

Punição do concurso de contra-ordenações e conexão processual

Nuno Brandão

Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

SUMÁRIO: I. INTRODUÇÃO. II. O REGIME DE PUNIÇÃO DO CONCURSO DE CONTRA-ORDENAÇÕES. III. A FORMAÇÃO DA CONEXÃO PROCESSUAL. IV. A DETERMINAÇÃO SUPERVENIENTE DA COIMA ÚNICA CONJUNTA. V. SÍNTESE CONCLUSIVA.

I. INTRODUÇÃO

À semelhança do que sucede nos demais ramos sancionatórios, o domínio contra-ordenacional é pródigo em situações de imputação a um mesmo agente de uma pluralidade de infracções, frequentemente numa relação de concurso efectivo. Quando tal aconteça, cumpre definir em que termos deverá esse agente ser concretamente punido. O problema intersecta-se com uma questão processual, a relativa à conexão de processos. Se a punição do concurso efectivo envolver o sancionamento numa coima única, essa aplicação só será viável se as diversas contra-ordenações em concurso forem objecto do mesmo processo, o que encaminha o decisor para a matéria da conexão processual. Formando-se essa conexão, questão será

só saber como se deverá sancionar o concurso. Se, porém, não se proceder à conexão, gera-se um problema adicional, o da possibilidade de uma aplicação superveniente da coima única do concurso, designadamente quando a punição deste deva seguir o modelo do cúmulo jurídico.

São estas diversas questões, interligadas entre si, que aqui nos propomos abordar. A reflexão justifica-se, em nosso modo de ver, não propriamente em virtude de uma falta de tratamento dogmático desta temática pela doutrina nacional, mas por uma preocupante tendência da prática administrativa e judiciária para ignorar ou desconsiderar os *ditames legais* relativos ao estabelecimento da conexão processual em processo contra-ordenacional, à punição do concurso efectivo de contra-ordenações de acordo com o sistema do cúmulo jurídico e à determinação superveniente da coima única do concurso.

II. O REGIME DE PUNIÇÃO DO CONCURSO DE CONTRA-ORDENAÇÕES

Concluindo-se, no encerramento da fase administrativa de um processo contra-ordenacional, que o arguido deverá responder em *concurso efectivo* por uma pluralidade de contra-ordenações, será necessário definir em que termos deverá ser *punido* esse concurso de contra-ordenações.

Neste específico contexto, este problema só se colocará, naturalmente, se o processo contra-ordenacional em questão versar sobre uma factualidade susceptível de recondução a uma pluralidade de contra-ordenações. Sendo esse o caso, abrir-se-á uma questão de punição do concurso (efectivo) de contra-ordenações tido como verificado. Problema que não se suscitará se, pelo contrário, se concluir que a matéria de facto apurada corresponderá a uma única infracção (unidade delituosa) ou a uma única infracção

continuada, mediante a sempre possível aplicação subsidiária do disposto no artigo 30.º, n.º 2, do CP.

Em geral, a punição do concurso efectivo de infracções pode seguir uma de duas vias^[1].

Uma primeira via é a da *acumulação material*, de acordo com a qual o agente é punido em tantas sanções quantas as infracções que cometeu (*tot pœna quot delicta*), ficando sujeito ao cumprimento, simultâneo ou sucessivo, de todas elas. Neste sistema, sendo, por exemplo, cometidas cinco contra-ordenações, deverá o agente ser punido em cinco coimas, todas elas de pagamento devido.

Uma segunda via é a da *sanção única* (pena única; coima única), em que o agente, apesar de ter praticado várias infracções, é punido numa única sanção. Nesta segunda via torna-se necessário definir como se determina a espécie e a medida dessa sanção única e qual o relevo a atribuir (ou não) às sanções (parcelares) aplicáveis (ou aplicadas) às infracções em concurso. Podem aqui adoptar-se diferentes modelos de determinação da sanção única cabida ao concurso^[2]. No modelo da *pena unitária*, o decisor deve abstrair-se do substrato de pluralidade delituesa que forma o concurso e tomar os diferentes factos sob apreciação como se de um único (grande) facto se tratasse, encontrando uma sanção (unitária) para toda essa realidade delituesa. Nos modelos de *pena única* propriamente dita, os factos em concurso mantêm a sua identidade e autonomia, podendo contribuir de forma substancial para a sanção que é fixada para a pluralidade de infracções.

