

REVISTA PORTUGUESA DE CIÊNCIA CRIMINAL

ANO 17 • N.º 1 • Janeiro-Março 2007 • DIRECTOR: JORGE DE FIGUEIREDO DIAS



Coimbra Editora

Instituto de Direito Penal Económico e Europeu
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra



deduzidas e declaradas não foram entregues — depender o seu preenchimento da desobediência por parte do agente a uma notificação da administração tributária para “pagar” as prestações deduzidas e declaradas. O legislador extremou, deste modo, o afastamento em relação ao arquétipo do abuso de confiança como ilícito patrimonial. Neste sentido, a nova alínea *b*) acaba por reconformar o ilícito, estreitando o universo das condutas criminalizadas e alargando, do mesmo passo, as condutas que integram a contra-ordenação prevista no artigo 114.º do RGIT. Condutas que antes eram punidas criminalmente configuram agora (após obediência à notificação da administração) uma mera infracção tributária sancionada com uma coima. Em relação a estas condutas dá-se uma descriminalização, nos termos e para efeitos do n.º 2 do artigo 2.º do Código Penal. Relativamente aos casos pendentes nos tribunais judiciais, não nos parece que o julgador possa, menos ainda deva, substituir-se à administração tributária naquela notificação. A isso se opõem tanto razões de legalidade e igualdade como de separação de poderes. Não pode, por último, esquecer-se que esta modificação legislativa se projecta igualmente sobre o abuso de confiança contra a Segurança Social. Só que de forma mais radical: condutas antes punidas criminalmente perdem não só a relevância criminal como qualquer valência sancionatória, uma vez que não são (porque nunca foram) sancionadas administrativamente. É que o Decreto-Lei n.º 64/89, de 25 de Fevereiro, que prevê as contra-ordenações contra a Segurança Social, não tipifica como tal a falta de entrega das contribuições deduzidas e detidas.

QUESTÕES CONTRA-ORDENACIONAIS SUSCITADAS PELO NOVO REGIME LEGAL DA MEDIAÇÃO DE SEGUROS

Nuno Brandão

Assistente da Faculdade de Direito
da Universidade de Coimbra

I — Introdução (*)

O tema que nos propomos abordar é o respeitante ao novo regime sancionatório da actividade da mediação de seguros, definido pelo Decreto-Lei n.º 144/2006, de 31 de Julho ⁽¹⁾, pelo qual passaram a reger-se as condições de acesso e de exercício da actividade de mediação de seguros ou de resseguros no território da União Europeia por pessoas com domicílio em Portugal.

A delimitação do objecto à matéria contra-ordenacional resulta ela própria da decisão legislativa de integrar o regime sancionatório do Decreto-Lei n.º 144/2006 no âmbito do ilícito de mera ordenação social, que, como é sabido, constitui um ramo do direito público sancionató-

(*) O presente artigo tem por base a comunicação apresentada no Seminário sobre as “Novas Regras da Mediação de Seguros” que teve lugar na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, no dia 10 de Novembro de 2006, promovido pelo Instituto de Direito Bancário, da Bolsa e dos Seguros.

⁽¹⁾ Este diploma foi objecto de prévia autorização legislativa, concedida pela Lei n.º 11/2006, de 4 de Abril. As referências que em diante se fizerem a determinado preceito legal desacompanhadas da menção ao diploma respectivo reportam-se ao Decreto-Lei n.º 144/2006, de 31 de Julho.

rio, de criação recente, que em muitos casos vive paredes meias com o direito penal, mas que com ele não se confunde ⁽²⁾.

É no contexto do direito contra-ordenacional que se movem as disposições sancionatórias do diploma e é também naturalmente nesse âmbito que se centrará a nossa análise. A propósito desse regime sancionatório serão abordadas algumas questões gerais do direito contra-ordenacional que o mesmo naturalmente suscita.

II — O âmbito de aplicação do regime contra-ordenacional: respectivos destinatários

1. O capítulo do Decreto-Lei n.º 144/2006 referente ao regime sancionatório abre, naturalmente, com uma definição do respectivo âmbito de aplicação.

De acordo com o n.º 1 do art. 68.º, o regime sancionatório é aplicável, em primeira linha, aos *mediadores de seguros ou de resseguros registados* junto do Instituto de Seguros de Portugal ou em outro Estado membro da União Europeia no que se refere à actividade exercida no território português. Os principais destinatários deste regime sancionatório são, portanto, as pessoas singulares ou colectivas que iniciem ou exerçam, mediante remuneração, a actividade de mediação de seguros ou de mediação de resseguros (art. 5.º, alíneas *e*) e *f*)).

O regime sancionatório é ainda, segundo as alíneas *a*) e *b*) do n.º 2 do art. 68.º, aplicável às empresas de seguros e às empresas de resseguros quanto a determinadas infracções contra-ordenacionais, respeitantes à violação de deveres ou regras de conduta que sobre elas impendam por força do presente regime legal.

Uma vez que uma das finalidades principais do diploma é a de definir as condições de acesso à actividade de mediação de seguros ou

⁽²⁾ Para mais desenvolvimentos, cf. JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal. Parte Geral, I*, Coimbra Editora, 2004, 7.º Cap., § 2 e ss., e os estudos compilados em IDPEE (org.), *Direito Penal Económico e Europeu: Textos Doutrinários, I*, Coimbra Editora, 1998.

de resseguros, não poderia deixar de prever-se um regime sancionatório para os casos de exercício dessas actividades por pessoas que não se encontrem habilitadas para o efeito. Nessa medida, a alínea *c*) do n.º 2 do art. 68.º alarga expressamente o âmbito de aplicação do regime sancionatório às pessoas que exercem a actividade de mediação de seguros ou de resseguros sem estarem registadas para tal.

Finalmente, a alínea *d*) do n.º 2 do art. 68.º, determina ainda a aplicação das disposições sancionatórias aos detentores de participações qualificadas em mediador de seguros ou de resseguros quanto à infracção prevista na alínea *e*) do art. 78.º, que tipifica como contra-ordenação muito grave a prática, pelos detentores de participações qualificadas em mediador de seguros ou de resseguros, de actos que impeçam ou dificultem, de forma grave, uma gestão sã e prudente da entidade participada.

2. Muito embora seja este o âmbito de aplicação do regime sancionatório do Decreto-Lei n.º 144/2006, tal não significa que só as pessoas que exerçam a actividade de mediação ou as empresas de seguros ou de resseguros podem ser objecto de responsabilização contra-ordenacional em relação à generalidade ou, pelo menos, parte significativa das infracções previstas no regime sancionatório.

