

## IMPUGNAÇÃO DAS DECISÕES CONTRAORDENACIONAIS EM ANGOLA CHALLENGE OF CONTRAORDINATIONAL DECISIONS IN ANGOLA

ISSN: 2595-8704. DOI: 10.29327/2323543.25.1-25

Adão Adriano António<sup>1</sup>

### RESUMO

Urge a necessidade de aprovação do ante - projecto da Lei das Contra - Ordenações e da sua implementação, para sanar e melhor aplicar o regime contra - ordenacional no nosso país , onde ainda convivem crimes e contravenções (no código penal) e contra - ordenações, como infracções, que podem ocorrer no nosso sistema jurídico. No presente artigo será analisado a impugnação judicial das decisões como direito de auto - tutela e garantia constitucional, de que se socorre a parte que se sente lesada diante da sanção administrativa ou jurisdicional. Angola conheceu, por isso, grandes viragens políticas, com a substituição violenta de classes governantes e profundas transformações do sistema político – constitucional. Diante desta distinção os crimes económicos seriam punidos apenas criminalmente com sanções (prisão ou multa) e seriam da competência exclusiva dos Tribunais e as infracções contra - ordenacionais punidas com coima, que podem ser aplicadas e decididas por um órgão ou ente administrativo.

**PALAVRAS-CHAVES:** impugnação; constituição; julgamento; tribunal.

### ABSTRACT

There is an urgent need to approve the preliminary draft of the Law on Misdemeanors and its implementation, to remedy and better apply the misdemeanor regime in our country, where crimes and misdemeanors (in the criminal code) and misdemeanors still co-exist, as infractions, which can occur in our legal system. In this article, the judicial challenge of decisions will be analyzed as a right to self-protection and constitutional guarantee, which will help the party who feels aggrieved in the face of an administrative or jurisdictional sanction. Angola has therefore experienced major political changes, with the violent replacement of ruling classes and profound transformations of the political – constitutional system. Given this distinction, economic crimes would only be punished criminally with sanctions (imprisonment or fine) and would be the exclusive jurisdiction of the Courts and administrative infractions would be punished with a fine, which can be applied and decided by an administrative body or entity.

**KEYWORDS:** objection; constitution; judgment; court.

<sup>1</sup> Doutorando em Ciências Jurídico-Criminais na Faculdade de Direito da Universidade do Museu Social de Argentina; Mestre em Direito Judiciário (Ciências Jurídico Processuais) pela Escola de Direito da Universidade do Minho Braga-Portugal; Curso de Extensão Universitária, em Direito Judiciário, pela Faculdade de Direito da Universidade Gregório Semedo em cooperação com a Escola de Direito da Universidade do Minho-Portugal; Curso de Extensão Universitária, em Ciências Jurídico Criminais pela Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto em cooperação com a Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra-Portugal; Licenciado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto- Angola. **E-MAIL:** Adoadrianoantonio@hotmail.com

## INTRODUÇÃO

O Direito das Contra-ordenações, surgiu na Alemanha do pós-guerra com a publicação da Lei de Simplificação do Direito Penal Economico, tendo como precursor **Eberhard Schmidt (1949)**, que passou assim a diferenciar qualitativamente crimes e contra-ordenações.<sup>2</sup>

Enquanto o Direito Penal visa proteger com as suas incriminações os valores ou bens fundamentais da comunidade, isto é, aqueles interesses primários sem cuja observância a vida em sociedade não seria possível, por sua vez, o direito Contra-ordenacional tutela interesses ou valores não fundamentais que não lesam bens jurídicos<sup>3</sup>.

Eberhard Schmidt dividiu as infrações em crimes ou “*delitos de justiça*” e delitos administrativos ou “*contra-ordenações*”.<sup>4</sup>

Diante desta distinção os crimes económicos seriam punidos apenas criminalmente com sanções (prisão ou multa) e seriam da competência exclusiva dos Tribunais e as infracções contra-ordenacionais punidas com coima, que podem ser aplicadas e decididas por um órgão ou ente administrativo.

A Lei Sobre o Regime Geral das Contra-Ordenações, prevê no artigo 3º, que será “contra-ordenação todo o facto ilícito, que preencha um tipo legal ao qual se comine em coima”, sendo ela aplicada às pessoas colectivas públicas ou privadas (art.º2º) e às pessoas singulares.

Para Tiago Azevedo Direito Contra-ordenacional, “*consiste num ramo de Direito público sancionatório de incidência coletiva geral, que tem como finalidade a tutela de valores sociais não fundamentais para a comunidade e pune as condutas ilícitas e*

*tendencialmente censuráveis que colidam com aqueles valores, realizados com culpa por sujeitos de cariz tendencialmente privado, através de sanções, de carácter principal e acessório*”.<sup>5</sup>

Ainda para este autor, devemos entender o Regime Geral das Contra-Ordenações no âmbito do direito contra-ordenacional, por ser uma das fontes normativas mais relevantes.

Neste contexto, foram surgindo outros regimes gerais de contra-ordenações, como é o caso da Lei-Quadro das Contra-ordenações Ambientais, código dos valores mobiliários, Direito Contra-ordenacional Tributário.

No trabalho em apreço será espelhado como as pessoas a quem são aplicadas as coimas podem recorrer das decisões administrativas, colocando em pratica o seu direito de defesa consagrado constitucionalmente.

Vamos nos debruçar sobre o modelo ou tipo de defesa que deve ser aplicada e como ela deve ser executada, bem como o papel dos tribunais perante tal ilícito e sua resolução pelos poderes administrativos ou jurisdicionais.

No presente trabalho será analisado a impugnação judicial das decisões como direito de auto-tutela e garantia constitucional, de que se socorre a parte que se sente lesada diante da sanção administrativa ou jurisdicional.

