

O aparecimento do direito de mera ordenação social *The emergence of the law of mere social ordering*

[10.29073/j2.v9i2.1282](https://doi.org/10.29073/j2.v9i2.1282)

Recebido: 15 de julho de 2026.

Aprovado: 22 de agosto de 2026.

Publicado: 25 de agosto de 2026.

Autor/a: Mariline Mesquita , Universidade Lusófona do Porto, Portugal, mesquitamariline@gmail.com.

Resumo

O direito de mera ordenação social constitui uma das mais marcantes inovações dogmáticas do ordenamento jurídico português. Surge como um terceiro polo do direito sancionatório público que é autónomo ao direito penal e ao direito administrativo. O presente artigo abordará os motivos pelos quais o direito de mera ordenação social foi criado em Portugal, bem como exporá a sua fonte de inspiração alemã. Adicionalmente, examinará, em traços gerais, o percurso evolutivo deste direito, demonstrando como a premissa inicial de um regime codificado e unitário tem vindo a ceder perante a proliferação de regimes setoriais especiais. O presente estudo culminará na análise de um dos vários exemplos de afastamento entre um regime setorial e o regime geral das contraordenações, tomando como objeto o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras.

Palavras-Chave: Despenalização de Condutas; Evolução do Direito Contraordenacional; Intervenção do Estado; Justiça Sancionatória; Responsabilização Pessoas Coletivas.

Abstract

The law of mere social regulation (*direito de mera ordenação social*) constitutes one of the most significant doctrinal innovations within the Portuguese legal system. It emerges as a third pillar of public sanctioning law, distinct from both criminal law and administrative law. This article addresses the reasons behind the creation of this legal framework in Portugal and outlines its German inspiration. Additionally, it provides a broad overview of the framework's evolution, demonstrating how the initial premise of a unified, codified system has gradually given way to a proliferation of special sectoral regimes. The study concludes by analyzing a specific instance where a sectoral regime diverges from the general framework for administrative offenses—specifically, the General Regime for Credit Institutions and Financial Companies.

Keywords: Decriminalization of Conduct; Evolution of Administrative Offense Law; Liability of Legal Entities; Sanctioning Justice; State Intervention.

1. Considerações Iniciais

O direito de mera ordenação social foi introduzido no ordenamento jurídico português pelo Decreto-lei n.º 232/79, de 24 de julho e consolidou-se no Decreto-Lei n.º 433/82 de 27 de outubro, que introduziu o Regime Geral das Contra-ordenações (RGCO). No entanto, é importante ter presente, se recuarmos ao rigor histórico, que o direito de mera ordenação social é “filha inquestionável da sua congénere alemã”, segundo Vilela (2014)¹.

O modelo que influenciou o aparecimento do direito de mera ordenação social em Portugal, surge na Alemanha, através Lei de 24 de maio de 1968. Esta lei representou o marco definitivo de autonomia deste ramo do direito, pois retirou milhares de pequenas infrações penais do antigo Código Penal alemão (StGB), designadamente as infrações de trânsito, regulamentos económicos e laborais. Também foi instituída a sanção pecuniária

¹Vilela, A. (2014). A segunda parte do regime geral do ilícito de mera ordenação social: um direito processual muitas vezes ignorado. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Lusófona do Porto*, 4(4). <https://doi.org/10.60543/ul-plr-rdul-p.v4i4.4356>



administrativa, ou seja, o cidadão passou a pagar uma penalização económica por desrespeitar uma regra de organização social, sem que isso gerasse registo criminal. Deu-se ainda a retirada da competência inicial de investigação aos tribunais e polícias criminais, entregando essa competência às autoridades administrativas setoriais que passaram a acumular as funções de fiscalização, instrução do processo e aplicação da coima.

Segundo Dias (2022, p.25)², “em traços muito gerais a nova lei simplificou o processo contra-ordenacional e criou pontes e possibilidades de ligação com o processo penal, ao mesmo tempo que, no plano substantivo, eliminou a figura dos tipos mistos que a lei anterior acolhia e engrossou a parte geral com regras oriundas da parte geral do StGB (Código Penal Alemão).”

No fundo, a reforma alemã de 1968 conseguiu por um lado, criar um direito sancionatório ágil e puramente administrativo, sem nunca abdicar da ligação das garantias de proteção ao cidadão herdadas do direito penal clássico. Assim, consolidou-se a ideia de que a contraordenação não é um mero crime diminuto, mas sim um ilícito de natureza diferente focado na ordem social. O aparecimento do direito de mera ordenação social, tanto na Alemanha, como em Portugal, foi impulsionado por profundas transformações sociais, económicas e jurídicas.

2. Principais Fatores do Aparecimento do Direito de Mera Ordenação Social

2.1. Crescimento da Intervenção do Estado na Vida em Sociedade e Despenalização de Condutas

Um dos principais fatores do aparecimento do direito de mera ordenação social foi o crescimento do Estado Social. O fim da Segunda Guerra Mundial impeliu um Estado que deixou de ter uma atitude passiva, para passar a intervir ativamente em vários campos como a economia, a educação, o ambiente, a saúde, os transportes, entre outros. Esta regulação mais abrangente, gerou a necessidade de acionar mecanismos sancionatórios rápidos e eficazes para garantir o cumprimento das novas normas. Contudo, o direito penal não era capaz de o fazer porque ao tentar criminalizar todas as pequenas infrações regulatórias, passou a existir sobrecarga nos tribunais e acabou por se tornar incontrolável, insustentável e desproporcional.