Conjuntamente com estas entidades, *nos casos em que as mesmas assumam a forma de pessoa colectiva*, podem ser ainda responsabilizadas contra-ordenacionalmente várias categorias de pessoas singulares, podendo em certas situações chegar a afirmar-se uma *tríplice responsabilidade contra-ordenacional conjunta pela mesma infracção*: a da pessoa colectiva; a da pessoa singular que praticou o facto, actuando em nome e no interesse da pessoa colectiva; e ainda a da pessoa singular que fazendo parte de um órgão de administração, direcção ou fiscalização, não tenha adoptado as medidas necessárias para pôr termo à infracção em causa.

De seguida, será feita uma breve análise de cada uma destas três formas de imputação de responsabilidade pela mesma infracção.

Nos termos do art. 70.º, n.º 2, as pessoas colectivas são responsáveis pelas infracções quando os factos tenham sido praticados em seu nome e no seu interesse e no âmbito dos poderes e funções em que

haja sido investidos os titulares dos seus órgãos sociais e ainda também os seus *mandatários, trabalhadores ou seus representantes a outros títulos*, excepto quando estas pessoas singulares actuarem contra ordens ou instruções expressas da pessoa colectiva (art. 70.º, n.º 3).

Este regime representa um claro desvio, no sentido do alargamento da punibilidade das pessoas colectivas, ao art. 7.º, n.º 2, do regime geral das contra-ordenações (R.G.C.O.), tendo, nessa medida, em obediência ao art. 165.º, n.º 1, alínea *d*), da Constituição, sido objecto de prévia autorização legislativa (cf. o art. 3.º, n.º 1, alínea *c*), *ii*), da Lei n.º 11/2006, de 4 de Abril).

Com efeito, o art. 7.º, n.º 2, do R.G.C.O. estabelece como condição de punibilidade da pessoa colectiva que o facto que preenche o ilícito-típico do tipo legal contra-ordenacional tenha sido praticado pelos órgãos da pessoa colectiva no exercício das suas funções. Na definição de Castro e Sousa, «órgãos» serão as pessoas físicas que integram a vontade da pessoa colectiva, ou seja as pessoas físicas que integram os «centros institucionalizados de poderes funcionais a exercer pelo indivíduo ou pelo colégio de indivíduos que nele estiverem providos com o objectivo de exprimir a vontade juridicamente imputável a essa pessoa colectiva» (Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*)⁽³⁾. *O conceito de órgãos constante do art. 7.º, n.º 2, do R.G.C.O., não abrange, portanto, os meros representantes, trabalhadores ou auxiliares das pessoas colectivas*⁽⁴⁾, pelo que, em face do regime geral, salvo disposição especial em contrário, a pessoa colectiva não pode ser responsabilizada contra-ordenacionalmente por factos praticados por pes-

(3) JOÃO CASTRO E SOUSA, *As Pessoas Colectivas em Face do Direito Criminal e do Chamado «Direito de Mera Ordenação Social»*, Coimbra Editora, 1985, p. 223. Cf., na mesma direcção, MANUEL SIMAS SANTOS / JORGE LOPES DE SOUSA, *Contra-Ordenações. Anotação ao Regime Geral*, Vislis Editores, 2001, art. 7.º, n.º 1, p. 104 e ss., e JOÃO SOARES RIBEIRO, «Análise do Novo Regime Geral das Contra-Ordenações Laborais», *Questões Laborais*, ano VII, 2000, p. 17.

(4) Cf., novamente, JOÃO CASTRO E SOUSA, *As Pessoas Colectivas*, p. 223, para quem não assumem a qualidade de órgãos as «pessoas físicas que tão-só mereçam a qualificação de *agentes* ou *auxiliares* ou *procuradores* ou *mandatários* (vulgarmente designados *representantes*)».

soas singulares que assumam somente funções de mandatários, trabalhadores ou auxiliares⁽⁵⁾.

O regime sancionatório da mediação de seguros vai claramente mais longe⁽⁶⁾, dado que determina a responsabilização da pessoa colectiva não só nos casos em que o facto seja praticado pelos seus órgãos no exercício das suas funções, como também nos casos em que *o agente é mandatário, trabalhador ou representante da pessoa colectiva a outro título*.

O regime geral das contra-ordenações permite certamente responsabilizar a pessoa colectiva mesmo que o facto não seja materialmente executado por um membro de um órgão no exercício das suas funções, bastando para tal que o órgão tenha dado um contributo activo, sob qualquer forma de participação, para a produção desse facto ou que a execução material seja consequência de uma omissão imputável ao próprio órgão, a denominada «omissão paralela à acção do agente material»⁽⁷⁾. No entanto, é manifesto que o diploma em análise amplia as formas de imputação do facto contra-ordenacional à pessoa colectiva, na medida em que passa a admitir a responsabilização da pessoa colectiva por factos praticados por mandatários, trabalhadores ou outros representantes mesmo que não sejam reconduzíveis

(5) No Ac. de 29-11-2000 do Tribunal da Relação de Coimbra (proc. n.º 425/2000), apud SÉRGIO PASSOS, *Contra-Ordenações. Anotações ao Regime Geral*, 2.ª ed., 2006, Almedina, p. 89, n.º 25, considerou-se, contra o que se afirma em texto, que «na expressão «órgãos no exercício de funções» do art. 7.º do Decreto-Lei n.º 433/92, de 27 de Outubro, cabem, também, os trabalhadores ao exercício da pessoa colectiva ou equiparada, desde que actuem no exercício das suas funções ou por causa delas».

(6) Pode encontrar-se um alargamento semelhante, *v. g.*, no art. 47.º, n.º 2, do Regime Jurídico da Concorrência.