Diante disto, observaremos o modo como a decisões são impugnadas, quem tem competência para impugnar, qual o objecto a ser impugnado, bem como o tribunal competente para decidir da impugnação.

A impugnação, por ser um direito fundamental, quando não a encontramos na lei das contra-ordenações, procuramos outras disposições que poderão ser subsidiárias para suprir lacunas e com isso resolvermos as questões que podem ser apresentadas á autoridade administrativa ou ao tribunal, conforme o caso.

## EVOLUÇÃO DA ORDEM JURÍDICA CONTRA-ORDENACIONAL EM ANGOLA

<sup>2</sup>-Tiago de Azevedo in Lições de Direito das Contraordenações, pg. 15

<sup>3</sup>Trecho da aula ministrada pela Dra. Luzia no mestrado em Direito Penal, UCAN, 2022

<sup>4</sup>Augusto Silva dias-Rui Soares Pereirain Direito das Contra-Ordenações, pg. 21

<sup>5</sup>Idem Tiago Azevedo, pg.30

## BREVES CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS

A história de Angola passa por vários modelos de sociedades vividas por toda humanidade, desde a comunidade primitiva aos nossos dias.

Podemos mesmo afirmar com segurança, que a história de Angola, de comunidades, mas também geográficas, políticas, económicas e sociais, sofreu profundas transformações vividas antes e depois da constituição desta nação.

Angola conheceu, por isso, grandes viragens políticas, com a substituição violenta de classes governantes e profundas transformações do sistema político-constitucional.

Por outro lado, também não nos é aconselhável fazer qualquer estudo científico sobre Angola, sem nos associarmos à Portugal, por essas razões históricas.

Antes de Portugal conhecer Angola, o nosso território estava dividido em vários reinos. O rei de cada circunscrição era entendido como Comandante exclusivo da mesma. Era o rei que definia e assegurava os destinos do ordenamento jurídico de cada reino. O rei era a pessoa iluminada dessa estrutura local e corporativa.

Através da administração por ele estabelecida e dirigida, na qualidade de absoluto detentor de todos os poderes, regulava toda a sua nação em diversas dimensões, ao ter um exército seu.

Naquele domínio, as atuações da administração régia não estavam ainda subordinadas ao ordenamento jurídico tal como se entende actualmente, na medida em que, aquelas situações não pertenciam à ordem jurídica escrita, mas tão somente ao direito não escrito. Assim, caso os súbditos violassem a ordem da administração régia, não estavam a praticar um ilícito, mas uma desobediência, não havendo por isso ainda uma dicotomia entre Direito Penal e um autêntico Direito Administrativo Policial.

É bem verdade que, antes da colonização, as várias regiões do nosso país, então constituídas em reinos, também foram crescendo, como aconteceu com as demais partes do mundo, nos âmbitos demográfico, político, económico e social.

Com a concentração cada vez mais dos poderes régios sempre que eram estabelecidas novas administrações estaduais naqueles reinos, se fortalecia a função administrativa, esta adquiria e desempenhava novo papel em cada comunidade, tendo como finalidade primordial a defesa e a promoção dos valores de cada reino.

Entretanto, Portugal, um país natural da Europa Central, em 1482, ainda no regime régio, conheceu Angola, em pleno século XV, quando pela primeira vez Diogo Cão atracou na Ponta do Padrão, na foz do rio Zaíre, no actual município do Soyo, província do Zaíre.

Inicialmente, Portugal veio com uma política de convivência mútua, com plena irmandade, conforme assumiu-se com o então Rei do Congo.

Porém pouco tempo depois, Portugal iniciou com a colonização de Angola, pondo de parte as relações comerciais e de evangelização dos nativos.

Nós, devemos ter presente que foram os portugueses que trouxeram a escrita e, conseqüentemente, o direito escrito, para os nossos reinos de então.

Quando Portugal descobriu os nossos territórios no que diz respeito ao direito, já estava muito influenciado pelas ideias alemãs<sup>6</sup>.

Em Portugal a discussão se circunscrevia na distinção entre Direito Penal e o Direito Penal de Polícia, debate iniciado no princípio do século XVI que se estendeu até ao início do século XIX.<sup>7</sup>

A ideia fulcral que pairava no reino de Portugal era de que a finalidade do Estado consistia na defesa da liberdade e não na promoção da cultura ou da

<sup>6</sup>Revoluções, Política Externa e Política de Defesa em Portugal Sec.XIX-XX

<sup>7</sup>Idem

moralidade. Para os portugueses, ao contrário do que se sucede com o crime, a infração de polícia releva na entidade perante o Estado e não na justiça.

Em consequência, com essa tese, sempre no seguimento das ideias idas da Alemanha, as infracções de polícia eram tidas como acções ou omissões impostas ou proibidas por causa do perigo para a segurança e para a ordem jurídica, isto do sec. XVI até 1822.

Porém, em Portugal, nesse início do séc. XIX, em 1810 ocorreu uma revolução em que o regime político foi substituído por república. Em seguida o artigo 1º, do código penal de Portugal de 2010, estabelecia uma divisão tripartida das infracções, nomeadamente Contravenção, Delito e Crime, vigorando assim até a ocorrência de outra revolução liberal, em 1834 encabeçada pela rainha Maria II, por meio de uma guerra civil, no intuito de instalar-se um Estado de Direito Formal.

Esta revolução trouxe grandes viragens para Portugal, daí que aos 26 de Maio de 1834, no fim da guerra civil, com a fuga do rei D. Miguel, depois da Convenção de Évora-Monte, se deu início ao reconhecimento dos direitos fundamentais das pessoas físicas, como influência da revolução francesa.<sup>8</sup>

Com a referida revolução o código penal português de 1834 a 1842, adotou uma classificação bipartida entre Contravenção e Crime.