Conforme Correia (1973)³ defendia, existia uma hipertrofia do direito criminal, “à sua luz elaboram-se planos, tomam-se providências, ordenam-se controlos, impõem-se diretivas e condutas, com vista à prossecução de obtenção do bem-estar social”. Acabando por fazer-se uso indiscriminado e excessivo de sanções penais. Segundo Silva (2024)⁴, era notório na época abusos do Estado em punir qualquer conduta ilícita com pena de prisão. Claramente isto levava a uma insegurança generalizada da própria sociedade, onde o Estado utilizava a pena de prisão como ferramenta primária, e não como *ultima ratio*.

O antídoto jurídico para travar este uso excessivo do direito penal foi precisamente a descriminalização das condutas ilícitas entendida por Figueiredo Dias e a despenalização das condutas ilícitas defendida por Faria Costa. Segundo Dias (1976, p.78)⁵ “Descriminalização significa abandono da incriminação de certos factos”, ou seja, para o autor, deixa completamente de ser crime, deixando de ter qualquer relevância punitiva perante o Estado, tornando-se um comportamento ilícito ou penalmente indiferente. Já “haverá despenalização”, segundo Costa (2015, p.35)⁶, “quando o legislador continua a considerar a conduta punível dentro da categoria do “direito penal” mas classifica-a, por exemplo, como uma contra-ordenação ou ainda quando o legislador baixou os limites da moldura penal abstrata.” Assim, na visão do autor, a infração continua a ser um crime, pois o facto não perde

²Dias, A. S., & Pereira, R. S. (2022). *Direito das contra-ordenações* (2.ª ed.). Almedina.

³Correia, E. (1973). Direito penal e direito de mera ordenação social. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, 49, 257–281

⁴Silva, C. F. (2024). O ilícito de mera ordenação social como ramo do direito sancionatório e a sua convivência com o princípio da culpa. *JURISMAT: Revista Jurídica*, (19), 263–286. <https://doi.org/10.60543/jurismat.vi19.9613>

⁵Dias, J. F. (1976). Lei criminal e controlo da criminalidade: O processo legal-social de criminalização e de descriminalização. *Revista da Ordem dos Advogados*, 36, 69–98. <http://www.oa.pt/upl/%7B90967109-c9db-49f0-a3a2-e52fce39f970%7D.pdf>

⁶Costa, J. de F. (2015). *Noções fundamentais de direito penal: Fragmenta iurispoenalis* (4.ª ed.). Coimbra Editora.

a sua dignidade penal e os tribunais mantêm a decisão em fase de impugnação, no entanto, é eliminada a pena de prisão, aplicando-se apenas multas criminais ou penas alternativas.

O direito de mera ordenação social surge como uma resposta necessária para travar a erosão, ou o desgaste do sistema penal tradicional quando confrontado com as exigências da sociedade. De acordo com o pensamento de Santos (2017)⁷, este regime foi pensado para existir ao lado do direito penal, mas com autonomia em relação a ele, acabando por devolver ao direito penal a sua função clássica de proteger apenas os bens jurídicos fundamentais, ou seja a vida humana, a integridade física e a propriedade. Para Vilela (2022, p. 349)⁸, “o direito de mera ordenação social, embora não dê uma proteção de primeira e imediata linha aos bens jurídicos próprios do direito penal clássico ou de justiça, não vive de costas voltadas para esses mesmos bens jurídicos (...)”. Ou seja, o direito de mera ordenação social surge com o objetivo de atuar sobre a violação de regras de conduta organizacionais, evitando que os bens jurídicos penais sejam colocados em perigo.

2.2. Necessidade de Criação de uma Justiça Sancionatória mais Ágil

Outro fator do aparecimento deste direito prende-se com a necessidade, no contexto do Estado Social, de criar uma justiça sancionatória mais ágil do que a praticada nos tribunais criminais. Para tal, deveria existir uma clara distinção entre o ilícito penal – isto é, o comportamento que ameaça ou lesiona bens jurídicos fundamentais - do ilícito de mera ordenação social, que viola normas de organização, segurança e bem-estar coletivo.

Com esta distinção, a aplicação de sanções deixou de ser exclusiva dos tribunais, passando também a ser da competência das autoridades administrativas, o que contribuiria, segundo Carvalho (s.d., p. 124)⁹, para salvaguardar os interesses de ordenação social, criando-se uma “tutela jurídica punitiva”. Apesar desta autonomia dada à autoridade administrativa, os tribunais não foram totalmente excluídos, permanecendo como instância de recurso, assegurando o controlo jurisdicional das decisões administrativas e a garantia dos direitos de defesa dos arguidos.

Assim, o Estado ao retirar a massa de pequenas infrações quotidianas da esfera dos tribunais criminais e transferindo o poder sancionatório para a autoridade administrativa, permitiu criar procedimentos mais céleres e com flexibilidade adequada. Esta opção legislativa encontra fundamento na necessidade de responder de forma mais eficaz ao aumento significativo de ilícitos de reduzida gravidade, que comprometiam a capacidade de resposta em matéria penal. Deste modo, também foi possível uma atuação administrativa mais próxima e imediata em relação a situações de incumprimento.

É verdade que o direito de mera ordenação social nasceu para punir pequenas infrações leves de cariz administrativo, mas ao longo do tempo tem sofrido alterações, designadamente no que respeita à intensidade das sanções e às garantias do arguido.

