pois neste a ideia do mal praticado é superior àquele, o que implica que a comunidade leve mais tempo a esquecer e a perder a consciência da infração praticada.

Mais se refira que, sem prejuízo da invocação da prescrição enquanto exceção perentória, nos termos definidos no art.º 579º do NCPC, a verdade é que tal não se afigura necessário, visto se tratar de conhecimento officioso.

Em suma, a verificação do instituto da prescrição resulta na extinção, tanto do processo contra-ordenacional laboral, como na não execução da sanção aplicada e não cumprida.

Da Prescrição do Procedimento Contra-ordenacional

Nos termos do art.º 5º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro “*o facto considera-se praticado no momento em que o agente atuou ou, no caso de omissão, deveria ter atuado, independentemente do momento em que o resultado típico se tenha produzido*”, o que vale dizer que o prazo de prescrição do procedimento contra-ordenacional laboral corre desde o dia em que o facto se tiver consumado, seja a comissão da contra-ordenação por ação, seja por omissão.

Ressalve-se contudo que, quando se trata de contra-ordenação por omissão, (já que nas contra-ordenações por ação não há grandes dúvidas sobre o momento em que o agente atuou), a sua determinação é mais complexa, uma vez que “*a prática do ato (a que corresponde a omissão) fosse condição suficiente de impedimento da produção do resultado típico*”.¹⁵ Ou seja, a prescrição por omissão traduz-se muitas vezes na falta de

¹⁵ In João Soares Ribeiro, “*Contra-Ordenações Laborais*”, pp. 109 e ss.

um dever de atividade, como, por exemplo, a elaboração de um relatório que deveria ter sido redigido e enviado num determinado prazo, ou até mesmo o preenchimento de um formulário ou a junção de um documento. Portanto, a elaboração de relatórios e outros documentos obedecem a determinada periodicidade e a certos prazos, pelo que o seu não cumprimento importa a prescrição por omissão.

Já nos termos do art.º 52º do RPCOLSS “*sem prejuízo das causas de suspensão e interrupção da prescrição previstas no regime geral das contra-ordenações, o procedimento extingue-se por efeito da prescrição logo que sobre a prática da contra-ordenação hajam decorrido cinco anos*”. Ou seja, a prescrição do procedimento contra-ordenacional, o qual se inicia com a prática dos factos que consubstanciam a contra-ordenação laboral, prescreve após terem decorrido cinco anos sobre a prática da contra-ordenação, independentemente do valor da coima aplicada ou até mesmo da gravidade da infração.

Repare-se, contudo, que a prescrição do procedimento por contra-ordenação laboral interrompe-se com a comunicação ao arguido da acusação formulada ou por uma das formas enunciadas nas alíneas a) a d), do n.º 1 do art.º 54º do RPCOLSS. Tal significa que, aquando da receção do auto de notícia, por exemplo, em que o agente infrator tome conhecimento da acusação formulada pelo Inspetor-Geral do Trabalho, se anula todo o tempo decorrido desde a prática da infração pelo agente até ao momento em que ele toma conhecimento do auto, sendo que a partir dessa diligência se inicia um novo prazo prescricional.

No entanto, “*a prescrição do procedimento tem sempre lugar quando, desde o seu início e ressalvando o tempo de suspensão, tenha decorrido o prazo da prescrição acrescido de metade*”, n.º 3 do art.º 54º do RPCOLSS, com remissão para o n.º 3 do art.º 28º do RGCO. Ou seja, o procedimento contra-ordenacional laboral prescreve automaticamente, ressalvando-se o tempo de suspensão, sempre que tenha decorrido,

desde a prática do facto ilícito, sete anos e meio, sendo aqui contabilizados os períodos de interrupção da prescrição do art.º 54º do RPCOLSS.

Suspensão da Prescrição

A epígrafe do art.º 53º do RPCOLSS, relativo ao regime da suspensão da prescrição do procedimento contra-ordenacional laboral, tem uma redação semelhante ao preceito do art.º 27º-A do DL n.º 433/82, de 27 de Outubro, sendo apenas de destacar o aditamento da previsão constante da alínea b) do n.º 1 do art.º 53º do RPCOLSS. Assim, a *“prescrição do procedimento por contra-ordenação suspende-se, para além dos especificamente previstos na lei, durante o tempo em que o procedimento não puder legalmente iniciar-se ou continuar por falta de autorização legal”*, alínea a) do n.º 1 do art.º 53º. Ou seja, o procedimento contra-ordenacional laboral suspende-se *“durante o tempo em que o procedimento estiver pendente a partir do envio do processo ao MP até à sua devolução à autoridade administrativa e durante o tempo em que o mesmo procedimento estiver pendente a partir da notificação do despacho que procede ao exame preliminar do recurso da decisão da autoridade administrativa que aplica a coima até à decisão final do recurso.”*¹⁶

Com o aditamento da alínea b) ao artigo referido *“a prescrição do procedimento por contra-ordenação suspende-se quando não possa prosseguir por inviabilidade de notificar o arguido por carta registada com aviso de receção”*, o que faz todo o sentido, uma vez que o agente passivo é o motivador da contra-ordenação, bem como da abertura de um procedimento contra-ordenacional laboral.