No domínio do direito ficou vincado que as infracções que são consideradas ilícitos penais em determinado momento, podem no futuro vir a ser ilícitos administrativos, ou vice-versa<sup>9</sup>.

Foi neste período que em Portugal surge pela primeira vez o conceito de contravenção, como infração administrativa, ao lado do crime como infração penal, concepção que durou até 1842.

De 1842 a 1856, Portugal numa nova ordem constitucional, preparava o seu terceiro Código Penal, que apenas foi publicado aos 10 de Dezembro de 1852.

Neste Código o sistema infraccional voltou a ser tripartido, dividindo-se em crimes, delitos e contravenções. Aos crimes era aplicável a pena de morte, a pena de prisão e o degredo; aos delitos eram aplicáveis a reclusão e a multa e às contravenções a reclusão policial e a multa leve.

No contexto temporal do Código Penal de 1852, o conceito amplo de contravenção derivava da falta de cumprimento ou preenchimento de uma obrigação resultante de um contrato, de uma promessa ou de uma palavra de honra.

O preenchimento de um tipo contravençional ocorria através da prática, por acção ou por omissão, de um acto punível com contravenção.

A previsão da contravenção estava pensada para garantir a paz, tranquilidade pública, assim como a segurança dos cidadãos.

Portugal, em 1886, concebeu o seu quarto Código Penal, que esteve em vigor em Angola até 2021, que consagrou como infracções duas realidades constituídas em crimes ou delitos e contravenções. Neste Código, crime ou delito “*é o facto voluntário declarado punível pela lei e considera-se contravenção, o facto voluntário punível, que unicamente consiste na violação, ou na falta de observância das disposições preventivas das leis e regulamentos, independentemente de toda a intenção maléfica*”, assim consta das disposições combinadas dos art.º 1º e 3º, do referido Diploma Legal.

Estas figuras infraccionais foram concebidas no Código Penal de 1886, e vigoraram em Angola por longos anos, independentemente dos regimes políticos. Passaram pela revolução de 5 de Outubro de 1910, que instituiu a República em Portugal, a revolução de 28 de Maio de 1926, que deu origem ao Estado Novo em 1933, a revolução de 25 de Abril, de 1974, que viria a conceder a independência de Angola a 11 de Novembro de 1975, e todas as transformações políticas ocorridas em Angola de 1975 a 2021, respectivamente.

<sup>8</sup>Idem

<sup>9</sup>Idem

Porém, o Código Penal de Angola, aprovado pela Lei n.º 38/20, voltou a consagrar como infracções penais o crime e a contra-ordenação, vide art.º 8º e 142, deste Diploma Legal.

A contra-ordenação foi introduzida em Angola pela Lei n.º 19/22, de 7 de Julho, onde convive com as infracções criminais e contravencionais.

## CONCEITO E NATUREZA JURIDICA DO DIREITO DAS CONTRA-ORDENAÇÕES

O Direito das contra-ordenações, sempre se dispôs aos regimes políticos, que tinham o poder de alargar os restringir as garantias dos cidadãos diante da administração, no que dizia respeito a actividade administrativa.

O art.º 3º, da Lei n.º 19/22, de 7 de Julho, define contra-ordenação como “*todo o facto ilícito, que preencha um tipo legal ao qual se comine uma coima*”.

Este conceito que constitui uma definição formal, embora possa ser considerada minimalista, é essencialmente pragmática, porque procura fornecer ao aplicador uma opinião isenta de dúvidas.

Mas ele também resolve o problema da definição material do ilícito uma vez que o legislador no referido art.3º, da LRGCO inclui este requisito nas normas, evitando qualquer dúvidas aos leitores, e aos aplicadores do direito.

Congratulamo-nos igualmente com o facto de o legislador enunciar neste conceito o princípio da legalidade, segundo o qual não haverá contra-ordenação se o facto a subsumir não for punível mediante coima em lei anterior à prática do mesmo, vide art.º 5º, da LRGCO, assim sucedendo igualmente quando a sucessão de infracções envolve outro tipo de ilícito, como é o caso criminal ou contravencional, vide art.º 24 e 25, ambas da LRGCO.

## NATUREZA JURÍDICA

Este ramo de direito tem natureza público sancionatório geral, defendido por Augusto **Dias** e Rui **Pereira**, ao afirmarem que o Direito das Contra-Ordenações é “*um ramo do Direito Público de carácter punitivo ou sancionatório*” por estar destinado à punição de todas as infracções sociais de pequena gravidade, contrariamente ao direito penal que é um ramo com natureza público sancionatório limitado, porque este só combate infracções dirigidas contra valores fundamentais da sociedade.

Da conjugação dos art.º 2º e 9º da LRGCO, podemos dizer que o direito das contra-ordenações, tem aplicação às infracções de natureza sancionatória praticadas por pessoas singulares, pessoas colectivas públicas, pessoas colectivas privadas e às associações sem personalidade jurídica.

## DO PROCESSO CONTRA-ORDENACIONAL

O procedimento contra-ordenacional é uma sucessão de actos ordenados a fim de decretar uma decisão contra-ordenacional, com efeitoabsolutório ou condenatório.<sup>10</sup>

O processo contra-ordenacional procede de forma diferente ao processo penal, este tem por fim como sanção uma pena ou multa, enquantoque aquele tende a ser célere, tem por fim uma coima como sanção principal que pode ser pecuniária ou não pecuniária.

Cabe a autoridade administrativa o impulso processual, salvo nos casos de ocorrer um concurso entre contra-ordenação e crime, passando o impulso ao Ministério Público.