3. Responsabilização das Pessoas Coletivas por Infrações Económicas

É importante, neste contexto, mencionar que este novo ramo do direito facilitou a responsabilização das pessoas coletivas por infrações económicas.

Sabemos que o direito penal clássico era incapaz de o fazer devido à sua rigidez estrutural e estrita vinculação ao princípio *societas delinquere non potest*, que impediam a criminalização de entidades coletivas.

⁷ Santos, A. C. S. (2017). *O papel das autoridades administrativas no processo contraordenacional* (Dissertação de mestrado, Universidade de Lisboa). Repositório da Universidade de Lisboa. <https://repositorio.ulisboa.pt/handle/10451/37195>

⁸ Vilela, A. (2022). *O Direito de Mera Ordenação Social: entre a ideia de «recorrência» e a de «erosão» do Direito Penal Clássico*. Edições Universitárias Lusófonas.

⁹Carvalho, A. T. de. (s.d.). *Direito penal: Parte geral – Questões fundamentais. Teoria geral do crime* (2.ª ed.). Coimbra Editora.



Como o modelo português teve como base o alemão é crucial lembrar que na Alemanha, o sistema contraordenacional substituiu a culpa ética, associada ao indivíduo, pela responsabilidade organizacional, focada nas falhas do próprio sistema da pessoa colectiva.

Através da Lei de Simplificação do Direito Penal Económico (WiStG) de 1949 afastou-se os crimes económicos menores do direito penal e na Lei das Contra-ordenações alemã de 1968 (OWiG), consolidou-se a responsabilidade da pessoa colectiva dando destaque ao dever de vigilância dos seus dirigentes. Ou seja, à semelhança do que acontece hoje, na Alemanha, se os gestores de uma empresa falhassem no dever de vigilância, ou se a infração beneficiasse a entidade, passava a ser possível sancionar a própria empresa (Allahverdiyev & Othman, 2022). ¹⁰No entanto, já antes, “por volta de 1962, discutiu-se a hipótese de aquelas serem sancionadas com penas pecuniárias, enquanto “outras consequências do facto”, sendo, no entanto, a sanção principal aplicada à pessoa singular” (Vilela, 2013, p. 94). ¹¹A doutrina alemã tentava encontrar um meio-termo. Por um lado, a pessoa singular sofria a sanção principal, pena de prisão ou multa, pois era responsabilizada pela culpa, por outro lado, a pessoa colectiva de que fazia parte, era sancionada pecuniariamente, vista como uma consequência secundária ou um efeito acessório do crime cometido pela pessoa singular envolvida. Assim, evitava-se que a pessoa colectiva ficasse com o lucro do crime, mas sem admitir que ela era a responsável. Com a entrada em vigor da Lei das Contra-ordenações (OWiG), em 1968, a coima aplicada às pessoas colectivas deixou de ser uma consequência secundária do crime para passar a ser uma sanção principal e autónoma administrativa.

Enquanto na Alemanha, a rutura total com o regime nazi no pós-guerra exigiu uma rápida despenalização de condutas económicas e sociais, em Portugal a neutralidade na Segunda Guerra Mundial permitiu a continuidade e a consolidação do regime autoritário do Estado Novo. Conforme sublinha Dias (2022, p.26-27)¹², em Portugal, não existiu um desenvolvimento tão precoce e acentuado do Direito Penal Administrativo, devido a Portugal não ter entrado diretamente na Segunda Guerra Mundial. No entanto, o Estado Novo ia produzindo uma complexa legislação penal avulsa, sendo tal fruto de uma intervenção crescente na vida económica e social.

O resultado dos fatores já mencionados, acabou por culminar no nascimento do direito contraordenacional em Portugal.

4. A Emergência do Direito Contraordenacional em Portugal

O 25 de Abril de 1974 foi o acontecimento político que transformou a estrutura jurídica portuguesa, pondo fim ao Estado Novo e abrindo o caminho para a modernização do Direito Penal Administrativo.

Como resposta à explosão de normas administrativas que surgiram com a democratização e modernização económica, surge o primeiro diploma que previu o ilícito de mera ordenação social: o Decreto-lei n.º 232/79 de 24 de julho.

O Professor Doutor Eduardo Correia, na altura Ministro da Justiça, lançou as bases do que é hoje o Direito das Contra-ordenações. Ele defendia que o direito penal não deveria estar sobrecarregado com condutas ilícitas cometidas em grande escala, que não geram na consciência social a mesma reprovação moral associada aos crimes clássicos.

No preâmbulo do Decreto-Lei n.º 232/79 de 24 de julho, podemos verificar essa mesma intenção que levaram à sua criação: “A superação definitiva do modelo do Estado liberal, por um lado, e o conhecido movimento de

¹⁰Allahverdiyev, S., & Othman, M. (2022). “Verbandssanktionengesetz” – corporateliability for Germany? *GermanLawJournal*, 23(4), 637–649. <https://doi.org/10.1017/glj.2022.37>

¹¹Vilela, A. (2013). *O direito de mera ordenação social: Entre a ideia de “recorrência” e a de “erosão” do direito penal clássico*. Coimbra Editora.