¹⁶ In João Soares Ribeiro, *“Contra-Ordenações Laborais”*, pp. 113 e ss.

Já o n.º 2 do art.º 53º “*nos casos previstos nas alíneas b), c) e d) do número anterior, a suspensão não pode ultrapassar seis meses*”, o que significa que apenas a alínea a) do n.º 1 do art.º 53 do RPCOLSS é suscetível de suspender a prescrição do procedimento por contra-ordenação¹⁷, pelo que nos restantes casos (alíneas b), c) e d) do n.º 1 do art.º 53º) a suspensão da prescrição termina volvidos seis meses.

Interrupção da Prescrição

Como bem sabemos, de acordo com as regras gerais da cultura jurídica, quando ocorre a interrupção de um prazo prescricional todo o tempo já decorrido se inutiliza, pelo que se pode iniciar um novo prazo após cada interrupção.

Nestes termos, no âmbito contra-ordenacional laboral e tendo por base o disposto no artigo 28º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, que remete para o artigo 54º do RPCOLSS, “*A prescrição do procedimento por contra-ordenação interrompe-se:*

- a) Com a comunicação ao arguido dos despachos, decisões ou medidas contra ele tomados ou com qualquer notificação;*
- b) Com a realização de quaisquer diligências de prova, designadamente exames e buscas, ou com o pedido de auxílio às autoridades policiais ou a qualquer autoridade administrativa;*
- c) Com a notificação ao arguido para exercício do direito de audição ou com as declarações por ele prestadas no exercício desse direito;*
- d) Com a decisão da autoridade administrativa competente que proceda à aplicação da coima.”*

¹⁷ Vide Ac. da Relação de Lisboa de 12/5/98, in BMJ a77, p.552

Posto isto, temos então que a prescrição do procedimento por contra-ordenação se interrompe sempre que tenhamos um arguido constituído, uma vez que se torna necessário que o processo de contra-ordenação seja contra uma pessoa já determinada por haver indícios suficientes da existência da infração, sendo essa pessoa em causa a praticá-la.

No entanto, cabe esclarecer que já assim o não será quando o processo de contra-ordenação se inicia ou com uma participação ou com uma denúncia, mas ainda não há arguido constituído.¹⁸

É de tomar nota que, e sem prejuízo da não uniformização da jurisprudência até 2001, “a prescrição do procedimento tem sempre lugar quando, desde o seu início e ressalvado o tempo de suspensão, tenha decorrido o prazo da prescrição acrescido de metade”, n.º 3 do art.º 54 da RPCOLSS e n.º 3 do art.º 28º do DL n.º 422/82 de 27 de Outubro. Ora, como se referiu, a partir de 2001 a questão ficou resolvida por intervenção do Legislador através da Lei n.º 109/2001¹⁹, uma vez que nem a doutrina²⁰ nem a jurisprudência²¹ chegavam a uma solução.

¹⁸ Veja-se João Soares Ribeiro “*Contra-Ordenações Laborais*”, pp. 114 e seguintes “*Concluimos, por isso, que as diligências levadas a cabo quando um “processo” de contra-ordenação se inicia com uma participação ou denúncia, em que não há arguido, não são de molde a interromper a prescrição procedimental.*”

¹⁹ Vide artigo 28º, n.º 3 da Lei n.º 109/2001

²⁰ Vide Figueiredo Dias e Cavaleiro Ferreira

²¹ Ac. da Relação de Coimbra de 28.04.1999 e Ac. da Relação de Lisboa de 09.03.1999

Outras Formas de Extinção do Procedimento Contra-Ordenacional e das Coimas – Da Morte do Agente e da Amnistia

Da Morte do Agente

A morte trata-se de um facto jurídico que leva tanto à extinção da personalidade, artigo 70º do CCivil, bem como da capacidade jurídica, art.º 11º *a contrario* do NCPC, pelo que se torna fácil de constatar que a morte do agente de uma contra-ordenação extingue não só o procedimento contra-ordenacional laboral, como também a coima e a sanção acessória que lhe esteja associada, conforme prescreve o artigo 90º, n.º 1 do DL n.º 433/82, de 27 de Outubro, “*a execução da coima e das sanções acessórias extingue-se com a morte do arguido.*”

Porém e se estivermos perante a dissolução de uma pessoa coletiva, art.º 7º do DL n.º 433/82, de 27 de Outubro, o que vale dizer à morte de uma pessoa física? Ora é óbvio que importa a extinção tanto da responsabilidade contra-ordenacional como também da coima aplicada.