De entre os diversos métodos de determinação da sanção única, o legislador português tem privilegiado o critério do

[1] JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal Português. Parte Geral, II: As Consequências Jurídicas do Crime*, Æquitas / Editorial Notícias, 1993, § 397 e ss.

[2] FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal Português. Parte Geral, II*, § 399 e ss.

cúmulo jurídico^[3]. É essa, como se sabe, a linha seguida tanto pelo artigo 77.º do CP, como pelo artigo 19.º do RGCO^[4], sendo que em ambos os casos se estabelece que as sanções abstractamente aplicáveis estarão sujeitas a certos limites máximos absolutos. No âmbito penal, a pena única de prisão não poderá exceder 25 anos (artigo 77.º, n.º 1, do CP) e a pena única de multa não poderá exceder 900 dias^[5] (artigo 77.º, n.º 1, do CP); e, no domínio contra-ordenacional, a coima única não poderá exceder o dobro do limite máximo mais elevado das coimas aplicáveis às contra-ordenações em concurso (artigo 19.º, n.º 2, do RGCO)^[6].

O que essencialmente caracteriza o método do cúmulo jurídico é o relevo detido pelas infracções em concurso e respectivas sanções parcelares para a determinação da sanção única. O facto de as infracções se encontrarem numa relação de concurso entre si que deverá culminar na definição de uma única sanção a todas aplicável não esbata a sua autonomia, já que para cada infracção deverá o decisor começar por determinar a sanção (parcelar) que lhe caberá, sendo a partir das sanções parcelares que indirectamente se chegará à medida da coima única. Pois é com base nessas sanções que se formará uma moldura dentro da qual a coima única deverá ser determinada. Esta coima única não poderá, obviamente, ser

[3] Cf., sem embargo, por exemplo, o previsto nos artigos 25.º do Regime Geral das Infracções Tributárias, e 134.º, n.º 3, do Código da Estrada, que, no âmbito contra-ordenacional, instituem soluções de acumulação material.

[4] Assim, o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 244/95, o diploma que instituiu a actual redacção do artigo 19.º do RGCO: «No sentido de garantir uma maior eficácia do sistema, são de sublinhar [...] a fixação de um cúmulo jurídico das coimas, em caso de concurso

de contra-ordenação, com equiparação entre concurso ideal e concurso real». Nesta direcção, na doutrina, por último e por todos, AUGUSTO SILVA DIAS / RUI SOARES PEREIRA, *Direito das Contra-Ordenações*, 2.ª ed., Coimbra: Almedina, 2022, p. 178.

[5] No sentido de que o limites dos 25 anos de prisão deverá ser tido em conta, mediante conversão do tempo de prisão em dias de multa (cf. artigo 90.º-B, n.º 2, do CP), naqueles casos em que o crime seja punível com pena de multa

superior a 900 dias, NUNO BRANDÃO, “O regime sancionatório das pessoas colectivas na revisão do Código Penal”, *Revista do CEJ*, 2008, n.º 1, p. 49 e s. Concordante, o Ac. do TRC de 27.10.2021, Proc. 15/17.ºZRCBR.CI.

[6] Esta limitação é replicada em diversas leis sectoriais, por exemplo, pelo artigo 27.º, n.º 2, da Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais e pelo artigo 26.º, n.º 2, do Regime Jurídico das Contra-Ordenações Económicas.

fixada em medida menor à mais grave das coimas individualmente aplicadas às diversas infracções (artigo 19.º, n.º 3, do RGCO). Se o concurso não deve poder beneficiar o agente ao ponto de ele ser punido com uma coima única cuja medida fique aquém daquela que, pelo menos, lhe caberia se respondesse somente pela contra-ordenação mais gravemente punida; também não o deve prejudicar ao ponto de poder sofrer uma punição numa medida superior à que resultaria de um sistema de acumulação material. Por isso, em regra, o máximo da coima única abstractamente aplicável deverá coincidir com a soma das coimas concretamente aplicadas às infracções em concurso (artigo 19.º, n.º 1, do RGCO).