¹²Dias, A. S., & Pereira, R. S. (2022). *Direito das contra-ordenações* (2.ª ed.). Almedina.



descriminalização, por outro” (Portugal, 1979)¹³. Ainda neste preâmbulo, afirmava-se que não era necessário aplicar punições penas, do campo do direito penal em domínios técnicos “a economia, a saúde, a habitação, a cultura, o ambiente, etc.,” para condutas que não representam uma grave censura ético-jurídica. Ou seja, que não reflete a reprovação da ordem jurídica e moral sobre uma conduta ilícita, exigindo culpa do agente.

Além disso, “manifestava-se igualmente o propósito de, no futuro, estender este ramo do Direito às condutas que constituíssem práticas restritivas da concorrência” (Nunes, 2025)¹⁴.

O Decreto-lei n.º 232/79 de 24 de julho veio “eliminar a categoria das contravenções puníveis com pena de multa – pena criminal prevista no então vigente artigo 55.º do código Penal de 1886 – ao estabelecer no artigo 1.º, n.º 3, uma cláusula geral de transformação, no sentido de que «são equiparáveis às contra-ordenações as contravenções ou transgressões previstas pela lei vigente e que sejam aplicadas sanções pecuniárias» (Supremo Tribunal de Justiça, 2015)¹⁵. Neste novo regime, as contravenções e transgressões perderam a natureza criminal e foram convertidas em ilícitos puramente administrativos. A antiga multa que resultava de uma sanção penal, registada no cadastro e passível de conversão em pena de prisão, foi substituída pela coima que é uma sanção estritamente pecuniária e desprovida de censura ético-jurídica penal. Foi possibilitado às autoridades administrativas aplicar sanções, retirando essa exclusividade aos tribunais judiciais. Esta transferência do poder punitivo da esfera judicial para a esfera administrativa é um dos pilares estruturais da reforma inspirada por Eduardo Correia (Correia, 1973).¹⁶

No entanto, a estabilização do direito contraordenacional em Portugal não foi pacífica, mas marcada por um grave conflito constitucional de competências.

O Parecer n.º 94/81 da Comissão Constitucional, emitido a 19 de março de 1981 (Comissão Constitucional, 1981)¹⁷, funcionou como validação doutrinal do que já estava escrito no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 232/79 (Presidência do Conselho de Ministros, 1979)¹⁸. Por exemplo, o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 232/79 defendia que as sanções deviam ser aplicadas por órgãos da própria administração pública para garantir a eficácia e rapidez. O Parecer n.º 4/81 estipulou que, tratando-se de matéria puramente administrativa, não existia inconstitucionalidade em delegar esta competência nas autoridades públicas, desde que ficasse sempre garantido o direito do cidadão de recorrer para um tribunal judicial.

Em relação à constitucionalidade da competência dos tribunais judiciais para apreciar o recurso das decisões administrativas, a Comissão Constitucional pronunciou-se no sentido de que tal não configuraria inconstitucionalidade já que não se trataria de um verdadeiro recurso, mas de uma impugnação de decisão sancionatória sem carácter definitivo, “atribuindo-se plena jurisdição aos tribunais encarregados de julgar as questões de facto e de direito relativas ao domínio do ilícito de mera ordenação social”.

¹³Portugal. (1979). Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 232/79, de 24 de julho. *Diário da República*, I Série, n.º 169. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/232-1979-382233>

¹⁴Nunes, D. R. (2025, outubro). As “grandes contraordenações” – entre o direito penal e o direito das contraordenações: Natureza jurídica, garantias substantivas e processuais e meios investigatórios admissíveis. *Julgar Online*. <https://julgar.pt/as-grandes-contraordenacoes-entre-o-direito-penal-e-o-direito-das-contraordenacoes-natureza-juridica-garantias-substantivas-e-processuais-e-meios-investigatorios-admissiveis/>

¹⁵Supremo Tribunal de Justiça. (2015, 15 de outubro). *Acórdão n.º 13/2015*. *Diário da República*, I Série, n.º 202. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/acordao-supremo-tribunal-justica/13-2015-70693927>

¹⁶Correia, E. (1973). Direito penal e direito de mera ordenação social. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, 49, 257–281.

¹⁷ Comissão Constitucional. (1981, 19 de março). *Parecer n.º 4/81 (Processo n.º 2/81)*. In *Pareceres da Comissão Constitucional* (Vol. 14, pp. 205–272). Tribunal Constitucional. https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/content/files/biblioteca/cc/cc_volume_14.pdf

¹⁸ Presidência do Conselho de Ministros. (1979, 24 de julho). *Decreto-Lei n.º 232/79*. *Diário da República*: 1.ª série, 169, 1461–1463. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/232-382233>



Segundo a doutrina, Tereza Beleza (1998, como citado em Vilela, 2022, p.388)¹⁹ defende que o direito de mera ordenação social deveria partilhar a matriz garantística do direito penal, ou seja, salientava que sendo o direito de mera ordenação social um “sistema sancionatório que põe em causa, da mesma forma que o direito penal, os direitos e garantias individuais”, deveriam ser transferidos para este tipo de ilícito os princípios constitucionais do direito penal, com especial ênfase para a aplicação de sanções pelos tribunais e a proibição de responsabilização objetiva, desmontando assim a ficção de que a aplicação de uma coima, pela sua natureza pecuniária, é menos agressiva do que uma pena criminal. Para ela, o direito contraordenacional não é um ramo intermédio e autónomo, mas defende que os princípios estruturantes devem ser importados diretamente do direito penal para proteger o cidadão contra o arbítrio administrativo.