Em contra-ordenações o procedimento contra-ordenacional, pode tramitar nos seguintes casos:

**A.** Ocorrência de uma infracção contra-ordenacional, praticada por um ou mais arguidos;

<sup>10</sup>Tiago de Azevedo, pg244

**B.** Ocorrência de duas ou mais infracções contra-ordenacionais, praticadas por um ou mais arguidos, estando as autoridades perante a necessidade de conhecer e decidir um concurso contra-ordenacional;

**C.** Ocorrência simultânea de infracção ou infracções contra-ordenacionais e criminais praticada (s), por um ou mais arguidos, encontrando-nos, num e noutra caso perante concurso de infracções contra-ordenacionais e criminais.

Para os autores **Augusto Dias** e **Rui Pereira**, o processo contra-ordenacional, divide-se em fase administrativa e fase judicial e para os mesmos este processo é “*eminente administrativo*”. **Tiago Azevedo**, discorda daquela posição pois para ele, esta divisão leva-nos a crer que o processo contra-ordenacional é contínuo e dá uma “*aparência de continuidade dinâmica, como se a decisão de aplicação da coima precisa-se de uma sentença para ser executória*”, temos que ter em atenção que a referida fase judicial é facultativa, dependendo de impugnação ou interposição de recurso para chegar a esta fase, salvo havendo concurso entre contra-ordenação e crime, em que a fase judicial se impõe desde a recepção da acusação pelo tribunal.

### COMPETÊNCIA DA AUTORIDADE ADMINISTRATIVA

O regime geral das contra-ordenações instituído pelo legislador angolano, Lei n.º 19/22 de 7 de Julho, já referida, dispõe que na forma do processo contra-ordenacional, é de competência das autoridades administrativas a aplicação das coimas e sanções acessórias, quando ocorram infracções contra-ordenacionais de forma singular ou em concurso, conforme o art.º 40.º, tendo assim natureza patrimonial. As mesmas são responsáveis para aplicar as referidas sanções sempre que se verifique a consumação de uma

contra-ordenação na sua área de jurisdição, nos termos do art.º 41.º, 43.º, e serão resolvidos subsidiariamente no regime do Procedimento Administrativo os conflitos de competência entre várias autoridades administrativas, conforme art.º 44, da referida lei.

### IMPUGNAÇÃO DAS DECISÕES NA FASE DE INSTRUÇÃO REALIZADA PELAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS

Na fase administrativa vigora o princípio do inquisitório, cabendo às Autoridades Administrativas a instrução do processo ao tomarem conhecimento dos ilícitos contra-ordenacionais, mediante queixa ou por participação remetida pelas autoridades policiais ou por agentes de fiscalização, como previsto no art.º 54 da LRGCO.

Os actos praticados pelas entidades administrativas são meramente funcionais, digo, são “actos funcionalmente administrativos de conteúdo sancionatório ou de conteúdo para-sancionatório”.<sup>11</sup>

Durante a investigação e instrução, sempre que ocorram violações contra direitos e interesses fundamentais, o Ministério Público, no âmbito da sua competência de autoridade de fiscalização genérica da legalidade estabelecida no art.º 186º, da CRA, o arguido ou qualquer terceiro com direito de defesa, poderão fazer uso dos meios de impugnação previstos no n.º 5º do art.º 40º, 69º e 73º, todos da CRA.

Durante a fase de investigação, com a participação e as provas recolhidas, as autoridades podem decidir em arquivar o processo, aplicar uma coima ou uma admoestação, como sanção, como previsto nos art.º 59º, e n.º 2º, do art.º 62, ambos da LRGCO.

### IMPUGNAÇÃO DAS DECISÕES FINAIS DAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS

A decisão aplicada pela autoridade administrativa competente pode ser impugnada judicialmente pela parte que se sentir lesada ou

<sup>11</sup>Trecho da aula ministrada pelo professor Mário Monte, Mestrado de Direito Penal, UCAN, 2023

injustiçada nos termos do n.º 1 do art.º63º da LRGCO,devendo-se notificar o arguido por intermedio de seu representante da decisão que sobre ele recai.

Diante disso, como compete à autoridade administrativa, a aplicação das coimas e sanções acessórias, ocorrendo violações de direitos ou interesses fundamentais aos arguidos ou de terceiros, à impugnação contra decisão sancionatória é aplicável a legislação que regula o Código do Procedimento Administrativo.

Por isso, os impugnantes poderão fazer uso dos art. º235º à 264º, todos da Lei n.º 31/22 de 30 de Agosto, lei que aprova o Código do Procedimento Administrativo.

Estamos aqui a falar de recurso contra:

**A.** Decisões, despachos e medidas da administração que destinem a preparar a decisão final de arquivamento da contra-ordenação, por falta de prova ou por falta de arguido, que colidam com direitos e interesses das pessoas nos termos previstos nos art.º 63º, 1ª parte, da LRGCO;

**B.** Decisões, despachos e medidas da administração que se destinem a preparar a decisão final ou aplicação das coimas e outras sanções acessórias, que colidam com direitos ou interesses das pessoas, vide 2ª parte, do art.º 63;

**C.** Decisões, despachos e medidas tomadas pela administração no decurso do procedimento contra-ordenacional, que indeferiu requerimentos de nomeação de defensor oficioso, vide n.º 3, do art.º 61º;

**D.** Decisões, despachos e medidas administrativas tomadas no decurso do processo, que neguem advogados ou defensores indicados pelos arguidos nas suas procações forenses, n.º 1 e 2, do art.º 61º da LRGCO.

Nas alíneas a) à d), referimo-nos de impugnação de decisões interlocutórias proferidas pela administração, na tramitação do procedimento contra-ordenacional.