(7) Cf. FREDERICO DE LACERDA DA COSTA PINTO, «O ilícito de mera ordenação social e a erosão do princípio da subsidiariedade da intervenção penal», *RPCC*, 1997, 1.º, p. 29 e ss., que a este propósito assinala precisamente que «uma das formas típicas de concertação entre um superior hierárquico e um subalterno ou entre pessoas colectivas diferentes consiste numa *omissão paralela à acção do agente material*» (p. 33) e que «em estruturas societárias é exactamente esse momento omissivo que se revela fundamental para o próprio domínio positivo da acção do agente material e para a ligação do facto cometido à pessoa colectiva (cf. art. 7.º do regime geral das contra-ordenações)» (p. 34).

a qualquer acto ou omissão dos seus órgãos. Assim, enquanto no regime geral das contra-ordenações a punição da pessoa colectiva pressupõe um contributo dos seus órgãos, sob a forma de acção ou de omissão, no regime contra-ordenacional da mediação de seguros a pessoa colectiva é punível como que por defeito, sempre que um seu qualquer representante pratique um facto previsto num tipo legal contra-ordenacional, ainda que completamente à margem dos órgãos da pessoa colectiva. A responsabilidade desta só será mesmo evitada se o agente tiver actuado contra ordens ou instruções expressas dos órgãos da pessoa colectiva, mas já não se tiver praticado o facto contra-ordenacional em nome e no interesse da pessoa colectiva e no âmbito dos poderes e funções em que haja sido investido, apesar de não ser imputável a qualquer efectiva participação activa ou omissiva dos órgãos da pessoa colectiva.

Nas situações que vimos referindo, além da pessoa colectiva, serão conjuntamente responsabilizadas as *peçoas singulares que participaram na prática do facto*, como os titulares dos seus órgãos sociais, os mandatários, os trabalhadores ou outros representantes, por força do disposto no n.º 4 do art. 70.º Nesse sentido, o n.º 7 do art. 70.º estabelece ainda uma cláusula de punibilidade da actuação em nome de outrem, em tudo semelhante à prevista no art. 12.º, n.º 1, do Código Penal, segundo a qual “não obsta à responsabilidade dos agentes que representem outrem a circunstância de a ilicitude ou o grau de ilicitude depender de certas qualidades ou relações especiais do agente e estas só se verificarem na pessoa do representado ou, de requerer que o agente pratique o acto no seu próprio interesse, tendo o representante actuado no interesse do representado”.

À responsabilização da pessoa colectiva e das pessoas singulares, pode ainda acrescer, de acordo com o n.º 5 do art. 70.º, a das *peçoas singulares que sejam membros de órgãos de administração, de direcção ou de fiscalização da pessoa colectiva* quando, conhecendo ou devendo conhecer a prática da contra-ordenação, não adoptem as medidas adequadas para lhe pôr termo. Consagra-se, assim, uma responsabilização dessas pessoas *por omissão*, quer sob a forma dolosa, no caso em hajam tomado conhecimento da prática do facto contra-ordenacional e não tenham querido pôr-lhe termo, quer sob a forma negligente, quando não

tenham adoptado as medidas adequadas a fazer cessar a prática do facto por desconhcerem o cometimento do mesmo, quando tal conhecimento lhes fosse exigível.

A conjugação do previsto neste n.º 5 do art. 70.º com o disposto no art. 79.º, n.º 1, implica, no entanto, uma restrição do âmbito de aplicação daquela norma, no sentido de dele excluir as contra-ordenações leves cometidas sob a forma negligente. Como acabámos de ver, a responsabilização dos titulares dos órgãos de administração, de direcção ou de fiscalização pode ocorrer mesmo nos casos de negligência, por não terem posto termo à prática do facto, por o desconhcerem, quando o deveriam conhecer. Porém, o art. 8.º, n.º 1, do R.G.C.O. só admite a punibilidade do facto praticado com negligência nos casos especialmente previstos na lei. Ora, o art. 79.º, n.º 1, do regime sancionatório da mediação de seguros só prevê como puníveis a título de negligência as contra-ordenações graves e muito graves, mas já não as contra-ordenações leves. Por isso que nos parece que se o que está em causa é uma omissão negligente do titular do órgão de administração, de direcção ou de fiscalização quanto ao não impedimento da prática de uma contra-ordenação leve, deverá nesse caso afastar-se a responsabilização contra-ordenacional do titular desse órgão.

3. Relacionada com esta problemática do círculo dos potenciais agentes das infracções contra-ordenacionais tipificadas no regime sancionatório encontra-se a disciplina prevista no art. 92.º do diploma. Dispõe o n.º 1 desse preceito que as pessoas colectivas respondem *solidariamente* pelo pagamento da coima e das custas em que sejam condenados os titulares dos seus órgãos sociais, mandatários, trabalhadores ou seus representantes a outros títulos. O n.º 2 define uma regra de responsabilização *subsidiária* dos titulares dos órgãos de administração da pessoa colectiva que não se tenham oposto à prática da contra-ordenação, quando o poderiam ter feito, pelo pagamento das coimas e das custas em que a mesma tenha sido condenada, nos casos em que o património da pessoa colectiva não se revele suficiente para liquidar a coima, salvo se provarem que não foi por culpa sua que esse património se tornou insuficiente para a satisfação de tais créditos.

Este regime de comunicabilidade da responsabilidade pelo pagamento das coimas constitui regra corrente do direito contra-ordenacional e é até também conhecido no direito penal, em que se chega a prever a responsabilidade, solidária ou subsidiária, pelo pagamento de penas de multa em que terceiros hajam sido condenados⁽⁸⁾. Uma tal disciplina leva mesmo alguma doutrina a traçar uma distinção entre uma responsabilidade pelo cometimento da infracção e uma responsabilidade pelo pagamento da sanção⁽⁹⁾.

Distinção que, a nosso ver e com o devido respeito pela opinião contrária, não é aceitável e constitui uma autêntica burla de etiquetas, ao travestir de responsabilidade pelo cumprimento da sanção aquilo que na realidade é uma autêntica transmissão da responsabilidade contra-ordenacional ou mesmo penal, ainda que operada por via legal.

Com efeito, essa cisão entre o plano da imputação de uma infracção e o plano do cumprimento da sanção aplicada pela prática dessa infracção, que a lei implicitamente realiza, tem em vista fundamentalmente permitir que um terceiro que não o agente que cometeu o facto seja co-responsabilizado pelo pagamento da sanção, independentemente da sua participação na comissão da infracção. Por isso que só jogos de palavras conseguem iludir que o que verdadeiramente ocorre é uma transmissão da responsabilidade penal ou contra-ordenacional do agente

(8) Cf., *v. g.*, os arts. 2.º, n.º 3, e 3.º, n.º 3, do diploma das Infracções Contra a Economia e a Saúde Pública (Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de Janeiro) e o art. 8.º do Regime Geral das Infracções Tributárias (Lei n.º 15/2001, de 5 de Junho). Preceitos que contrariam a natureza pessoalíssima da pena de multa, assim caracterizada por JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal. Parte Geral, II: As Consequências Jurídicas do Crime*, Aequitas / Editorial Notícias, 1993, § 122: “a multa é, como toda a pena criminal, um efeito de *natureza pessoalíssima*, não podendo ser por ela responsáveis as forças da herança nem ser paga por terceiro, ter lugar para o seu pagamento doação ou negócio afim, nem tão-pouco existir contrato de seguro relativamente a ela”.