Como facilmente se intui, um modelo de coima única formada de acordo com um critério de cúmulo jurídico com um limite máximo ilimitado poderia, na prática, aproximar-se substancialmente de um sistema de acumulação material^[7], com todos os inconvenientes associados – *maxime*, de exponenciação da culpa^[8] e de asfixia económica e financeira do infractor^[9]. E daí que, à semelhança do legislador penal, também o legislador contra-ordenacional haja procurado prevenir o risco de fuga para a acumulação material através da *imposição de um tecto máximo para a coima única conjunta aplicável*, o previsto no n.º 2 do artigo 19.º do RGCO^[10]; a coima única deverá ser fixada dentro de uma moldura cujo limite

[7] A favor da acumulação material e crítico do modelo de cúmulo jurídico instituído em 1995, FREDERICO COSTA PINTO, “O ilícito de mera ordenação social e a erosão do princípio da subsidiariedade da intervenção penal”, *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, 1997, n.º 1, p. 60 e ss., por três ordens de razões: «em primeiro lugar, a possibilidade de uma solução como esta permitir beneficiar injustificadamente o infractor reincidente. Em segundo lugar, as razões que permitem susten-

tar a solução do cúmulo jurídico em Direito Penal não parecem ser invocáveis no âmbito do Direito das contra-ordenações. Em terceiro lugar, podem antecipar-se dificuldades na sua execução pelas autoridades administrativas quando se verifique um grande número de ilícitos ou “infracções de massa”».

[8] FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal Português. Parte Geral, II*, § 398.

[9] AUGUSTO SILVA DIAS / RUI

SOARES PEREIRA, *Direito das Contra-Ordenações*, p. 181 e s.

[10] Qualificando também a norma do n.º 2 do artigo 19.º do RGCO como um tecto que *trava o limite máximo*, ANTÓNIO BEÇA PEREIRA, *Regime Geral das Contra-ordenações e Coimas Anotado*, 7.ª ed., Coimbra: Almedina, 2007, Artigo 19.º, 2.: «O total da soma destas [coimas concretamente aplicáveis] funcionará como limite máximo da coima única a aplicar (com o tecto do n.º 2)».

máximo não poderá exceder o dobro da coima máxima abstractamente aplicável à contra-ordenação mais gravemente punida, designadamente se esse limite for excedido pela soma das coimas parcelares concretamente aplicadas. Um tecto que, todavia, poderá, em numerosos casos, revelar-se demasiado baixo e por isso acabar por comprometer a eficácia preventiva das normas contra-ordenacionais e a justiça da punição, dado que o benefício do infractor poderá ser tanto maior quanto maior for o número das infracções cometidas e assim mais grave a ofensa desse modo infligida aos interesses tutelados pelas normas violadas^[11]. Um benefício que poderá mesmo ser socialmente intolerável se as coimas em apreço incorporarem não só uma função punitiva *stricto sensu*, como também ainda, contra o que é recomendável^[12], uma função confiscatória das vantagens resultantes da prática das infracções imputadas, como, por exemplo, sucede quando seja aplicável o disposto no artigo 18.º, n.º 2, do RGCO.

Em todo o caso, apesar de se tratar de uma limitação por demais questionável, é inequívoco que o legislador a quis instituir, sendo seguro que a mesma faz parte do modelo de determinação da coima única conjunta plasmado no artigo 19.º do RGCO: «mesmo que as infracções se repitam constantemente o limite máximo do concurso será sempre o dobro da coima máxima abstracta»^[13]. Assim, o limite estabelecido pelo artigo 19.º, n.º 2, do RGCO *actua sobre a própria moldura da coima única conjunta*, reduzindo o limite máximo dessa moldura para uma medida correspondente ao dobro do limite máximo mais elevado das contra-ordenações em concurso quando a soma das coimas parcelares concretamente fixadas o exceda^[14].

[11] Para mais desenvolvimentos críticos, FREDERICO COSTA PINTO, “O ilícito de mera ordenação social e a erosão...”, p. 67 e s.

[12] NUNO BRANDÃO, “As grandes contra-ordenações e os seus desafios actuais”, in: *O Direito das Contraordenações nos tempos atuais – III Jornadas Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão*, CEJ, 2022, p. 52 e ss.

[13] FREDERICO COSTA PINTO, “O ilícito de mera ordenação social e a erosão...”, p. 67.

[14] FREDERICO COSTA PINTO, “O ilícito de mera ordenação social e a erosão...”, p. 65 e s.