No entanto e se a pessoa coletiva não se dissolver, mas sim ocorrer uma simples transmissão do estabelecimento? Será que se transmitiu para esta a responsabilidade pela contra-ordenação cometida pela empresa transmitente ou, pelo menos, a responsabilidade pelo pagamento da coima? Deve referir-se que, no âmbito contra-ordenacional, no que toca, em especial, às pessoas coletivas, estamos aqui perante uma característica peculiar deste ramo do direito, o que, apesar disso, ainda não dá uma resposta concreta à questão, já que, por um lado, o artigo 11º do CPenal consagra o carácter pessoal da responsabilidade criminal e, por outro lado, o n.º 1 do art.º 318º do CSC determina que em caso de transmissão da titularidade da empresa ou estabelecimento se transmite também a responsabilidade pelo pagamento da coima aplicada.

A jurisprudência portuguesa tem ultimamente denotado uma prevalência pela transmissibilidade da responsabilidade contra-ordenacional e da coima, sobretudo nos casos de fusão de sociedade²², sem prejuízo de ainda haver posição contrária, sendo tal questão sobretudo mais pertinente em épocas de crise, como a que Portugal se encontra presentemente.

Da Amnistia

A amnistia, ao contrário do que a maioria da população portuguesa presume não tem na sua génese somente acontecimentos relevantes de natureza política ou social, como o são a tomada de posse do Presidente da República, a visita do Papa, as comemorações do 25 de Abril, entre outros. Ou seja, a amnistia de multas, coimas e infrações disciplinares administrativas e até laborais pode ser decretada a qualquer tempo, sendo que, na verdade só acontece, na maior parte dos casos, em eventos daquela natureza.

Posto isto, e antes de qualquer outro desenvolvimento, entende-se por amnistia o ato de clemência/ graça, concedido pelo órgão de soberania que é a Assembleia da República, a fim de extinguir a responsabilidade criminal, contra-ordenacional e até mesmo disciplinar, respeitando sempre os trâmites e os normativos legais – alínea f) do art.º 161º da CRP e art.º 128º, n.º 2 do CPenal. Para melhor compreensão, a amnistia “faz desaparecer legalmente a infração.”

Importa todavia delimitar o momento em que a amnistia é aplicada, isto é, será que o procedimento contra-ordenacional se extingue somente com o trânsito em julgado da decisão, ou será que o processo se extingue ainda em fase anterior à decisão

²² Ac. da Relação de Coimbra de 15.03.2001

definitiva ou será que não se aplica aos dois? Ora bem, a verdade é que a amnistia aplica-se, não só ao procedimento contra-ordenacional, como também abrange a própria infração, pelo que é indiferente “*que o processo tenha concluído pela aplicação da coima com decisão definitiva ou esteja em fase anterior. Num e noutro caso a amnistia envolverá o desaparecimento da infração e, conseqüentemente, o arquivamento do processo.*”²³

Nestes termos, podemos então concluir que o momento relevante para delimitar a aplicação da amnistia será evidentemente a do momento do cumprimento da sanção, como bem se compreende das palavras do Exmo. Senhor Professor João Soares Ribeiro, que se passa a citar: “*Se a sanção já está cumprida quando surge a amnistia, se já está paga a coima ou completamente executada a sanção acessória, então não haverá lugar à restituição da importância paga ou à anulação da medida imposta e cumprida. Se, pelo contrário, quer a coima quer a sanção acessória não estão totalmente cumpridas, serão abrangidas, na parte em que o não estão, por aquele ato de graça.*”

Ressalve-se o seguinte, será que uma vez aplicada a amnistia ainda poderá haver lugar a cobrança de custas? (*Questão deveras pertinente numa perspectiva prática*) Em sentido contrário tem apontado a doutrina²⁴, já que no âmbito do art.º 516º do CPenal e n.º 4 do art.º 94º do DL n.º 433/82, “*as custas serão suportadas pelo erário público*”, o que nos permite comparar a amnistia a uma situação de arquivamento do processo, sempre que não se dão como provados indícios para a prática de crime por determinada pessoa, pelo que não há cobrança de custas.