(9) Assim, JOÃO SOARES RIBEIRO, «Análise do Novo Regime Geral das Contra-Ordenações Laborais», p. 19, entende que é necessário distinguir a responsabilidade pelo cometimento da contra-ordenação, por um lado, e a responsabilidade pelo pagamento da coima, por outro, “realidades que são diferentes e que embora andem normalmente associadas podem, por vezes, não coincidir na mesma pessoa”.

da infracção para alguém, seja uma pessoa física ou jurídica, que não foi por ela responsabilizado.

Em sede penal, esse tipo de responsabilização pelo pagamento de multas aplicadas a terceiros choça frontalmente com o princípio da culpa e com o princípio da intransmissibilidade da responsabilidade penal, consagrados, respectivamente nos arts. 1.º e 30.º, n.º 3, da Constituição, tendo, nessa medida, de reputar-se inconstitucionais⁽¹⁰⁾. Mais ainda, essa imputação de responsabilidade dita civil, quando dirigida a pessoa que já foi também ela penalmente responsabilizada pelo facto em causa, por exemplo a título de actuação em nome de outrem (art. 12.º do Código Penal), poderá significar uma dupla penalização pelo mesmo crime e coenvolver, assim, uma violação do princípio *ne bis in idem*⁽¹¹⁾, tutelado pelo art. 29.º, n.º 5, da Constituição⁽¹²⁾. Conclusões que, no essencial, deverão valer também para o direito contra-ordenacional⁽¹³⁾, em relação ao qual, no quadro de um Estado de direito material e atento o seu carácter eminentemente sancionatório, não poderá

(10) Ao que conseguimos apurar, nunca foi colocada perante o Tribunal Constitucional a questão da conformidade constitucional das normas legais que prevêm uma responsabilidade civil pelo pagamento de multas aplicadas a terceiros. Com interesse, na jurisprudência comum, sem embora entrar na questão da constitucionalidade, cf. o Ac. do TRP de 19-09-2001 (Proc. n.º 0110190, www.dgsi.pt).

(11) Nesta direcção, cf. ANTÓNIO DE ALMEIDA COSTA, «A propósito do novo Código do Trabalho: bem jurídico e pluralidade de infracções no âmbito das contra-ordenações relativas ao «trabalho suplementar». Subsídio para uma dogmática do Direito de Mera-Ordenação-Social-Laboral», *in*: Manuel da Costa Andrade *et al.* (org.), *Liber Discipulorum para Jorge de Figueiredo Dias*, Coimbra Editora, 2003, p. 1044, nota 11. Já PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, «A Responsabilidade Criminal das Pessoas Colectivas ou Equiparadas», *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 66, Setembro 2006, p. 643, faz referência à questão da responsabilidade, subsidiária ou solidária, pelo pagamento de penas de multa aplicadas a terceiros, sem suscitar o problema da sua conformidade constitucional.

(12) Para mais referências sobre o princípio do caso julgado, cf. NUNO BRANDÃO, «Conhecimento superveniente do concurso e revogação de penas de substituição», *RPCC*, 2005, 1.º, p. 140 e ss.

(13) No Ac. n.º 160/2004, o Tribunal Constitucional já considerou, todavia, que o princípio constitucional da intransmissibilidade da responsabilidade penal, previsto no art. 30.º, n.º 3, da Constituição, não é extensível ao direito contra-ordenacional, não constituindo um parâmetro normativo para este ramo do direito sancionatório.

prescindir-se de uma referência à culpa do agente ⁽¹⁴⁾, ainda que concebida em termos não totalmente coincidentes com a culpa jurídico-penal ⁽¹⁵⁾, e repugnar a admissibilidade de um *bis in idem*.

Além destas objecções fundamentais que um tal tipo de responsabilidade suscita, contra a mesma deverá ainda opor-se o significado que dela resulta para a compreensão das sanções pecuniárias do direito penal e do direito contra-ordenacional ⁽¹⁶⁾. Facilmente se intui que a principal preocupação que motiva estas previsões legais é a da arrecadação das quantias pecuniárias tituladas pelas multas e pelas coimas ⁽¹⁷⁾ e não a de lhes conferir efectividade, dado que os efeitos do seu incumprimento não são sentidos pelo condenado, mas por um terceiro. Daí resulta uma degradação da sua natureza sancionatória numa natureza creditícia, pois as multas e as coimas deixam de ser tratadas como sanções propriamente ditas e passam a ser concebidas como autênticos direitos de crédito titulados pelo Estado ou, no âmbito contra-ordenacional, por outras entidades a favor das quais deva reverter o produto das coimas. Natureza esta que é até explicitamente assumida na terminologia legal, como se pode comprovar pela parte final do n.º 2 do art. 92.º do diploma legal em análise, que designa como “créditos” as coimas e as custas em que as pessoas colectivas tenham sido condenadas.

III — As contra-ordenações em especial e problemas conexos

1. Passando agora à matéria dos concretos tipos contra-ordenacionais previstos no diploma, cumpre desde logo referir que o legislador adoptou uma técnica legislativa muito comum no âmbito contra-ordenacional, a

⁽¹⁴⁾ Assim, ANTÓNIO DE ALMEIDA COSTA, «A propósito do novo Código do Trabalho...», p. 1043 e ss., notas 10 e 13, e FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal. Parte Geral, I*, 7.º Cap., § 14.

⁽¹⁵⁾ Cf. FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal. Parte Geral, I*, 7.º Cap., § 14.

⁽¹⁶⁾ Cf., de novo, ANTÓNIO DE ALMEIDA COSTA, «A propósito do novo Código do Trabalho...», p. 1043 e s.

⁽¹⁷⁾ É o que pensa também ANTÓNIO DE ALMEIDA COSTA, «A propósito do novo Código do Trabalho...», p. 1044.

de dividir as contra-ordenações em vários tipos de categorias: leves, graves e muito graves, previstas nos arts. 76.º, 77.º e 78.º, respectivamente.