À luz do entendimento Cavaleiro de Ferreira (1982, como citado em Vilela, 2022, p.388)²⁰, a essência do poder judicial reside na substância das suas próprias funções, a qual é estritamente definida pela especificidade da sua atuação prática, traduzida na “garantia de observância das normas jurídicas, aplicação das normas jurídicas aos casos concretos da vida social”, enquanto “a administração, nem com uma lei formal, pode exercer jurisdição, isto é, definir uma situação concreta e contenciosa em aplicação da lei. É-lhe vedado, mesmo sob a forma de lei, revogar uma decisão judicial transformando-se substancialmente em instância de recurso”. Ou seja, o direito de mera ordenação social não tinha uma matriz própria e autónoma, para Cavaleiro Dias era visto como um direito penal administrativo e a diferença entre crime e contravenção tratava-se apenas de uma variação de grau e de competência orgânica.

A alteração legislativa de 1982, consagrou a autonomia do direito de mera ordenação social no ordenamento jurídico português, retirando ao Governo o poder de alterar as normas do direito contraordenacional, sem a autorização do Parlamento. A Lei Constitucional n.º1/82 alterou o então art. 168.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), que corresponde ao atual art. 165.º, introduzindo na reserva da competência relativa da Assembleia da República os atos de ilícito de mera ordenação social e o seu processo. Assim, no mesmo ano, o DL 232/79, de 24 de julho, foi revogado pelo DL 433/82, de 27 de outubro, por aquele que é, ainda atualmente, o Regime Geral das Contra-ordenações ou Ilícito de Mera Ordenação Social. A autonomia do ilícito de mera ordenação social permitiu que diferentes setores criassem regras próprias para responder às suas necessidades específicas, afastando-se parcialmente do regime geral, tais como no domínio fiscal, estradal, laboral, ambiental, entre muitos outros.

5. A evolução do regime do ilícito contraordenacional

O Decreto-Lei n.º433/82 (Portugal, 1982)²¹, sofreu, ao longo dos anos revisões que transformaram profundamente o Regime Geral das Contra-ordenações (RGCO). Estas alterações acabaram por converter um diploma inicialmente minimalista numa lei-quadro robusta, aproximando progressivamente o direito contraordenacional das garantias do direito penal e do direito processual penal clássicos.

A revisão de 1989, concretizada através do Decreto-Lei n.º356/89 (Portugal, 1989)²², introduziu ajustamentos técnicos e atualizações financeiras. Os montantes máximos e mínimos das coimas forma elevados devido à desvalorização do escudo, na década de 80 e também foram agravadas as coimas aplicadas a pessoas coletivas. Foi o aditado o artigo 50.º A ao RGCO, que passou a permitir, em qualquer altura do processo, mas sempre antes da decisão, o pagamento voluntário da coima, desde que a infração fosse sancionável com coima de valor até

¹⁹Vilela, A. (2022). *O direito de mera ordenação social: Entre a ideia de «recorrência» e a de «erosão» do direito penal clássico* (2.ª ed.). Edições Universitárias Lusófonas.

²⁰Vilela, A. (2022). *O direito de mera ordenação social: Entre a ideia de «recorrência» e a de «erosão» do direito penal clássico* (2.ª ed.). Edições Universitárias Lusófonas.

²¹Portugal. Ministério da Justiça. (1982, 27 de outubro). *Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, que institui o ilícito de mera ordenação social e o respetivo processo*. *Diário da República, I Série*, n.º 249. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/433-1982-376273>

²²Portugal. (1989). *Decreto-Lei n.º 356/89, de 17 de outubro*. *Diário da República, I Série*, n.º 239. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/356-1989-548836>



200 000\$00. No entanto, esse pagamento não excluía a possibilidade de aplicação de sanções acessórias, conforme o n.º2 do artigo em análise. No panorama da competência territorial, a autoridade administrativa competente para instruir o processo passou a ser da autoridade administrativa do concelho para a área de atuação onde a infração foi cometida. Esta revisão de 1989 também permitiu que a aplicação prática das coimas respeitasse o direito de audição prévia do arguido, introduzindo o atual artigo 32.º n.º 10 da Constituição da República Portuguesa. Esta foi uma correção bastante significativa para o direito contraordenacional. Para Dias (2022, p.43)²³, a aplicação de sanções por parte da Administração Pública exige o cumprimento de princípios importados do direito processual penal, incluindo o filtro das garantias de audiência e defesa contra a arbitrariedade administrativa.

Em 1995, deu-se uma revisão mais profunda e estrutural, através do Decreto-Lei 244/95 (Portugal, 1995)²⁴. Segundo o preâmbulo deste decreto é possível verificar um reforço nos direitos e garantias dos arguidos perante o crescente poder sancionatório da Administração. Pela primeira vez, foi introduzido um enquadramento claro para a redução do montante da coima em situações de menor culpa ou exigência e prevenção, conforme resulta do art.º 18 n.º 3 do RGCO. Também previu situações específicas de atenuação, nomeadamente no art.º 9.º n.º 2 do RGCO que prevê a hipótese do erro censurável, ou seja, a pessoa comete a infração sem saber que era proibido, mas como deveria saber, é punida, mas a coima é especialmente atenuada. Também o art.º 13.º n.º 2 do RGCO que prevê que a tentativa é punida com base na coima da infração normal, mas com atenuação pois não chegou a ser consumada. e 16.º n.º 3 do RGCO que estipula que ao cúmplice também é aplicada a coima aplicada ao autor, no entanto atenuada.