²³ In João Soares Ribeiro, “*Contra-Ordenações Laborais*”, pp. 117

²⁴ Ac. do STJ de 12.05.1993 in ADSTA n.º 388, p. 435 a 439

Da Prescrição das Coimas

Nos termos do art.º 55º do RPCOLSS “... as coimas prescrevem no prazo de cinco anos, a partir do carácter definitivo ou do trânsito em julgado da decisão condenatória”. Há que interpretar os termos da lei, pois o Legislador prescreve que as coimas de facto têm um prazo prescricional de cinco anos, mas e quando é que se inicia a contagem do prazo? De acordo com a letra do preceito “...a partir do carácter definitivo ou do trânsito em julgado da decisão condenatória”, isto é, a contagem do prazo prescricional inicia-se após decorridos os vinte dias definidos no n.º 2 do art.º 33º do RPCOLSS, o qual corresponde ao prazo de impugnação atribuído ao agente infrator da decisão proferida pela autoridade administrativa para o Tribunal de Competência Especializada.²⁵ Sucede que, a prescrição da coima, nos termos do art.º 56º do RPCOLSS, pode ser suspensa, sempre que a execução seja interrompida, art.º 57º, n.º 1 do RPCOLSS e art.º 30º do RGCO, ou quando tenha sido deferido o pagamento da coima em prestações, art.º 27º, n.º 1 do RPCOLSS com remissão para o art.º 88º, n.º 4 do RGCO.

Com efeito, convém ter em conta que, de acordo com o n.º 1 do art.º 88º do RGCO, uma vez ultrapassado o prazo (de 10 dias) para o pagamento da coima sem que este se mostre efetuado, torna-se o valor da coima definitivo, sendo as autoridades administrativas (ACT ou ISS) competentes para a remessa do processo contra-ordenacional laboral junto do Ministério Público do Tribunal competente em razão da matéria. Recebidos os autos no Tribunal Competente, pode este exigir coercivamente o pagamento da coima, promovendo a sua execução e respetivas custas, conforme disposto no art.º 89º do RGCO, pois a decisão transitada em julgado e não paga tem a natureza de título executivo, art.º 26º do RPCOLSS.

²⁵ In João Soares Ribeiro, “*Contra-Ordenações Laborais*”, pp. 108 e ss.

Conclusões

- I. O pendor intervencionista do Estado Contemporâneo levou ao surgimento do Direito das Contra-Ordenações, cujos princípios base orientadores partem tanto do Direito Penal como do Direito Administrativo;
- II. Assim, com o desenvolvimento dos Estados e da Sociedade respetivamente, assistimos à implementação de regras de conduta que permitem ao Estado prevenir e/ou reprimir comportamentos e atos desproporcionais e obsoletos praticados pelos cidadãos e reprovados pela Sociedade – nascendo assim o Direito Penal Administrativo;
- III. Este pendor administrativista, que também levou ao crescimento das competências da Administração, tinha como finalidade precisamente distinguir o ilícito contra-ordenacional do ilícito criminalista;
- IV. No ilícito contra-ordenacional pretende-se reprimir o arguido de acordo com a gravidade da infração cometida, adotando assim medidas repressivas, mas proporcionais e adequadas à infração cometida. Já no ilícito criminal, atendendo ao grau da infração cometida, o Legislador vê-se obrigado a adotar medidas mais restritivas, que por sua vez ganham proporção numa moldura penal mais limitativa;
- V. No ordenamento jurídico nacional, tal questão ganhou proporção através das designadas contravenções ou transgressões, uma vez que não se distinguiam aquelas do conceito de contra-ordenação. O que significa que não se fazia a distinção entre o que era crime e o que era contra-ordenação, o que gerava incompreensão, sendo por vezes aplicadas medidas demasiado excessivas e exageradas a comportamentos de mera ordenação social, o que levava os cidadãos a estrangular o Tribunal com processos;
- VI. Posto isto, ao longo dos tempos, e com a clarificação de conceitos introduzida pelo Professor Eduardo Correia em 1979, veio a Administração a obter vastas competências ao ponto de ter autonomia para investigar,

instruir, decidir e aplicar o Direito, ou seja, ser auto-suficiente para dar início a um procedimento contra-ordenacional e, por sua vez, aplicar a respetiva coima ao agente infrator;

