

O DIREITO SANCIONATÓRIO PÚBLICO ENQUANTO BISSETRIZ (IMPERFEITA) ENTRE O DIREITO PENAL E O DIREITO ADMINISTRATIVO – A PRETEXTO DE ALGUMA JURISPRUDÊNCIA CONSTITUCIONAL

*Miguel Prata Roque*¹

ABSTRACT: Nowadays, public punitive powers cannot be restrained inside the exclusive borders of Criminal Law. On the contrary, it can be found a growing apparatus of sanctioning powers that are directly exercised by the public administration in order to assure the binding effect of the rule of law. Accordingly, the public administration assumes its role as a guardian of that rule of law, if necessary through the appliance of public sanctions that go without the need of a previous jurisdictional decision. Those public sanctions go from the imposition of pecuniary penalties, passing by disciplinary measures, to the compliance of administrative measures such as the deprivation of certain rights that may be submitted to an enabling administrative procedure. As those measures tend to be divided into an administrative phase and a jurisdictional one, it is crucial to benefit from the rules and principles of each branch of law – Criminal Law and Administrative Law. In summary, the Public Sanctioning Law tends to appear as a refurbished and intricate melting-pot of criminal and administrative solutions that must be carefully pondered in order to face the specificities of each specific situation.

SUMÁRIO: § 1. Um conceito amplo de Direito Sancionatório Público. § 2. O dualismo funcional entre o Direito Penal e o Direito Administrativo. § 3. A tipologia: sanções contraordenacionais, sanções disciplinares, sanções financeiras e sanções administrativas “*stricto sensu*”. § 4. Em especial, o ilícito contraordenacional: “*contraordenações por natureza*” (ou “*originárias*”) e “*contraordenações por descriminalização*” (ou “*supervenientes*”). § 5. As garantias administrativas na fase procedimental. § 6. As garantias contenciosas na fase jurisdicional. § 7. A determinação da jurisdição competente; § 8. Amplitude e medida da sanção. § 9. As normas sancionatórias administrativas em branco. § 10. Cumulação de poderes instrutórios e de poderes de decisão sancionatória.

¹ Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa; Doutor em Ciências Jurídico-Políticas; Assessor do Gabinete de Juízes do Tribunal Constitucional.

§ 1. UM CONCEITO AMPLO DE DIREITO SANCIONATÓRIO PÚBLICO

Não raras vezes, as reflexões juscientíficas sobre o exercício do poder público de tipo sancionatório acabam por enredar-se em querelas apaixonadas – mas, igualmente, estéreis, já que desprovidas de particular utilidade aplicativa² – acerca da natureza predominantemente jurídico-penal ou jurídico-administrativa do mesmo. De um lado da trincheira, sustentam os juspenalistas³ que mesmo os subramos destinados à regulação do exercício de poder sancionatório não penal compartilham e beneficiam do mesmo tipo de garantias próprias da aplicação de normas jurídico-penais, ainda que em menor grau e intensidade. Do outro lado, replicam os jusadministrativistas⁴ (mas também alguns juspenalistas⁵) que a decisão sancionatória (não penal) constitui, ela própria, um ato típico da função administrativa, não podendo deixar de ficar sujeito às regras próprias do procedimento administrativo, bem como às respetivas garantias⁶.

Dúvidas não restam que esse bloco de fontes normativas que dá pelo nome de Direito Sancionatório, em sentido bem amplo, não pode senão ser qualificado como próprio do Direito Público⁷. Sucede, porém, que ele abrange

2 De igual modo, muito crítico quanto às tentativas maniqueístas de gládio doutrinário sobre a natureza jurídico-penal ou jurídico-administrativo do Direito Sancionatório Administrativo, ver Nieto, 2005: 23-24. Em sentido próximo, especificamente sobre um certo abandono do estudo dogmático do Direito Contraordenacional, colocado numa “terra-de-ninguém”, que medeia os campos onde se entrincheiram jusadministrativistas e juspenalistas, ver Pereira da Silva, 2009: 296.

3 Beleza dos Santos, 1945: 43-47; Faria Costa, 1988: 347-367; Jescheck/Weigend, 2002: 50; Vilela, 2013: 22 e 243-255.

4 Mourgeon, 1967: 129, § 94; Parada Vázquez, 1972: 41-93; Fischer, 1972: 214; Rougevin-Baville, 1972: 273; García de Enterría, 1976: 399-430; Delarue, 2001: 14; Sauvé, 2001: 16; Degoffe, 2001: 27; Deguergue, 2001: 83; Thieß, 2002: 7; Huergo Lora, 2007: *passim*; Gomes, 2008: 6-7 e 12.

5 Em boa verdade, Figueiredo Dias (cfr. 2001: 154) enquadra o “Direito Contraordenacional” enquanto subramo do “Direito Administrativo Sancionatório”, excluindo-o do âmbito do “Direito Penal”. Tal não deve ser de estranhar. Já muito antes, James Goldschmidt, um dos principais percussores do estudo do “Direito Sancionatório Público” havia acentuado essa miscigenação entre “Direito Penal” e “Direito Administrativo”. Assim, ver Goldschmidt, 1902: *passim*; Idem, 1905: 16. Em sentido idêntico, sustentando a autonomização do Direito Administrativo Sancionatório, ver Erik Wolf, 1930: 560-563; Delmas-Marty & Teitgen-Colly, 1992: *passim*.

Negando-lhe a natureza de “ato administrativo” e qualificando-o como “ato jurisdicional”, em sentido material, no que concerne as decisões em matéria contraordenacional, ver Ferreira Antunes, 1997: 41.

6 Em sentido contrário, negando que a decisão administrativa sancionatória possa ser qualificada como um “ato administrativo”, mas sem que logrem afastar (de modo algum) a sua evidente materialidade jurídico-administrativa, ver Ferreira Antunes, 1997: 157; Costa Pinto, 1997: 81.

7 Atualmente, a cisão entre Direito Privado e Direito Público afigura-se apenas como tendencial, coexistindo inúmeras teorias explicativas dos seus traços distintivos essenciais. Assim, ver Duguit, 1901: 18; Caetano, 1943: 35; Rivero, 1953: 289; Marques Guedes, 1954: 129; Bullinger, 1968: 115; Prosper Weil, 1977: 31;

todas as expressões de exercício de poder sancionatório, cometido a órgãos de pessoas coletivas públicas (ou privadas⁸) encarregues da prossecução de funções públicas, sejam elas jurisdicionais ou administrativas. Entre essas manifestações de poder sancionatório destaca-se, sem margem alguma para dúvidas, o exercício do poder punitivo penal. Mas o exercício da ação, perseguição e punição penal não esgota a panóplia de poderes sancionatórios públicos⁹. Com ele convivem ainda: *i*) o “*poder sancionatório contraordenacional*”; *ii*) o “*poder sancionatório disciplinar (público)*”; *iii*) o “*poder sancionatório financeiro*”; e *iv*) o “*poder sancionatório administrativo*”, em sentido estrito.

Daí que possa – e deva – falar-se, com toda a propriedade, num verdadeiro e autónomo ramo de Direito Sancionatório Público.

A etimologia latina do vocábulo “*sanção*” (ou do respetivo verbo, “*sancionar*”) permite-nos alcançar melhor a natureza e o sentido dos próprios poderes envolvidos no seu exercício. A “*sanctio*” correspondia, por conseguinte, a um prescrição normativa impositiva, tanto podendo ser encarada como sinónimo de “*lei*”, de “*ordenação*” ou de “*punição*”. Para mais, a “*sanctio*” derivava do vocábulo “*sanctus*”, que traduzia a ideia de algo “*sacrado*” ou “*inviolável*”¹⁰. Ora, de acordo com a cultura pagã clássica, a referência ao sagrado (e às suas múltiplas divindades) tanto era empregue como forma de justificar um “*castigo*”, como pretendia traduzir uma ideia de “*recompensa*” – o que, mais tarde, deu origem à

Zuleeg, 1982: 390; Santamaría Pastor, 1991: 54; Hörster, 1992: 33; Bull, 1993, 45; Maurer, 1994: 47; Estorninho, 1999: 152-153; Leisner, 2007: 42-43; Schröder, 2007: 215-218; Nogueira de Brito, 2010: 45-46; Paes Marques, 2010: 335; Colaço Antunes, 2012: 504-505.

8 Com efeito, uma “*conceção (meramente) subjetivista*” da função administrativa – nos termos da qual aquela só poderia ser prosseguida por órgãos pertencentes a pessoas coletivas públicas – encontra-se, hoje, definitivamente ultrapassada. Pelo contrário, a função administrativa é agora prosseguida quer por pessoas coletivas públicas, quer por pessoas coletivas privadas, munidas de uma “*posição de supremacia jurídica*”, funcionalizada à “*prossecução e satisfação de necessidades coletivas*”. Destacando a abertura ao exercício de poderes administrativos, por parte das pessoas coletivas privadas, ver Santamaría Pastor, 1991: 949-950; Otero, 1995: 49-64; Gonçalves, 2005: 651-784; Fischer-Lescano, 2008: 374-376. Especificamente aceitando que as pessoas coletivas privadas possam ser integradas num “*conceito funcional*” de entidade administrativa dotada de competência sancionatória, ver Lampe, 2006: § 6; Göhler, 2009: § 2 da nota prévia ao artigo 35.º.

9 Por isso, alguma doutrina tem vindo a demonstrar que o “*poder punitivo*” (ou “*ius puniendi*”) do Estado se desdobra, de tal modo que pode ser prosseguido quer pelos “*tribunais*” – em regra, no âmbito do Direito Penal –, quer pela “*administração pública*”. Assim, ver Lozano Cutanda, 1990: 394; Delmas-Marty & Teitgen-Colly, 1992: 7; Moderne, 1993: 77; Dellis, 1997: 19; Domínguez Vila, 1997: 26-29; Cano Campos, 2001: 248; Bajo Fernández, 2002: 6690; Madureira Prates, 2005: 25; Alejandro Nieto, 2005: 85-94. Assinalando esta multiplicidade de “*sanções administrativas*”, em sentido amplo, ver Paliero & Travi, 1988: 91; Rougevin-Baville, 1972: 259-261; Maryse Deguegue, 2001: 81; Robert, 2001: 90; Quastana, 2001: 145; Huergo Lora, 2007: 137.

10 Agostino, 1958: 308; Dias José, 1991: 41.

noção romano-cristã de “*redenção*”, mediante expiação dos pecados cometidos. Pode, portanto, intuir-se que a “*sanção*” (ou “*sanctio*”) corresponde a uma via de reestabelecer o respeito social/comunitário por algo que deve ser “*sagrado*” e “*inviolável*”, mediante a sujeição do infrator a uma “*punição*”. O reestabelecimento da ordem pública (e das prescrições normativas) obtém-se, assim, por via do exercício de poderes sancionatórios públicos¹¹.

Ora, essa garantia do respeito pelo bloco de normatividade vigente em cada local e momento histórico não fica exclusivamente dependente da previsão e condenação dos agentes de eventuais ilícitos a uma punição de tipo penal, em especial, através da sujeição a uma pena privativa da liberdade pessoal. Pelo contrário, os Estados de Direito Democrático – em homenagem ao princípio da proporcionalidade – têm vindo a consolidar uma estrutura multifacetada de sanções tendentes à garantia do cumprimento do bloco de normatividade vigente¹².

§ 2. O DUALISMO FUNCIONAL ENTRE O DIREITO PENAL E O DIREITO ADMINISTRATIVO

A garantia da força conformadora de qualquer bloco de normatividade (de âmbito nacional, internacional ou transnacional) tanto pode ser prosseguida através de um “*método preventivo*”, que opera antes da ofensa à normatividade instituída, como mediante um “*método repressivo*”, que intervém após a ocorrência de uma violação da legalidade democrática. Habitualmente, tem-se preconizado uma cisão entre o Direito Administrativo e o Direito Penal¹³, precisamente com base na recondução do primeiro a um “*método preventivo*” de efetivação do bloco de normatividade, enquanto o segundo interviria apenas, “*a posteriori*”, face a um ataque consumado (ou meramente tentado) ao bloco de normatividade democraticamente instituído¹⁴. A administração

11 Associando a “*sanção*”, enquanto efeito desagradável (e, portanto, penoso), à violação de um comando normativo prescritivo de determinada conduta, ver Zanobini, 1924: 2; Frosali, 1971: 47; García de Enterría, 1976: 399; Sousa e Brito, 1983/84: 112; Tullio Padovani, 1985: 56; Paliero & Travi, 1988: 2; Moderne, 1993: 101-102; Oliveira Ascensão, 1995: 53; Kelsen, 1999: 24.

12 Assim, já se pronunciava Beza dos Santos, 1945: 49. Em sentido idêntico, mais recentemente, Robert, 2001: 90; Quastana, 2001: 145; Huergo Lora, 2007: 137; Pinto de Albuquerque, 2001: 12; Sousa Antunes, 2001: 652.

13 Registando esta tendencial (mas hoje ultrapassada) distinção entre o Direito Administrativo e o Direito Penal, ver Marques Guedes, 1956: 100-102; Foucault, 1975: 111; Dias José, 1991: 39; Hassemer, 1996: 324; Degoffe, 2001: 30; Caetano, 2004: 1150; Sérvulo Correia, 2006: 98; Pereira da Silva, 2009: 274.

14 Acentuando esta cisão entre um “*método repressivo*” e um “*método preventivo*”, ainda que numa perspetiva algo particular, há quem preconize que a sua distinção deveria assentar numa lógica de contraposição entre “*dano*” (que prevaleceria nos “*delitos penais*”) e “*perigo*” (que seria uma característica

pública preveniria eventuais desrespeitos à normatividade vigente, adotando medidas de “*polícia administrativa*” que não só difundissem os parâmetros de conduta a adotar pelos indivíduos, mas que dificultassem igualmente a sua violação, conduzindo-os a uma observância voluntária dessa normatividade¹⁵. Os tribunais criminais (e os demais órgãos de polícia criminal) perseguiriam e sancionariam condutas, ativas ou omissivas, que violassem essa mesma normatividade vigente.

Várias razões militam, hoje, contra esse entendimento simplista.

Em primeiro lugar, os “*fins das penas*” já há muito deixaram de cingir-se à mera repressão ou retorsão dos agentes de condutas ilícitas. Bem pelo contrário, hoje tornou-se consensual que as sanções penais visam, antes de tudo o mais, efeitos de “*prevenção geral*” ou de “*prevenção especial*”¹⁶. A simples ameaça de sanção penal logra, assim, motivar os potenciais infratores para a adequação das suas condutas aos comandos normativos vigentes em cada local e momento histórico. Não pode, portanto, afirmar-se que as normas sancionatórias penais se circunscrevam a um momento subsequente à prática da infração, antes sendo decisivas enquanto instrumento de conformação das condutas dos particulares ao bloco de normatividade vigente. Daqui nasce, aliás, uma necessidade imperiosa de equacionar diversos problemas relacionados com o “*concurso*” de normas sancionatórias de natureza diversa¹⁷, visto que as suas finalidades preventivas correm o risco de conflitar entre si.

Em segundo lugar, o legislador tem vindo a cometer à administração pública inúmeros poderes de supervisão e de sancionamento de condutas ilícitas já

dos “*delitos de policía*”. Assim, ver Feuerbach, 1847: 46-47; Beleza dos Santos, 1936: 255-256; Costa Andrade, 1980-81: 87-88; Marques da Silva, 1983: 1281-1283; Nieto, 2005: 182-185; Huergo Lora, 2007: 153-156; Vilela, 2013: 43.

15 García, 1983: 15; Marcello Caetano, 2004: 1150; Vilela, 2013: 43.

16 Com efeito, a lógica de humanização do Direito Penal, com a acentuada perda de peso doutrinário, jurisprudencial e social das “*teorias retribucionistas*” – bem potenciada pela consolidação das conquistas decorrentes do constitucionalismo liberal [cfr. Roxin, 1981: 43] –, contribuiu para que, gradualmente, as “*teorias preventivas*” – inspiradas por Feuerbach e Liszt – ganhassem ascendente enquanto justificativas dos “*fins das penas*”. Sobre a dimensão de “*prevenção geral*” – ou seja, de efeito dissuasor sobre toda a comunidade jurídica –, ver Roxin, 1973: 8; Radbruch, 1997: 319; Jescheck/Weigend, 2002: 78; Correia, 2004: 47 e 88; Naucke, 2004: 24; Figueiredo Dias, 2009: 51. Sobre a noção de “*prevenção especial*” – particularmente dirigida a dissuadir o próprio agente do crime –, ver Palma, 1994: 38; Jescheck/Weigend, 2002: 78; Correia, 2004: 82; Naucke, 2004: 30; Figueiredo Dias, 2009: 53-54.

17 Entre inúmeros outros, sobre a “*proibição de ‘bis in idem’*”, relativamente à cumulação de processos penais e procedimentos sancionatórios de tipo administrativo, ver Arroyo Zapatero, 1983: 9-46; Nolte, 1991: 1407-1436; Degenhart, 1999: 1855-1859; Pérez Manzano, 2002: *passim*; Nieto, 2005: 475-524; Huergo Lora, 2007: 436-440; Prata Roque, 2009: 437-444; Schmidt-Aßmann, 2011: 1-28.

praticadas, transformando o Direito Administrativo num complexo normativo de repressão de condutas ilícitas¹⁸. Este fenómeno resulta de inúmeros fatores: *i)* procura de descongestionamento dos tribunais criminais, libertando-os de “*bagatelas penais*” ou mesmo de outros ilícitos socialmente significativos¹⁹; *ii)* aproveitamento dos recursos e das habilitações técnicas da administração pública, com vista ao combate de ilícitos dotados de uma maior tecnicidade²⁰; *iii)* necessidade de respeito pelo “*princípio da proporcionalidade*”, através da reserva da intervenção penal para situações reveladoras de uma maior intensidade da ilicitude intrínseca ao ato²¹.

Em terceiro lugar, esta ambivalência espelha-se ainda na circunstância de os serviços policiais do Estado funcionarem, à vez, quer enquanto “*entidades administrativas*” – na sua qualidade de “*forças de segurança*” –, quer enquanto “*órgãos de polícia criminal*”²². Esta cumulação de funções não pode (nem deve) ser menorizada. Com efeito, cabe às “*forças de segurança*” uma tarefa diária de interpretação e de aplicação dos comandos normativos, selecionando que condutas concretas devem enquadrar-se na categoria de “*ilícitos criminais*” ou de meros “*ilícitos administrativos*”, em sentido amplo²³.

Importa, portanto, conhecer os circunstancialismos históricos que contribuíram para esta progressiva cisão entre Direito Penal e Direito Administrativo,

18 Nos dias que correm, também a função administrativa compartilha o exercício de verdadeiros poderes repressivos, que são exercidos em momento posterior à violação do bloco de normatividade. Com efeito, o fenómeno de privatização dos serviços públicos acarreta consigo uma diametral atribuição de poderes de regulação e de supervisão das atividades (materialmente) administrativas prosseguidas por sujeitos privados que, no limite, envolvem o exercício de poder sancionatório público, com vista a repor o respeito pela normatividade democrática. Assim, ver Mourgeon, 1967: *passim* e, em especial, 129; Fischer, 1972: 221-222; Rougevin-Baville, 1972: 258; Silva Sánchez, 1999: 150-155; Sauvé, 2001: 17; Degoffe, 2001: 30; Nieto, 2005: 33; Huergo Lora, 2007: 138-143; Teixeira, 2009: 107-108.