Mas, também não podemos nos esquecer que, as decisões de mérito, proferidas pelas mesmas autoridades, no final do processo, condenem ou absolvam, igualmente são recorríveis ao tribunal, nos termos dos n.º 3;4, final e n.º 2, todos do art. 66 da LRGCO e 235º a 264º, do CPA.

## IMPUGNAÇÃO DAS DECISÕES NA FASE JUDICIAL

### NOÇÃO DE IMPUGNAÇÃO, EM SENTIDO AMPLO E EM SENTIDO RESTRITO OU TÉCNICO JURÍDICO

Impugnar significa reclamar, protestar, contestar, confrontar, tomar ou sair em defesa. O nosso ordenamento jurídico, depõe de instrumentos e meios que “auxiliam” na resolução de litígios, dando o direito à todos de impugnarem as decisões das quais não se conformam.

Temos por impugnação em sentido amplo, o meio pelo qual se contesta ou se opõe diante de uma decisão ou ideia concreta da parte adversária, expondo os motivos da falta de concordância, mediante provas. Contestam-se “questões intrínsecas no processo jurídico, sejam elas objectos, argumentos ou decisões”. (Cachimbombo,2021)

Em sentido restrito, impugnação é o acto de assumir uma contrariedade pela parte insatisfeita, em relação a outra, na esfera jurídica, nos marcos da lei, no modo em que a pessoa que se defende venha a impedir a procedência junto da instituição judiciária, que a acção do lesante do seu direito se realize com sucesso. (Cachimbombo,2021)<sup>12</sup>

No sentido tecnico-juridico, a impugnação é um veículo consagrado constitucionalmente, e pelas demais normas vigentes no país que estão à disposição dos sujeitos processuais para contestarem com razoabilidade e fundamentarem as matérias de facto e de direito a fim

<sup>12</sup>Hermenegildo Cachimbombo in, Manual dos Recursos no Direito Processual Civil Angolano,3ªed.

de terem as pretensões atendidas a seu favor, prevalecendo os seus direitos e garantias fundamentais.

Mário Monte afirma que a impugnação, própria ou imprópria, são tratados para o mesmo acto processual. Tiago Azevedo refere-se à impugnação judicial ao recurso em sentido próprio. O legislador, na visão deste autor, ao dizer recurso em sentido amplo, abrange a impugnação judicial e os subsequentes recursos jurisdicionais.<sup>13</sup>

Por ser a regra de impugnar decisões judiciais, os recursos ordinários têm como intuito o “controlo” da aplicação do direito ao caso concreto de uma decisão não transitada em julgado, tem efeito devolutivo ou suspensivo e são apreciados por um órgão jurisdicional hierarquicamente superior que devem corrigir injustiças ou ilegalidades.

Em contra-ordenações, nos termos do art.º 63º da LRGCO, é impugnável toda decisão, despachos e medidas tomadas pelas autoridades administrativas que diverjam ou colidam com direitos ou interesses de uma das partes durante o processo.

Nos termos do n.º 4º, do art.º 66º da LRGCO, quando houver impugnação de decisões sancionatórias por contra-ordenação, será aplicada a legislação que regula o Contencioso Administrativo.

No corpo do mesmo artigo, vemos que são subsidiárias às normas do Procedimento Administrativo, o Código Penal (regime substantivo) e o Processo Penal (adjectivo) em casos contrários ou que não resulte da LRGCO.

Por serem aplicadas as normas do Código de Processo Penal, a impugnação pode ser apresentada mediante requerimento, escrito em idioma nacional (português), devidamente fundamentada com motivos e conclusões alegadas, nos termos do art.º 475, do referido diploma legal, contado após recebida a notificação.

Ao aplicar o Contencioso Administrativo, o prazo para impugnar, conta-se a partir da data da notificação, nos termos do art.75º.

Finda a fase administrativa, com a interposição do recurso de impugnação da decisão, tem início a fase judicial que é a etapa dos recursos de impugnação onde se deslumbra a garantia judicial, sendo esta mormente facultativa.

Pelo princípio da tutela jurisdicional, efectiva-se a garantia constitucional de acesso aos tribunais para defesa dos direitos e resolução de conflitos, conforme dispõe o artigo 29.º da CRA.

Diferente da fase administrativa, na fase judicial a parte que alega não concordar com a decisão, exerce o seu direito de reclamação como garantia constitucional com a impugnação, como meio de defesa nos Tribunais. Nesta fase é permitida ao lesado/arguido e às pessoas com interesses afectados impugnar a decisão da autoridade administrativa.

O artigo 67 da CRA, consagra o direito a todos os meios de defesa e de recurso à todos que pretendam ter os seus litígios, injustiças ou actos processuais viciados resolvidos.

Nos termos do art.º 7º da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, qualquer pessoa que se encontre ou se sinta prejudicada, pode recorrer à um tribunal competente/imparcial para que a sua causa seja revista.

**Paulo Albuquerque** (2022), comenta que o acesso ao tribunal garante a que se tenha o direito de uma audiência equitativa, garantia de contraditório para equidade do processo, que o lesado seja tido como inocente, prevalecendo a presunção de inocência até trânsito em julgado.

Apesar das decisões serem impugnáveis mediante reclamação ou recurso, em contra-ordenações faz-se mediante recurso de impugnação, que dividem-se segundo **Tiago Azevedo** em recursos de decisões

<sup>13</sup>Tiago de Azevedo in, Lições de Direito das Contraordenações

funcionalmente administrativas e recursos de decisão judicial.

**Ângelo Matusse**, comenta que ao recorrer aos tribunais, está implicado o exercício do uso dos instrumentos de defesa existentes num Estado de Direito, mas que o recurso não é o único meio de realização de justiça<sup>14</sup>.