- VII. Nesta sequência foram adotados diplomas legais com o objetivo de dotar a Administração com competência legal para a prática dos seus atos, designadamente o DL n.º 232/79, de 24 de Julho, que veio a ser revogado pelo DL n.º 433/82, de 27 de Outubro, bem como para clarificar o que se entendia por contra-ordenação e qual a sanção/coima pela sua prática;
- VIII. De acordo com os diplomas referidos e sucessivas revisões, bem como as discussões doutrinárias e jurisprudenciais, ficou clara e evidente a distinção entre as duas categorias de ilícito, o que resultou na extinção do conceito de contravenção por contra-ordenação, as quais foram sofrendo os mais variados e específicos desenvolvimentos de acordo com o âmbito a que respeitavam;
- IX. No âmbito contra-ordenacional laboral encontramos uma experiência legislativa historicamente ténue e incipiente, sem prejuízo das motivações do Legislador, como assim resulta do primeiro diploma publicado sobre contra-ordenações laborais, DL n.º 491/85, de 26 de Novembro, que só ocorreu em 1985 e que pecou pela precariedade;
- X. Todavia, todo este processo implicou alterações profundas em todos os sectores da sociedade, o que gerou uma revolução doutrinária e legislativa, não apenas pela revisão do Legislador de todos os diplomas em que se encontravam contravenções, no sentido ou de as revogar e/ou eliminar do ordenamento jurídico português e substituir por contra-ordenações, bem como de uma vez por todas esclarecer as duas categorias de ilícito;
- XI. O resultado foi a integração do regime substantivo das contra-ordenações laborais no CT de 2003, revisto em 2009, em 2012 e mais recentemente em 2013 e a integração do regime adjetivo em diploma especial, primeiramente na Lei n.º 116/99, de 04 de Agosto, alterada pela Lei n.º 107/2009, de 14 de Setembro;

- XII. Posto isto, as entidades administrativas, designadamente a ACT e o ISS, tornaram-se autónomas e suficientemente munidas com mecanismos sancionatórios capazes de dar resposta às necessidades da sua população, designadamente na competência atribuída para iniciar processos de contra-ordenação laboral, bem como o de aplicar as respetivas coimas e/ou sanções acessórias, o que é patente através da Lei n.º 107/2009, de 14 de Setembro;
- XIII. Sem prejuízo da autonomia deste novo ramo do Direito, a verdade é que, por força do art.º 32º do RGCO, as normas constantes do CPenal são subsidiariamente aplicáveis, já que o sistema sancionatório acaba por ter a mesma finalidade, mas com efeitos diferentes – a aplicação da coima visa apenas obter o cumprimento de um dever legal através de uma punição, enquanto a multa visa o cumprimento desse mesmo dever, mas de uma forma coerciva;
- XIV. Nestes termos constitui contra-ordenação laboral o facto típico, ilícito e censurável que consubstancie a violação de uma norma que consagre direitos ou imponha deveres a qualquer sujeito no âmbito de relação laboral e que seja punível com coima – art.º 548º do CT;
- XV. Compete à ACT e ao ISS, por intermédio dos Inspectores do Trabalho, investigar, instruir, instaurar e aplicar processos de contra-ordenação, para defesa dos interesses dos trabalhadores, sempre respeitando os princípios orientadores da OIT;
- XVI. O DL n.º 326-B/2007, de 28 de Setembro determina a orgânica da ACT (natureza, missão, atribuições e competências) e a Portaria n.º 1294-D/2007, de 28 de Setembro rege a sua organização interna;
- XVII. A ACT, nos termos do n.º 1 do DL indicado, corresponde a um serviço de promoção da melhoria das condições de trabalho, prevenção, controlo, auditoria e fiscalização, integrado na administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa, que desenvolve a sua ação inspetiva no âmbito de poderes de autoridade pública;

- XVIII. Como vimos, a sistemática bem como a dogmática do Direito Contra-Ordenacional Laboral encontra os seus limites nos princípios da legalidade e não retroatividade, da tipicidade, da jurisdição e da culpa, todos aplicáveis ao Direito Penal, mas que sofrem variadas adaptações neste recente ramo do Direito;
- XIX. Além dos referidos princípios aplicáveis ao direito substantivo, o direito adjetivo também se orienta por princípios essenciais e necessários à defesa dos interesses das partes, para que possam disfrutar de um processo justo e equitativo, a saber: o princípio da oficialidade, do contraditório e da garantia de defesa e o princípio da investigação ou da verdade material;
- XX. Assim sempre que se detete um comportamento violador da lei e que este consubstancie uma contra-ordenação laboral, será o processo tramitado pela autoridade administrativa, por intermédio do Inspetor do Trabalho, em que, na eventualidade de se provar a infração, será aplicado ao arguido a respetiva coima;
- XXI. Da decisão da autoridade administrativa cabe recurso para o Tribunal da Relação, artigos 49º e seguintes da Lei n.º 107/2009, de 14 de Setembro;
- XXII. Como anteriormente se referiu, as contravenções ou transgressões foram substituídas pelas contra-ordenações, cuja competência era atribuída aos Tribunais Judiciais, os quais aplicavam uma sanção pecuniária, denominada de multa, mas que não era convertível em prisão, sendo a sua punibilidade efetuada, tanto a título de dolo, como de negligência;
- XXIII. As coimas são sanções pecuniárias que jamais podem ser convertíveis em pena de prisão, mesmo que não pagas, uma vez que se encontram destituídas de sentido expiatório;
- XXIV. As multas, enquanto sanção pecuniária, podem ser convertíveis em pena privativa da liberdade, na eventualidade do seu não pagamento, já que o objetivo do Legislador aquando a sua aplicação é precisamente a sua coercibilidade pela violação da norma, art.º 49º do CPenal;