19 Domínguez Vila, 1997: 20; Ferreira Antunes, 1997: 25-26; Nuno Lumbrals, 2006: 39-44; Gageiro, 2009, 68; Pereira da Silva, 2009: 272; Vilela, 2013: 61. De modo mais rigoroso, Lobo Moutinho demonstra que o surgimento de outros subramos do Direito Sancionatório Público não se limita a coletar tipos de ilícito de natureza bagatela penal, antes assumindo uma autonomia dogmática face aos tipos de ilícito penais. Assim, ver Lobo Moutinho, 2008: 28.

20 Sauvé, 2001: 17-18; Pereira da Silva, 2009: 276.

21 Feuerbach, 1847: 46; Costa Andrade, 1980-1981: 92; Idem, 1985: 86-87; Silva Dias, 2008: 578-580 e 757-760; Sousa Antunes, 2011: 652.

22 Assinalando esta dualidade bipolar das “*forças de segurança*” – que tanto agem ao abrigo do Direito Administrativo como ao abrigo do Direito Penal –, ver Guedes Valente, 2004: 15-21; Machete, 2007: 658-660; Prata Roque, 2009: 396-398.

23 Sobre os limites do aproveitamento de prova obtida no decurso de procedimentos administrativos sancionatórios, para efeitos de processo penal, ver a n.r. 101.

enquanto instrumentos de garantia do cumprimento do bloco de normatividade instituída. O “*Estado de Polícia*” (ou “*Polizeistaat*”) surge entre o séc. XVIII e meados do séc. XIX, constituindo ainda um modelo organizativo intercalar ou de transição entre a Monarquia Absoluta e o Estado Liberal de Direito. Ele assentava, em simultâneo, quer no exercício de um “*monopólio coercivo*” (“*zwangsmonopol*”), típico do absolutismo esclarecido, quer na garantia das liberdades individuais, sob a influência do dever de preservação do “*bem comum da Humanidade*”²⁴. Este conceito originário de “*polícia administrativa*”²⁵ não só corresponde a uma atuação pública com vista à garantia da “*ordem pública*” e da “*segurança pública*”, mas também engloba o efetivo exercício de poder coercivo²⁶, contra o perigo que as atuações isoladas dos indivíduos representavam para a manutenção da ordem e da segurança²⁷; se necessário, mediante o exercício de “*poder sancionatório público*”²⁸. Na sua génese, o “*Polizeistaat*” exige do indivíduo a contenção das suas condutas com reflexo na comunidade, impondo-lhe um dever de não perturbação da “*boa ordem da coisa comum*”²⁹. Sempre que tal dever não é acautelado, a administração intervém coercivamente, repondo o respeito pela ordem pública. E isto sem que seja sequer necessária uma intervenção de âmbito jurídico-penal³⁰.

24 A expressão pretende agregar várias terminologias empregues pela doutrina jusadministrativista e jusinternacionalista, mas que, no fundo, se resumem a uma ideia comum. Com efeito, ela foi sucessivamente apelidada de “*benção e poder de um Povo*” (“*Glückseligkeit und Macht eines Volkes*”) – Justi, 1759: 22-29 –, de “*necessidade da vida comum dos povos*” (“*necessità della vita comune dei popoli*”) – Fedozzi, 1901: 52 – e de “*bom estado (ou ordem) da coisa comum*” (“*guter stand/ordnung des Gemeinwesens*”) – Mayer, 1982: 3, 11 e 19 ou, mais recentemente, de “*nonum commune suprema lex*” – Zacharias, 2011: 569.

25 Para o efeito do presente estudo, reporto-me exclusivamente à noção de “*polícia administrativa*” (“*verwaltungs polizei*”), dela excluindo a sua vertente de “*polícia judicial*” (“*gerichtliche polizei*”), tão bem traduzida na conhecida clivagem francesa entre “*lois de police*” e “*lois de sûreté*”, que, mais tarde, viria a provocar a cisão entre Direito Administrativo Sancionatório e Direito Penal. Como é evidente, o conceito amplo de “*polícia*” abrangeria igualmente os meios civis e penais de manutenção da ordem e da segurança públicas; aspetos que, porém, não abordarei em detalhe, atenta a finalidade da presente dissertação. Distinguindo aquelas duas dimensões do conceito amplo de “*polícia*” e restringindo-se ao estudo da “*polícia administrativa*”, ver Laferrière, 1854: 416-422; Mayer, 1982: 3 e 15-16; Garrido Falla, 1953: 13; Idem, 1959: 34-41; Vedel & Devolvé, 1958: 1058-1059; Debbasch, 1978: 62-63; Laubadère, Venezia & Gademet, 1994: 745-746; Durand, 2005: 193-195.

26 Berg, 1804: 1-29; Mayer, 1982: 85-181; Garrido Falla, 1953: 11 e 14; Idem, 1959: 21-32.

27 Berg, 1804: 1-7; Laferrière, 1854: 415; Mayer, 1982: 8; Raneletti, 1908: 286; Garrido Falla, 1953: 11; Debbasch, 1978: 60-61; Laubadère, Venezia & Gademet, 1994: 743-745.

28 Nieto, 2005: 26.

29 Mayer, 1982: 11; Raneletti, 1908: *passim*.

30 O que, em simultâneo, tem a vantagem de dispensar uma intervenção mais gravosa – porque privativa da liberdade pessoal – sobre a esfera jurídica do cidadãos, mas incrementa o risco de desrespeito pelos

Porém, progressivamente, aquela noção desdobra-se³¹ em “*polícia de segurança*” (“*Sicherheitspolizei*”), assente num mero dever da administração de conteúdo passivo³² – a quem cabia manter apenas manter o respeito pela propriedade privada e pela segurança –, e “*polícia de prosperidade*” (“*Wohlfahrtspolizei*”), à qual vem associado um dever ativo de promoção das condições necessárias ao progresso humano. Ainda que esta última distinção venha a lançar dúvidas acerca da intensidade e universalidade do exercício de poder coercivo³³, certo é que a ideia de polícia administrativa radicava numa declaração unilateral de vontade, emitida pela administração em virtude de um vínculo de subordinação, por força da qual o administrado fica vinculado a adequar a sua conduta a uma prescrição individual obrigatória, sob pena de constrangimento ao seu cumprimento forçado³⁴.

Sintomática dessa cisão entre Direito Penal e Direito Administrativo foi a progressiva autonomização das “*lois de police*” face às “*lois de surêté*”. Usualmente

direitos e garantias pessoais, na medida em que não beneficia da especial proteção conferida pelas garantias de tipo jurídico-penal. Notando que as “*normas sancionatórias administrativas*” conferem menores garantias do que as “*normas penais*”, ver Huergo Lora, 2007: 156 e 165-167.

31 Mayer, 1982: 4-5; Soares, (s.d.): 18-21; Garrido Falla, 1953: 14; Laubadère, Venezia & Gademet, 1994: 745-746; Durand, 2005: 193-195.

32 Esta distinção encontra-se nitidamente próxima da distinção jellinekiana entre “*status negativus libertatis*” e “*status positivus civitatis*”. Cfr. Jellinek, 1905: 87.

33 Alguma doutrina (Stein, 1870: 43-53) entendia que só subsistia um verdadeiro poder de coação quanto à “*sichersheitspolizei*”, mas não já quanto à “*wohlfahrtspolizei*”. Cfr. Otto Mayer, *Derecho Administrativo Alemán*, 1982: 5 e, em especial, a doutrina citada na n.r. 6; Garrido Falla, 1953: 14.

34 Devo notar, porém, que, na visão mayeriana, o exercício desse poder coercivo (na fase do Estado de Direito) estava longe de corresponder a um “*modelo autoritarista*” puro. Isto porque o mestre germânico distinguiu claramente entre uma “*fase de execução por coação de polícia*” (Otto Mayer, 1982: § 23, 113-139), em que a administração deveria apenas atuar no sentido de conduzir o administrado ao cumprimento de prescrição anteriormente desobedecida (por exemplo, mediante a ameaça de sanções administrativas ou do emprego da força) e uma “*fase de execução por coação direta*” (cit., § 24, 141-156), que evidencia um estreito paralelismo com as noções civilistas de “*legítima defesa*” e de “*estado de necessidade*”, por se tratar de uma atuação administrativa imediata, mediante emprego da força, justificada pela defesa do interesse público contra uma ofensa em curso ou contra o perigo de lesão que o ameaça. A principal diferença resulta da circunstância de a “*coação de polícia*” visar a execução de um “*ato administrativo*” já proferido, ao contrário da “*coação direta*”, que dispensa sequer essa anterioridade. A propósito da “*coação de polícia*”, Mayer afirma expressamente: “*O procedimento tem como ponto de partida a ordem, devidamente notificada, de fazer algo. Começa com a ameaça de execução por substituição para o caso de desobediência. (...) É também possível que deva dar-se um prazo para que o indivíduo possa fazer o que se lhe ordenou*” (cit. 129). E, mais adiante: “*O uso da força pode também servir para quebrar a vontade rebelde pelos males que dela resultam. Pode sobretudo aproximar o indivíduo do feito ordenado, de tal modo que a pressão moral que exerce a sensação de força bastará para conduzir ao cumprimento*” (cit., 137).

integradas numa categoria mais ampla de “*leis de ordem pública*”³⁵, elas distinguíam-se por as “*lois de police*” corresponderem a normas tipicamente administrativas³⁶ – pois encarregavam-se da promoção do interesse público, mediante ameaça de emprego de força coerciva –, enquanto as “*lois de sûreté*” se traduziam em normas de natureza penal³⁷ (ou sancionatória pública, em sentido amplo).

Nos dias de hoje, a distinção mais intuitiva entre um e outro ramo jurídico reside na circunstância de, no limite, o Direito Penal poder desembocar na aplicação de uma sanção privativa da liberdade pessoal³⁸, enquanto o Direito Administrativo Sancionatório, em sentido amplo, apenas se circunscreve a outras formas de sanção, que passam pela restrição de direitos fundamentais distintos da liberdade pessoal. Essa constitui, aliás, outra das vantagens deste último tipo de sanções (não penais): o seu caráter não infamante e, assim, a consequente redução do efeito estigmatizador sobre o sujeito sancionado³⁹.

§ 3. A TIPOLOGIA: SANÇÕES CONTRAORDENACIONAIS, SANÇÕES DISCIPLINARES, SANÇÕES FINANCEIRAS E SANÇÕES ADMINISTRATIVAS “*STRICTO SENSU*”

Independentemente da discussão acerca de qual daqueles ramos jurídicos – Direito Penal ou Direito Administrativo – deve ser subsidiariamente aplicável aos procedimentos sancionatórios não penais⁴⁰, certo é que ninguém nega (ou sequer desconhece) que os poderes sancionatórios do Estado (e das demais pessoas coletivas públicas) não se cingem, hoje, à aplicação de penas

35 Em defesa da assimilação das “*lois de police et de sûreté*” a um conceito amplo de “*leis de ordem pública*”, ver, entre muitos outros, Pasquale Mancini, 1874: 296; Laurent, 1881: 154-156; Lainé, 1905: 20-60 e 443-479; Pillet, 1907: 526-528.

Em sentido contrário, considerando que as “*lei de ordem pública*” são de aplicação excepcional, enquanto manifestação de uma reserva do foro, enquanto as “*lois de police et de sûreté*” corresponderiam a normas de aplicação habitual, o que justificaria a sua autonomização face aquelas, ver Aubry, 1901: 239; Bartin, 1930: 252-253; Marques dos Santos, 1991: 760-761.

36 Mattes, 1979: 151-152; Marques dos Santos, 1991: 752.

37 Heinz Mattes, 1979: 151-152; Marques dos Santos, 1991: 752. Em sentido algo divergente, sustentando a inexistência de uma distinção vincada entre “*delitos de polícia*” e “*delitos penais*”, ver Figueiredo Dias, 1984: 264; Vilela, 2013: 37-39.

38 Frank, 1898: 747; Beleza dos Santos, 1945: 42; Mattes, 1979: 173-176; Moderne, 1993: 104-109; Ferreira Antunes, 1997: 40; Pereira da Silva, 2009: 272; Pinto de Albuquerque, 2011: 27; Alexandra Vilela, 2013: 53 e 63.

39 Fazendo nota desta vantagem, ver Beleza dos Santos, 1945: 46; Fischer, 1972: 215; Paliero & Travi, 1988: 22-23; Jean-Marc Sauvé, 2001: 17.

40 Para maior desenvolvimento, ver os §§ 5 e 6 do presente estudo.

privativas da liberdade pessoal, através de um processo jurisdicionalizado desenvolvido perante os tribunais criminais. Não só a emergência de um “*movimento descriminalizador*”⁴¹ conduziu à sedimentação de um regime jurídico específico de verificação e de punição de ilícitos de mera ordenação social (“*sanções contraordenacionais*”), como o paralelismo substantivo das posições que os particulares ocupam em certas situações jurídico-públicas justificou a aplicação de (algumas) garantias penais e administrativas a processos que incorporam o exercício de poderes sancionatórios⁴².

Em suma, sempre que os poderes públicos atuam com vista a impor ónus, encargos ou a exigir a sujeição dos particulares a consequências jurídicas desfavoráveis, decorrentes de comandos normativos públicos, com um intuito de sancionar uma prévia conduta ilícita⁴³, passa a poder traçar-se uma linha comum a várias subespécies de sanções. De onde surge a necessidade de crismar esse regime geral como “*Direito Sancionatório Público*” (não penal). Entre essas várias subespécies, encontram-se: *i*) as “*sanções contraordenacionais*”; *ii*) as “*sanções disciplinares (públicas)*”; *iii*) as “*sanções financeiras*”; e *iv*) as “*sanções administrativas «stricto sensu»*”.

Atenta a natureza sintética do presente estudo, importa apenas precisar os contornos de cada um desses subramos. Indiscutivelmente mais conhecido e mais desenvolvido, num plano juscientífico e jurisprudencial, o “*Direito Sancionatório Contraordenacional*” exhibe, como nenhum outro, a sua intrínseca dualidade, pois tanto convoca a aplicação subsidiária de normas jurídico-penais – quer quanto aos elementos constitutivos da prática de tipos de ilícito contraordenacional, quer ainda quanto à própria tramitação perante os tribunais competentes para aferir da sua impugnação⁴⁴ –, como justifica a

41 Outros preferirão referir-se a uma mera “*despenalização*” de condutas, mas não a uma verdadeira “*descriminalização*”. Representando esta corrente, ver Faria Costa, 1988: 143; Idem, 2010: 44-45; Lozano, 1990: 399, n.r. 13; Paliero, 1985: 383-384; Vilela, 2013: 22. Não vislumbro, porém, a utilidade dessa distinção dogmática, visto que, ocorrendo uma degradação da intensidade desvaliosa do ilícito, não subsistem razões para se negar a ocorrência de uma verdadeira “*descriminalização*”. Pode apenas discutir-se acerca da medida diferenciadora da sanção aplicável, mas não pode negar-se a extinção da norma tipificadora de um crime. A circunstância de o “*conceito material de crime*” poder persistir, na consciência jurídica geral – ainda que degradado em contraordenação – não deve afetar essa conclusão, pois, em estrita homenagem ao “*princípio da legalidade*”, a ausência de positivação do crime não pode senão implicar a cessação de quaisquer efeitos jurídico-penais de condutas que o preenchem.

42 Sauvé, 2001: 19; Ferreira Antunes, 1997: 17.

43 Identificando o “*intuito punitivo*” como conteúdo substantivo das “*sanções públicas*” (não penais), ver Paliero & Travi, 1988: 92; Moderne, 1997: 77-78 e 101-102; Huergo Lora, 2007: 225-234.

44 Pinto de Albuquerque, 2011: 116.

aplicação subsidiária de normas jurídico-administrativas – em especial, na fase administrativa de aferição procedimentalizada tendente a uma decisão acerca da responsabilidade pela prática do ilícito⁴⁵.

Mas deve ainda ter-se presente o “*Direito Sancionatório Disciplinar (Público)*”, que incide sobre os procedimentos de aferição da violação de regras de disciplina e de funcionamento interno dos órgãos e dos serviços da administração pública⁴⁶. Devo notar que, em regra, essa responsabilidade disciplinar não se deve confundir com aquela de tipo juslaboral⁴⁷ – que envolve a violação de ordens e de instruções emitidas pelo empregador ou por um superior hierárquico devidamente legitimado para o efeito –, de cunho privado. O que não significa, porém, que a sujeição de colaboradores de órgãos e serviços públicos a um regime de “*contrato individual de trabalho em funções públicas*” não convoque, igualmente, garantias de audiência e de defesa perante a abertura do

45 Sauvé, 2001: 19; Dantas, 1995: 106; Soares Ribeiro, 2003: 143; Passos, 2009: 253, § 2 do artigo 33.º; Pinto de Albuquerque, 2011: 151-152.

46 Em regra, o funcionamento interno dos serviços públicos (como escolas, hospitais ou outras repartições abertas ao público) é disciplinado por “*regulamentos administrativos*” dotados de mera eficácia interna, que disciplinam os métodos de organização e de funcionamento daqueles, sendo dirigidos aos respetivos funcionários e agentes – conceito de “*regulamentos internos ‘stricto sensu’*”. Sucede, porém, que esses regulamentos podem também disciplinar o próprio modo de conduta dos utentes daqueles serviços, nos contactos que estabelecem com aqueles ou com terceiros sujeitos ao “*poder de supremacia*” daqueles. Ao contrário dos primeiros, estes últimos encontram-se dotados de uma verdadeira eficácia externa, já que afetam a esfera jurídica de sujeitos que não se integram na estrutura organizativa administrativa – conceito de “*regulamentos internos impróprios*”. Questionando a admissibilidade de “*normas sancionatórias públicas*” de fonte meramente regulamentar (mas não acompanhadas de previsão legal), ver García Macho, 1991: 515. Para além destas duas fontes de “*normas sancionatórias disciplinares*”, importa ainda individualizar o papel das “*circulares administrativas*”, que – sob uma capa de meras orientações acerca da interpretação do bloco de normatividade a aplicar, difundidas pelos titulares de órgãos com competência de supervisão hierárquica – acabam por fixar igualdade verdadeiras normas vinculativas da conduta dos funcionários, agentes e utentes dos serviços públicos administrativos (assim, ver Gama, 2011: 157-225). Habitualmente, a violação de normas regulamentares (dos três tipos *supra* identificados) implica a sujeição dos infratores a “*sanções disciplinares (públicas)*”. Sobre o problema do estabelecimento de “*relações especiais de poder*” de matriz sancionatória, como decorrência desses “*regulamentos internos*” que disciplinam a organização e o funcionamento dos serviços públicos administrativos, ver Paliero & Travi, 1988: 53; García Macho, 1991: 515-527; Moderne, 1993: 228-237; Lasagabaster Herrarte, 1994: 219-251; Domínguez Vila, 1997: 238-241. Em defesa de uma configuração do “*Direito Disciplinar (Público)*” enquanto modalidade do “*Direito Sancionatório Público*”, ver Beleza dos Santos, 1945: 112-113; Fischer, 1972: 216-219; Sauvé, 2001: 17; Degoffe, 2001: 29; Freitas do Amaral, 2004: 277-281; Idem, 2008: 223; Neves, 2007: *passim*. Em sentido contrário, cindindo e autonomizando o “*Direito Disciplinar*” do âmbito objetivo do “*Direito Sancionatório Público*”, ver Beleza dos Santos, 1945: 59; Huergo Lora, 2007: 173-186. Em sentido ainda mais intenso, considerando o “*Direito Disciplinar (Público)*” como a via exclusiva de aplicação de “*sanções administrativas*” e, portanto, reduzindo o “*Direito Sancionatório Público*” a uma dimensão endoinstitucional, cingida à manutenção interna da disciplina nos serviços públicos administrativos, ver Mourgeon, 1967: 22, 59 e 75-79.