Além disso, a partir desta revisão eliminou-se a possibilidade de deter um cidadão com o único propósito de proceder à sua identificação pela prática de uma contraordenação, “procedendo-se a uma explicitação mais rigorosa dos direitos fundamentais de audiência e defesa do arguido”.

Os prazos para o Estado exigir o cumprimento e pagamento da coima também foram encurtados de 4 para 3 anos no caso de coimas superiores a 100000 escudos antes de 1995. No entanto, depois da revisão, o montante máximo geral eram de 500 000 escudos, o equivalente agora a 2495,99 euros, e de 3 anos para 1 ano nos restantes casos, nos termos do disposto no art.º 29.º do RGCO. Deu-se assim uma redução significativa na esmagadora maioria das coimas aplicadas aos cidadãos, evitando desta forma que os processos se arrastassem por longos períodos na Administração Pública. Também nesta revisão existiram alterações na fase do recurso, nomeadamente a obrigatoriedade da presença do Ministério Público nas audiências de julgamento, competindo-lhe promover as provas, conforme especificado no artigo 69.º do RGCO.

Outra inovação foi o abandono do termo “transito em julgado” para as decisões proferidas pelas entidades públicas e passou-se a utilizar a expressão “carácter definitivo da decisão administrativa”, conforme explícito no art.º 29.º n.º 2 do RGCO, ajudando assim a clarificar a autonomia deste regime perante o direito penal clássico.

Na verdade, a revisão de 1995 foi fundamental para a consolidação do ilícito de mera ordenação social pois a partir desta revisão, “a existência de contra-ordenações aumentou exponencialmente e alargou-se a diferentes áreas de intervenção do direito, muito para lá daquelas que havia sido projetado” e “o valor das coimas atingiu montantes elevadíssimos, por vezes superiores aos das multas” (Vilela, 2015, p.154)²⁵.

Na revisão de 2001, pelo Decreto-Lei n.º 323/2001, de 17 de dezembro (Portugal, 2001)²⁶, apenas consistiu na adaptação do diploma à moeda única, convertendo em euros todos os valores pecuniários previstos e na última

²³Dias, A. S., & Pereira, R. S. (2022). *Direito das contra-ordenações* (2.ª ed.). Almedina.

²⁴Portugal. (1995). *Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de setembro*. *Diário da República, I Série-A*, n.º 213. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/244-1995-563986>

²⁵Vilela, A. (2015). O direito contra-ordenacional: um direito sancionatório com futuro? *Anatomia do Crime: Revista de Ciências Criminais*, (2), 149–162.

²⁶Portugal. (2001, 17 de dezembro). *Decreto-Lei n.º 323/2001*. *Diário da República, I Série-A*, n.º 290. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/323-2001-376273>



revisão de 2024, introduzida pelo Decreto-Lei 91/2024 de 22 de novembro, incidiu especificamente, segundo o seu preâmbulo, sobre a desmaterialização processual e transição digital na comunicação entre as autoridades administrativas e o sistema judicial, designadamente na fase da impugnação judicial, em que o processo físico era obrigatoriamente enviado em papel para o tribunal e a partir de 2024 começou a dar-se prioridade à via eletrónica, conforme resulta do art.º62.º do RGCO.

No entanto, a evolução do regime do ilícito de mera ordenação social não resulta apenas de alterações ao regime geral das contraordenações, mas sobretudo na criação de legislação avulsa que amplia e densifica este tipo de ilícito.

O RGCO é composto por “uma primeira parte dedicada à disciplina substantiva e uma segunda parte à regulação processual”.No entanto “aquele regime não contém específicas disposições prevendo tipos legais a que correspondam coimas – contraordenações. Todas as contraordenações encontram-se previstas numa variedade enorme de diplomas, conforme a matéria. Mas nem todos esses diplomas se configuram como legislação setorial, no sentido da consagração de um regime especial face ao regime geral em que normalmente intervêm entidades administrativas especializadas (autoridades reguladoras), também setoriais” (Santos, 2021, p. 75)²⁷.

O RGCO funciona como diploma mãe, estabelecendo regras de fundo e de forma, como a definição de dolo, os limites das coimas, os prazos de prescrição e o processo de recurso judicial. Este aplica-se subsidiariamente a todas as áreas que não tenham legislação especial. Assim, quando determinada área exige um tratamento jurídico e punitivo distinto devido à sua complexidade técnica, cria um regime especial. Nestes regimes, a aplicação das coimas é atribuída a Autoridades Reguladoras ou entidades administrativas independentes.

Segundo Brandão (2017)²⁸, “a regulação sectorial é composta pelas várias esferas de regulação especificamente dirigidas a um certo sector de atividade económica (...). Essas esferas são dotadas de corpos legislativos próprios que agregam normas de vários ramos do ordenamento jurídico, por vezes dando lugar, na expressão de Frederico Costa Pinto, a verdadeiras codificações sectoriais”.

Um exemplo que demonstra bem como os regimes setoriais se afastam do RGCO é o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF), introduzido pelo Decreto-Lei 298/92 de 31 de dezembro (Portugal, 1992)²⁹. Podemos ver, desde logo, no seu preâmbulo que no “título XI estabelece o regime sancionatório. No plano penal, é tipificado como crime, punido com prisão até três anos, o exercício não autorizado da atividade de receção, do público, por conta própria ou alheia, de depósitos ou outros fundos reembolsáveis. No plano do ilícito administrativo, a prevenção e repressão das condutas irregulares são prosseguidas no quadro do regime dos ilícitos de mera ordenação social, devidamente adaptado às características e necessidades próprias do sector financeiro.”