Não havendo dúvidas de que o objectivo que esteve por trás da previsão do limite absoluto constante do artigo 19.º, n.º 2, do RGCO foi o de conter o risco de transformação do sistema de coima única conjunta, segundo um critério de cúmulo jurídico, num sistema de acumulação material, não pode o sistema legalmente vigente ser concebido de um modo tal que se quebre a unidade de sentido formada pela consideração articulada das várias partes que compõem o modelo. Isto é, não pode o intérprete, perante o complexo normativo constituído pelas diversas normas constantes do artigo 19.º do RGCO, decompor o modelo da coima única conjunta que através delas conjugadamente se forma e dele expurgar uma das suas peças-chave, a do limite máximo absoluto previsto no n.º 2. Uma compreensão deste regime normativo que não leve este limite em linha de conta implica transformá-lo, *contra legem*, em algo substancialmente distinto daquilo que o legislador pretendeu instituir. Significa, enfim, convertê-lo num sistema de acumulação material.

III. A FORMAÇÃO DA CONEXÃO PROCESSUAL

1. A imediata aplicabilidade do regime de cúmulo jurídico estabelecido pelo artigo 19.º do RGCO está dependente do processamento conjunto das contra-ordenações em concurso. Como é evidente, num determinado processo só se poderá punir o agente pela prática das contra-ordenações que dele sejam objecto e nele sejam dadas como cometidas. Por essa razão, em rigor, uma punição do concurso numa coima única conjunta só poderá ter lugar quanto às infracções que integrem um mesmo processo e sejam objecto da sua decisão final. Isto, sem prejuízo de uma determinação superveniente da coima única conjunta quando as contra-ordenações cometidas em concurso hajam sido processadas separadamente.

O processamento conjunto das infracções abre, assim, caminho à aplicação de uma coima única conjunta, sendo este, aliás, um dos motivos que dá razão de ser à conexão processual das contra-ordenações em concurso. Esta será devida, além do mais, para que, em caso de concurso, lhe possa ser de imediato aplicado o regime substantivo da sua punição que lhe deverá caber, o previsto no artigo 19.º do RGCO. Existem outras razões para o efeito, como as de ordem processual que, em geral, estão na base da previsão legal da conexão: «A razão justificativa da imposição da conexão será, antes de tudo, de economia processual. Mas não só, pois a ela acrescem – quando não mesmo se sobrepõem – razões de boa administração da justiça penal (juntando processos conexos será provavelmente mais esgotante a produção probatória e respetiva cognição) e mesmo de prestígio das decisões judiciais (pois desaparecerá o perigo de uma pluralidade de decisões sobre infracções conexas se contradizerem materialmente)»^[15].

Ao contrário do que sucede na lei processual penal, onde se parte da premissa de que a cada crime deverá corresponder o seu próprio e autónomo processo, aparecendo a conexão processual como uma excepção a essa regra, carecendo por isso de prévia e expressa habilitação legal^[16], na lei processual contra-ordenacional segue-se a máxima de que todas as contra-ordenações que se encontrem numa relação de concurso devem ser processadas num único e mesmo processo (artigo 36.º do RGCO). Solução que se compreende à luz da lógica de economia e celeridade processuais que desde sempre se procurou imprimir ao processo contra-ordenacional, pensado para resolver de forma simples e ágil os casos contra-ordenacionais. Como logo foi preconizado por EDUARDO CORREIA, em 1973, no seu estudo seminal “Direito Penal e Direito

[15] JORGE DE FIGUEIREDO DIAS / NUNO BRANDÃO, *Direito Processual Penal. Os Sujeitos Processuais*, Coimbra: Gestlegal, 2022, p. 108.

[16] Cf. novamente FIGUEIREDO DIAS / NUNO BRANDÃO, *Direito Processual Penal. Os Sujeitos Processuais*, p. 108.

de Mera Ordenação Social”, «de uma maneira geral, haverá, ainda, que reduzir ao mínimo toda a tramitação processual, sem que, em qualquer caso, fiquem diminuídas, em termos inaceitáveis, as garantias de defesa»^[17].