47 Sobre o tema, ver Sousa Macedo, 1990: *passim*; Palma Ramalho, 1993: *passim*; Idem, 1998: 181-198; Idem, 2001: 399-402; Idem, 2005: 1133-1148; Abranches Pinto, 2009: *passim*.

correspondente processo disciplinar. Porém, o cerne do “*Direito Sancionatório Disciplinar (Público)*” pode encontrar-se na subdivisão entre responsabilidade disciplinar de: *i)* titulares de órgãos⁴⁸; *ii)* funcionários ou agentes da administração pública; *iii)* utentes ou outras pessoas que entrem em contacto com serviços públicos⁴⁹.

Por sua vez, o “*Direito Sancionatório Financeiro*” visa aferir a responsabilidade pela gestão de recursos públicos – financeiros, infraestruturais ou humanos –, por parte de titulares de órgãos ou de agentes da administração pública. Em traços gerais, ela tanto pode decorrer da violação de um “*interesse público nacional*”, como da violação de um “*interesse público transnacional*”. Exemplo do primeiro caso, é a consagração legal da responsabilidade financeira de titulares de órgãos ou de agentes da administração pública, mediante a instauração de procedimentos sancionatórios pelo Tribunal de Contas [cfr. artigo 214.º, n.º 1, alínea *c*], da CRP, e artigos 65.º, n.º 1, e 66.º da Lei do Tribunal de Contas]⁵⁰ ou ainda pelo Tribunal Constitucional⁵¹, no caso do financiamento dos partidos políticos (cfr. artigos artigos 23.º, n.º 1, 24.º, n.º 2, e 33.º, n.º 1, da Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais), que,

48 Friso bem que o âmbito subjetivo dessa “*responsabilidade disciplinar (pública)*” tanto abrange os titulares de “*órgãos administrativos*”, em sentido estrito – ou seja, os que não participam no exercício (criador e inovador) da função política, como poderá abranger igualmente os titulares de “*órgãos políticos*”, desde que estes tenham tomado decisões, no exercício da função administrativa. Quanto aos titulares de “*órgãos políticos*”, não pode – verdadeira e propriamente – falar-se de uma “*responsabilidade disciplinar (pública)*”, mas apenas de uma “*responsabilidade política*” que é aferida por outros órgãos dotados de poderes constitucionais para o efeito ou, no limite, através do exercício periódico, pelos cidadãos, do direito de voto. A circunstância de os presidentes de órgãos políticos de tipo colegial disporem de poderes regimentais (ou legais) para assegurar a condução e disciplina dos trabalhos não implica o exercício de um “*poder sancionatório disciplinar (público)*”, em sentido próprio, mas apenas de um “*poder funcional*”, de tipo eminentemente político, que não permanece sujeito às regras e princípios do Direito Sancionatório Público. Precisamente nesse sentido, ver Moderne, 1993: 155-156. Sobre a relação entre a “*responsabilidade política*” e a “*responsabilidade penal*” – de onde se podem extrair conclusões para efeitos do “*Direito Sancionatório Disciplinar (Público)*”, ver Palma, 1993: 5-8.

49 Andreas Fischer, 1972: 220.

50 Autonomizando o “*Direito Sancionatório Financeiro*” enquanto tipologia do “*Direito Sancionatório Público*”, ver Moderne, 1993: 51-52; Rougevin-Baville, 1972: 264.

51 Por força da Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais, aprovada pela Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, e de acordo com a redação conferida pela Lei n.º 1/2013, de 3 de janeiro, foi atribuída uma “*competência sancionatória financeira*” ao Tribunal Constitucional, de tipo misto. Ou seja, se é verdade que a “*competência de decisão*” foi atribuída a um órgão jurisdicional, certo é que o exercício da mesma é precedido de uma “*competência instrutória*”, de feição técnico-financeira deveras complexa, que é exercida por um órgão administrativo independente – a saber, a Entidade das Contas das Contas e Financiamento Políticos (cfr. artigo 24.º, n.º 2, do referido diploma). Assim sendo, a dimensão jurídico-administrativa deste tipo de poderes sancionatórios encontra-se bem patente nesse procedimento misto de aferição da responsabilidade financeira, que culmina na aplicação de “*sanções pecuniárias*” de natureza não penal.

ainda que assumam a natureza de pessoas coletivas privadas, não deixam de ser qualificados como “associações privadas de interesse constitucional”⁵². Porém, a efetivação dessa responsabilidade não se circunscreve à proteção de “interesses financeiros nacionais”, sendo hoje mais evidente a previsão de mecanismos de garantia dos “interesses financeiros da União Europeia”, que envolve não só a aplicação de “sanções penais”⁵³, mas igualmente a necessidade de reposição de fundos comunitários indevidamente utilizados⁵⁴ e a imposição de sanções pecuniárias pelo cometimento de tais ilícitos.

Por fim, quando ocorre uma restrição de um “direito subjetivo” ou a imposição de um “onus” ou “encargo” a um particular, por decisão unilateral da administração pública, com intuito sancionatório – ou seja, predominantemente destinada à imposição de um sacrifício, como consequência de um incumprimento do conteúdo precativo de um comando normativo –, pode ainda justificar-se a aplicação de regras e princípios próprios do “Direito Sancionatório Administrativo *stricto sensu*”⁵⁵. Esta noção estrita resulta da necessidade de fazer a distinção entre o “Direito Sancionatório Público”, em sentido muito amplo, e o “Direito

52 A doutrina tem acolhido, recorrentemente, esta qualificação jurídica para salientar as funções de índole constitucional prosseguidas pelos partidos políticos, em regime democráticos pluripartidários. Entre outros, ver Rebelo de Sousa, 1984: 522; Olazabal Cabral, 1994: 89; Gomes Canotilho/Vital Moreira, 2010: 692; Morlok, 2000: 12; Miranda, 2010: 1012; Prata Roque, 2012: 294-298.

53 Com efeito, a progressiva comunitarização do Direito Penal, de tipo substantivo, tem assentado na delimitação de bens jurídicos especificamente protegidos pelo Direito da União Europeia, entre os quais figuram os “interesses financeiros” da União a uma boa gestão dos respetivos fundos orçamentais. Ao ponto de já se falar num verdadeiro “Corpus Juris” de feição jurídico-penal. Sobre a proteção penal dos “interesses financeiros” da União Europeia, ver Delmas-Marty, 1997; Angelis, 1998: 221-222; Salazar, 2000: 294-337; Valls Prieto, 2005: *passim*; Ferreira Leite, 2012: 343-366.

54 Essa reposição dos auxílios de Estado concedidos tanto pode ser assegurada através da “revogação” do ato que os concedeu, como mediante “reivindicação jurisdicional”, quando aqueles já tenham sido integralmente transferidos para a posse dos particulares deles beneficiários e estes não procedam à sua devolução voluntária. O Tribunal de Justiça da União Europeia tem vindo a sedimentar esse “dever de restituição” dos montantes indevidamente recebidos. Por todos, ver o Acórdão “Comissão c/ Portugal”, de 26 de julho de 2000, Proc. n.º C-404/97. A propósito do tema, ver Frank Moderne, 1993: 69-73; Huber, 1999: 359-377; Hegels, 2001: 95-100; Quadros, 2004: 531-540; Nieto, 2005: 102; Prata Roque, 2011: 480-493.

55 A mero título exemplificativo, refira-se – pela sua impressividade – o regime sancionatório previsto na Lei do Jogo (aprovada pelo Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de dezembro, de acordo com a redação que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro), que, logo no seu artigo 118.º, n.º 1, distingue e autonomiza expressamente a “responsabilidade administrativa” (prevista nos artigos 119.º a 137.º daquele diploma), que se aplica apenas às pessoas coletivas privadas que exercem funções de concessionários do jogo, e a “responsabilidade contraordenacional” (prevista nos artigos 138.º a 150.º), que se aplica aos funcionários e frequentadores daqueles estabelecimentos concessionados de jogo. Entre essas “sanções administrativas”, podem destacar-se: i) a rescisão ou suspensão da execução dos contratos de concessão (artigos 119.º e 120.º); ii) a imposição de sanções pecuniárias pelo incumprimento de normas prescritivas de condutas (artigos 121.º a 130.º). Trata-se, por conseguinte, de verdadeiras “sanções administrativas *stricto sensu*”, manifesta e expressamente autonomizadas das “sanções contraordenacionais” que, portanto,

Sancionatório Administrativo”, em sentido estrito. Isto porque alguma doutrina especializada⁵⁶ tem optado por empregar esta última designação, como forma de destacar a sua natureza não penal. Estou em crer, porém, que a designação “*Direito Sancionatório Administrativo*”, em sentido amplo também pecaria por falta de uma dimensão verdadeiramente compreensiva ou autoexplicativa. Em boa verdade, apesar de serem aplicadas por órgãos administrativos, as “*sanções públicas não penais*” também não se reconduzem (diretamente) a meras decisões administrativas, antes tendo subjacentes características próprias – históricas e culturais, já impregnadas na consciência jurídica geral – que as individualizam face às “*sanções administrativas stricto sensu*”. Entre estas últimas, importa destacar:

- i) a “*revogação-sanção*”⁵⁷;
- ii) a privação (temporária ou permanente) do exercício de direitos submetidos a um regime de condicionamento ou de habilitação administrativa⁵⁸; e
- iii) a imposição de “*sanções pecuniárias compulsórias*”⁵⁹.

devem estrita obediência às normas procedimentais administrativas e aos princípios gerais de Direito Administrativo. Salientando esta autonomia das “*sanções administrativas*”, ver Beleza dos Santos, 1945: 49-51.

56 Inserem-se nesta linha Domínguez Vila, 1997: *passim*; Cano Campos, 2001: *passim*; Nieto, 2005: *passim*; Huergo Lora, 2007: em especial, 19-29.

57 Não raras vezes, a administração pública recorre ao instituto da “*revogação*” de atos administrativos favoráveis ao particular, motivada por intuítos sancionatórios, designadamente quando estão em causa decisões sujeitas a “*reserva de revogação*” ou a uma “*condição resolutive*” do ato favorável; isto é, quando o beneficiário dessa decisão não cumpre determinada imposição que decorria da lei ou da própria decisão administrativa que removeu o obstáculo ou reconheceu o direito subjetivo de exercício de certa atividade privada – conceito de “*revogação-sanção*”. Como tal, esta tipologia de cessação de efeitos de um ato administrativo nem pode ser qualificada como uma “*revogação anulatória*” – justificada pela verificação da ilegalidade da atuação anterior –, nem tão pouco como uma “*revogação retratatória*” – com fundamento na oportunidade ou no mérito da questão. Bem pelo contrário, ela repousa num terceiro motivo: o intuito punitivo de uma conduta ilícita do beneficiário. Um desses exemplos sintomáticos corresponde ao já *supra* referido poder de rescisão de contratos de concessão de jogo, ao abrigo dos artigos 119.º e 120.º da Lei do Jogo. Sobre esta modalidade de “*sanção administrativa stricto sensu*”, ver Fischer, 1972: 214; García de Enterría, 1976; 319-334; Rougevin-Baville, 1972: 268; Delarue, 2001: 15; Sauvé, 2001: 17; Degoffe, 2001: 28; Memloul, 2001: 38-47; Faugère, 2001: 48-50; Quastana, 2001a: 95-98; Nieto, 2005: 197-198; Huergo Lora, 2007: 319-334; Freitas do Amaral, 2008: 224-227.

58 Entre tais “*sanções administrativas*” podem destacar-se: i) a privação do uso de cheque, em caso de emissão de cheques sem provisão, sem natureza de sanção acessória penal; ii) a inibição de direitos de voto, sem decisão jurisdicional inibitória; iii) a cassação ou suspensão de cédulas profissionais; iv) a cassação ou suspensão de títulos de habilitação vários (ex: licenças de condução, licenças de pilotagem aérea, cartas de marear, licenças de caça, etc.). Sobre estas manifestações de “*sanções administrativas*”, ver Auby, 1952: 111; Rougevin-Baville, 1972: 268; Moderne, 1993: 101; Veloso, 2000: 27-71; Delarue, 2001: 14-15; Degoffe, 2001: 28; Builly, 2001: 35-37; Croone, 2001: 60-64; Clément-Cuzin, 2001: 111-115; Alejandro Nieto, 2005: 198-199.

59 Sobre as “*sanções pecuniárias compulsórias*”, enquanto modalidade das “*sanções administrativas*”, ver Fischer, 1972: 214; Perrot, 1996: 658-668; Dreifuss/Bompard, 1998: 3-10; Batista: 2011.

É bom de ver que a própria Lei Fundamental se encarrega de dar devida nota da subsistência dessa diversidade de “*sanções públicas não penais*”⁶⁰, pois expressamente determina que algumas delas beneficiem de regimes jurídicos aplicáveis ao “*poder punitivo penal*”, seja quando lhes aplica, “*cum granu salis*”, as regras relativas ao processo penal (cfr. artigo 32.º, n.º 10, da CRP), seja quando lhes garante a aplicação da lei sancionatória mais favorável⁶¹, em caso de declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral ressalvada por prévia existência de caso julgado (cfr. artigo 282.º, n.º 3, da CRP)⁶². Aliás, o texto constitucional é particularmente impressivo, pois não só isola e identifica as “*sanções contraordenacionais*”, como expressamente reconhece a necessidade de garantir o respeito por um leque de direitos procedimentais e processuais dos indivíduos (e pessoas coletivas) “*em quaisquer processos sancionatórios*” (cfr. artigo 32.º, n.º 10, da CRP). Mais adiante, chega mesmo a individualizar as “*sanções financeiras*” [cfr. artigo 214.º, n.º 1, alínea c), da CRP] e as “*sanções disciplinares*” (cfr. artigos 269.º, n.º 3, 271.º, n.º 1, e 282.º, n.º 3, todos da CRP).

Vigora, portanto, uma “*reserva constitucional de sanção pública*”, nos termos da qual o legislador não pode deixar de prever um regime multifacetado de “*sanções públicas não penais*”⁶³, sob pena de desproteção dos bens jurídicos constitucionalmente protegidos ou – no caso de substituição dessa proteção

60 Em sentido próximo, demonstrando que a Lei Fundamental não se limita a circunscrever o “*poder punitivo*” do Estado ao exercício da ação penal e de procedimentos sancionatórios contraordenacionais, ver Dias José, 1991: 49 e 52-57.

61 Ainda que esse “*direito à aplicação retroativa da norma sancionatória mais favorável*” não derive diretamente do comando constitucional especificamente concebido para as “*normas sancionatórias penais*” (cfr. artigo 29.º, n.º 4, da CRP), ele constitui consequência natural e forçosa da aplicação do “*princípio da proporcionalidade*” (cfr. artigos 2.º e 18.º, n.º 2, da CRP), na medida em que qualquer restrição de direitos fundamentais pressupõe a verificação da “*necessidade*” da sanção a aplicar. Ora, se o legislador veio a entender que já não se justifica a manutenção da aplicação de uma “*sanção pública (não penal)*”, não faria sentido algum que se mantivesse a punição de condutas anteriores, em função da perda de interesse em sancionar aquelas condutas. Caso assim não fosse, estar-se-ia a optar pela mais intensa das medidas alternativas disponíveis para assegurar o fim prosseguidos pelas “*regras de conduta*” aplicáveis. Em sentido próximo, acolhendo esse “*direito à aplicação retroativa da norma sancionatória mais favorável*”, em matérias não penais, ver Mignon, 2001: 100; Nieto, 2005: 242-248; Marques da Silva, 2007: 37; Pinto de Albuquerque, 2011: 39. Corroborando este entendimento, ver ainda o Acórdão n.º 227/92 (Messias Bento), n.º 480/93 (Alves Correia), n.º 619/93 (Ribeiro Mendes) e n.º 621/93 (Vítor Nunes de Almeida), todos do Tribunal Constitucional.

62 Referindo-se a esta proteção constitucional concedida aos sujeitos de “*sanções contraordenacionais*” e de “*sanções disciplinares*”, ver Pinto de Albuquerque, 2011: 29.

63 Em sentido idêntico, ainda que reportando à Constituição espanhola, ver Cano Mata, 1876: 573.

por sanções penais – de desrespeito pelo “*princípio da proporcionalidade*”, na sua vertente de “*princípio da intervenção mínima*” (cfr. o artigo 18.º, n.º 2, da CRP)⁶⁴.

Poderia apenas questionar-se se a não previsão (literal), pelo texto constitucional, de certo tipo de “*sanções públicas não penais*” libertaria o legislador ordinário da sua expressa consagração infraconstitucional ou se, pelo contrário, tais sanções (não expressamente previstas) ficariam desprovidas da proteção constitucional conferida às demais⁶⁵. Quer parecer-me que o que deve prevalecer é o “*conteúdo material*” da norma sancionatória. Sempre que esta vise punir o particular (“*animus puniendi*”), mediante a imposição de uma redução da esfera normativa de proteção de um direito subjetivo ou da imposição de um ónus ou encargo, dever-se-ão aplicar todas as “*garantias*” – “*administrativas*” e “*jurisdicionais*” – de que beneficia qualquer sujeito passivo dessa situação resultante do exercício de poder sancionatório.

§ 4. EM ESPECIAL, O ILÍCITO CONTRAORDENACIONAL: “*CONTRAORDENAÇÕES POR NATUREZA*” (OU “*ORIGINÁRIAS*”) E “*CONTRAORDENAÇÕES POR DESCRIMINALIZAÇÃO*” (OU “*SUPERVENIENTES*”)

Uma visão simplista e simplificadora, de acordo com a qual todos os “*ilícitos contraordenacionais*” decorreriam de um fenómeno de descriminalização⁶⁶, não

64 E, aliás, mesmo a previsão de “*normas sancionatórias públicas*” não dispensa uma aplicação contida das mesmas, sempre que as finalidades de índole pública sejam suficientemente acauteladas pela via da informação e orientação das condutas devidas e pela via da dissuasão. Fazendo apelo a este “*princípio da intervenção mínima*”, mesmo no âmbito do Direito Sancionatório Público (não penal), ver Domínguez Vila, 1997: 291-294; Nieto, 2005: 35; Huergo Lora, 2007: 16.