O espaço temporal que vai do momento em que o RGCO foi instituído e o nascimento do RGICSF foi de apenas 10 anos. Em apenas 10 anos passamos de um modelo sancionatório genérico para um momento altamente especializado. Muitas são as razões apontadas para justificar estas diferenças profundas na conceção dos dois diplomas. Uma delas prende-se com o facto do RGCO ser pensado para um cidadão comum ou um comerciante tradicional, enquanto o RGICF foi projetado para agentes económicos altamente qualificados como os bancos, administradores e fundos, exigindo deveres de diligência e transparência muito superiores. Daí que em termos

²⁷Santos, N. R. P. (2021). Contraordenações no âmbito económico: sua investigação e a problemática dos meios intrusivos de obtenção da prova. *C&R – Revista de Concorrência e Regulação*, 13(46–47), 73–120. https://www.concorrencia.pt/sites/default/files/documentos/outros/CR%2046-47_Nuno%20Ricardo%20Pica%20dos%20Santos.pdf

²⁸Brandão, N. (2017). O direito contraordenacional económico na era da regulação. In F. N. Loureiro (Coord.), *A proteção dos direitos humanos face à criminalidade económica globalizada: Atas da Conferência Internacional* (pp. 97–98). Centro de Investigação Interdisciplinar em Direitos Humanos. <http://hdl.handle.net/1822/50674>

²⁹Portugal. (1992, 31 de dezembro). *Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro. Diário da República, I Série-A*, n.º 301. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/298-1992-448953>

de molduras abstratas de coimas também exista uma grande diferença. Enquanto no RGCO, os tetos máximos de coimas gerais, mesmo após revisões, mantêm-se em valores pensados para atividade económica comum e cidadãos individuais, no RGICSF, as coimas atingem patamares multimilionários. O objetivo não é apenas punir, mas garantir um efeito dissuasor real face ao poder financeiro das instituições de crédito.

Outro grande afastamento deu-se no campo da responsabilidade da pessoa colectiva. Enquanto no RGCO, existe uma separação clara entre a responsabilidade da pessoa coletiva e o património dos seus trabalhadores ou gerentes, salvo raras exceções, nos termos do artigo 20.º do RGCO.

No RGICSF, os administradores, diretores de topo e titulares de funções de controlo respondem direta e subsidiariamente com o seu património pessoal pelas infrações da instituição caso tenham tido conhecimento do facto e não tenham agido imediatamente para o travar, ao abrigo do art.º 211.º do RGICSF.

A evolução do direito contraordenacional português tem sido marcada pela crescente elaboração de diplomas setoriais que criam tensões e necessidades específicas ao RGCO. O Regime Geral das Contra-ordenações foi originalmente concebido como núcleo deste ramo do direito e hoje assume uma função meramente residual. Além disso, sendo o pretexto da eficácia regulatória e da proteção de bens jurídicos supra-individuais, assiste-se a um progressivo afastamento das garantias do direito penal e do direito processual penal, cuja aplicação subsidiária encontra-se cada vez mais remetida à periferia do sistema.

6. Conclusão

Em jeito de conclusão, gostaria de mencionar que o aparecimento do direito de mera ordenação social foi um passo fundamental em Portugal, no entanto, na minha modesta opinião, a sua evolução deveria valorizar o Regime Geral das Contra-ordenações tornando-o uma lei robusta moderna, redefinindo a articulação subsidiária com o Código Penal e Código Processo Penal. Portanto, torna-se urgente uma profunda reforma capaz de redefinir as fronteiras entre a eficiência da supervisão pública e a salvaguarda do Estado de Direito, garantindo a separação de poderes, o respeito pelos direitos humanos, o direito de defesa e a possibilidade de recurso a tribunais independentes.

Não se pretende um retorno à uniformidade absoluta, pois é impossível aplicar as mesmas regras a todas as infrações, mas sim à edificação de um novo texto comum que fixe limites intransponíveis tais como o princípio da legalidade, da proporcionalidade das coimas e da proibição de que ninguém é sancionado pelo mesmo comportamento concreto e codifique garantias transversais de base, ou seja, assegurando que em qualquer processo de contraordenação, independentemente da entidade que o instrui, os direitos fundamentais do arguido sejam assegurados de forma idêntica.

O RGCO de 1982 cumpriu inicialmente a promessa de conferir garantias aos cidadãos perante o poder punitivo do Estado regulador, no entanto, a evolução histórica deste ramo do direito acabou por inverter este paradigma. Hoje, o RGCO já não funciona como o verdadeiro tronco comum do direito das contraordenações, mas sim como um direito penal económico paralelo, composto por sanções severas e processos marcadamente administrativos, desafiando as fronteiras tradicionais das garantias de defesa do cidadão.

Assim como Vilela (2014)³⁰ “anseio por uma revisão do seu RGCO, mas uma revisão ponderada e global; uma revisão que leve em linha de conta as disparidades referentes à gravidade de umas e de outras contra-ordenações; uma reforma que não perca de vista que a contra-ordenação, embora não seja um ilícito penal, vive, não raro, paredes meias com ele; que pode contribuir para movimentos de despenalização e que, por isso mesmo, presta um serviço de monta à ciência do direito penal total ou conjunta”.