2. Esta ideia de que, em caso de concurso de infracções, o processo contra-ordenacional segue uma máxima de conexão processual resulta da conjugação do disposto nos artigos 36.º e 37.º do RGCO, em parte inspirados nos §§ 38 (conexão de contra-ordenações) e 39 (conflito positivo de competência) da *Ordnungswidrigkeitengesetz* alemã (Lei-quadro das contra-ordenações). Importa, antes de mais, frisar que o regime estabelecido por aqueles preceitos da lei nacional acolhe uma solução de conexão que não se encontra limitada em função da natureza das contra-ordenações imputadas ao agente. Mesmo que as contra-ordenações sejam materialmente distintas, do ponto de vista da sua natureza, e, nessa medida, da competência (em razão da matéria) de autoridades administrativas também distintas, nem por isso ficará prejudicada a conexão processual entre elas. Bem pelo contrário, ao fazer expressa menção aos «preceitos anteriores» (no plural, portanto), a norma que estipula a competência por conexão (artigo 36.º do RGCO) projecta o seu alcance de aplicação não só à «competência territorial» (artigo 35.º), como também à «competência em razão da matéria» (artigo 34.º).

Determinando o artigo 36.º, n.º 1, do RGCO que «em caso de concurso de contra-ordenações será competente a autoridade a quem, segundo os preceitos anteriores, incumba processar qualquer das contra-ordenações», dele decorre que havendo uma pluralidade de infracções que se encontrem numa relação de concurso

[17] EDUARDO CORREIA, “Direito Penal e Direito de Mera Ordenação Social”, *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, 1973, p. 75.

ocorrerá uma extensão da competência a todas as autoridades que para as mesmas sejam (parcialmente) competentes^[18]. O que a todos os títulos só pode significar que é vontade do legislador que as diversas contra-ordenações em concurso sejam todas objecto do mesmo processo^[19], para o qual poderão dispor de competência as várias autoridades que devessem processar essas diferentes infracções. Como é óbvio, trata-se de solução que propicia o surgimento de conflitos positivos de competência. E precisamente por isso o artigo 37.º do RGCO acorre ao problema, definindo os termos em que se deverá seleccionar a autoridade que afinal ficará responsável pelo processo quando «das disposições anteriores resultar a competência cumulativa de várias autoridades».

O artigo 36.º do RGCO assenta em *dois factores de conexão processual*: no n.º 1, com relevo em matéria de *concurso*, vale um critério estritamente pessoal ou subjectivo^[20], segundo o qual deverão conezionar-se todas as contra-ordenações imputadas a um mesmo agente, independentemente da existência de alguma ligação material entre elas; no n.º 2, aplicável não a casos de concurso, mas de *comparticipação*, prevê-se um critério de cariz material. Neste estudo, só nos interessa o disposto no n.º 1.

Como se vem vendo, a norma refere-se a casos de *concurso* para os quais sejam *competentes autoridades administrativas*, determinando, por via de uma extensão de competência a todas essas autoridades, uma conexão processual entre elas. Extensão fundada num critério subjectivo – o que une as infracções é a circunstância de todas terem sido praticadas pela mesma pessoa – que *prescinde*

[18] A doutrina alemã fala precisamente de uma *extensão de competência* a propósito do regime homólogo do § 38 da OWiG – cf. JOACHIM LAMPE, in: *Karlsruher Kommentar zum Ordnungswidrigkeitengesetz*, 5.ª ed., München: C. H. Beck, 2018, § 38, nm. 1.

[19] Nesta conclusão, ANTÓNIO DE OLIVEIRA MENDES / JOSÉ DOS SANTOS CABRAL, *Notas ao Regime Geral das Contra-Ordenações e Coimas*, 3.ª ed., Coimbra: Almedina, 2009, Artigo 36.º, 2. e s., e PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Regime Geral*

das Contraordenações, 2.ª ed., Lisboa: Universidade Católica Editora, 2022, Artigo 36.º, nm. 1 e s.

[20] PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do RGCO*, Artigo 36.º, nm. 2.

de qualquer ligação material entre os factos. Trata-se, pois, de uma solução de *conexão subjectiva ampla* similar àquela que se previa no artigo 55.º do CPP de 1929^[21], o diploma processual penal que vigorava à data da entrada em vigor do RGCO. Mais ampla do que a que ora se prevê no artigo 25.º do CPP, que faz depender a conexão de um factor geográfico, que os vários crimes sejam da competência de tribunais com sede na mesma comarca.