65 O dever de garantia de “*bens jurídicos*” constitucionalmente protegidos pode conduzir a uma eventual inconstitucionalidade por omissão, caso o legislador ordinário não preveja normas penais (ou contraordenacionais) que sancionem práticas lesivas desses bens jurídicos e, simultaneamente, também não acautele a necessária dissuasão de condutas ilícitas, através da ameaça de aplicação de “*sanções administrativas .stricto sensu.*”, tais como a “*revogação-sanção*”, a suspensão ou a extinção de títulos habilitadores para o exercício de determinada atividade condicionada ou regulada. Evidentemente, sempre que as preveja, por via de lei infraconstitucional, aquelas sanções de tipo administrativo ficam sujeitas, pelo menos, aos princípios gerais aplicáveis ao Direito Sancionatório Público, em função da sua inegável identidade material com as sanções públicas (não penais) expressamente elencadas na Constituição. Sobre o mecanismo da inconstitucionalidade por omissão, ver Pereira da Silva, 2003; Castro, 2012; Prata Roque, 2013c: 202-204.

66 Saliendo que a génese do “*Direito Contraordenacional*” radicou num movimento de reorientação da política criminal, no sentido da desgradação de alguns ilícitos típicos penais, em especial, em matéria económica, ver Sauvé, 2001: 23-24; Figueredo Dias, 1983: 317-336; Moderne, 1993: 9-16; Vilela, 2013: 77-89. Conforme já alertei *supra* (cfr. n.r. 40), alguma doutrina prefere referir-se à mera “*despenalização*” da conduta, sempre que o legislador opta por revogar uma norma tipificadora de um crime, transformando-o numa mera contraordenação. Assim, ver Faria Costa, 1988: 143; Idem, 2010: 44-45; Blanca Lozano, 1990: 399,

basta para explicar e compreender – de modo adequado e sistemático – o objeto do Direito Contraordenacional. Isto porque se limita a considerá-lo como uma “*antecâmara*” (ou “*purgatório*”⁶⁷) dos “*ilícitos criminais*”. Desse modo, apenas a exclusão da possibilidade de aplicação de uma pena privativa da liberdade permitiria desgraduar cada um dos ilícitos à categoria de “*ilícito contraordenacional*”, em função do seu menor desvalor jurídico⁶⁸ – “*contraordenações por descriminalização*” (ou “*supervenientes*”).

Sucede, porém, que nem todos os “*ilícitos contraordenacionais*” decorrem de uma anterior descriminalização de condutas que, entretanto, tenham deixado de ser tidas como tão intensamente desvaliosas que merecessem continuar a justificar uma tutela jurídico-penal⁶⁹. Pelo contrário, inúmeros desses ilícitos correspondem a verdadeiras “*contraordenações por natureza*” (ou “*originárias*”)⁷⁰.

n.r. 13; Paliero, 1985: 383-384; Vilela, 2013: 22. Pelas razões já antes expostas, mantenho, porém, que a degradação de um crime em contraordenação implica uma verdadeira “*descriminalização*” da conduta, ainda que não envolva a perda de “*dimensão sancionatória*” da decisão legislativa que incorpora a nova norma.

67 Recorrendo a outra expressão simbólica, Alejandro Nieto (cfr. 2005: 27), refere-se a um “*Direito Penal envergonhado*”.

68 Salientando que a diferenciação entre “*sanções penais*” e outras “*sanções públicas*”, de tipo administrativo, que decorre do “*princípio da intervenção mínima*” do Direito Penal, se centra na menor intensidade do desvalor jurídico e ético das segundas, ver Feuerbach, 1847: 46; Mattes, 1979: 7; Costa Andrade, 1980-1981: 92; Idem, 1985: 86-87; Paliero & Travi, 1988: 92; Lumbrales, 2006: 16-17; Huergo Lora, 2007: 143-153; Silva Dias, 2008: 578-580 e 757-760; Pereira da Silva, 2009: 272; Sousa Antunes, 2011: 652. Assinalando que a menor gravidade dos ilícitos de tipo administrativo pode justificar uma maior flexibilidade em matéria de juízos de oportunidade sobre a aplicação da sanção, desde que respeitado o princípio da igualdade, ver Soares da Veiga, 2009: 142-146.

69 É por isso que mesmo alguma doutrina de origem juspenalista admite (e sustenta) a autonomização do Direito Sancionatório Público face ao Direito Penal, notando que aquele não se circunscreve às bagatelas penais que não são alvo de punição pelo segundo. Assim, ver Lobo Moutinho, 2008: 28. Em sentido próximo, há ainda quem proceda a uma tripartição das “*normas contraordenacionais*” entre visam sancionar : i) o mero desrespeito à administração pública; ii) infrações bagatelares; iii) condutas socialmente relevantes que poderiam ser qualificadas como “*delitos penais*”, caso assim o legislador o tivesse entendido. Deste modo, ver Hans Achenbach, 2008: 9. Outros optam mesmo por proceder a uma cisão dualista entre “*simples contra-ordenações*” e “*contra-ordenações que protegem bens com dignidade penal*”: Vilela, 2013: 307-308 e 403-404.

70 Talvez por isso, em voto de vencida ao Acórdão n.º 397/2012 (Cura Mariano), do Tribunal Constitucional, Maria João Antunes especula sobre se a reserva relativa de competência legislativa prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP – relativa à definição dos tipos de crime – não deveria impedir o exercício autorizado, pelas assembleias legislativas regionais dessa competência legislativa, sempre que haja um “*bem jurídico*” constitucionalmente protegido (e identificável), que reclama a punição a título penal ou contraordenacional. Em suma, caberia exclusivamente à Assembleia da República proceder à escolha acerca da metodologia punitiva a aplicar. Obviamente, deste raciocínio resulta a aceitação de uma contraposição entre “*contraordenações por descriminalização*”, cuja não incriminação resulta de uma mera opção legislativa parlamentar, e “*contraordenações por natureza*”, às quais não subjaz um “*bem jurídico*” especificamente digno, à partida, de tutela penal.

De certo modo, as “*contravenções*” configuram um antecedente histórico destas sanções tipicamente administrativas, pois pressupunham a mera violação de normas jurídico-administrativas, designadamente

É que não pode esquecer-se que o próprio Direito Administrativo visa a implementação efetiva do bloco de normatividade vigente em determinado espaço geográfico, sendo que cabe os órgãos administrativos (e respetivos serviços) garantir a implementação coerciva dessa mesma normatividade democrática⁷¹. Não é de estranhar, portanto, que o legislador conceda à administração pública um conjunto de poderes funcionais tendentes a garantir essa mesma implementação. Entre tais poderes, podem destacar-se o exercício de “*poderes de direção e de supervisão*” sobre os próprios agentes e serviços – no qual vai incluído o “*poder disciplinar*” –, de “*poderes de superintendência*” sobre outras pessoas coletivas públicas que prossigam a função administrativa – entre os quais figuram o poder de destituição de cargos públicos diretivos e de aplicação de “*sanções financeiras*”, com vista a efetivar a respetiva responsabilidade pela má gestão de recursos públicos – e de “*poderes de tutela*” – que incorporam não só uma mera “*tutela inspetiva*”, mas igualmente uma “*tutela substitutiva*” e uma “*tutela sancionatória*”⁷².

Da própria Lei Fundamental decorre que o Governo goza dos poderes necessários à boa implementação da lei [cfr. artigo 199.º, alínea *f*), da CRP], incluindo aqueles necessários à satisfação das necessidades coletivas [*idem*, alínea *g*)]⁷³ a tal ponto que o seu despojo – autoinfligido ou heteroimposto – pode mesmo redundar numa verdadeira inconstitucionalidade da decisão normativa que o opera. Historicamente, este poder de índole governamental (ou executiva) de garantia da manutenção do respeito pela legalidade democrática traduziu-se num “*sistema de contrações*”⁷⁴, que mais não eram do que um

das que constassem de normas regulamentares impositivas de deveres jurídicos. Assim, ver Bohnert, 2006: 8-9. Sobre a génese histórica das “*contrações*”, no ordenamento jurídico português, que remonta ao Código Penal de 1852, ver Vilela, 2013: 124-146.

71 Precisamente nesse sentido, Goldschmidt (cfr. 1905: 15-17) sustenta que, ao contrário do que sucede com as “*sanções penais*”, no plano das “*sanções administrativas*” não se reage contra a ofensa de bens jurídicos de outros cidadãos, mas antes contra uma ofensa à própria ordem jurídico-administrativa. Em sentido próximo, referindo-se ao fenómeno de criação de “*normas sancionatórias públicas*” (não penais) destinadas a garantir o respeito por imposições dos órgãos administrativos encarregues de tarefas de regulação e de supervisão, ver Wolf, 1930: 566; Beleza dos Santos, 1945: 41; Mattes, 1979: 8; Silva Sánchez, 1999: 150-155; Feijoo Sánchez, 2006: 156-157; Silva Dias, 2003: 303-345; *Idem*, 2008: 578-580 e 757-760.

72 Destacando a “*tutela sancionatória*” enquanto manifestação do “*Direito Sancionatório Público*”, ver Rougevin-Baville, 1972: 280-281.

73 Madureira Prates, 2005: 158.

74 Na sua lógica originária, o modelo de contrações repousava numa distinção clara entre os “*delitos penais*”, sujeitos ao regime jurídico-penal, e os “*delitos contravencionais*” (ou antes “*meramente administrativos*”), sujeitos ao regime jurídico-administrativo. Tanto assim é que a doutrina costuma

conjunto de “*ilícitos administrativos*”, que os particulares cometeriam sempre que violassem normas destinadas a acautelar o “*interesse público*”, mas que não justificassem a intervenção punitiva dos tribunais⁷⁵. Algo questionável – no plano do rigor metodológico –, tem-se vindo a operar um movimento de centralização destes “*ilícitos administrativos*” sob um conveniente chapéu (em função da sua potencialidade agregadora) de “*Direito Contraordenacional*”, num sentido – quiçá – demasiado amplo⁷⁶. A reforma ocorrida em 2006⁷⁷, que operou a extinção da vigência de todas as normas estatuidoras de “*sanções contra-vençionais*”, afigura-se como paradigmática desta “*hipertrofia contravencional*”⁷⁸.

Hoje confrontados com a (excessiva) extensão do regime contraordenacional, importará começar a segmentar os vários bens jurídicos protegidos por cada tipo de norma sancionatória, destrinchando cada subramo do “*Direito Sancionatório Público*”, em função das suas especificidades próprias. Sob pena de o (aparente) sucesso do “*Direito Contraordenacional*” acabar por transformar-se

considerar que a adesão do legislador português a um regime jurídico contraordenacional configurou uma verdadeira “*contra-revolução*”, reaproximando esses “*delitos administrativos*” do regime jurídico-penal, designadamente, por via da sua aplicação subsidiária. Em sentido próximo, ver ainda Marques da Silva, (1983): 1296; Palma, 1995: 205; Costa Pinto, 1997: 16; Ferreira Antunes, 1997: 23; Figueiredo Dias, 2007: 159; Silva Dias, 2008: 513-514, n.r. 1171.

75 Reconhecendo que o regime procedimental aplicável às “*contravenções*” sempre diferiu daquele aplicável aos demais “*delitos penais*” – ainda que procure minorizar essas especificidades e enquadrando-as numa conceção, a meu ver, demasiado ampla de Direito Penal –, ver Vilela, 2013: 49-50.

76 Durante os trabalhos de revisão da Parte Geral do Código Penal de 1852, Eduardo Correia havia defendido a eliminação das normas relativas às “*contravenções*” daquele diploma codificador, concentrando-as num outro ato legislativo autónomo. Enfrentou a oposição de Maia Gonçalves e de Gomes da Silva, que temiam a sua subtração à jurisdição dos tribunais comuns e a diminuição de garantias de defesa dos particulares. Para uma síntese das posições dos referidos autores, ver *Actas das Sessões da Comissão Revisora do Projecto da Parte Geral do Código Penal – Acta da 1.ª Sessão*, in “BMJ”, 140 (1960), 246-247 e 254-256.

77 Já anteriormente, através do Decreto-Lei n.º 232/79, de 24 de julho – que instituiu, pela primeira vez, em Portugal, um regime contraordenacional –, se teria procedido a uma revogação tácita do regime jurídico das contravenções. Porém, vários diplomas legais avulsos continuaram a prever “*sanções contravencionais*”, persistindo a sua aplicação até à sua revogação expressa. Só através da Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, da Lei n.º 28/2006, de 04 de julho, e da Lei n.º 30/2006, de 11 de julho, se colocou termo definitivo à cisão entre “*sanções contraordenacionais*” e “*sanções contravencionais*”, transformando as últimas em novas tipologias das primeiras. Receoso de que lhe pudessem escapar alguns regimes contravencionais avulsos, o legislador impôs, através do n.º 1 do artigo 35.º da Lei n.º 30/2006, que qualquer “*ilícito contravencional*” passasse a ser processado como “*ilícito contraordenacional*”. Sobre esta reforma legislativa, ver Pedrosa Machado, 2007: 47-64; Vilela, 2013: 390-391: Considerando que apenas a passagem das “*contravenções*” puníveis com pena de prisão a “*ilícitos contraordenacionais*” (e não com meras sanções pecuniárias) envolveu uma “*descriminalização*” (ou melhor, “*despenalização*”, na terminologia abraçada pela autora), ver Vilela, 2013: 158.

78 Usando a mesma alegoria, ainda que reportando-se ao Direito Penal, ver Paliero, 1985: *passim*. Por sua vez, considerando que o Direito Contraordenacional tem-se constituído como um verdadeiro “*iman*” de vários ilícitos de natureza substantiva diferenciada, ver Vilela, 2013: 233.

no seu próprio fracasso, em função de um progressivo assoberbamento dos órgãos com competência administrativa sancionatória; em especial, das entidades administrativas reguladoras. Só depois de identificadas essas particularidades poderá, de seguida, estabelecer-se regimes jurídicos simultaneamente garantísticos das posições jurídicas dos particulares e do interesse público.

§ 5. AS GARANTIAS ADMINISTRATIVAS NA FASE PROCEDIMENTAL

Qualquer decisão administrativa sancionadora contende, necessariamente, com direitos fundamentais dos visados, restringindo-os, de modo mais ou menos intenso. Tal circunstância convoca, desde logo, a intervenção de princípios constitucionais⁷⁹ como o “*princípio do Estado de Direito Democrático*”, de onde decorre o “*princípio da legalidade*” (ou da “*tipicidade*” de normas restritivas de direitos fundamentais), na sua vertente de garante da “*segurança jurídica*”⁸⁰.

Importa, desde já, deixar bem claro que o “*princípio da legalidade*” enforma todo o Direito Sancionatório Público, sem que para tal seja necessário reclamar uma aplicação analógica (ou extensiva) do “*princípio da legalidade penal*”⁸¹. E isto porque a aplicação de uma “*sanção administrativa*”, em sentido amplo, implica sempre uma restrição de um direito fundamental; seja ele o direito de exercício de uma atividade ou profissão, a liberdade de circulação ou o próprio direito de propriedade, que fica posto em crise, no caso da aplicação de uma mera sanção pecuniária (por exemplo, do tipo “*coima*”). Ora, a restrição de um direito fundamental implica sempre a sua prévia, certa e esclarecedora previsão, seja quando esteja em causa um “*direito, liberdade e garantia*” (cfr. artigo 18.º, n.ºs 2 e 3, da CRP), seja quando esteja em confronto um “*direito social*”, pois

79 Entre outros, podem destacar-se o “*princípio da proporcionalidade*” (que será desenvolvido no § 8 do presente estudo) e o “*princípio da imparcialidade*” (que será igualmente retomado a propósito do § 10 do presente estudo).

80 No ordenamento jurídico alemão, face à ausência de uma norma constitucional que expressamente individualize o “*princípio da segurança jurídica*” – aliás, à semelhança do que sucede no caso português –, a doutrina e a jurisprudência constitucional tem procurado extraí-lo do artigo 20.º da “*Grundgesetz*” alemã (que consagra o “*princípio do Estado de Direito*”). Assim, ver Maurer, 1994: 28 e 291; Jarass/Pieroth, 1995, 416-417; Blanke: 2000, 76-101. Esse tem sido o entendimento reiterado e consolidado pelo Tribunal Constitucional português, conforme resulta, entre muitos outros, dos Acórdãos n.º 11/83 (Martins da Fonseca), n.º 287/90 (Sousa Brito), n.º 473/93 (Alves Correia), n.º 615/2007 (Ana Guerra Martins), n.º 28/2009 (Pamplona de Oliveira), n.º 164/2011 (Lúcia Amaral) e n.º 285/2011 (Pamplona de Oliveira). Posição essa que é corroborada pela esmagadora maioria da doutrina: Bacelar Gouveia, 1997: 57; Casalta Nabais, 1998: 395; Couto e Silva, 2005: 6-7; Garcia/Cortês, 2007: 574; Gomes Canotilho/Vital Moreira, 2010: 803; Machete, 2010: 4.

81 Assim, ver Domínguez Vila, 1997: 217-222; Nieto, 2005: 27 e 201-217. Nesse sentido, já se pronunciou igualmente o Acórdão n.º 635/2011 (Ana Guerra Martins), do Tribunal Constitucional.

assim o exige o “*princípio do Estado de Direito*” (cfr. artigo 2.º da CRP). Assim sendo, independentemente do específico substrato material do “*princípio da legalidade penal*”, certo é que nenhuma “*norma sancionatória*” pode furtar-se ao estrito respeito do “*princípio da legalidade*”⁸². De onde decorre não ser necessário lançar mão daquele princípio mais específico para garantir o vínculo de previsibilidade a que estão sujeitas todas as “*normas sancionatórias públicas*”.