- XXV. No ordenamento jurídico português existem três classificações de contra-ordenações laborais, a saber: as leves, as graves e as muito graves, art.º 553º do CT, as quais são aplicáveis de acordo com o grau de gravidade da conduta praticada pelo arguido;
- XXVI. A mesma regra serve para a determinação da medida da pena, art.º 18º, n.º 1 do RGCO;
- XXVII. As sanções acessórias são aplicáveis apenas às coimas, cuja aplicabilidade depende das circunstâncias em que a infração foi praticada, n.º 1 do art.º 562º do CT;
- XXVIII. As sanções acessórias são: a publicidade, a interdição do exercício de atividade no estabelecimento, unidade fabril ou estaleiro onde se verificar a infração, por um período até dois anos e a privação do direito de participar em arrematações ou concursos públicos, por um período até dois anos, art.º 562º do CT;
- XXIX. A sanção de publicidade pode ser dispensada, se o arguido pagar imediatamente a coima e se não tiver praticado contra-ordenação muito grave ou grave nos últimos cinco anos, n.º 1 do art.º 563º do CT;
- XXX. No que respeita aos sujeitos responsáveis pelas contra-ordenações laborais, é imputado ao empregador a responsabilidade pelas infrações laborais cometidas, ainda que seja o trabalhador, no exercício das suas funções, a cometer a infração;
- XXXI. Se for uma pessoa coletiva, respondem pelo pagamento da coima, solidariamente com aquela, os respetivos administradores, gerentes ou diretores;
- XXXII. Da gravidade das contra-ordenações temos que quem praticar uma contra-ordenação grave com dolo ou quem pratique uma contra-ordenação muito grave, seja ela dolosa ou negligente, o agente responsável que já tenha sido condenado em outra anteriormente, dentro do prazo de prescrição da coima (5 anos) será considerado reincidente, art.º 55º da Lei 107/2009, de 14 de Setembro, cuja punibilidade se encontra prevista no n.º 2 do art.º referido;

- XXXIII. Já o dolo e a negligência nas contra-ordenações laborais são sempre puníveis com coima, sendo, nos termos do art.º 550º do CT, a negligência sempre punível;
- XXXIV. Como se referiu anteriormente as contra-ordenações laborais podem ser leves, graves e muito graves, pelo que a cada escalão de gravidade corresponde uma coima variável em função do volume de negócios da empresa e do grau da culpa do infrator, art.º 554º do CT, sendo de ter em conta o período a que se reporta o volume de negócios;
- XXXV. Além das regras gerais para determinação do montante da coima também existem critérios especiais, a saber: os valores das coimas a aplicar serão substancialmente mais baixos sempre que os agentes que tenham praticado a infração não tenham trabalhadores ao seu serviço, bem como se a infração tiver sido cometida por pessoas singulares que não exerçam uma atividade com fins lucrativos, art.º 555º, n.º 1 do CT;
- XXXVI. O art.º 556º do CT estabelece que, na prática de uma contra-ordenação laboral muito grave que diga respeito à violação de normas sobre trabalho de menores, segurança e saúde no trabalho, direitos de estruturas de representação coletiva dos trabalhadores e direito à greve, os referidos critérios especiais serão agravados para o dobro da coima;
- XXXVII. Para a determinação da medida da coima para além da gravidade da contra-ordenação praticada, importa também ter em conta outros fatores, nomeadamente a culpa, a situação económica do agente, o benefício económico que o agente infrator retirou com a prática da contra-ordenação, bem como o incumprimento das recomendações constantes de auto de advertência, a coação, a falsificação, simulação ou outro ato fraudulento usado, n.º 1 do art.º 18º do DL n.º 433/82, de 27 de Outubro e n.º 1 do art.º 559º do CT;
- XXXVIII. Outros critérios especiais são utilizados para a determinação da medida da coima, art.º 559º, n.º 3 do CT, o que implica que o pagamento voluntário da coima aplicada e o pagamento ao trabalhador dos valores a que tem

direito por cessação do seu contrato de trabalho, importem a liquidação e o pagamento da coima pelo valor correspondente à contra-ordenação mais leve;