A integração de uma determinada contra-ordenação numa das 3 categorias do catálogo referido não é nada indiferente, atentas as consequências jurídicas distintas previstas para cada uma destas categorias de infracções.

As contra-ordenações leves, tipificadas no art. 76.º, são puníveis com coima de € 250 a € 15.000 no caso de o agente da infracção ser pessoa singular e com coima de € 750 a € 75.000 se o agente for pessoa colectiva e não admitem a aplicação de sanções acessórias (art. 80.º).

As contra-ordenações leves não são puníveis sob a forma negligente (art. 79.º, n.º 1, *ex vi* art. 8.º, n.º 1, do R.G.C.O.), nem sob a forma de tentativa (art. 77.º, n.º 2, *ex vi* art. 13.º, n.º 1, do R.G.C.O.).

As contra-ordenações graves encontram-se definidas no art. 77.º, sendo as pessoas singulares puníveis com coima de € 750 a € 50.000 e as pessoas colectivas com coima de € 1.500 a € 250.000. Conjuntamente com estas coimas, poderão ser aplicadas aos mediadores as sanções acessórias previstas no n.º 1 do art. 80.º, entre as quais se prevê a suspensão do exercício de actividade de mediação até ao período máximo de 2 anos, a inibição de registo como mediador pelo período máximo de 10 anos e o cancelamento do registo como mediador e inibição de novo registo pelo período máximo de 10 anos.

Estas contra-ordenações são puníveis também em caso de negligência (art. 79.º, n.º 1), mas já não na forma tentada (art. 77.º, n.º 2, *ex vi* art. 13.º, n.º 1, do R.G.C.O.).

São muito graves as contra-ordenações previstas no art. 78.º. Para essas infracções a lei comina uma coima de € 1.500 a € 150.000 quando cometidas por pessoas singulares e de € 3.000 a € 750.000 quando o agente seja uma pessoa colectiva. Tal como acontece nas infracções graves, nas contra-ordenações muito graves à coima pode ainda acrescer a aplicação das sanções acessórias definidas no art. 80.º

Nas contra-ordenações muito graves é punível a prática do facto com negligência (art. 79.º, n.º 1) e ao contrário das contra-ordenações graves ainda também a prática da infracção sob a forma tentada (art. 79.º, n.º 2).

2. Tanto os limites das coimas, como os períodos de duração máxima de algumas das sanções acessórias ultrapassam largamente os

parâmetros definidos no regime geral das contra-ordenações, pelo que todos esses aspectos do regime sancionatório constaram da lei de auto-regularização n.º 11/2006, tendo ficado assim assegurada a conformidade do diploma ao art. 165.º, n.º 1, alínea *d*), da Constituição.

A generalidade das contra-ordenações previstas nos arts. 76.º, 77.º e 78.º correspondem à infracção de determinadas condições de acesso à actividade da mediação e à violação de princípios, deveres ou regras de conduta dirigidos aos vários “actores” do sector da mediação, como os mediadores de seguros e de resseguros e as empresas de seguros, em especial no que diz respeito ao cumprimento das regras que comandam as relações dessas entidades entre si, com o Instituto de Seguros de Portugal e ainda e especialmente com os utentes do sistema, os tomadores de seguros e os segurados.

No espaço de que dispomos, não seria exequível proceder a uma análise, ainda que mínima, de cada uma das dezenas de contra-ordenações definidas nos arts. 76.º, 77.º e 78.º

Em vez disso, preferimos apontar algumas notas de carácter geral sobre algumas dessas contra-ordenações, quanto ao cumprimento do princípio da legalidade, na sua vertente de determinabilidade, e sobre o regime transitório.

3. A sujeição do regime contra-ordenacional ao *princípio da legalidade* é matéria absolutamente pacífica entre nós. Tal decorre da lei, nomeadamente do art. 2.º do R.G.C.O., é afirmado por toda a doutrina⁽¹⁸⁾, assumido pela jurisprudência comum na sua função de aplicação do direito⁽¹⁹⁾ e reconhecido como princípio com dignidade constitucional pela jurisprudência constitucional⁽²⁰⁾.

⁽¹⁸⁾ Cf. JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, «O movimento da descriminalização e o ilícito de mera ordenação social», in: *Direito Penal Económico e Europeu: Textos Doutrinários*, Vol. I, *Problemas Gerais*, Coimbra Editora, 1998, p. 28.

⁽¹⁹⁾ Cf., v. g., o Ac. do TRL, de 06-10-1998, *BMJ*, n.º 480, p. 529, e o Ac. do TRC, de 09-06-1999, *CJ*, 1999, III, p. 55.

⁽²⁰⁾ Cf., v. g., o Ac. do TC n.º 547/01 e a jurisprudência constitucional nele referida, que reconheceu relevância constitucional ao princípio da legalidade no âmbito contra-ordenacional, de acordo com os n.ºs 1 e 3 do art. 29.º da Constituição.

O respeito pelo princípio da legalidade, em especial nas suas vertentes de determinabilidade do comportamento punível e da sanção aplicável, é tanto mais exigível quanto se vem acentuando o carácter repressivo do direito contra-ordenacional. Entre nós, esta tendência tem sido de tal forma intensa que o direito contra-ordenacional já não pode ser visto como um direito de *mera* ordenação social, *no sentido de um ramo sancionatório dirigido a infracções meramente bagatelares*.

É inquestionável a forte e efectiva implantação do direito contra-ordenacional no ordenamento jurídico português, que veio desmentir as reservas e até os sarcasmos que acompanharam a sua criação⁽²¹⁾. Para tal contribuiu certamente a excelente alternativa à criminalização que é representada pelo direito contra-ordenacional e a circunstância de a criação de contra-ordenações constituir matéria da competência própria do Governo, em tudo o que não ultrapasse o regime geral das contra-ordenações⁽²²⁾.

A enorme expansão do direito contra-ordenacional e o seu progressivo endurecimento determinaram uma *crecente aproximação do direito contra-ordenacional ao direito penal*. Aproximação que foi apelidada criticamente por parte da doutrina como contra-revolução contra-ordenacional⁽²³⁾, mas que se mostra fundada em certos domínios, atenta a gravidade das sanções contra-ordenacionais, que em alguns casos não pode deixar de ser considerada, numa perspectiva material e objectiva, como superior à das sanções penais⁽²⁴⁾.

Basta aqui dar o exemplo do presente diploma, em que para as contra-ordenações muito graves praticadas por pessoas colectivas se

⁽²¹⁾ Cf. as referências depreciativas citadas por FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal. Parte Geral*, I, 7.º Cap., § 18.