E o mesmo se diga quanto às demais “*garantias administrativas*” de que beneficiam os sujeitos passivos dessas sanções, durante a “*fase administrativa*” (ou “*procedimental*”)⁸³, tais como o “*direito à participação*”, o “*direito à informação*”, o “*direito à audiência prévia*” ou o “*direito à fundamentação*”⁸⁴. É que, desde logo, importa esclarecer que todos os procedimentos sancionatórios se dividem numa “*fase administrativa*” (ou “*procedimental*”) e numa “*fase jurisdicionalizada*” (ou “*processual*”)⁸⁵. Durante a primeira, a própria administração pública figura

82 Sobre o âmbito de aplicação do “*princípio da legalidade*”, ver o § 9 do presente estudo.

83 Em boa verdade, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH), em interpretação do artigo 6.º da respetiva Convenção (CEDH), começou por negar às situações jurídico-administrativas a proteção direta do “*direito à tutela jurisdicional efetiva*”, através do Acórdão “*Lawless*”, proferido em 14 de novembro de 1960. No entanto, progressivamente, o Tribunal de Estrasburgo tem vindo a estender aquelas “*garantias*” ao processo – e, mais importante até, ao procedimento – administrativo, em especial, em matéria de aplicação de sanções administrativas. A mero título de exemplo, ver os Acórdãos “*Ringeisen*”, de 16 de julho de 1971, “*Konig*”, de 28 de junho de 1978, “*Baraona*”, de 08 de julho de 1987; “*Neves e Silva*”, de 27 de abril de 1989; “*H. c/ França*”, de 24 de outubro de 1989; “*Vallée c/ França*”, de 26 de abril de 1994. Sobre esta conceção ampla de “*garantias jurisdicionais*” (e de “*garantias administrativas*”), ver Flauss, 1983: 387-401; Abraham, 1992: 409-418; Idem, 1996: 235-247; Idem, 1997: 581-583; Ergec, 1993: 1-11; Moderne, 1993: 56-64; Schmidt-Aßmann, 1993: 515; Idem, 1993: 1292-1295; García de Enterría, 1993: 27; Harremoes, 1997: 2-6; Brenner, 1997: 600; Spadea, 2000: 369-373; Delarue, 2001: 13; Sauvée, 2001: 20-21; Bonichot, 2001: 73-80; Fonseca, 2003: 345-355; Pinto de Albuquerque, 2011: 13-14.

84 Noutra ocasião, já tive oportunidade de pugnar pela jusfundamentalidade destes direitos procedimentais, pelo que a violação do respetivo “*conteúdo essencial*” não pode deixar de ser configurado como fundamento de nulidade da decisão sancionatória administrativa que pretira qualquer uma das formalidades que lhes subjazem. Assim, ver Prata Roque, 2009: 17-32.

85 Assim, ver Alexandra Vilela, 2013: 378-390. Por sua vez, a jurisprudência constitucional mais recente tem igualmente destacado esta característica congénita dos procedimentos administrativos sancionatórios e, em especial, dos procedimentos contraordenacionais. Nesse sentido, o Acórdão n.º 278/2011 (Ana Guerra Martins), do Tribunal Constitucional, já realçou que: “*Se atentarmos nos mecanismos próprios do Direito Contraordenacional, verificamos que o legislador operou a uma cisão entre uma fase de aferição administrativa do cometimento do ilícito – ‘fase administrativa’ (artigos 33.º a 58.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro) – e uma fase de controlo jurisdicionalizado da decisão sancionatória – ‘fase jurisdicional’ (artigos 59.º a 75.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro). Visando a sanção contra-ordenacional fins de prevenção geral e especial da prática de actos contrários ao bloco de legalidade – que, no entanto, não se revestem de um desvalor jurídico suficientemente forte que justifique a respetiva criminalização –, compreende-se, portanto, que o legislador tenha cometido à própria administração pública os poderes para fiscalizar o cumprimento daquele bloco de legalidade e, em caso de infração, o poder para os sancionar. Essa função corresponde, aliás, à própria essência da função administrativa, ou seja, à execução dos comandos normativos adoptados pelos órgãos competentes, em estrita observância e prossecução do interesse público”.*

como sujeito ativo, enquanto na segunda passam a ser os tribunais os órgãos competentes para dirimir a controvérsia quanto à legalidade da decisão sancionatória tomada. Ora, caso não fossem as garantias concedidas por normas inseridas no capítulo dedicado ao Direito Constitucional Administrativo (cfr. artigos 266.º e seguintes), essa proteção jurisdicional afigurava-se-ia deveras deficitária⁸⁶. Desde logo, porque só por força da aplicação de comandos normativos de Direito Administrativo se logra salvaguardar:

- i) As “*garantias de imparcialidade*” (cfr. artigos 44.º a 51.º do CPA), de modo a impedir que a decisão sancionatória, enquanto decisão predominantemente dotada de discricionariedade administrativa, não prossiga fins contrários àqueles que a lei previu⁸⁷;
- ii) O “*direito de participação*” (cfr. artigo 8.º do CPA), nele incluído o “*poder/dever de colaboração*” (cfr. artigo 7.º do CPA)⁸⁸, durante toda a fase procedimental sancionatória;
- iii) O “*direito à informação*” (cfr. artigos 61.º a 64.º do CPA)⁸⁹, incluindo o acesso a documentos administrativos que constem do procedimento

86 Em defesa da aplicação subsidiária das normas procedimentais administrativas ao Direito Sancionatório Público – nele incluído o próprio Direito Contraordenacional –, ver Beleza dos Santos, 1945: 54; Dantas, 1995: 106; Sauvé, 2001: 19; Soares Ribeiro, 2003: 143; Passos, 2009: 253, § 2 do artigo 33.º; Pinto de Albuquerque, 2011: 151-152. Pelo contrário – porventura, demasiado influenciado por preocupações de garantia do “*interesse público*” prosseguido pelas entidades administrativas reguladoras encarregues da aplicação de sanções administrativas –, Frederico da Costa Pinto (cfr. 1997: 81) considera que esta cumulação de “*garantias penais*” e de “*garantias administrativas*” corre o risco de bloqueio e de perda de eficiência do exercício de poderes sancionatórios (não penais). Igualmente em defesa da aplicação subsidiária do regime jurídico das contraordenações, ver Teixeira, 2009: 115-116; Sousa Mendes, 2009: 210, n.r. 7.

87 Em defesa da aplicação do regime procedimental administrativo relativo aos “*impedimentos, excusas e suspeições*”, ver Pinto de Albuquerque, 2011: 120. Em sentido contrário, ver Leones Dantas, 1995: 107.

88 Apesar de o artigo 7.º do CPA estabelecer um “*princípio da colaboração*” – que pressupõe um dever de colaboração dos particulares com a administração, com vista à proteção do “*interesse público*” –, certo é que, sempre que se anteveja a possibilidade de responsabilidade sancionatória (ainda que não penal), a título pessoal, por parte dos sujeitos onerados com esse dever de colaboração, tal dever cessa em homenagem ao “*princípio da dignidade da pessoa*”, do qual deriva a “*proibição de autoincriminação*” (ou “*nemo tenetur se ipsum accusare*”), que se aplica tanto em processo penal como em qualquer outro procedimento sancionatório público (não penal). Sobre esta “*proibição de autoincriminação*”, no âmbito de procedimentos sancionatórios de tipo administrativo, ver Costa Ramos, 2006: 125-149; Silva Dias & Costa Ramos, 2009: *passim*; António Gageiro, 2009: 61-64; Teixeira, 2009: 128-129; Soares da Veiga, 2009: 149; Sousa Mendes, 2009: 217-222.

89 Em regra, a doutrina tem vindo a extrair esse “*direito à informação*”, exatamente, das especificidades da “*fase administrativa*”, que permanece sujeita às regras do procedimento administrativo que, apesar de restringidas por um “*segredo interno*” do procedimento – que impede o arguido de aceder à totalidade da informação recolhida na fase instrutória –, se apresentam mais flexíveis do que as aplicáveis ao processo penal. Nesse sentido, ver Rebman, Roth & Herrmann, 2008: § 9 em anotação ao artigo 46.º; Catarino,

- (cfr. artigo 65.º do CPA e o regime instituído pela Lei de Acesso aos Documentos Administrativos, aprovada pela Lei n.º 65/93, de 26 de agosto, de acordo com a redação conferida pela Lei n.º 19/2006, de 12 de julho)⁹⁰;
- iv) O direito à “*não autoincriminação*” [cfr. artigo 89.º, n.º 2, alínea c), do CPA]⁹¹;
 - v) O direito à “*audiência prévia*” (cfr. artigos 100.º a 103.º do CPA), na fase que antecede a tomada de decisão administrativa sancionatória⁹²;
 - vi) O “*direito à fundamentação*” (cfr. artigos 124.º a 126.º do CPA)⁹³;

2010: 665. Ainda assim, na prática, tem-se notado uma tendência para aplicar, subsidiariamente, o regime do “*segredo interno*” vigente no processo penal – mediante decisão dos órgãos administrativos competentes para a aplicação da sanção –, o que contraria a possibilidade, aberta pelo artigo 50.º do RGCO, de revelação do conteúdo dos autos ao sujeito passivo da sanção, desde que a mesma não seja atentatória de direitos de terceiros que possam ser afetados por essa revelação. Transpor para o procedimento sancionatório público (não penal) um regime assente na articulação entre juiz e Ministério Público, permitindo aos órgãos administrativos decidir, de modo (demasiado) livre, acerca dessa sujeição a “*sigilo interno*” insere-se numa lógica de secretismo do funcionamento da administração pública que não se coaduna com os princípios constitucionais de transparência e de abertura a que esta está adstrita (cfr. artigos 266.º, n.º 2, e 268.º, n.ºs 1 e 2, da CRP). Seguindo este tom crítico, ver Pinto de Albuquerque, 2011: 199-200.

90 Com efeito, o “*princípio da administração aberta*” – do qual decorre o direito subjetivo à consulta de documentos administrativos (cfr. artigo 268.º, n.º 2, da CRP) – tem beneficiado, em muito dos ventos favoráveis do Direito Administrativo Europeu, que tem vindo a disciplinar (seja por via normativa, seja por via pretoriana) o regime de acesso dos particulares aos documentos constantes dos procedimentos administrativos. Para uma resenha da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), em matéria, de direito a acesso aos documentos administrativos constantes de procedimentos sancionatórios públicos, ver Stoye, 2005: 51-76; Pinto de Albuquerque, 2011: 16-18.

91 Devo notar que, mesmo que os regimes sancionatórios especiais não prevejam expressamente esta proibição, tal já decorre da lei procedimental administrativa geral, que garante a possibilidade de “*recusa legítima*” da prestação de informação ou de apresentação de documentos, sempre que aquelas importem “*a revelação de factos puníveis*”. Em defesa da aplicação subsidiária desta norma jurídico-administrativa aos procedimentos sancionatórios contraordenacionais, ver Silva Dias & Costa Ramos, 2009: 56. No mesmo sentido, ver o Acórdão n.º 340/2013 (Cura Mariano), do Tribunal Constitucional.

92 Em boa verdade, o próprio Supremo Tribunal de Justiça já admitiu como aplicáveis, à “*fase administrativa*” dos procedimentos contraordenacionais, os artigos 100.º a 103.º do CPA, por intermédio do seu Acórdão de Fixação de Jurisprudência n.º 1/2003. Esse tem sido igualmente o entendimento consolidado no TJUE, que tem vincado a garantia de “*audiência prévia*” dos interessados, durante a “*fase administrativa*” de procedimentos sancionatórios, em especial, relativos a infrações do Direito Europeu da Concorrência (ver, a mero título de exemplo, os Acórdãos “*Hoffmann-La Roche c/ Comissão*”, Proc. n.º 85/76; “*Michelin c/ Comissão*”, Proc. n.º 322/81; “*Bat e Reynolds c/ Comissão*”, Procs. n.º 142/84 e n.º 156/84; “*Países Baixos c/ Comissão*”, Proc. n.º 48/90; “*Guerin Automobiles c/ Comissão*”, Proc. n.º C-282/95; e “*Mediocrurso c/ Comissão*”, Proc. n.º C-462/98). Em sentido próximo, traçando uma ligação entre a consagração do “*direito de audiência prévia*”, em sede de procedimento administrativo, e a sua aplicação em sede contraordenacional, ver Otero/ Palma, 1996: 577; Pinto de Albuquerque, 2011: 14-16.

93 Sobre este direito à fundamentação da decisão sancionatória, ver Moderne, 1993: 319-320; Mignon, 2001: 101; Pinto de Albuquerque, 2011: 238 e 241-242.

- vii) E vários outros “*interesses juridicamente protegidos*”, designadamente os que acautelam o respeito, pelos órgãos administrativos, de normas de tramitação procedimental e de competência para a instrução e a decisão⁹⁴.

Porém, não raras vezes, tende a invocar-se normas constitucionais que apenas visam regular a “*fase processual*” dos procedimentos sancionatórios, procurando estender o seu âmbito de proteção à “*fase administrativa*”⁹⁵. Porventura, tal confusão deriva de uma tentativa de transposição da dualidade “*inquérito – julgamento*”, típica do processo penal⁹⁶, para com ela regular a

Relativamente a procedimentos sancionatórios por violação de Direito da União Europeia, o TJUE tem vindo a acentuar este direito, quer quanto à explicitação dos fundamentos da própria decisão sancionatória (cfr. Acórdãos “*Alemanha c/ Comissão*”, Proc. n.º 24/62; “*Hoffmann-La Roche c/ Comissão*”, Proc. n.º 85/76), quer quanto à decisão de arquivamento do procedimento (cfr. Acórdãos “*Automec II*”, Proc. n.º T-24/90; “*BEUC c/ Comissão*”, Proc. n.º T-37/92; e “*BEMIM c/ Comissão*”, Proc. n.º T-114/92).

94 Com efeito, a jurisprudência constitucional tem admitido – sem qualquer oscilação ou hesitação – que o instituto da “*delegação de poderes*” se aplica até quanto à fixação do órgão administrativo competente para prolação da decisão sancionatória pública (não penal), desde que o membro do governo disponha dessa competência e se encontre legalmente habilitado a delegá-la; ou seja, de acordo com o estabelecido pela lei procedimental administrativa. Neste sentido, a mero título exemplificativo, ver os Acórdãos n.º 419/97 (Maria Fernanda Palma), n.º 237/2003 (Prazeres Beleza) e n.º 234/2005 (Vitor Gomes), ambos do Tribunal Constitucional. Aliás, até os autores que negam a aplicação subsidiária da lei procedimental administrativa admitem a aplicação, quanto a esta matéria das regras jurídico-administrativa sobre “*delegação de poderes*”. É o que sucede, a mero título de exemplo, com Ferreira Antunes, 1997: 59-63.

Referindo-se expressamente à possibilidade de “*sanação*” de atos administrativos sancionatórios praticados por órgãos incompetentes, designadamente, por força da cessação de “*atos de delegação de poderes*”, ver Pinto de Albuquerque, 2011: 120. Na mesma linha, ver o Acórdão n.º 179/2005 (Paulo Mota Pinto), do Tribunal Constitucional.

95 Sem que se refira sequer aos princípios constitucionais, Alexandra Vilela (cfr. 2013: 383-384) chega mesmo a sustentar que esta fase inicial, que corre termos perante o órgão administrativo competente, “*também não se apresenta como uma fase de pendor marcadamente administrativista*”. Ao ponto de negar que a mesma possa ser designada de “*fase administrativa*” (cfr. Idem, cit., 406) por – no seu duvidoso entendimento – considerar que a norma legal que fixa como subsidiariamente aplicável a lei processual penal lhe retira a natureza substancialmente jurídico-administrativa. Em sentido idêntico – e em escritos publicados em data anterior –, ver ainda Gomes Dias, 1985: 30-132; Soares Ribeiro, 2003: 135 e 138. Sucede que é a própria Lei Fundamental que distingue entre os “*poderes sancionatórios penais*” e os demais “*poderes sancionatórios públicos (não penais)*”, pelo que a atribuição destes últimos a órgãos administrativos não pode deixar de permanecer sujeita ao respeito pelo bloco de normatividade jurídico-administrativa que garante a sua vinculação ao “*interesse público*”, mediante o cumprimento das normas que regulam o procedimento tendente à tomada de decisões administrativas (designadamente, os artigos 266.º, n.º 2, e 267.º, n.º 5, ambos da CRP).

96 Nesse sentido, apontam os raciocínios de alguma doutrina juspenalista, que afirma, apressadamente – e sem sequer encetar uma reflexão interdisciplinar sobre o bloco de normatividade que vincula a administração pública –, que os órgãos administrativos com competência sancionatória pública (não penal) ficariam exclusivamente sujeitos ao mesmo regime de prerrogativas públicas e de deveres previsto na lei processual penal para a fase de inquérito. Ainda assim, a mesma doutrina tende a cingir a sua análise ao

tramitação dos demais procedimentos sancionatórios (não penais). De certo modo, transformar-se-iam os competentes órgãos da administração pública em pequenos sucedâneos do Ministério Público⁹⁷, transpondo para aqueles a função investigatória e prossecutória deste último.

Nada mais errado. A dualidade “*inquérito – julgamento*” visa acautelar o estrito respeito pelo “*princípio do acusatório*”⁹⁸, enquanto consequência do respeito pelas garantias de independência e de imparcialidade de quem julga. Ora, no caso dos procedimentos sancionatórios não penais, não se justifica uma tal compressão dos poderes administrativos, visto que o menor grau de interferência e de lesividade das sanções a aplicar se compadece com o exercício simultâneo de “*poderes de instrução*” e de “*poderes de decisão*” pela administração⁹⁹, ainda que a distribuição do exercício concreto desses poderes, no

Direito Contraordenacional, não se pronunciando sobre outras tipologias do Direito Sancionatório Público, em sentido amplo. Entre outros, ver Costa Pinto, 1997: 81; Vilela, 2013: 379-380.

97 Criticando um excessivo decalcamento do procedimento administrativo sancionatório em relação ao processo penal, ver Soares Ribeiro, 2013: 139. Nesse sentido pronuncia-se, de modo expresso, Pinto de Albuquerque, 2011: 29, invocando o n.º 2 do artigo 41.º do RGCO, que determina: “2 - No processo de aplicação da coima e das sanções acessórias, as autoridades administrativas gozam dos mesmos direitos e estão submetidas aos mesmos deveres das entidades competentes para o processo criminal, sempre que o contrário não resulte do presente diploma”. Ora, várias razões militam no sentido de negar essa equiparação automática e absoluta entre o órgão administrativo com competência para aplicar uma “*sanção pública (não penal)*” e o Ministério Público: 1.º) Desde logo, porque aquele preceito apenas se aplica a um conceito restrito de “*sanção pública (não penal)*” – isto é, às contra-ordenações –, não sendo aplicável às demais sanções de tipo disciplinar, financeiro e administrativo «*stricto sensu*»; 2.º) O preceito legal em causa apenas se refere à fase de aplicação da coima e das sanções acessórias, não sendo claro se pode ser estendido à fase instrutória; tal significa que o legislador teria pretendido apenas garantir que, uma vez tomada a decisão sancionatória, os órgãos administrativos disporem das mesmas prerrogativas de execução da sanção de que beneficiam as autoridades jurisdicionais e as demais autoridades judiciais, no caso da execução das “*sanções penais*” e das correspondentes “*sanções acessórias*”; 3.º) Mesmo que se admitisse poder extrair-se da letra da lei uma extensão à “*fase instrutória*” – ou seja, a todo o procedimento tendente à deteção, investigação e preparação da decisão sancionatória –, sempre se diria que “*gozar dos mesmos direitos*” e estar “*submetid[o]s aos mesmos deveres*” não significa que os órgãos administrativos gozem de todas as prerrogativas públicas de que dispõem as autoridades judiciais, na “*fase de inquérito (penal)*”, mas apenas que estes se limitam a gozar de um conjunto de “*direitos subjetivos públicos*” inerentes ao seu estatuto processual (ex: “*direito de impugnação*”, “*direito de reserva e sigilo*”, “*direito aos meios necessários à investigação*”). A opção do legislador pelo conceito de “*direitos subjetivos públicos*” – em detrimento de outro, como aquele que assentasse em “*poderes jurídico-públicos*” – não pode senão ser interpretado no sentido de que os órgãos administrativos não estão habilitados a exercer todas as prerrogativas públicas conferidas às autoridades judiciais, mas apenas aquelas que possam ser qualificadas como verdadeiros “*direitos subjetivos*”.