- XXXIX. A admoestação corresponde a uma infração em que o agente apresenta uma culpa diminuta e a sua gravidade é reduzida, pelo que o arguido não terá de pagar a coima, sem prejuízo de pagar as custas processuais, art.º 51º do DL n.º 433/82;
- XL. O arguido fica dispensado da pena, art.º 560º do CT, ainda que condenado, sempre que assegure aos trabalhadores os direitos constantes no art.º 389º do CT, referentes às diversas modalidades de despedimento;
- XLI. O pagamento voluntário da coima exige que a infração seja praticada a título de negligência e que seja paga no prazo de 15 dias, sem prejuízo de importar a aceitação da condenação, apesar do pagamento levar ao arquivamento;
- XLII. Na eventualidade de a contra-ordenação laboral consistir na omissão de um dever, o pagamento continua a ser devido;
- XLIII. O não pagamento da coima pode implicar a sua execução, já que a decisão que a fundamenta serve de título executivo, n.º 3 do art.º 564º do CT;
- XLIV. O pagamento da contra-ordenação laboral pode ser deferida em prestações, desde que requerido e feita a devida prova da impossibilidade de proceder ao pagamento integral da coima, n.º 3 do art.º 27º do RPCOLSS;
- XLV. O pagamento das coimas reverte a favor da ACT, para o Fundo de Acidentes de Trabalho, 35% para o serviço responsável pela gestão financeira do orçamento da SS e 15% para o Orçamento de Estado;
- XLVI. Quando estamos perante uma pluralidade de contra-ordenações, a norma violada pelo arguido pode vir a prejudicar vários trabalhadores individualmente considerados, que se encontrem no exercício das suas funções e que foram sujeitos a uma situação concreta de perigo ou sofreram um dano resultante da conduta ilícita do infrator, n.º 2 do art.º 558º do CT;
- XLVII. O infrator no caso indicado será alvo de um processo único, bem como de uma única coima, que não pode exceder o dobro da coima máxima aplicável

em concreto, n.º 3 do art.º 558º do CT, sendo de considerar se, pela infração praticada, o arguido obteve algum benefício económico, o que conta para a determinação da medida da coima;

- XLVIII. O concurso de contra-ordenações é determinável pelo número de disposições violadas, bem como pelo número de vezes que uma disposição é infringida, pelo que a determinação da medida da coima é efetuada nos termos e para os efeitos do art.º 19º do DL n.º 433/82, de 27 de Outubro;
- XLIX. No que respeita à extinção do procedimento contra-ordenacional por prescrição, iniciamos a contagem do prazo desde o dia em que o facto se tiver consumado, sendo que ocorre a prescrição decorridos cinco anos, independentemente do valor da coima aplicada ou até mesmo da infração praticada;
- L. Note-se que, nos termos do art.º 54º do RPCOLSS o procedimento contra-ordenacional prescreve automaticamente sempre que tenha decorrido, desde a prática do facto ilícito, sete anos e meio, ressalvando-se o tempo de suspensão, mas contabilizando-se os períodos de interrupção;
- LI. As causas de suspensão e interrupção da prescrição encontram-se reguladas nos artigos 53º e 54º respetivamente do RPCOLSS com remissão para os artigos 27º-A e 28º do DL n.º 433/82, de 27 de Outubro;
- LII. Uma outra causa de extinção do procedimento contra-ordenacional, bem como da coima e respetiva sanção acessória é a morte do agente que praticou a infração, art.º 90º, n.º 1 do DL n.º 433/82, de 27 de Outubro;
- LIII. A amnistia, enquanto ato de clemência, atribuída pelo Parlamento, permite a extinção tanto da responsabilidade criminal, como disciplinar, bem como a contra-ordenacional e, por sua vez, a coima e respetiva sanção acessória – a amnistia “faz desaparecer legalmente a infração”;
- LIV. O prazo de prescrição das coimas, nos termos do art.º 55º do RPCOLSS, é de cinco anos, a contar do trânsito em julgado da decisão definitiva, isto é, decorridos 20 dias - prazo que serve para a impugnação da decisão proferida para o Tribunal Judicial, arts. 32º e ss. Lei n.º 107/2009, de 14 de Setembro.

Fontes

Legislação

- Código do Trabalho, atualizado de acordo com a Lei n.º 69/2013, de 30 de Agosto
- Código de Processo do Trabalho, atualizado de acordo com a Lei n.º 63/2013, de 27 de Agosto
- Código Penal, atualizado de acordo com a Lei n.º 60/2013, de 23 de Agosto
- Código de Processo Penal, atualizado de acordo com a retificação n.º 21/2013, de 19 de Abril
- Código do Procedimento Administrativo, atualizado de acordo com o Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro
- Código de Processo nos Tribunais Administrativos, atualizado de acordo com a Lei n.º 63/2011, de 14 de Dezembro
- Regime Processual das Contra-Ordenações Laborais e da Segurança Social – Lei n.º 107/2009 de 14 de Setembro
- Regime Geral das Contra-Ordenações Laborais – Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro
- Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais
- Nova Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais
- Decreto-Lei n.º 326-B/2007, de 28 de Setembro, que aprova a orgânica da Autoridade para as Condições de Trabalho
- Portaria n.º 1294-D/2007, de 28 de Setembro, que fixa o limite máximo de unidades orgânicas e de chefes de equipas multidisciplinares
- Decreto-Lei n.º 102/2000, de 2 de Junho, que define o Estatuto da Inspeção-Geral do Trabalho

Outos Documentos

1. Dissertação

Faria, Margarida Ermelinda Lima de Morais de (2007), *O Sistema das Sanções e os Princípios do Direito Administrativo Sancionador*, Dissertação de Mestrado em Gestão Pública, Aveiro, Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas da Universidade de Aveiro.