Com a interposição do recurso, os sujeitos processuais impulsionam o direito e garantia fundamental de ter acesso ao tribunal, em que colocarão as razões de facto e de direito que justificam a medida, bem como o pedido do que se pretende<sup>15</sup>.

Ficou definido pela LRGCO, que a impugnação de decisões sancionatórias por contra-ordenação, aplica-se a legislação que regula o Contencioso Administrativo.

Subsidiariamente, o Contencioso Administrativo, nos seus art.º 65 e n.º 1 e art.º 67, determina que são impugnáveis actos administrativos, sejam eles de eficácia externa, actos materialmente administrativos de qualquer autoridade não integrada na administração bem como actos materialmente administrativos de entidades privadas que actuem ao abrigo de normas de direito administrativo.

Nesta ordem, temos:

- A.** Impugnação resultante da omissão do dever de decidir, art.69º CPCA;
- B.** Impugnação de acto meramente confirmativo, art.70º CPCA;
- C.** Impugnação de acto ineficaz, art.71º CPCA;

A interposição do recurso de impugnação judicial, faz-se com a sua apresentação à autoridade administrativa recorrida, que se posicionará e decidirá em revogar a aplicação da coima ou remeterá o processo ao Ministério Público junto do Tribunal que tem competência para o devido tratamento legal.

Ao se fazer presente o recurso, o juiz decide o caso em audiência de julgamento ou mediante despacho

simples, sem oposição do Ministério Público e do arguido, como previsto na al.b) n.º 2, do art.º 65 LRGCO.

Para **Tiago Azevedo**, as decisões e medidas tomadas em despachos, são comunicadas as pessoas interessadas, enquanto que as medidas impugnáveis notificam-se.

Pelo n.º 2, do art.º 60 do CPCA, a citação dos órgãos da administração faz-se mediante entrega de carta registada, ofício, via electrónica e por contacto pessoal do funcionário com o citando.

Assim temos na fase judicial ou de recursos:

- A.** Impugnação da decisão sancionatória- recurso ordinário da decisão contra-ordenacional;
- B.** Impugnação judicial da decisão para-sancionatória- recurso ordinário interlocutório: quando lesa interesse do recorrente em casos de busca ou apreensão de bens. Esta decisão não é mera preparação de decisão final, não cabe recurso ordinário;
- C.** Impugnação da decisão administrativa relativa a custas: não cabe pagamento de taxa de justiça no âmbito de decisão contra-ordenacional, pelo que é impugnável quando se estabelece liquidação ou pagamento da referida taxa que exceda à alçada do tribunal ad quem, cabendo assim recurso;

Recurso ordinário do despacho de indeferimento liminar: o juiz verifica se a impugnação preenche todos os requisitos, ao ser aceite e por configurar um despacho-sentença que pode pôr fim ao processo ao transitar em julgado, cabe recurso do despacho de indeferimento;

- A.** Recurso ordinário da sentença;
- B.** Recurso ordinário da decisão judicial interlocutória;
- C.** Recurso ordinário da sentença para melhoria da aplicação do direito ou promoção da uniformização da jurisprudência;
- D.** Recurso extraordinário de uniformização da jurisprudência;

<sup>14</sup>Comentários a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos e do Protocolo Adicional, pg 485ss

<sup>15</sup>José Carlos dos Reis Coelho, Direito de Defesa no Processo de Contra-Ordenação

## E. Recurso de revisão.

As impugnações/recursos, aqui apresentados têm efeito devolutivo ou suspensivo sempre que a validade ou eficácia dos actos subsequentes depender na sua essência daquele recurso que afeta ao acto recorrido.

Segundo **António Dantas**, as medidas cautelares em contra-ordenação são impugnáveis, pois em geral, as medidas cautelares “são formas de acção administrativa enquadradas pelas normas relativas ao procedimento administrativo, decorrem de decisões administrativa-acto administrativo- e estão sujeitas às formas de impugnação típicas do Contencioso Administrativo”.<sup>16</sup>

Devemos lembrar que estes actos são funcionalmente administrativos, como já mencionado, visto que as decisões tomadas pela administração no âmbito da sua função jurídico-sancionatoria objetiva prevenção geral e especial.

Por existir a proibição da reformatio in pejus, o juiz não pode alterar a decisão que foi aplicada pela administração a fim de prejudicar o arguido, este segundo o mesmo autor “, não pode ser surpreendido por uma sanção concretamente mais gravosa, sem conseguir posteriormente apresentar novos argumentos”.

A proposta de lei das contra-ordenações, no capítulo IV, referente aos recursos e processos judiciais, descreve de forma clara como deve ser feita a impugnação.

Não obstante ter mantido algumas normas ou regras, traz como novidade por exemplo, o prazo de 30 dias para interposição de recurso, o regime de recurso, âmbito e efeito.

### LEGITIMIDADE PARA IMPUGNAR

Sendo a impugnação/recurso de impugnação uma forma pelo qual se provoca a reapreciação da decisão

<sup>16</sup>António Leonel Dantas in, Direito Processual das Contraordenações

<sup>17</sup>Promoção de provas, participação em audiência, apresentar autos ao juiz/retirada de acusação

pela autoridade administrativa, para dirimir inconformidades ou injustiças, são legítimos o arguido ou seu defensor, bem como a pessoa contra a qual se dirigem, para lançar mão da referida acção depois de notificadas da decisão, devendo apresentar por escrito a fundamentação e suas conclusões do que deve ser apreciada.

Neste sentido **António Dantas** (2022), reforça que “as conclusões da motivação são uma das partes estruturais da fundamentação, sintetizando e objectivando os motivos de discordância do recorrente face à decisão impugnada”.