⁽²²⁾ Neste sentido, cf. também FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal. Parte Geral*, I, 7.º Cap., § 20.

⁽²³⁾ FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal. Parte Geral*, I, 7.º Cap., § 6.

⁽²⁴⁾ Nesta direcção, ANTÓNIO DE ALMEIDA COSTA, «A propósito do novo Código do Trabalho...», p. 1043, nota 10, conclui que “ninguém pretenderá, por certo, que uma coima de 40.000 euros, só por esse facto, *i. e.*, por ter o «nome» de coima, consubstancia uma invasão menos gravosa na esfera jurídica do particular do que uma pena de multa de 1.000 euros”.

comina uma coima com um limite máximo de € 750.000, que ainda pode ser acompanhada de severas sanções acessórias. Poderá pensar-se que, na perspectiva de uma pessoa colectiva, se trata de uma sanção ligeira e sempre preferível a uma qualquer outra pena de multa? A resposta negativa impõe-se naturalmente.

Por força do disposto nos arts. 47.º e 77.º, n.º 2, do Código Penal, em geral, salvo disposição legal especial⁽²⁵⁾, a pena de multa nunca pode exceder 900 dias, mesmo em caso de concurso de infracções, e a sua taxa diária máxima é de € 498,80. Em consequência, *em regra*, na prática ninguém pode ser condenado numa pena de multa de valor superior a € 448.920. Não são poucas, porém, as contra-ordenações puníveis com coimas com limite máximo superior ou até muito superior a esse⁽²⁶⁾.

Além disso, uma das principais notas distintivas entre a pena de multa e a coima é o facto de a multa não paga poder dar lugar ao cumprimento de prisão subsidiária (art. 49.º do Código Penal), ao passo que a coima nunca pode implicar, ainda que indirectamente, uma privação da liberdade. Trata-se, no entanto, de uma diferença que naturalmente só vale para as pessoas singulares. Para uma pessoa colectiva a multa e a coima medem-se exclusivamente em moeda e já não tam-

(25) O Regime Geral das Infracções Tributárias (Lei n.º 15/2001, de 5 de Junho) estabelece, *v. g.*, que aos crimes tributários cometidos por pessoas colectivas é aplicável a pena de multa de 20 até 1920 dias (art. 12.º, n.º 2) e que cada dia de multa corresponde a uma quantia entre € 5 e € 5.000, tratando-se de pessoas colectivas, o que, em abstracto, permitirá a aplicação de uma pena de multa com um valor máximo de € 9.600.000,00. Para mais exemplos de excepções ao regime geral do art. 47.º do Código Penal, cf. PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, «A Responsabilidade Criminal das Pessoas Colectivas ou Equiparadas», p. 632 e ss.

(26) É certo que o art. 17.º, n.º 2, do R.G.C.O. estabelece que, em regra, o limite máximo da coima aplicável à pessoa colectiva é de € 44.891,81, mas como bem assinalam MARIA FERNANDA PALMA / PAULO OTERO, «Revisão Legal do Ilícito de Mera Ordenação Social (Parecer e Proposta de Alteração Legislativa)», *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, 1996, n.º 2, p. 559, “o elevado número de diplomas que criam coimas cujos montantes mínimo e máximo são muito superiores ao regime geral” transfigura, “tendencialmente, a supletividade deste em verdadeira residualidade”.

bém numa potencial privação da liberdade, não existindo diferenças em caso de incumprimento da sanção: tanto na pena de multa, como na coima, o máximo que pode suceder à pessoa colectiva condenada é a execução dos seus bens ou direitos susceptíveis de penhora (cf. o art. 89.º do R.G.C.O.).

Não fora o forte simbolismo que ainda caracteriza a punição penal e o muito maior estigma social de um processo penal face a um processo contra-ordenacional, não se compreenderia como poderia continuar a afirmar-se o carácter mais benigno do direito contra-ordenacional face ao direito penal no que às pessoas colectivas diz respeito em domínios em que a prática de uma contra-ordenação pode resultar numa punição na ordem das centenas de milhar ou mesmo dos milhões de euros.

Tudo o que obriga a questionar se um direito contra-ordenacional dotado de tal amplitude, que no domínio da responsabilidade das pessoas colectivas pode ser materialmente mais gravoso do que a mais grave das sanções penais em abstracto pensáveis, à luz do regime geral previsto no Código Penal, não coloca em causa a própria natureza de *ultima ratio* do direito penal.

Razões que devem ainda impor ao legislador um particular cuidado na definição dos tipos legais contra-ordenacionais e respectivas consequências jurídicas, por forma a assegurar o respeito pelo princípio da legalidade contra-ordenacional, em especial na sua dimensão de determinabilidade. O *núcleo essencial* do corolário da “lei certa” do princípio penal *nullum crimen, nulla pœna sine lege* vale por certo no direito contra-ordenacional⁽²⁷⁾, desde logo no sentido, proposto por

(27) Cf. o Ac. do TC n.º 41/04: “Está, porém, consolidado no pensamento constitucional que o direito sancionatório público, enquanto restrição relevante de direitos fundamentais, participa do essencial das garantias consagradas explicitamente para o direito penal, isto é, do núcleo de garantias relativas à segurança, certeza, confiança e previsibilidade dos cidadãos (cf. Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 158/92, de 23 de Abril, 263/94, de 23 de Março, publicados no *D.R.*, II Série, de 2 de Setembro de 1992 e de 19 de Julho de 1994, e n.º 269/2003, de 27 de Maio, inédito). E se tal não resulta directamente dos preceitos da chamada Constituição Penal, resultará, certamente, do princípio do Estado de Direito consagrado no artigo 2.º da

Figueiredo Dias, de que “a descrição da matéria proibida e de todos os outros requisitos de que dependa em concreto uma punição seja levada até a um ponto em que se tornem *objectivamente determináveis* os comportamentos proibidos e sancionados, e conseqüentemente se torne objectivamente motivável e dirigível a conduta dos cidadãos” (28).