Para que a conexão processual *deva* ter lugar bastará então que *i) a um mesmo agente sejam imputadas diversas contra-ordenações* que possam estar numa relação de concurso, independentemente de se tratar de infracções da mesma espécie e de entre os factos haver algum tipo de ligação material, *e ii) que o conhecimento de tais contra-ordenações seja da competência de autoridades administrativas.* O mesmo é dizer que não é devida conexão processual entre contra-ordenações que, num dado momento, sejam, de uma parte, da competência de autoridades administrativas, por se encontrar ainda em aberto a fase administrativa do processo respectivo, e, de outra parte, da competência de um tribunal, após impugnação judicial de uma condenação administrativa. Por outras palavras, só se admite a conexão processual de contra-ordenações que se encontrem na mesma fase processual^[22].

Não há, porém, razão para bloquear a conexão pelo facto de em relação a uma infracção o arguido já ter sido notificado para exercer o seu direito de audição e defesa e em relação a outra ainda não. Um tal obstáculo, afirmado por parte da doutrina^[23], parece fundar-se numa transposição para este domínio contra-ordenacional do que se prevê no artigo 24.º, n.º 2, do CPP. Transposição que, todavia, desconsidera as diferenças que nesta matéria da conexão processual apartam o processo contra-ordenacional do processo penal. Como se viu, ao contrário do

[21] JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Direito Processual Penal*, Coimbra: Coimbra Editora, 1974, p. 348 e ss.

[22] Nesta conclusão, PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do RGCO*, Artigo 36.º, nm. 5.

[23] PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do RGCO*, Artigo 36.º, nm. 5.

processo penal, o processo contra-ordenacional parte de um princípio de conexão processual, pelo que não se justifica nele adoptar uma solução limitadora da conexão como aquela que o referido artigo 24.º, n.º 2, do CPP estabelece – norma que visa excepcionar a excepção, repondo a regra do processamento autónomo de que a lei processual penal parte. Além disso, essa limitação introduzida pelo artigo 24.º, n.º 2, do CPP só vale quando os processos conexionáveis se encontrem em *fase processuais* distintas, circunstância que não se verifica na hipótese a que o artigo 36.º, n.º 1, do RGCO se refere: o antes e o depois da notificação prevista no artigo 50.º do RGCO não constituem fases processuais distintas, sendo antes partes de uma *mesma fase* (administrativa) do processo contra-ordenacional. Por fim, será de atender ao previsto no artigo 37.º do RGCO que revela abertura à realização da conexão mesmo no caso de o arguido já ter sido ouvido pela prática da contra-ordenação, o que, em regra, acontecerá após ser notificado para exercício do direito de audição e defesa.

Sublinhe-se que, sendo a conexão processual a regra adoptada pelo artigo 36.º do RGCO, este processamento conjunto será de realização *obrigatória*, de modo algum podendo ficar na livre disponibilidade da autoridade administrativa, e *oficiosa*, não carecendo de requerimento para o efeito apresentado pelo interessado.

IV. A DETERMINAÇÃO SUPERVENIENTE DA COIMA ÚNICA CONJUNTA

Se a punição do concurso efectivo deverá, em regra, realizar-se de acordo com o modelo do cúmulo jurídico e se é obrigatória a conexão processual de contra-ordenações imputadas a um mesmo agente que se encontrem sob processamento administrativo, pode bem, no entanto, acontecer que aquele cúmulo jurídico acabe por não ser efectuado porque a conexão não foi realizada apesar de o dever ser ou por já não ser possível estabelecer a conexão. Nestas hipóteses em que a conexão

não é realizada fica comprometida a imediata aplicação ao concurso do regime punitivo que para ele deva valer, o do cúmulo jurídico, designadamente, se as contra-ordenações em concurso se encontrarem subordinadas ao previsto no artigo 19.º do RGCO.

Essa imediata inaplicabilidade do quadro sancionatório do concurso não prejudica, porém, a possibilidade de uma sua *aplicação superveniente*, quando se constate que o agente foi definitivamente condenado por uma pluralidade de contra-ordenações que se encontram numa relação de concurso efectivo, sendo, por isso, devido o seu sancionamento numa coima única conjunta. Ponto é que as diversas contra-ordenações hajam sido praticadas antes da primeira decisão condenatória relativa a qualquer delas (cf. artigo 78.º, n.º I, do CP)^[24].