98 Cingindo o “*princípio do acusatório*” ao domínio do processo penal, ver Pinto de Albuquerque, 2011: 119. Em idêntico sentido, ver Acórdão n.º 581/2004 (Paulo Mota Pinto), do Tribunal Constitucional. Adotando uma posição diametralmente oposta, por sustentar a vigência do “*princípio do acusatório*”, no domínio do Direito Contraordenacional, ver Ferreira Antunes, 1997: 52.

99 Assinalando esta cumulação usual de “*poderes instrutórios*” e de “*poderes decisórios*”, ver Delarue, 2001: 14-15; Pinto de Albuquerque, 2011: 119; Vilela, 2013: 378 e 419.

seio daquela, tanto pode conduzir à repartição de cada um desses poderes por órgãos distintos, como pode traduzir-se numa “*cumulação*” dos mesmos no mesmo órgão administrativo.

Por outro lado, a sede própria para controlo da legalidade dos “*atos de inquérito penal*” é, precisamente, a sala de audiências dos tribunais criminais, seja na “*fase de instrução*”, seja, mais tarde, na “*fase de julgamento*”¹⁰⁰. É por isso que se exige uma “*muralha da China*” (“*chinese wall*”) entre quem investiga e quem julga. Dir-se-ia, algo levemente, que nos procedimentos sancionatórios de tipo administrativo tal não se verificaria, pois quem instrui o procedimento também pode ser competente para decidir¹⁰¹. Sucede, porém, que tal argumento só procede quanto à “*fase administrativa*”; e, ainda assim, sujeita à possibilidade de controlo interadministrativo¹⁰² do respeito pelos princípios gerais que vin-

100 Aliás, note-se que, na fase de julgamento, o órgão administrativo competente para aplicação da sanção age como verdadeiro “*réu*” de uma ação de impugnação de decisão administrativa condenatória – que apenas não fica sujeita à lei processual administrativa, quando, no caso dos ilícitos contraordenacionais, a competência jurisdicional seja atribuída aos tribunais judiciais –, gozando, designadamente, do direito ao contraditório e à sustentação da decisão sancionatória. Não se trata, portanto, de um “*assistente*” (ainda que equiparado), conforme preconiza, ainda que “*de iure condendo*”, Vilela, 2013: 472-478. Em sentido inverso, negando aos órgãos administrativos essa qualidade de “*assistente*” – por transposição subsidiária do regime processual penal, ver Teixeira, 2001: 87-88; Costa Pinto, 2002: 119.

101 Em sentido próximo, o Tribunal Constitucional já equacionou estes argumentos, considerando que a concessão de poderes sancionatórios à administração pública não é suscetível de comprometer o “*princípio da separação de poderes*”. No Acórdão n.º 278/2011 (Ana Guerra Martins) pode ler-se que: “*E nem se diga que tal função punitiva, exercida pela administração pública, coloca em causa o princípio da separação de poderes, por invadir o âmago da função jurisdicional. Com efeito, por força do n.º 2 do artigo 202.º da Constituição da República Portuguesa, cabe aos tribunais ‘assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, reprimir a violação da legalidade democrática e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados’, mas tal comando constitucional não se opõe ao exercício por várias entidades administrativas de poderes sancionatórios, que visam, precisamente, reprimir a violação da legalidade democrática, e que, aliás, alguma doutrina qualifica como poderes de tipo para-jurisdicional (...)*”. E, do mesmo modo, já se havia pronunciado o Acórdão n.º 161/90 (Monteiro Diniz): “*Só os tribunais podem aplicar penas e medidas de segurança. Mas já não cabe no princípio da ‘reserva do Juiz’, por já não ser ‘administração da justiça’, a aplicação de sanções não criminais não restritivas da liberdade: estas podem ser aplicadas pelas autoridades administrativas, desde que se garanta um efectivo recurso aos tribunais e se assegurem ao arguido as necessárias garantias de defesa (o princípio da defesa vale, na sua ideia essencial, para todos os domínios sancionatórios)*”. Mais remotamente, ver ainda, na mesma linha, o Parecer n.º 4/81, da Comissão Constitucional. Em sentido idêntico, ver Fischer, 1972: 215-216; Mattes, 1979: 149; Tiedemann, 1987: 107; Correia, 2004: 30; Huergo Lora, 2007: 345. Em sentido contrário, apontando a inconstitucionalidade de soluções normativas que atribuam a órgãos administrativos poderes sancionatórios (em especial, de tipo contraordenacional), ver Pedrosa Machado, 1998: 43-47.

102 Com efeito, não só a atividade sancionatória dos órgãos administrativos pode ser alvo de “*controlo político*” – designadamente, por via da responsabilidade dos órgãos políticos dotados de funções executivas por parte dos correspondentes órgãos parlamentares (que, em limite, os podem destituir de funções), como esse exercício de poderes sancionatórios fica permanentemente sujeito a um “*controlo interadministrativo*”, que se traduz num amplo leque de “*garantias administrativas*”, entre as quais a “*reclamação*” (artigos 158.º a 165.º do CPA), o “*recurso hierárquico*” (artigos 166.º a 175.º do CPA) ou o “*recurso hierárquico impróprio*”

culam a administração pública, em especial o da imparcialidade¹⁰³. Isto porque qualquer eventual ofensa às normas procedimentais pode ser, mais tarde, impugnada e apreciada pelos competentes tribunais administrativos. Padece de qualquer rigor afirmar-se que a não transposição das normas reguladoras do processo penal, para o seio do procedimento administrativo sancionatório, acarretaria um prejuízo dos particulares ou uma diminuição das suas garantias.

Pelo contrário, seria a aplicação mecânica de normas processuais penais, concebidas para a investigação penal e completamente desfasadas da dinâmica própria do funcionamento interno dos órgãos e serviços administrativos¹⁰⁴,

(artigo 176.º do CPA) e do “*recurso tutelar*” (artigo 177.º do CPA). Sem prejuízo da sua impugnabilidade imediata para o competente tribunal, qualquer decisão sancionatória pública pode ser alvo de “*recurso hierárquico*” para o titular que exerça poderes de supervisão sobre o autor daquela decisão. A mero título exemplificativo, refiro o artigo 133.º da Lei do Jogo (aprovada pelo Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de dezembro, de acordo com a redação que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro), que expressamente garante a possibilidade de interposição de “*recurso hierárquico*” relativamente a “*sanções administrativas stricto sensu*” aplicadas pelo Inspetor-Geral de Jogos, depois de ouvido o Conselho Consultivo de Jogos.

Admitindo a possibilidade genérica de “*controlo hierárquico*” das decisões proferidas ao longo do procedimento sancionatório, ver Rougevin-Baville, 2001: 281-282; Göhler, 2009: § 14 do artigo 47.º. Notando que as decisões de arquivamento de procedimentos sancionatórios podem ser alvo de “*controlo hierárquico*” (mediante recurso), ainda que reportando-se ao regime específico das infrações tributárias, ver Pinto de Albuquerque, 2011: 25.

103 Sugerindo a atribuição de poderes a entidades administrativas independentes como um antídoto para este risco de parcialidade decorrente da cumulação da titularidade de um determinado “*interesse público*” com o exercício de poderes de tipo sancionatório, ver Delarue, 2001: 15; Sauvé, 2001: 18; Pochard, 2001: 106-110; Lecrubier, 2001: 133.

104 Inúmeras normas se afiguram desprovidas de qualquer sentido, quando aplicadas a esta “*fase administrativa*” dos procedimentos sancionatórios públicos (não penais). É o caso das normas que disciplinam poderes tipicamente exercidos pelo juiz de instrução (artigos 268.º e 269.º, do CPP) ou pelo Ministério Público (artigos 267.º e 283.º do CPP), que regulam a fase do “*debate instrutório*” (artigos 286.º a 310.º, do CPP), que fixam prazos de inquérito (artigo 276.º do CPP), que permitem a prova através de escutas telefónicas (artigos 187.º e 190.º do CPP) ou ainda daquelas relativas à detenção (artigos 254.º a 261.º, do CPP) ou à prisão preventiva (artigo 202.º do CPP).

Bem diferente se afigura a devida ponderação da aplicação das normas processuais penais relativas aos “*meios de prova*”, com particular interesse no caso de “*buscas*” e de “*apreensão de documentos*”. Tem sido abundantemente discutido se os órgãos administrativos, durante um procedimento sancionatório (não penal), podem exercer os mesmos “*poderes jurídico-públicos*” de que goza o Ministério Público e os demais órgãos de polícia criminal, durante a “*fase do inquérito penal*”. Em regra, dir-se-á que não podem aplicar-se diretamente as normas processuais penais que impliquem uma compressão de direitos fundamentais como a “*reserva da intimidade privada*” (artigo 26.º, n.º 1, da CRP), a “*inviolabilidade do domicílio*” (artigo 34.º, n.ºs 1 a 3, da CRP) e a “*proibição de intromissão nas comunicações e na correspondência*” (artigo 34.º, n.º 4, da CRP), na medida em que a restrição daqueles direitos pressupõe uma determinação legal explícita, que não autoriza o recurso a métodos analógicos de legitimação de atuações administrativas restritivas. Nesse sentido, ver Dantas, 1995: 117; Ferreira Antunes, 1997: 244, § 7; Lopes de Sousa & Simas Santos, 2001: 408, § 3; Teixeira, 2009: 124-125; Catarino, 2010: 501. Especificamente sobre a questão da “*inviolabilidade do domicílio*” das pessoas coletivas privadas, já tive oportunidade de lhes negar a proteção constitucional diretamente decorrente do artigo 34.º, n.º 1, da CRP, na medida em que ela repousa numa ideia de preservação da “*reserva da intimidade privada*”, associada à casa de morada enquanto santuário do

à “*fase administrativa*” dos procedimentos sancionatórios que faria perigar a boa aplicação do bloco de normatividade. O completo desconhecimento e

indivíduo. Assim, ver Prata Roque, 2009: 404-407. Em sentido concordante, ver Costeira, 2007: 31; Pinto de Albuquerque, 2011: 164. Diferentemente, ver Catarino, 2010: 524. Isto não significa, porém, que as normas relativas a “*buscas*” (cfr. artigos 174.º a 177.º e 251.º do CPP) e a “*apreensão de documentos*” (cfr. artigos 178.º a 186.º e 252.º do CPP) – em especial, os documentos em suporte informático – não possam aplicar-se subsidiariamente à tramitação dos procedimentos sancionatórios públicos (não penais). Exigir-se-á, contudo, que haja uma expressa previsão, prevista em lei especial – em regra, o regime jurídico aplicável à entidade administrativa que prossegue a atividade de regulação e de sancionamento das correspondentes infrações –, que autorize a realização dessas diligências instrutórias.

Problema particularmente delicado é o que resulta da possibilidade de aproveitamento futuro de provas recolhidas durante procedimentos sancionatórios públicos (não penais), para efeitos de processo penal aberto em decorrência de atuações inspetivas de órgãos administrativos encarregues da regulação e supervisão de determinadas atividades económicas. Em homenagem à “*proibição de «bis in idem»*” e das exigências decorrentes do “*princípio da legalidade da prova*”, deve entender-se que a prova produzida no decurso de um procedimento sancionatório público (não penal) nem pode conduzir a uma “*dupla punição*” da conduta praticada por determinado sujeito, nem tão pouco pode furta-se às exigências mais garantísticas da lei processual penal. Caso a prova tenha sido obtida ao abrigo de normas procedimentais sancionatórias menos exigentes que as processuais penais, aquela só será válida para efeitos de uma condenação não penal, tornando-se inválida no âmbito do processo penal. Salvo, bem entendido, se – ainda que obtida por órgão administrativo dotado de poderes sancionatórios – tenha acutelado todas as exigências decorrentes das normas processuais penais. Obviamente, o excesso de forma no âmbito do procedimento sancionatório público (não penal) não prejudica a validade da condenação, nessa sede. Recentemente, o Tribunal Constitucional veio a concluir pela não inconstitucionalidade de interpretação extraída da conjugação entre os artigos 61.º, n.º 1, alíneas *b)* e *d)*, 125.º, 126.º n.º 2, alíneas *d)*, *e)* e n.º 3, 174.º, n.º 3, e 176.º, 178.º, 179.º e 182.º, n.º 1, 267.º, 268.º, n.º 1, alínea *d)*, 269.º, n.º 1, alínea *c)* e *d)* e 270.º, n.º 1 alínea *d)*, todos do Código de Processo Penal, no sentido de que podem ser usadas como prova em processo criminal pela prática do crime de fraude fiscal, documentos cedidos por funcionários de uma empresa ou pelos agentes do crime, seus gerentes, a uma inspeção tributária, ao abrigo do dever de cooperação previsto nos artigos 9.º, n.º 1, 28.º, n.º 1 e 2, 29.º e 30.º do Decreto-Lei n.º 413/98, de 31 de dezembro, e nos artigos 31.º, n.º 2, e 59.º, n.º 4, da Lei Geral Tributária, obtidos a pedido dessa inspeção, quer pessoalmente, quer através de recolha desses documentos nas suas instalações, sem cumprir o ritualismo previsto no Código de Processo Penal para a apreensão de documentos e para uma busca. Através do Acórdão n.º 340/2013 (Cura Mariano), apesar de aceitar que a “*proibição de autoincriminação*” figura como uma das “*garantias penais*” protegidas pelo n.º 1 do artigo 32.º da CRP, o Tribunal Constitucional considerou que a impossibilidade da utilização de prova legalmente obtida no decurso de procedimentos inspetivos de tipo administrativo conduziria a uma (inaceitável) imunidade em sede de procedimentos criminais. Mas, mais importante ainda, o Acórdão n.º 340/2013 pondera se aquela interpretação normativa garante a possibilidade de recusa de prestação de informações durante a fase procedimental, acabando por concluir pela aplicabilidade do artigo 89.º, n.º 2, alínea *c)*, do CPA, que qualifica como legítima uma recusa de prestação de informações quando “*importar a revelação de factos puníveis, praticados pelo próprio interessado, pelo seu cônjuge ou por seu ascendente ou descendente, irmão ou afim nos mesmos graus*”. Em sentido idêntico, admitindo a aplicação deste preceito aos procedimentos sancionatórios contraordenacionais, ver Silva Dias & Costa Ramos, 2009: 56. Em suma, considera que a restrição não é desproporcionada, pois o particular teria disposto da possibilidade de impugnação do pedido administrativo de prestação de informações, o que – naquele caso concreto – teria conduzido à necessidade de autorização judicial, por força do n.º 5, do artigo 63.º, da LGT, na redação originária, correspondente ao atual n.º 6, por força de renumeração operada pela Lei n.º 37/2010, de 2 de setembro.

Já o aproveitamento da prova produzida em processo penal, para efeitos de um procedimento sancionatório público (não penal) não se afigura proibida – desde que não haja violação da “*proibição de dupla punição*” –, atenta a maior intensidade garantística das normas processuais penais. Assim, ver Teixeira, 2009: 132; Pinto de Albuquerque, 2011: 169. Referindo-se à “*proibição de «bis in idem»*”, entre sanções penais e sanções públicas (não penais), ver Fischer, 1972: 231-233; Domínguez Vila, 1997: 257-270; Rougevin-Baville, 2001: 269-271; Croone, 2001: 61; Mignon, 2001: 104.

afastamento dos sujeitos encarregues da sua aplicação – *v.g.*, titulares de órgãos administrativos, funcionários e agentes – face às normas processuais penais é que tenderia a incrementar uma aplicação errática das mesmas, correndo-se assim o risco de diminuição das garantias dos particulares. Cabe, assim, ao Direito Administrativo – e, em particular, à lei procedimental administrativa – regular a “*fase administrativa*” dos procedimentos sancionatórios¹⁰⁵, ficando para a lei processual penal uma “*função residual*” de regulação subsidiária da respetiva “*fase processual*”, quando não haja previsão na lei processual administrativa que regule determinada questão¹⁰⁶.

Friso bem, contudo, que esta minha posição não desconhece – nem menoriza – a existência de normas expressas que determinem a aplicação subsidiária da lei processual penal à “*fase processual*” de certos procedimentos sancionatórios¹⁰⁷. Exemplo disso paradigmático é o “*Direito Contraordenacional*”, em que a lei geral fixa como subsidiariamente aplicável a lei processual penal¹⁰⁸. Refiro-me, pois, em sentido lato, à circunstância de o Direito Administrativo

105 Se tal é inegável quanto às várias subtipologias do Direito Sancionatório Público, o mesmo se pode dizer do próprio Direito Contraordenacional. Só assim se interpreta o artigo 33.º do RGCO, que determina que o “*processamento das contra-ordenações e a aplicação das coimas e das sanções acessórias competem às autoridades administrativas, ressalvadas as especialidades previstas no presente diploma*”. Ou seja, o respetivo processamento cabe aos órgãos administrativos competentes, que se regem pelas normas procedimentais administrativas (gerais e especiais), salvo quanto às “*especialidades*” previstas naquele regime jurídico contraordenacional. Em sentido idêntico, ver Pedrosa Machado, 2005: 161.

106 Isto não significa, porém, a impossibilidade de aplicação subsidiária de normas processuais penais destinadas à garantia de alguns direitos fundamentais dos particulares, tais como as que dizem respeito ao regime de “*buscas*” e de “*apreensão de documentos*”. Sobre estes regimes, ver a n.r. 101.

107 Aliás, reconheço que o legislador ordinário tem vindo a dar sinais no sentido da sedimentação da aplicação subsidiária da lei processual penal, designadamente quando revoga normas que determinavam a remissão para a lei procedimental administrativa, de modo a aproximar os procedimentos sancionatórios públicos (não penais) do regime jurídico das contraordenações. Disso foi exemplo a revogação do (ex) artigo 19.º da Lei da Concorrência (segundo a redação da Lei n.º 18/2003, de 11 de junho) – que determinava a aplicação subsidiária da lei do procedimento administrativo aos procedimentos sancionatórios de práticas restritivas da concorrência –, com a subsequente substituição pelo atual artigo 13.º da Lei da Concorrência (de acordo com a redação da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio). Saliento, aliás, que este diploma optou por regular diretamente, através de normas especiais, vários dos procedimentos a adotar durante a “*fase administrativa*” tendente à tomada de decisão sancionatória, respondendo aos apelos de alguma da doutrina mais reputada. Entre outros ver, Teixeira, 2009: 115-116; Sousa Mendes, 2009: 210, n.r. 7.