³⁰Vilela, A. (2014). A segunda parte do regime geral do ilícito de mera ordenação social: um direito processual muitas vezes ignorado. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Lusófona do Porto*, 4(4), 1–10. <https://doi.org/10.60543/ul-plr-rdul-p.v4i4.4356>

Referências

- Allahverdiyev, S., & Othman, M. (2022). “Verbandssanktionengesetz” – Corporate liability for Germany? *German Law Journal*, 23(4), 637–649. <https://doi.org/10.1017/glj.2022.37>
- Brandão, N. (2017). O direito contraordenacional económico na era da regulação. In F. N. Loureiro (Coord.), *A proteção dos direitos humanos face à criminalidade económica globalizada: Atas da Conferência Internacional* (pp. 97–98). Centro de Investigação Interdisciplinar em Direitos Humanos. <http://hdl.handle.net/1822/50674>
- Carvalho, A. T. de. (s.d.). *Direito penal: Parte geral – Questões fundamentais. Teoria geral do crime* (2.ª ed.). Coimbra Editora.
- Comissão Constitucional. (1981, 19 de março). Parecer n.º 4/81 (Processo n.º 2/81). In *Pareceres da Comissão Constitucional* (Vol. 14, pp. 205–272). Tribunal Constitucional. https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/content/files/biblioteca/cc/cc_volume_14.pdf
- Correia, E. (1973). Direito penal e direito de mera ordenação social. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, 49, 257–281.
- Dias, A. S., & Pereira, R. S. (2022). *Direito das contra-ordenações* (2.ª ed.). Almedina.
- Dias, J. F. (1976). Lei criminal e controlo da criminalidade: O processo legal-social de criminalização e de descriminalização. *Revista da Ordem dos Advogados*, 36, 69–98. <http://www.oa.pt/upl/%7B90967109-c9db-49f0-a3a2-e52fce39f970%7D.pdf>
- Nunes, D. R. (2025, outubro). As “grandes contraordenações” – Entre o direito penal e o direito das contraordenações: Natureza jurídica, garantias substantivas e processuais e meios investigatórios admissíveis. *Julgar Online*. <https://julgar.pt/as-grandes-contraordenacoes-entre-o-direito-penal-e-o-direito-das-contraordenacoes-natureza-juridica-garantias-substantivas-e-processuais-e-meios-investigatorios-admissiveis/>
- Portugal. (1979). Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 232/79, de 24 de julho. *Diário da República, I Série*, n.º 169. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/232-1979-382233>
- Portugal. (1982, 27 de outubro). Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro. *Diário da República, I Série*, n.º 249. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/433-1982-376273>
- Portugal. (1989). Decreto-Lei n.º 356/89, de 17 de outubro. *Diário da República, I Série*, n.º 239.
- Portugal. (1992, 31 de dezembro). Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro. *Diário da República, I Série-A*, n.º 301.
- Portugal. (1995). Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de setembro. *Diário da República, I Série-A*, n.º 213.
- Portugal. (2001, 17 de dezembro). Decreto-Lei n.º 323/2001. *Diário da República, I Série-A*, n.º 290.
- Presidência do Conselho de Ministros. (1979, 24 de julho). Decreto-Lei n.º 232/79. *Diário da República, I Série*, n.º 169, 1461–1463.
- Santos, A. C. S. (2017). *O papel das autoridades administrativas no processo contraordenacional* [Dissertação de mestrado, Universidade de Lisboa]. Repositório da Universidade de Lisboa. <https://repositorio.ulisboa.pt/handle/10451/37195>
- Santos, N. R. P. (2021). Contra-ordenações no âmbito económico: Sua investigação e a problemática dos meios intrusivos de obtenção da prova. *C&R – Revista de Concorrência e Regulação*, 13(46–47), 73–120. https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/documentos/outros/CR%2046-47_Nuno%20Ricardo%20Pica%20dos%20Santos.pdf



Silva, C. F. (2024). O ilícito de mera ordenação social como ramo do direito sancionatório e a sua convivência com o princípio da culpa. *JURISMAT: Revista Jurídica*, (19), 263–286. <https://doi.org/10.60543/jurismat.vi19.9613>

Supremo Tribunal de Justiça. (2015, 15 de outubro). *Acórdão n.º 13/2015. Diário da República, I Série*, n.º 202. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/acordao-supremo-tribunal-justica/13-2015-70693927>

Vilela, A. (2013). *O direito de mera ordenação social: Entre a ideia de “recorrência” e a de “erosão” do direito penal clássico*. Coimbra Editora.

Vilela, A. (2014). A segunda parte do regime geral do ilícito de mera ordenação social: Um direito processual muitas vezes ignorado. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Lusófona do Porto*, 4(4), 1–10. <https://doi.org/10.60543/ul-plr-rdul-p.v4i4.4356>

Vilela, A. (2015). O direito contraordenacional: Um direito sancionatório com futuro? *Anatomia do Crime: Revista de Ciências Criminais*, (2), 149–162.

Vilela, A. (2022). *O direito de mera ordenação social: Entre a ideia de «recorrência» e a de «erosão» do direito penal clássico* (2.ª ed.). Edições Universitárias Lusófonas.

Declaração Ética

Revisão por Pares: Dupla-cega.

Financiamento: Nada a declarar.

Conflito de Interesse: Nada a declarar.



Todo o conteúdo do *J² — Jornal Jurídico* é licenciado sob [Creative Commons](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/), a menos que especificado de outra forma e em conteúdo recuperado de outras fontes bibliográficas.