As mesmas razões que no âmbito penal justificam a previsão da possibilidade de uma determinação superveniente da pena do concurso (artigo 78.º do CP)^[25] e levam até a que a jurisprudência tenda a alargá-la por analogia a situações de concurso não previstas na letra da lei^[26] valem por inteiro no plano contra-ordenacional. Tal justifica que se aplique subsidiariamente o regime do conhecimento superveniente do concurso de infracções penais, previsto no artigo 78.º do CP, à punição do concurso efectivo de contra-ordenações^[27].

Importa, antes de mais, ter em conta que o sancionamento do concurso de contra-ordenações numa coima única conjunta é

[24] Assim, no âmbito penal, estabelecendo como limiar temporal da determinação superveniente da pena do concurso o momento da prolação da primeira decisão condenatória relativa aos crimes em consideração, MARIA JOÃO ANTUNES, *Penas e Medidas de Segurança*, 2.ª ed., Coimbra: Almedina, 2022, p. 75. Mais abrangente, fixando essa fronteira no momento do trânsito em julgado da primeira condenação por qualquer dos crimes em concurso, Ac. do STJ n.º 9/2016.

[25] NUNO BRANDÃO, "Conhecimento superveniente do concurso e revogação de penas de substituição", *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, 2005, n.º I, p. 133 e ss.

[26] Cf. FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal Português. Parte Geral, II*, § 427 e s., aludindo à posição jurisprudencial, no período anterior à reforma de 1995 do CP, de aplicar o regime do cúmulo jurídico mesmo aos casos, à data não previstos na letra da lei, em que já

tivesse ocorrido o trânsito em julgado das condenações dos crimes em concurso sem que tivesse sido formada, como poderia e deveria ter sido, uma pena única conjunta.

[27] Corre neste sentido a doutrina maioritária: FREDERICO COSTA PINTO, "O ilícito de mera ordenação social e a erosão...", p. 65, ANTÓNIO DE OLIVEIRA MENDES / JOSÉ DOS SANTOS CABRAL, *Notas ao Regime Geral das Contra-Ordenações e Coimas*, Artigo 19.º,

uma exigência legal, fruto de uma decisão de política sancionatória do legislador assente na consideração de que esse é o modelo mais adequado de conciliação das necessidades punitivas desses casos e de protecção de interesses juridicamente relevantes titulados pelo arguido. No domínio penal, concorde-se ou não com o regime da punição do concurso de crimes e com os limites que nele se prevêem e portanto com os possíveis benefícios que daí decorram para o agente, ninguém discute que não pode o arguido que deva ser responsabilizado por vários crimes deixar de ser sancionado nos termos desse regime. Não há razão para que não se pense da mesma forma em matéria contra-ordenacional: por mais questionável que se possa considerar que seja, certo é que a solução do cúmulo jurídico é a *solução da lei*, à qual Administração e Tribunais devem obediência, devendo ela valer em todos os casos de contra-ordenações que se encontrem numa relação de concurso e devam seguir o sistema do cúmulo jurídico.

No contexto penal é igualmente indiscutível que, sendo esse o modelo da pena única conjunta o adoptado pela lei, não pode a sua aplicabilidade ficar na dependência de contingências que podem transcender o arguido, sobre quem não recai um dever de colaboração com a realização da justiça, e ser até imputáveis à lei (por não autorizar a conexão processual) ou às autoridades judiciais (por não operarem a conexão processual quando o poderiam e deveriam fazer)^[28]. Não se vê a que título se possa entender que estas

4., e MANUEL FERREIRA ANTUNES, *Contra-Ordenações e Coimas*, Lisboa: Livraria Petrony, 2005, Artigo 19.º, 7.6. Na jurisprudência, pela aplicabilidade do artigo 78.º do CP ao direito das contra-ordenações, *vd.* o Ac. do TRP de 28.05.2014 (Proc. 1848/II.6 TBPRD-A. Pi) e o Ac. do STA de 02.07.2014 (Proc. 0460/14).

Contra, porém, PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do RGCO*,

Artigo 19.º, nm. II, sujeitando esta questão de direito substantivo a normas de direito processual – que, aliás, nada têm que ver com este problema e são por isso insusceptíveis de influir sobre a presente matéria –, desta forma invertendo a subordinação que deve interceder entre normas substantivas e processuais.