108 E, ainda assim, considero que a lei procedimental administrativa não pode deixar de ser convocada para a aferição dos vícios da “*decisão sancionatória contraordenacional*”, na medida em que a mesma foi proferida no decurso de um procedimento administrativizado e, portanto, deve estrita obediência ao bloco de normatividade que rege todos os órgãos da administração pública, no exercício de poderes de tipo administrativo. A preterição de formalidades procedimentais ou a violação de direitos como o direito de fundamentação, o direito de audiência prévia ou o direito de informação no decurso do procedimento não podem senão acarretar a ilegalidade da decisão sancionatória e, com ela, a impossibilidade de execução da sanção a que o particular tenha sido condenado.

(substantivo e processual) corresponder ao bloco de normatividade próprio para regular os procedimentos sancionatórios de tipo administrativo, seja na “fase procedimental”, seja na “fase processual”.

§ 6. AS GARANTIAS CONTENCIOSAS NA FASE JURISDICIONAL

Não raras vezes, procura-se extrair das “garantias de defesa em processo penal” a certeza acrescida de que os sujeitos passivos das sanções públicas não penais não se veem privados de direitos fundamentais tão essenciais quanto o “direito de audiência” e o “direito ao contraditório” (incluindo a “proibição da indefesa”)¹⁰⁹. E, com efeito, a própria Lei Fundamental cura de o esclarecer, sem margem para dúvidas (cfr. artigo 32.º, n.º 10, da CRP). Contudo, não é demais realçar que, mesmo que tal expressa previsão constitucional não vigorasse, sempre se extrairia tal proteção das normas encarregues de reger a impugnação jurisdicional de atos administrativos¹¹⁰. Sendo configuráveis como “decisões

109 Deixo uma nota apenas para refutar as acusações brandidas por Vilela (cfr. 2013: 498) de que a epígrafe do artigo 50.º do RGCO deveria ser alterada, “*assim se eliminando qualquer aproximação ao direito administrativo, já que não é ele o subsidiário do ilícito de mera ordenação social*”, por fazer expressa menção ao “direito de audiência” e o autonomizar face ao “direito de defesa”. Ora, tal acusação só pode ser interpretada como uma tentativa (algo desesperada) de entorpecer e descaracterizar a vontade normativa expressa pelo legislador, na letra da lei. Confrontada com um elemento normativo incontornável, que desmente cabalmente a sua tese da integração do “*ilícito de mera ordenação social*” num conceito amplo de “Direito Penal”, a autora procura torturar a própria letra da lei, adaptando-a (à força) à sua pré-compreensão. Sucede, porém, que é a própria Constituição (cfr. artigo 32.º, n.º 10) que expressamente consagra e autonomiza o “direito de audiência” e o “direito de defesa”. Tanto assim é que, mesmo em sede de processo contraordenacional, o Assento de Fixação de Jurisprudência n.º 1/2003, do Supremo Tribunal de Justiça – portanto, insuspeito de acalantar uma defesa tendenciosa da aplicação do Direito Administrativo – concluiu que o “direito de audiência” deve ser acautelado ao abrigo das normas procedimentais administrativas, designadamente, ao abrigo dos artigos 100.º a 103.º do CPA. No mesmo sentido, o Tribunal Constitucional também já concluiu não estar ferida de inconstitucionalidade uma interpretação normativa que assente na aplicação subsidiária das normas procedimentais administrativas ao próprio procedimento sancionatório contraordenacional – assim, ver os Acórdãos n.º 50/2003 (Prazeres Beleza) e n.º 179/2005 (Paulo Mota Pinto). Em defesa da aplicação subsidiária das normas procedimentais administrativas, em matéria de “direito de defesa” face a sanções administrativas, ver ainda Frank Moderne, 1993: 302-315; Domínguez Vila, 1997: 323-331; Dantas, 1995: 106; Soares Ribeiro, 2003: 143; Passos, 2009: 253, § 2 do artigo 33.º; Pinto de Albuquerque, 2011: 151-152.

110 Precisamente nesse sentido, ver o Acórdão n.º 659/2006 (Mário Torres), nos termos do qual se afirmou que: “*É óbvio que não se limitam aos direitos de audiência e defesa as garantias dos arguidos em processos sancionatórios, mas é noutros preceitos constitucionais, que não no n.º 10 do artigo 32.º, que eles encontram esteio. É o caso, desde logo, do direito de impugnação perante os tribunais das decisões sancionatórias em causa, direito que se funda, em geral, no artigo 20.º, n.º 1, e, especificamente para as decisões administrativas, no artigo 268.º, n.º 4, da CRP. E, entrados esses processos na ‘fase jurisdicional’, na sequência da impugnação perante os tribunais dessas decisões, gozam os mesmos das genéricas garantias constitucionais dos processos judiciais, quer directamente referidas naquele artigo 20.º (direito a decisão em prazo razoável e garantia de processo equitativo), quer dimanados do princípio do Estado de direito democrático (artigo 2.º da CRP), sendo descabida a invocação, para esta fase, do disposto no n.º 10 do artigo 32.º da CRP*”. Em defesa da impugnabilidade, por via do direito (geral) à tutela jurisdicional efetiva – tanto aplicável a decisões penais, como a decisões administrativas –, ver Domínguez Vila, 1997: 310-313.

administrativas”, as decisões sancionatórias já gozariam de uma ampla tutela jurisdicional efetiva, decorrente do n.º 4 do artigo 268.º da CRP.

E devo ainda salientar que a proteção constitucional decorrente da aplicação subsidiária das “*garantias de defesa em processo penal*” não as abrange em toda a sua plenitude, antes se cingindo ao “*direito de audiência*” e ao “*direito do contraditório*”¹¹¹. Tal constatação sai reforçada, aliás, pelos próprios trabalhos preparatórios da revisão constitucional de 1997, no decurso dos quais foi rejeitada uma proposta de revisão apresentada pelos Deputados do PCP que visava consagrar que os arguidos pudessem beneficiar de “*todas as garantias do processo criminal*”, quando fossem sujeitos a “*processos disciplinares e demais processos sancionatórios*” (cfr. artigo 32.º-B do Projeto de Revisão Constitucional n.º 4/VII, in “*Diário da Assembleia da República*”, II.ª Série-RC, n.º 20, de 12 de setembro de 1996, 541-544, e I.ª Série, n.º 95, de 17 de julho de 1997, 3412 e 3466).

Esta conclusão afigura-se particularmente decisiva para a aferição das soluções legislativas acerca da efetivação do “*direito ao recurso*” em processos jurisdicionais de impugnação de decisões administrativas condenatórias, decorram eles perante os tribunais administrativos ou perante os tribunais judiciais – isto, no caso das “*sanções contraordenacionais*”. Na medida em que o n.º 4 do artigo 268.º da CRP não consagra, de modo explícito, um “*direito fundamental ao recurso*” de decisões proferidas pelos tribunais encarregues de dirimir litígios jurídico-administrativos, resta aplicar a jurisprudência constitucional consolidada, que segue no sentido de não decorrer, forçosamente, do “*princípio da tutela jurisdicional efetiva*” um “*direito fundamental ao recurso*”, dispondo o legislador de uma ampla margem de decisão quanto

111 Essa foi, aliás, a posição que obteve vencimento no Tribunal Constitucional [cfr. Acórdão n.º 659/2006 (Mário Torres)], que tem vindo a entender, sem oscilações, que os processos jurisdicionais sancionatórios (não penais) não gozam da mesma amplitude das “*garantias penais*”. Nesse acórdão, esclareceu-se que: “*«Diga-se, desde já, que o invocado n.º 10, na sua directa estatuição, é de todo irrelevante para o presente caso. Com a introdução dessa norma constitucional (efectuada, pela revisão constitucional de 1989, quanto aos processos de contra-ordenação, e alargada, pela revisão de 1997, a quaisquer processos sancionatórios) o que se pretendeu foi assegurar, nesses tipos de processos, os direitos de audiência e de defesa do arguido, direitos estes que, na versão originária da Constituição, apenas estavam expressamente assegurados aos arguidos em processos disciplinares no âmbito da função pública (artigo 270.º, n.º 3, correspondente ao actual artigo 269.º, n.º 3). Tal norma implica tão-só ser inconstitucional a aplicação de qualquer tipo de sanção, contra-ordenacional, administrativa, fiscal, laboral, disciplinar ou qualquer outra, sem que o arguido seja previamente ouvido (direito de audiência) e possa defender-se das imputações que lhe são feitas (direito de defesa), apresentando meios de prova e requerendo a realização de diligências tendentes a apurar a verdade»*. Em sentido idêntico, ver ainda Marques da Silva & Henrique Salinas, 2005: 363. Adotando uma posição bem mais ampla, aparentando extrair do “*princípio da tutela jurisdicional efetiva*” um verdadeiro “*direito fundamental ao recurso*” (para um segundo grau de instância), ver Vilela, 2013: 342.

ao sentido e aos limites concretos a que devem obedecer os vários regimes de recurso¹¹².

Mas esta constatação não pode legitimar uma interpretação demasiado restritiva do n.º 10 do artigo 32.º da Constituição, para que se conclua que os particulares apenas gozam de um “direito de defesa” e de um “direito de audiência” durante a “fase processual” de impugnação de decisões sancionatórias. Ao invés, o modo amplo como a Constituição consagrou um “direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva”, em sede de processo administrativo (cfr. artigo 268.º, n.º 4), não pode deixar de garantir um leque bem extensível de prerrogativas processuais às quais o legislador ordinário não pode furtar-se. Entre outros direitos decorrentes daquele preceito, podem destacar-se a possibilidade de instauração de: *i*) ação administrativa comum para reconhecimento de direitos, sem que tenha sequer sido proferida decisão sancionatória desfavorável [cfr. artigo 37.º, n.º 2, alíneas *a*) e *b*), do CPTA]; *ii*) ação administrativa comum para condenação do órgão administrativo à não emissão de decisão administrativa lesiva do particular [cfr. artigo 37.º, n.º 2, alíneas *c*), do CPTA]; *iii*) ação administrativa especial para impugnação de normas regulamentares que sejam fundamento de decisão sancionatória adotada ou a adotar (artigos 72.º a 77.º

112 Na verdade, encontra-se hoje mais do que pacificado, pela jurisprudência consolidada no Tribunal Constitucional, que não só o “direito fundamental ao recurso” (incluindo em processo penal – vide artigo 32.º, n.º 1, da CRP) não inclui um direito a um duplo grau de recurso, como pode mesmo nem sequer justificar um só grau de recurso, quando, em função do diminuto relevo social da questão e da necessidade de proteção de outros bens jurídicos constitucionalmente protegidos – *v.g.*, o direito a obter uma decisão célere –, seja admissível a apreciação por uma só instância jurisdicional. Assim, ver, entre inúmeros outros, os Acórdãos n.º 263/09, n.º 551/09, n.º 645/09, n.º 125/10, n.º 174/10, n.º 276/10, n.º 277/10, n.º 308/10, n.º 314/10, n.º 359/10, n.º 471/10, n.º 213/2011, n.º 215/2011, n.º 643/2011 e n.º 51/2012, todos disponíveis in www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/). Para sintetizar este entendimento, veja-se o Acórdão n.º 551/09 (Vitor Gomes): “7. O Tribunal Constitucional tem uma jurisprudência consolidada no sentido de que no n.º 1 do artigo 32.º da Constituição se consagra o direito ao recurso em processo penal, com uma das mais relevantes garantias de defesa do arguido. Mas também que a Constituição não impõe, directa ou indirectamente, o direito a um duplo recurso ou a um triplo grau de jurisdição em matéria penal, cabendo na discricionariedade do legislador definir os casos em que se justifica o acesso à mais alta jurisdição, desde que não consagre critérios arbitrários, desrazoáveis ou desproporcionados. E que não é arbitrário nem manifestamente infundado reservar a intervenção do Supremo Tribunal de Justiça, por via de recurso, aos casos mais graves, aferindo a gravidade relevante pela pena que, no caso, possa ser aplicada (Cfr., entre muitos, a propósito da anterior redação da alínea f) do n.º 1 do artigo 400.º do CPP, na peculiar interpretação acima referida do que era a pena aplicável, acórdão n.º 64/2006 (Plenário), publicado no Diário da República, II Série, de 19 de Maio de 2006). Essa limitação do recurso apresenta-se como “racionalmente justificada, pela mesma preocupação de não asoberbar o Supremo Tribunal de Justiça com a resolução de questões de menor gravidade (como sejam aquelas em que a pena aplicável, no caso concreto, não ultrapassa o referido limite), sendo certo que, por um lado, o direito de o arguido a ver reexaminado o seu caso se mostra já satisfeito com a pronúncia da Relação e, por outro, se obteve consenso nas duas instâncias quanto à condenação” (citado Acórdão n.º 451/03)”.

do CPTA); *iv*) procedimentos cautelares com vista a impedir os efeitos lesivos de uma decisão sancionatória adotada ou a adotar (artigos 112.º a 134.º do CPTA).

§ 7. A DETERMINAÇÃO DA JURISDIÇÃO COMPETENTE

A circunstância de as sanções públicas não penais corresponderem a verdadeiras “*decisões administrativas*” não implica que o conhecimento dos fundamentos da sua impugnação jurisdicional seja forçosamente cometido aos tribunais administrativos. Aliás, o próprio legislador ordinário tem optado por conceder aos tribunais judiciais a competência para julgar as impugnações de decisões administrativas condenatórias, em matéria contraordenacional¹¹³. Opção deveras curiosa – mas hoje profundamente consolidada na ordem jurídica portuguesa –, já que o próprio Eduardo Correia¹¹⁴, autor moral (ou instigador) do regime jurídico contraordenacional hoje vigente alertava para os malefícios de manter aquele regime “*refém*” do Direito Penal e preconizava que fossem os tribunais administrativos dotados de competência jurisdicional, em matéria contraordenacional. Isto porque, na sua visão, “*admitir um recurso para os tribunais comuns, seria, afinal, criminalizar decisões que, justamente, se quer que não tenham o sentido das sentenças que aplicam penas criminais*”¹¹⁵.

Na prática, esta opção de distribuição de jurisdição, em matéria contraordenacional, tem assentado em três ordens de razões: *i*) escassez e falta de disseminação territorial dos tribunais administrativos¹¹⁶; *ii*) maior grau de especialização sobre as matérias substantivas que enformam a situação sancionatória, pelos tribunais judiciais¹¹⁷; *iii*) cultura mais garantística dos tribunais criminais e tradição jurisprudencial de ponderação acerca dos direitos fundamentais em processos sancionatórios de natureza penal¹¹⁸. Nenhuma

113 Limitando-se a registar esta opção legislativa, ver Cardoso da Costa, 1992: 56; Madureira Prates, 2005: 145-165; Vítor Gomes, 2008: 6-7. Criticando essa solução e propondo a atribuição de competência aos tribunais administrativos, em matéria contraordenacional, em função da sua natureza materialmente administrativa: Dias José, 1991: 37-38; Pedrosa Machado, 1998: 44; Esteves de Oliveira & Esteves de Oliveira, 2006: 24-25; Duarte de Almeida, 2008: 13 e 14.

114 Correia, 1973: 257-281.

115 Correia, 1973: 276.

116 Freitas do Amaral & Aroso de Almeida, 2002: 24; Esteves de Oliveira & Esteves de Oliveira, 2006: 22-23.

117 Esteves de Oliveira & Esteves de Oliveira, 2006: 21-22.

118 Assim, ver o Acórdão n.º 522/2008 (Sousa Ribeiro), do Tribunal Constitucional. Identificando (sem aderir a) este argumento, ver Nieto, 2005: 26.

destas razões mantém a força de outrora. Em primeiro lugar, as sucessivas reformas do mapa judiciário têm permitido aumentar o número de tribunais administrativos, que se encontram, hoje, relativamente disseminados por todo o território nacional; em segundo lugar, a progressiva especialização dos tribunais administrativos em torno do contencioso de regulação e supervisão tem-nos aproximado de um conhecimento mais profundo acerca dos poderes sancionatórios exercidos, cada vez mais, por essas entidades reguladoras; em terceiro lugar, devo ainda salientar que não só os tribunais administrativos estão melhor preparados para conhecer dos vícios do procedimento sancionatório administrativo, como as sucessivas reformas do processo administrativo o têm tornado mais garantístico; por último, nem sequer corresponde à verdade que a solução hoje vigente garanta que sejam sempre os tribunais criminais quem assume essa competência em matéria contraordenacional¹¹⁹. Talvez comece, portanto, a justificar-se uma reponderação da solução legislativa hoje vigente.

Mas, independentemente da bondade da solução hoje vigente, decisivo será aferir da admissibilidade constitucional da mesma. Com efeito, apesar da fixação de uma verdadeira “*reserva de jurisdição administrativa*” (cfr. artigo 212.º, n.º 3, da CRP), jurisprudência¹²⁰ e doutrina¹²¹ têm vindo a admitir que a atribuição, episódica e justificada, de parcelas de competência jurisdicional a tribunais não administrativos não acarreta, necessariamente, a inconstitucionalidade dessas normas atribuidoras de competência. Claro está, desde que essa opção legislativa não redunde num tal esvaziamento do âmbito da jurisdição administrativa, que culmine numa descaracterização dessa mesma jurisdição.

119 Conforme demonstrarei, já de seguida, cabe hoje a um tribunal de competência especializada não criminal – o Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão – conhecer das impugnações de sanções contraordenacionais que tenham sido aplicadas por decisão das entidades administrativas reguladoras, que ocupam hoje, senão o maior volume das sanções aplicadas, pelo menos a maior fatia do relevo económico das mesmas. Para além disso, nem sequer todas as demais sanções contraordenacionais são alvo de impugnação para os tribunais criminais (ou sequer para os tribunais de competência genérica), visto que – ainda mais, após a reforma do mapa judiciário, que aprofundou a lógica de especialização –, o julgamento das impugnações de sanções contraordenacionais em matéria laboral compete aos tribunais do trabalho, conforme aliás resulta, a mero título de exemplo, do Acórdão n.º 19/2011 (Ana Guerra Martins).

120 Admitindo essa leitura matizada da “*reserva constitucional de jurisdição administrativa*”, ver, entre outros, os Acórdãos n.º 347/97 (Maria Fernanda Palma), n.º 458/99 (Paulo Mota Pinto), n.º 421/2000 (Tavares da Costa), n.º 550/2000 (Sousa e Brito); 284/2003 (Helena Brito), n.º 211/2007 (Vítor Gomes), n.º 522/2008 (Sousa Ribeiro), n.º 632/2009 (Maria João Antunes) e n.º 19/2011 (Ana Guerra Martins), todos do Tribunal Constitucional.

121 Neste sentido, ver Cardoso da Costa, 1992: 39-69; Sérvulo Correia, 1995: 254; Idem, 2005: 586; Vieira de Andrade, 2006: 109-117; Esteves de Oliveira/Esteves de Oliveira, 2006: 21-22. Em sentido divergente, ver Machete, 1995: 160.