Ao alegar na fundamentação, o recorrente deverá descrever detalhadamente e de forma clarificada a não concordância da decisão que sobre ele recai, devendo indicar meios de prova, testemunhas e outros documentos se necessário for<sup>17</sup>.

Além do arguido, pode o Ministério Público ter legitimidade para impugnar, como acontece no recurso ordinário da sentença, recurso ordinário da sentença para melhoria da aplicação do direito ou promoção da uniformização da jurisprudência, recurso extraordinário de uniformização de jurisprudência, recurso de revisão.<sup>18</sup>

No âmbito do Processo do contencioso Administrativo, não fugindo à regra, tem legitimidade para impugnar nos termos do art.º 32 “o titular de um interesse directo, pessoal e legítimo, designadamente por ter sido lesado pelo acto nos seus direitos ou interesses legitimamente protegidos”; o Ministério Público, as Pessoas Colectivas Privadas, os titulares de direito de acção popular e de petição, Pessoas Colectivas Públicas, Órgãos Administrativos, Presidentes de órgãos Colegiais, pessoas e entidades com legitimidade activa.

### A. RENÚNCIA À IMPUGNAÇÃO

Ao serem notificados da decisão, as partes ou uma delas, podem renunciar ou não recorrer da decisão proferida, dispondo tanto sobre a impugnação, como

<sup>18</sup>Tiago Azevedo in, seminário da Ordem dos Advogados, Lisboa

sobre os seus fundamentos. Esta renúncia pode ser geral (alcançando toda decisão ou fundamentos de impugnação) ou parcial (se abrange uma parcela da decisão, dos fundamentos ou algumas das partes da acção), pressupondo a disponibilidade da parte tanto sobre a própria impugnação, como sobre os seus fundamentos.

Quando apresentada a renúncia, a impugnação não será admitida, fazendo com que o Tribunal a rejeite, excepto quanto a fundamentos disponíveis, pelo que, a renúncia “*nunca pode afastar a faculdade de impugnar uma decisão com base num fundamento indisponível*”.

## B. CADUCIDADE DA IMPUGNAÇÃO

As impugnações das decisões judiciais estão sujeitas a prazos peremptorios, implicando desta forma a sua caducidade, sendo que:

C. Devem ser deduzidas e interpostas a contar da data da comunicação que neste caso “*reveste a forma de notificação*” ou desde o momento da tomada de conhecimento da decisão; conforme o n.º 2 do art.º 52º, LRGC e art.º 475, CPP

D. A decisão proferida torna-se definitiva se não for impugnada.

## COMPETENCIA DO TRIBUNAL

A nossa Constituição confere o acesso ao direito e aos tribunais para todo o cidadão, que se sinta lesado, para defesa dos seus direitos e interesses, prevalecendo o princípio da tutela jurisdicional efectiva.<sup>19</sup>

São os tribunais comuns em regra que têm competência para conhecer da impugnação e do recurso da decisão administrativa no processo de contra-

ordenações, por este ser um direito sancionatório como lesiona Paulo Albuquerque<sup>20</sup>.

Para tomada de decisão, medidas e conhecer do recurso/impugnação é competente o tribunal da região em que se consumou a infração contra-ordenacional, ou se praticou o último acto de execução ou o último acto de preparação em caso de punibilidade dos actos preparatórios, como previsto no art.º 61 do RGCO.

Em concurso de contra-ordenações, será competente o tribunal incumbido de processar qualquer das contra-ordenações.

Se houver concurso de crime e contra-ordenação, será competente a sala dos crimes para provimento, como previsto no n.º 1º do art.º 45º, 46, ambos da LRGC

Cabe ao Ministério Público a promoção do procedimento junto do tribunal, que após recepção dos autos pelo juiz, este por sua vez poderá aceitar ou rejeitar o recurso por meio de despacho liminar, o que dará início ao processo contra-ordenacional.

## LEI SUBSIDIARIA

Como podemos ver, de forma clarificada, tanto o Código do procedimento administrativo, tanto o Código de Processo Penal, podem ter normas subsidiarias para o Regime Geral das Contra-Ordenações, como resulta do art.º 66º, da Lei n.º 19/22, de 7 de Julho.

No entanto Tiago Azevedo relata que a regra é que as normas do procedimento administrativo não são aplicadas apenas em situações excepcionais.

No caso de concurso de contra-ordenação e crime, seguiremos as normas de Impugnação previstas no código de processo penal, pelo que será competente a sala dos crimes para referida tramitação.

<sup>19</sup>Art.29º, CRA-“ A todos é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência dos meios económicos”.

<sup>20</sup>O mesmo é defendido pela Lei n.º 29/22 de 29 de Agosto, Lei Organica Sobre a Organização e Funcionamento dos Tribunais de Jurisdição Comum

Por ser um processo de carácter dinâmico com sucessões de actos, os seus mecanismos de interposição (impugnação/recurso), são remédios para sanar erros ou injustiças. Podem ser, mediante requerimento dirigido ao juiz de garantias na forma de habeas data, contradita, recursos (fase de instrução preparatória e contraditória), contestação, réplica, articulados supervenientes, recurso ordinário e extraordinário, acareação, contradita, habeas data entre outros (fase de julgamento), vid art. 287, 288, 295, CPP.

Nesta senda, segundo **Simas Santos** e **João Simas Santos**, os recursos (das decisões que o admitem) podem ser interpostos para o Tribunal da relação como para o Supremo Tribunal.

O recurso interposto por um dos recorrentes aproveita aos demais, quando interposto contra um dos arguidos, não se estende aos outros em caso de comparticipação.