[28] MARIA JOÃO ANTUNES, *Penas e Medidas de Segurança*, p. 74 e s.: «[a

determinação superveniente da pena do concurso] ocorrerá, por haver um funcionamento deficiente do sistema de administração da justiça penal e limites à conexão de processos. E daí que tal deficiência não reverta contra o agente da prática do crime, relativamente ao qual não é de afirmar qualquer dever de colaboração com a justiça penal».

inquestionáveis ordens de razões determinantes da aplicabilidade superveniente das normas relativas à punição do concurso não se estendam ao campo contra-ordenacional. Também neste há o risco de o regime do artigo 19.º do RGCO não poder ser aplicado porque, por exemplo, das duas contra-ordenações praticadas pelo agente na mesma altura uma ter sido descoberta mais cedo do que a outra, levando a que o processo por uma se encontre já na fase judicial quando o processo pela outra se inicia, não sendo por isso admissível a realização de conexão. E não se deverá descartar igualmente o risco de, mesmo em relação a infracções cujo processamento pode e deve ser realizado em conjunto, a autoridade administrativa se abster injustificadamente de proceder à conexão. Seria injusto privar o arguido do regime da punição do concurso previsto no artigo 19.º do RGCO em virtude de uma materialização destes riscos.

A aplicabilidade subsidiária do disposto no artigo 78.º do CP à punição superveniente do concurso de contra-ordenações constitui, pois, uma exigência não só de lógica do sistema punitivo, como de Justiça. Uma tal extensão não pode, evidentemente, ser contrariada pela ausência de normas processuais contra-ordenacionais especificamente dirigidas à formação superveniente da coima única conjunta. Com efeito, também a lei processual penal é parca na regulação relativa ao procedimento para determinação superveniente da pena única, limitando-se a definir qual o tribunal material e territorialmente competente para o efeito (artigo 471.º do CPP) e que haverá lugar à realização de uma audiência (artigo 472.º do CPP); e nem por isso alguma vez tal foi considerado motivo para que não se punisse com uma pena única um concurso conhecido supervenientemente.

Em suma, existindo uma relação de concurso entre contra-ordenações cometidas por um mesmo agente que não haja sido sujeita ao regime do cúmulo jurídico previsto no artigo 19.º do RGCO que para elas vale, por não se ter procedido à conexão processual,

deverá esse regime ser-lhe aplicado, mediante mobilização, com as devidas adaptações, do disposto no artigo 78.º do CP: depois de se tornarem definitivas as condenações por diversas infracções pelas quais o agente haja sido punido, deverá determinar-se uma coima única conjunta nos termos definidos no artigo 19.º do RGO. Essa coima única terá como limite máximo absoluto uma verba correspondente ao dobro do limite máximo mais elevado de coima aplicável às infracções em concurso e dela deverão ser descontadas as importâncias já entregues pelo condenado a título de pagamento e cumprimento parcial ou total de coimas parcelares integrantes do cúmulo^[29]. Verificando-se que o total de coimas parcelares já pagas pela condenada ultrapassa a coima única conjunta que lhe foi imposta, deverá o remanescente ser-lhe restituído.

V. SÍNTESE CONCLUSIVA

Existindo um concurso efectivo de contra-ordenações abrangidas pelo disposto no artigo 19.º do RGCO, deverá o respectivo agente ser punido numa coima única conjunta. Para tanto, a menos que isso não seja legalmente admissível, deverá o processamento dessas diversas infracções ser levado a cabo num mesmo único processo. A tal, em princípio, não obstará a circunstância de as contra-ordenações em causa serem de distinta natureza e deverem ser conhecidas por diversas entidades administrativas territorial e/ou materialmente competentes. Não se procedendo à conexão, por não ser legalmente autorizada ou por indevida abstenção das autoridades responsáveis pelo processamento contra-ordenacional dessas várias infracções, deverá a coima única conjunta ser determinada supervenientemente, mediante aplicação subsidiária do previsto no artigo 78.º do CP.

[29] Na direcção de que as penas parcelares já cumpridas deverão integrar o cúmulo jurídico, dando eco da posição

largamente maioritária da nossa jurisprudência, ARTUR COSTA, "O cúmulo jurídico na doutrina e na jurisprudên-

cia do STJ", *Julgar*, 2013, p. 183. Assim, o Ac. do STJ de 11.05.2011 (Proc. 1040/06.iPSLSB.S1).