Este princípio da determinabilidade foi claramente respeitado na generalidade dos tipos legais contra-ordenacionais do diploma. Há, no entanto, pelo menos duas contra-ordenações que, em face da sua extrema amplitude e ambiguidade, não cumprem o mínimo de determinabilidade imposto pelo princípio da legalidade contra-ordenacional, a saber: a contra-ordenação definida nos arts. 29.º, alínea c), e 76.º, alínea g), que consiste na violação do dever geral do mediador de seguros de *cumprir as disposições legais e regulamentares aplicáveis à actividade seguradora e à actividade da mediação de seguros*; e as contra-ordenações dos arts. 30.º, alínea d), 37.º, alínea d), e 76.º, alínea j), em que se prevê o incumprimento do *dever de lealdade* que impende sobre o mediador de seguros para com as empresas de seguros e outros mediadores de seguros e sobre a empresa de seguros para com os mediadores de seguros com os quais trabalha.

Além do âmbito de definição da conduta típica, o princípio da legalidade projecta-se ainda sobre a própria *consequência jurídica da contra-ordenação*. Vem sendo discutida, embora pouco, a conformidade ao princípio da legalidade nos casos em que é enorme a amplitude entre os limites mínimo e máximo da sanção. Discussão que não pode deixar de ser tomada em consideração perante as molduras legais de coima previstas nos arts. 76.º, 77.º e 78.º do diploma, em especial da relativa às contra-ordenações muito graves quando praticadas por pessoas colectivas, cujo limite mínimo é de € 3.000 e o limite máximo é de € 750.000.

Constituição”. A este propósito, o Tribunal Constitucional assinala ainda a necessidade de “a norma do direito de mera ordenação social que define a infracção e a respectiva sanção ter de configurar o essencial do conteúdo do ilícito, isto é, referências que tornem compreensível para os destinatários os bens jurídicos em causa e o tipo de factos lesivos dos mesmos que a norma pretende evitar”.

(28) FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal. Parte Geral, I*, 7.º Cap., § 6.

Uma amplitude muito lata entre o mínimo e o máximo de coima aplicáveis constitui um claro factor de insegurança e imprevisibilidade para o destinatário da sanção e, apesar da definição formal da moldura legal, pode acabar por representar uma renúncia do legislador à sua tarefa indeclinável de definir efectivamente o quadro sancionatório dentro do qual o decisor deverá determinar a sanção concreta.

Nas poucas vezes que foi chamado a pronunciar-se sobre esta questão, o Tribunal Constitucional tem-se mostrado dividido (29).

No Ac. n.º 547/01 foi declarada pelo Tribunal Constitucional a inconstitucionalidade de uma contra-ordenação do já revogado Código do Mercado dos Valores Mobiliários que definia uma moldura de coima entre 500 contos e 300.000 contos, por violação dos n.ºs 1 e 3 do art. 29.º e do n.º 1 do art. 30.º da Constituição. Inconstitucionalidade que foi assente fundamentalmente na ideia da “possibilidade de, pela aceitação de limites extraordinariamente amplos, se pôr em causa a previsibilidade da sanção, pela transferência para o aplicador do direito de uma tarefa da qual o legislador total ou parcialmente se demitiu”.

Recentemente, o Tribunal Constitucional divergiu daquele entendimento, pronunciando-se no Ac. n.º 41/04 pela conformidade constitucional de uma contra-ordenação em que se estatua uma moldura de coima entre 200 contos e 200.000 contos (30). O Tribunal Constitucional considerou que a eficácia e a função preventiva que o legislador procurou imprimir ao direito contra-ordenacional levou-o a considerar o benefício económico retirado com a prática da infracção como um dos

(29) Divisão que encontramos também na doutrina penal. Enquanto para FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal. Parte Geral, II: As Consequências Jurídicas do Crime*, § 249, “não parece haver razões decisivas para uma resposta negativa” à questão de “saber se a indicação pelo legislador de uma qualquer moldura penal — máxime, da que oscile entre o mínimo e o máximo legais da espécie de pena respectiva — cumpre já a exigência jurídico-constitucional de legalidade e determinação da pena”, já segundo CAVALEIRO DE FERREIRA, *Lições de Direito Penal, II*, 1989, p. 70, *apud* Figueiredo Dias, *cit.*, “uma extraordinária amplitude das penalidades é dificilmente conciliável com o princípio da legalidade”.

(30) Neste contexto, cf. ainda, no sentido da não inconstitucionalidade, o Ac. do TC n.º 574/95, não publicado, mas parcialmente transcrito naquele Ac. n.º 547/01.

factores de medida da coima. Ora, em certas áreas económicas, como as da actividade das instituições de crédito e da actividade financeira, o “impedimento de que a sanção seja compensada economicamente com os benefícios retirados da infracção bem como a dificuldade de determinar esse benefício, revelam que o problema da amplitude só é solucionável neste domínio de infracções pela elevação dos limites máximos” (31). Além disso, considera o Tribunal Constitucional que “critérios de determinação da medida da coima exigem, por outro lado, uma fundamentação da coima aplicada pela Administração que não se compadece com meras razões de oportunidade, mas que tem de ponderar a dimensão da gravidade do facto, da culpa do agente e da sua situação económica”.

Sem prejuízo de se tomar em devida consideração que o extremo endurecimento do direito contra-ordenacional comporta o perigo de subversão do princípio de *ultima ratio* do direito penal, também não nos parece que a definição de molduras legais de coima muito amplas ponha substancialmente em causa o princípio da legalidade contra-ordenacional. Ponto é que a definição dessas molduras seja acompanhada pela previsão legal de factores de medida da coima adequados ao ilícito contra-ordenacional em causa que auxiliem e balizem de modo preciso o âmbito de decisão do aplicador da sanção e seja estritamente respei-

(31) O Ac. do TC louvou-se em posição anteriormente assumida pela sua Relatora, a Conselheira Maria Fernanda Palma: cf. MARIA FERNANDA PALMA / PAULO OTERO, «Revisão Legal do Ilícito de Mera Ordenação Social», p. 562, para quem “a referência ao benefício económico serve, consequentemente, dois objectivos conexions: a prossecução de um fim específico das coimas, não comum às sanções criminais — a ordenação da vida económica —, e a concretização das ideias de prevenção geral e especial — a motivação pelas normas devido à ausência de lucro. Mas a consideração do benefício económico só pode cumprir os seus objectivos quando não for paralisada pelo limite máximo das coimas”. Consideração que leva os AA. a preconizar, à semelhança do previsto no § 17 da *Ordnungswidrigkeitengesetz* alemã, a criação no regime geral português de uma regra de derrogação do limite máximo da coima quando este seja inferior ao benefício económico obtido pelo agente com a prática da infracção: “17.º-4: O limite máximo da coima corresponderá, no caso de o agente ter retirado benefício económico da infracção, à soma do montante desse benefício com o montante máximo legal”.

tado o princípio da culpa, no sentido de que a medida da coima não pode ser superior à medida da culpa.