Nesta esfera, são também interpostos recursos ordinários de inconstitucionalidade quando tenham natureza incidental restritos como previsto nos art. 936º, da Lei n.º 3/08, de 17 de Junho- Lei Orgânica do Processo Constitucional, que tem por objecto corrigir sentenças dos demais tribunais que:

- A.** recusem a aplicação de qualquer norma com fundamento em inconstitucionalidade;
- B.** apliquem norma cuja constitucionalidade tenha sido suscitada durante o processo;
- C.** apliquem norma já anteriormente julgada inconstitucional pelo Tribunal Constitucional;
- D.** recusam a aplicação de normas com fundamento na violação pela mesma de uma convenção internacional de que Angola seja parte.

É competente para conhecer deste recurso a câmara criminal do Tribunal Constitucional.

A Lei n.º 29/22 de 29 de Agosto, que regula a organização dos Tribunais, na al.d), do art.69, delega competência a sala do contencioso administrativo, fiscal e aduaneiro, para julgar impugnações em processos de contra-ordenações.

Nos termos da al.b), nº1 do art.º1º, al.a), nº2 do artº 3º, da lei 33/22, é competente a sala do contencioso administrativo, fiscal e aduaneiro do Tribunal de Comarca, dirimir litígios concernentes a impugnação de actos administrativos, não obstante, o CPCA no art.º 58, que trata destas espécies de processos, falar de processos de impugnação de actos administrativos e de processos de impugnação de contra-venção ou transgressão administrativa, nas al. b) e c).

O mesmo diploma, no seus art. 130 e 131, na forma de tramitação dos processos especiais, no que refere a impugnação das decisões das sanções por transgressão, remete ainda à Lei das Transgressões administrativas. Ao remeter para a referida lei, o diploma está a contrariar o art.º 67º, da LRGCO, que revoga a Lei 12/11, de 16 de Fevereiro, lei que tratava das transgressões administrativas.

Podemos ver que, a norma do contencioso administrativo, trouxe uma espécie de controvérsia, ao tratar na sua ordem a questão das transgressões, o que nos faz entender que foi um lapso do legislador, visto que a referida norma entrou em vigência depois da Lei Sobre o Regime Geral das Contra-Ordenações.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante a pesquisa sobre o tema, podemos verificar que as normas sobre contra-ordenações evoluíram e têm se desenvolvido ao longo dos tempos.

O Processo Contra-Ordenacional, na sua fase declaratória, finda com a decisão contra-ordenacional em sentido restrito, após o termo do prazo de impugnação judicial.

O normal é que a decisão final, em sentido amplo, tenha o seu carácter contra-ordenacional, independentemente de resultar de um órgão da administração ou do tribunal.

O importante também, é que o acto praticado pela administração, no combate daquelas actuações que surjam nas comunidades como infracções as regras por

elas impostas, sejam sempre consideradas decisões interlocutórias ou finais válidas e eficazes, por serem legítimas e por obedecerem a lei, no seu sentido amplo.

Por estar em constante transformação, é novo em algumas realidades como é o caso de Angola, que apesar de ter o Código Penal, Código de Processo Penal, Código de Processo do Contencioso Administrativo e o Código de Procedimento Administrativo, como subsidiários, ainda não está uniforme em alguns aspectos como é a questão da impugnação e ainda o uso de “transgressões/contravenções para se referir a contra-ordenação.

Urge a necessidade de aprovação do anteprojecto da Lei das Contra-Ordenações e da sua implementação, para sanar e melhor aplicar o regime contra-ordenacional no nosso país, onde ainda convivem crimes e contravenções (no código penal) e contra-ordenações, como infracções, que podem ocorrer no nosso sistema jurídico.

Importante, finalmente que as decisões que sejam tomadas, no âmbito contra-ordenacional, emanadas tanto das autoridades administrativas, tanto dos tribunais convençam todos os cidadãos e todas as instituições, pela sua lisura e justeza.

## REFERÊNCIAS

**ALBUQUERQUE**, P.A. *Comentário da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos e do Protocolo Adicional*. Universidade Católica Editora. 2020

**ALBUQUERQUE**, P.A. *Comentário do Regime Geral das Contraordenações: à luz da Constituição da República, da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*. Universidade Católica Editora. 2ª ed. 2022.

**BONIFACIO**, M.F. **SARDICA**, J.M. **RAMOS**, R. **CEREZALES**, D.P. **OLIVEIRA**, P.A. **MARTINS**, F. **RATO**, V. *Revoluções, Política Externa e Política de Defesa em Portugal Séc. XIX-XX*. Cosmos. 2008.

**COELHO**, J.C.R. *O Direito de Defesa no Processo de Contra-Ordenações*. Dissertação de Mestrado, Universidade Lusíadas de Lisboa, 2016

**DANTAS**, A.L. *Direito Processual das Contra-ordenações*. Almedina. 2023

**DIAS**, A. S& **PERERIRA**, S.R. *Direito das Contra-Ordenações*. Almedina. 2ª ed. 2022.

**LUMBRALES**, N.B.M. *Sobre o Conceito Material de Contra-ordenação*. Universidade Católica. 2006.

**MONTE**, M.F. *Direito das Contra-Ordenações: Prolegómenos*. Aedum. 2011

## LEGISLAÇÃO:

Constituição Da República De Angola, Escola Editora, 2010.

Lei n.º 39/20, de 11 de Novembro, que aprova o Código De Processo Penal.

Lei n.º 33/22, de 1 de Setembro, que aprova o Código De Processo do Contencioso Administrativo.

Lei n.º 31/22, de 30 de Agosto, que aprova o Código Do Procedimento Administrativo.

Lei n.º 19/22, de 7 de Julho, Lei sobre o Regime Geral das Contra-Ordenações.

Lei n.º 29/22 de 29 de Agosto, Lei Orgânica Sobre a Organização e Funcionamento dos Tribunais de Jurisdição Comum.