2. Comunicação em Colóquios/Congressos

Nunes, Cláudia, “Contra-Ordenações Laborais: aspetos substantivos e procedimentais”, comunicação apresentada no *I Congresso Internacional de Ciências Jurídico-Empresariais*, páginas 379 a 404.

3. Artigo de Revista

Neves, Joana de Almeida, Miranda Correia Amendoeira & Associados (Fevereiro de 2010), “Contra-Ordenações Laborais e de Segurança Social, Novo regime Processual”, *TSS*, páginas 11 e 12 (Online).

Disponível em: <http://www.mirandalawfirm.com>

4. Coleção

Judiciários, Centro de Estudos (Novembro de 2013), “Contra-Ordenações Laborais”, *Jurisdição do Trabalho e da Empresa*, Coleção de Formação Inicial.

5. Referências com Falta de Pormenores de Identificação

- Lopes, Sónia Kietzmann, CEJ (17 de Dezembro de 2010), “Regime Geral das Contra-Ordenações Laborais, Questões Práticas.”

- Pernas, Maria Benedita (2009), “Jornadas do Código do Trabalho, As Contra-Ordenações Laborais”, Da Autoridade Para as Condições do Trabalho.

6. Endereços Eletrónicos

- Autoridade Para as Condições do Trabalho - www.act.gov.pt
- Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa, PGDL - www.pgdlisboa
- Jurisprudência dos tribunais Superiores - jurisprudencia.no.sapo.pt

Bibliografia

Alexandrino, José de Melo. 2007. *Direitos Fundamentais - Introdução Geral.* s.l. : Principia, 2007.

Andrade, José Carlos Vieira de. 2011. *A Justiça Administrativa.* s.l. : Almedina, 2011.

Ascensão, José de Oliveira. 2005. *O Direito, Introdução e Teoria Geral.* 13ª Edição. Coimbra : Almedina, 2005.

Conceição, Apelles J. B. 2008. *Segurança Social - Manual Prático.* s.l. : Almedina, 2008.

Cordeiro, António Menezes. 2007. *Tratado de Direito Civil Português - Parte Geral - Tomo I.* s.l. : Livraria Almedina, 2007.

Costa, Adalberto. 2010. *Contra-Ordenações Laborais e da Segurança Social.* Porto : VidaEconómica, 2010.

Costa, Faria. 2001. *Questões Laborais.* Coimbra : Coimbra Editora, 2001.

Dias, Jorge de Figueiredo. 2007. *Direito Penal, Parte Geral, Tomo I, Questões Fundamentais, A Doutrina Geral do Crime.* 2ª Edição. Coimbra : Coimbra Editora, 2007.

Fernandes, António Monteiro. *Direito do Trabalho.*

Freitas, José Lebre de. 2006. *Introdução ao Processo Civil - Conceitos e Princípios Gerais.* s.l. : Coimbra Editora, 2006.

Leitão, Luis Manuel Teles de Menezes. 2008. *Direito das Obrigações - Volume I.* s.l. : Almedina, 2008.

Leitão, Luís Manuel Teles de Menezes. 2010. *Direito do Trabalho*. 2ª. Coimbra : Almedina, 2010.

Martins, Alcides. 2012. *Direito do Processo Laboral, Uma Síntese e Algumas Questões*. Lisboa : s.n., 2012.

Miranda, Jorge. 2008. *Manual de Direito Constitucional - Tomo IV - Direitos Fundamentais*. s.l. : Coimbra Editora, 2008.

Neto, Abílio. 2011. *Código de Processo de Trabalho Anotado*. 5ª Edição Actualizada e Ampliada. Lisboa : EDIFORUM, Edições Jurídicas, Lda., 2011.

Ribeiro, João Soares. 2003. *Contra-Ordenações Laborais, Regime Jurídico Anotado contido no Código do Trabalho*. 2ª Edição. Coimbra : Almedina, 2003.

Roxo, Manuel M. e Oliveira, Luis C. 2009. *O Processo de Contra-Ordenação Laboral e de Segurança Social*. Coimbra : Almedina, 2009.

Vasconcelos, Pedro Pais de. 2007. *Teoria Geral do Direito Civil*. s.l. : Almedina, 2007.