Exigências que a nosso ver são devidamente acauteladas pelo disposto no art. 71.º do diploma em análise, que no n.º 1 estabelece que “a medida da coima e as sanções acessórias aplicáveis são determinadas em função da gravidade da contra-ordenação, da culpa, da situação económica do infractor e da sua conduta anterior”, e nos n.ºs 2 e 3 tipifica vários factores de medida das sanções atinentes à gravidade da infracção e à actuação do agente quando se trate de pessoa singular.

4. Sempre que um determinado domínio normativo é objecto de uma revisão profunda, no que diz respeito ao seu regime substantivo e ao seu regime sancionatório, revela-se de especial interesse o conhecimento do modo como foi regulada a transição da anterior para a nova disciplina.

No presente caso, a matéria mais importante do regime transitório é a definida no art. 101.º e ss., respeitante à passagem dos actuais profissionais da mediação de seguros para o novo quadro legal da mediação, que é, por isso, particularmente importante para os profissionais que já exercem a actividade de mediação de seguros.

O art. 7.º, n.º 1, estabelece que “a actividade de mediação de seguros ou de resseguros no território português só pode ser exercida por: a) pessoas singulares ou colectivas, respectivamente, residentes ou cuja sede social se situe em Portugal, que se encontrem inscritas no registo de mediadores junto do Instituto de Seguros de Portugal; e b) mediadores de seguros ou de resseguros registados em outros Estados membros da União Europeia (...)”. A inscrição no registo de mediadores junto do Instituto de Seguros de Portugal ou de outro Estado membro da União Europeia constitui, portanto, condição essencial do exercício da actividade de mediação de seguros ou de resseguros.

Tanto assim que as infracções a esta regra consubstanciam a prática de contra-ordenações muito graves. Com efeito, as alíneas a) e b) do art. 78.º qualificam como contra-ordenação muito grave quer o exercício da actividade de mediação de seguros ou de resseguros no território português por pessoa que não esteja para esse efeito registada num Estado membro da União Europeia, quer a utilização por empresa

de seguros ou de resseguros ou por mediador de serviços de mediação por pessoa que não esteja para esse efeito registada num Estado membro da União Europeia ⁽³²⁾. Significa isto que tanto aquele que exerce a actividade de mediação sem o registo devido, como aquele que utiliza os seus serviços, seja uma empresa de seguros, seja um mediador, incorre na aplicação da coima cominada no art. 78.º e das sanções acessórias previstas no art. 80.º

Daí que as pessoas singulares e colectivas que actualmente exercem a actividade de mediação deverão ter um especial cuidado no sentido de dar cumprimento ao regime transitório para elas previsto. No preâmbulo refere-se “que se procurou salvaguardar, dentro do contexto admitido pela directiva, a situação das pessoas singulares e colectivas que, à data da entrada em vigor do presente decreto-lei, exercem actividade de mediação de seguros, nos termos do Dec.-Lei n.º 388/91, de 10 de Outubro, e respectiva regulamentação, uma vez que todas elas foram submetidas a um processo de autorização junto da autoridade competente, para efeitos do qual demonstraram deter qualificações, aptidões e experiência equivalentes às exigidas no novo regime”. Não obstante o art. 101.º declarar que estes mediadores de seguros são oficiosamente inscritos no registo junto do Instituto de Seguros de Portugal, acaba por fazer depender essa inscrição do cumprimento de várias condições, como a ausência de situações de incompatibilidade, a contratação de um seguro de responsabilidade civil, a demonstração de reconhecida idoneidade para o exercício da actividade e outras. O incumprimento destas regras inviabilizará o registo oficioso dos actuais mediadores de seguros e sujeitá-los-á às sanções correspondentes à contra-ordenação muito grave prevista na alínea a)

⁽³²⁾ Através destas contra-ordenações dá-se cumprimento ao disposto no art. 8.º, n.ºs 1 e 2, da Directiva n.º 2002/92/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de Novembro de 2002: “1. Os Estados-Membros devem prever sanções adequadas no caso de uma pessoa exercer a actividade de mediação de seguros ou de resseguros sem estar registada para esse efeito num Estado-Membro (...). 2. Os Estados-Membros devem prever sanções adequadas em relação a empresas de seguros ou de resseguros que utilizem os serviços de mediação de seguros ou resseguros de pessoas que não estejam registadas para esse efeito num Estado-Membro”.

do art. 78.º, caso continuem a exercer a actividade de mediação sem estarem devidamente registados.

Ainda no âmbito do regime transitório, queremos somente deixar uma palavra final para referir a nossa estranheza perante o teor do art. 99.º, que se refere à aplicação no tempo do regime sancionatório, no plano processual, mas também no próprio plano substantivo. Distingue-se entre as contra-ordenações em relação às quais já se encontra em curso um processo contra-ordenacional e as contra-ordenações em que tal não se verifica. Se o processo ainda não tiver sido instaurado, determina o n.º 1 do art. 99.º que às contra-ordenações tipificadas no novo diploma que correspondam às contra-ordenações previstas no Decreto-Lei n.º 388/91 é aplicável o disposto no presente decreto-lei, sem prejuízo da aplicação da lei mais favorável. Se já houver processo, o n.º 2 do art. 99.º indica que continua a ser aplicada aos factos neles constantes a legislação substantiva e processual anterior, sem prejuízo da aplicação da lei mais favorável.

Deste regime, um tanto ou quanto confuso, só tem real utilidade a parte em que se dispõe que nos processos já iniciados continua a aplicar-se a lei processual anterior, pois é o único segmento em que há um desvio ao regime geral de aplicação imediata da lei processual nova (art. 5.º do C.P.P., aplicável por remissão do art. 41.º, n.º 1, do R.G.C.O.). Quanto ao resto, nomeadamente no que diz respeito ao direito substantivo, o resultado determinado pelo art. 99.º é o mesmo a que se chegaria por aplicação das regras gerais, que são, todavia, muito mais claras e precisas: a punição da contra-ordenação é determinada pela lei vigente no momento da prática do facto ou do preenchimento dos pressupostos de que depende; e se a lei vigente ao tempo da prática do facto for posteriormente modificada, aplicar-se-á a lei mais favorável ao arguido (art. 3.º, n.ºs 1 e 2, do R.G.C.O.).