Até ver, a fixação de competência material de tribunais situados fora da jurisdição administrativa, para conhecimento de ações de impugnação de decisões de aplicação de sanções públicas não penais não preencherá (ainda) esse desiderato. Contudo, admitindo, por um lado, o crescimento – cada vez mais notório – de vários tipos de normas sancionatórias públicas, associado à consciencialização de uma Sociedade de Risco em permanência¹²², e, por outro lado, a intensificação do movimento de descriminalização de condutas outrora sancionadas com penas privativas da liberdade, poderá ter que vir a equacionar-se se tais soluções infraconstitucionais não se virão a revelar ofensivas da *“reserva de jurisdição administrativa”*. Enquanto tal não sucede, justifica-se frisar que, por ora, apenas¹²³ a impugnação das *“sanções contraordenacionais”* é cometida ao conhecimento de tribunais situados fora da jurisdição administrativa. Em contrapartida, as *“sanções disciplinares (públicas)”*, as *“sanções financeiras”*¹²⁴ e as *“sanções administrativas «stricto sensu»”* permanecem adstritas à jurisdição administrativa, salvaguardando assim o núcleo essencial das situações jurídico-administrativas a ela sujeitas.

De qualquer modo, independentemente da escolha do legislador da jurisdição competente, certo é que deve manter-se presente que as decisões

122 Destacando o *“Direito Sancionatório Público”* como um instrumento privilegiado para enfrentar esse risco permanente e quotidiano, ver Nieto, 2005: 182-183. No plano do Direito Administrativo, esta *“Sociedade de Risco”* tem conduzido a doutrina a ponderar acerca da precariedade intrínseca de decisões administrativas que removem obstáculos ou que habilitam os particulares ao exercício de uma atividade de aproveitamento de determinado bem jurídico, surgindo algumas correntes doutrinárias que sustentam a revogabilidade permanente desses atos administrativos, em função do surgimento de novos conhecimento técnico-científicos que permitam uma nova decisão configuradora do interesse público a salvaguardar. Entre outros, ver Giannini, 1981: 193; Calvão, 2005: 41-42; Amado Gomes, 2006: 237-266; Idem, 2007: *passim* e, em especial, 585-595, 708-720 e 726-753; Colaço Antunes, 2010: 4; Idem, 2012: 332; Cabral de Moncada, 2008: 54-66; Vieira de Andrade, 2011: 156 e 163-164.

123 Ainda assim, não posso deixar de notar que as contraordenações ainda ocupam a fatia de leão das sanções públicas.

124 Conforme tem ensinado a doutrina, o Tribunal de Contas apresenta-se como uma verdadeira entidade administrativa *“sui generis”*, pois, apesar de participar no exercício de um poder de tipo jurisdicional: *i)* não se encontra integrado na hierarquia dos demais tribunais; *ii)* exerce uma competência de controlo da legalidade financeira dos atos praticados por órgãos administrativos, enxertada no próprio procedimento administrativo, no caso do *“controlo prévio”*; *iii)* detém plena autonomia face ao Governo, ainda que se insira na *“administração direta (independente) do Estado”*. Tomando partido por esta qualificação, ver Pinheiro Faria, 1979: 29; Idem, 1983: 1333; Georges Vedel, 1980: 335; Freitas do Amaral, 1995: 290-295. Em sentido divergente, excluindo as *“sanções financeiras”* do domínio do *“Direito Sancionatório Administrativo stricto sensu”*, por estas serem aplicadas por uma entidade de tipo jurisdicional – e, portanto, negando à *“Cours de Comptes”* francesa a qualidade de órgão administrativo, ver Frank Moderne, *Sanctions administratives et justice constitutionnelle*, cit., 51. A propósito da relação (nem sempre pacífica) entre o Tribunal de Contas e os órgãos encarregues da prossecução da função administrativa, ver Tavares, 2001: 33-38; Idem, 1999: 12-19; Idem, 2008: 38-44; Caupers, 2002: 3-10; Magalhães, 2009: 27-35.

sancionatórias (não penais) constituem, invariavelmente, “*decisões administrativas*”, proferidas por órgãos públicos delas encarregues¹²⁵. Daqui decorre que tais decisões sancionatórias podem enfermar de qualquer um dos vícios típicos dos “*atos administrativos*”¹²⁶. Ora, não raras vezes, a escolha dos tribunais judiciais como jurisdição competente para aferir da sua impugnação contenciosa acarreta consigo uma nefasta (mas, porventura, compreensível) desconsideração, pelo julgador, das especificidades relativas às vinculações de natureza procedimental administrativa e dos respetivos vícios e desvalores dessas decisões sancionatórias, enquanto “*decisões administrativas*”¹²⁷.

Esta tendência foi, aliás, recentemente acentuada com a criação do Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão¹²⁸, que foi concebido como um tribunal especializado, inserido na jurisdição judicial. Sucede porém que, em boa verdade, apesar da amplitude do objeto indiciado pela sua designação, as competências daquele circunscrevem-se ao conhecimento das ações de impugnação de decisões sancionatórias contraordenacionais proferidas por entidades administrativas dotadas de poderes de regulação e de supervisão. A este propósito, importa, aliás, precisar o que se entende por “*revisão e execução das decisões, despachos e demais medidas em processo de contra-ordenação legalmente suscetíveis de impugnação*” [cfr. artigo 89.º-B, n.º 1, da LOFTJ]. Numa primeira leitura, dir-se-ia que o preceito autorizaria o conhecimento não só das “*decisões finais condenatórias*”, como igualmente de “*despachos interlocutórios*” proferidos no decurso do procedimento administrativo de tipo sancionatório. Sucede, porém,

125 Gomes, 2008: 12.

126 Entre inúmeros outros, pense-se apenas na “*incompetência*” (“*absoluta*” ou “*relativa*”), no “*desvio de poder*”, na “*usurpação de funções*”, na preterição de inúmeras formalidades procedimentais, tais como a “*falta de quórum*”, “*falta de fundamentação*”, “*falta de audiência prévia*” ou de vários outros requisitos formais exigidos à adoção de uma decisão administrativa.

127 Nesse sentido, até alguma doutrina mais renitente a aceitar a aplicação subsidiária do Direito Administrativo às decisões sancionatórias públicas (não penais) concede que os órgãos administrativos estão melhor apetrechados para garantir o cumprimento de normas que impõem ou reclamam conhecimentos técnicos específicos de determinadas áreas sujeitas a supervisão administrativa. Entre esses autores, ver Vilela, 2013: 419-420.

128 O Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão foi criado pelo artigo 1.º da Lei n.º 46/2011, de 24 de junho, que introduziu uma nova alínea *g*) ao artigo 78.º da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais [LOFTJ], aprovada pela Lei n.º 3/99, de 13 de janeiro. Mais tarde, por intermédio do Decreto-Lei n.º 67/2012, de 20 de março, procedeu-se à sua instituição em concreto e à expressa inclusão naquele tribunal no Anexo VI da LOFTJ. Acresce que o artigo 4.º daquele diploma legal determinou que a entrada em funcionamento do Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão ocorreria (como ocorreu) com a publicação de portaria ministerial, *in casu*, da Portaria n.º 84/2012, de 29 de março, que, por sua vez, apenas procedeu à instalação do 1.º Juízo daquele mesmo tribunal.

que tem vindo a entender-se que os “*atos reais*” – aqui incluídos quaisquer “*atos interlocutórios*”, independentemente da sua forma –, desde que não dotados de “*eficácia externa*”, não são suscetíveis de impugnação jurisdicional, visto que não traduzem uma posição (horizontal e verticalmente) definitiva da administração pública¹²⁹. Ora, ainda que se fixe como competente um tribunal situado fora da jurisdição administrativa, deve entender-se que, no exercício dessa competência jurisdicional, esse tribunal não pode senão cingir-se à metodologia própria de aferição da conformidade normativa de decisões administrativas sancionatórias.

Em suma, a competência material para controlo jurisdicional de “*sanções públicas não penais*” encontra-se hoje repartida entre a jurisdição administrativa – que conhece da atividade procedimental não decisória da administração pública, em matéria sancionatória, e das sanções públicas não contraordenacionais (e, simultaneamente, não penais) – e a jurisdição judicial – que se cinge ao conhecimento da impugnação de sanções contraordenacionais¹³⁰.

§ 8. AMPLITUDE E MEDIDA DA SANÇÃO

Outro dos argumentos diferenciadores, assente na suposta maior lesividade das sanções penais (por comparação a outras sanções públicas), tem vindo igualmente a ficar fortemente abalado. Desde logo porque, empenhado em garantir o cumprimento escrupuloso dos deveres legais, o legislador tem vindo a prever “*sanções públicas não penais*” cada vez mais intrusivas da esfera jurídica dos particulares. Ao ponto de, não raras vezes, o próprio “*quantum*” das coimas e de outras sanções pecuniárias aplicáveis exceder, em muito, aquele que corresponderia à substituição de uma “*pena privativa da liberdade*” por

129 Ainda assim, não deve adotar-se uma visão demasiado simplista do problema, visto que inúmeros “*atos interlocutórios*” podem interferir diretamente na esfera dos particulares, sendo assim dotados de “*efeitos externos*”. Porém, sempre que tal ocorra, entendo que deve adotar-se uma interpretação restritiva da alínea g) ao artigo 78.º da LOFTJ, no sentido de a compatibilizar com a “*reserva de jurisdição dos tribunais administrativos*” (cfr. artigo 212.º, n.º 3, da CRP), exigindo-se que o Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão exerça as suas competências, na mesma e exata medida, em que o fariam os tribunais administrativos, ou seja, seguindo a metódica jusadministrativista. Reitero, por conseguinte, que nem todos os “*atos interlocutórios*” são passíveis de impugnação jurisdicional, mas apenas aquelas que sejam portadores de eficácia externa. Só através desta interpretação conforme à Constituição se salvaguardará a não inconstitucionalidade daquele preceito legal. Sob pena de dever ser equacionada a resolução, por via de Direito a constituir, desta brecha no sistema, atribuindo-se expressamente aos tribunais administrativos a competência para conhecer de tais “*atos reais*” dotados de eficácia externa. Sobre a impugnabilidade de “*atos reais*”, ver, por todos, Amado Gomes, 1999: *passim*.

130 Em sentido idêntico, ver Ferreira Antunes, 1997: 37. Exemplo disso elucidativo é o artigo 75.º dos Estatutos da ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social, que expressamente distingue entre a competência dos tribunais administrativos (cfr. n.º 1) e a competência dos tribunais judiciais (cfr. n.º 2).

“*pena de multa*”¹³¹. O grau de lesividade (sobre o património) dos particulares afigura-se de tal modo intenso que aquelas “*sanções públicas não penais*” acabam por suplantar as próprias “*sanções penais*”. Tal não pode deixar de convocar uma especial exigência de acautelamento das “*garantias dos particulares*” face àquela atuação pública¹³².

O Tribunal Constitucional não tem permanecido indiferente a este fenómeno. Pelo contrário, tem sido recorrentemente confrontado com o problema do eventual excesso na previsão (e aplicação) de “*sanções públicas não penais*”, seja por violação do “*princípio da proporcionalidade*” (cfr. artigos 2.º e 18.º, n.º 2, da CRP), seja mesmo por violação da “*reserva de lei parlamentar*” [cfr. artigo 165.º, n.º 1, alíneas *b*) e *d*), da CRP]. Desde logo, começando por esta dimensão competencial ou orgânica, importa notar que a própria fixação de um regime geral contraordenacional contribui para a limitação da amplitude e da medida concreta das sanções potencialmente aplicáveis. Com efeito, conforme recentemente notado¹³³, o limite máximo das coimas aplicáveis fixado pelo artigo 17.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, não pode deixar de amarrar o legislador governamental. Se é certo que aquele permanece livre para criar novos “*tipos de ilícito contraordenacional*” – pois a Lei Fundamental apenas reserva para o legislador parlamentar a matéria relativa ao seu “*regime geral*” e “*respetivo processo*” [cfr. artigo 165.º, n.º 1, alínea *d*), da CRP] –, não menos certo é que só pode fazê-lo desde que se cinja aos pressupostos fixados pelo regime geral contraordenacional. Por conseguinte, qualquer decisão legislativa, tomada por decreto-lei não autorizado, que fixe coimas superiores a 44.891,92 € redonda numa inconstitucionalidade orgânica.

De qualquer modo, desde que não se suscitem problemas de discrepância entre o regime geral e os diversos regimes criadores de sanções contra-ordenacionais e desde que não se suscitem problemas de falta de competência legislativa governamental, a jurisprudência constitucional tem sido particularmente renitente em controlar os limites da “*medida abstrata*” das sanções a aplicar. Em regra, reconhece uma ampla margem de liberdade para tomada de decisões legislativas e apenas tende a intervir quando se verifique uma

131 Destacando o valor exorbitante das coimas máximas previstas para ilícitos (não penais) financeiros, ambientais ou relativos ao ordenamento do território, ver Otero & Palma, 1995: 562; Ferreira Antunes, 1997: 26-27; Veloso, 2000: 44-45; Degoffe, 2001: 31; Teixeira, 2009: 73-74; Gonçalves, 565; Silva Dias, 2008: 513-514, n.r. 1171.

132 Costa e Silva, 2006: 557-558.

133 Cfr. Acórdão n.º 374/2013 (Maria de Fátima Mata-Mouros), do Tribunal Constitucional.

manifesta violação do “*princípio da proporcionalidade*”, em especial no caso de fixação de sanções flagrantemente excessivas¹³⁴.

Porém, ainda que a verificação da inconstitucionalidade dos montantes fixados a título de coimas fique circunscrita a situações de exceção e manifesta desproporção, certo é que o Tribunal Constitucional não se tem abtido de ponderar as circunstâncias concretas que presidem às tomadas de decisão legislativa. Nesse sentido, têm sido censuradas: *i*) a fixação de uma amplitude muito intensa entre o limite mínimo e o limite máximo, pois tal tenderia a libertar o aplicador (e o julgador) de uma adstrição vinculadora aos critérios de decisão legislativa – “*princípio da legalidade*” [cfr. Acórdão n.º 547/2001 (Prazeres Beleza)]¹³⁵; *ii*) o agravamento dos limites mínimos e máximos em função de uma conduta do interessado à qual não possa ser imputada um particular desvalor da ação ou uma culpa intensa [cfr. Acórdão n.º 313/2013 (Pedro Machete)]¹³⁶.

Aliás, o último daqueles acórdãos evidencia uma notória evolução da posição do Tribunal Constitucional, a propósito da aferição dos limites abstratos das sanções públicas aplicadas, já que aquele não se coibiu de apreciar se a sua

134 A mero título de exemplo, ver os Acórdãos n.º 304/94 (Luís Nunes de Almeida), n.º 575/95 (Sousa e Brito) e n.º 67/2011 (Ana Guerra Martins), todos do Tribunal Constitucional.

135 Dessa feita, discutia-se a constitucionalidade de normas sancionatórias contraordenacionais previstas no Cód.MVM, que habilitavam a aplicação de coimas entre 25.000 € e 2.500.00 €. Ao arrepio da tradicional abordagem seguida pelo Tribunal Constitucional – que consiste na mera afirmação da impossibilidade de aferição concreta de uma alegada desproporção do limite máximo da sanção aplicável –, o Acórdão n.º 547/2001 (Prazeres Beleza) optou por centrar a sua análise da violação do “*princípio da legalidade sancionatória*”. Com efeito, aquele aresto acabou por concluir que a fixação de uma amplitude muito pronunciada entre os montantes mínimo e máximo da coima a aplicar transferiria para o julgador o poder de determinar o próprio desvalor da conduta praticada, sem um critério objetivo fixado pelo legislador, pois a sanção situar-se-ia num intervalo em que a sanção máxima poderia corresponder a um montante 100 (cem) vezes superior à da sanção mínima. Sobre esta decisão, ver Prata Roque, 2009: 434-437.

136 O Tribunal Constitucional tem vindo a ser sucessivamente confrontado com diversas interpretações extraídas da conjugação dos artigos 3.º, n.º 1, alínea *b*), e 9.º, n.º 1, alínea *a*), e 3, ambos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, relativamente ao agravamento – em relação a pessoas coletivas, de € 3 500 para € 15 000 - do limite mínimo da coima que sanciona o fornecedor de bens ou prestador de serviços que não faculte imediatamente o livro de reclamações, no caso de ser requerida pelo utente a presença da autoridade policial a fim de remover essa recusa ou de que essa autoridade tome nota da ocorrência. Tais interpretações diferem em função de o fornecedor de bens ou prestador de serviços persistir ou não na recusa de disponibilização do livro de reclamações, após comparência da autoridade policial no estabelecimento comercial. Através dos Acórdãos n.º 62/2011 (Maria João Antunes) e n.º 132/2011 (Catarina Sarmento e Castro), o Tribunal Constitucional considerou que uma interpretação, extraída daqueles preceitos, que permitisse o agravamento da coima, em caso de persistência da recusa de apresentação do livro de reclamações não seria inconstitucional. De modo ainda mais intenso, o Acórdão n.º 67/2011 (Ana Guerra Martins) mais acrescentou que, mesmo que o fornecedor de bens ou prestador de serviços se conformasse à imposição legal, após a comparência da autoridade policial – ou seja, disponibilizando o livro de reclamações –, se manteria um juízo de não constitucionalidade, visto que a agravação visa punir a não garantia imediata do direito dos consumidores à reclamação.

fixação, pelo legislador, acautela o respeito por princípios fundamentais num Estado de Direito Democrático, como o “*princípio da culpa*” ou o “*princípio da proporcionalidade*”. Dessa feita, concluiu-se, precisamente, pela inconstitucionalidade de uma solução interpretativa que permita o agravamento da sanção a aplicar, quando não seja imputável ao particular uma conduta censurável que preencha (objetivamente) os pressupostos desse mesmo agravamento. Esta mudança de orientação jurisprudencial corresponde a uma “*posição inquisitiva*” do preenchimento concreto das exigências de proporcionalidade, que não posso deixar de louvar. Aliás, devo ainda notar que esse juízo de ponderação deveria ser formulado em concreto, de modo a evitar – como sucede com a esmagadora maioria das normas sancionatórias contraordenacionais – quer um “*acréscimo automático das coimas aplicáveis a pessoas coletivas*”, quer uma “*ausência de diferenciação em função do volume de negócios*”¹³⁷, quer ainda de eventuais situações de “*concurso com outras sanções públicas*”.

Ainda assim, importa aguardar por mais desenvolvimentos na tramitação daquele processo, visto que, em função da contradição com o Acórdão n.º 67/2011, o primeiro foi alvo de recurso obrigatório para o Plenário. Cabe, portanto, esperar pela tomada de posição definitiva do coletivo de juízes sobre esta questão¹³⁸.

§ 9. AS NORMAS SANCIONATÓRIAS ADMINISTRATIVAS EM BRANCO

Por razões intimamente ligadas à dificuldade de antecipação da evolução de parâmetros técnicos ou científicos que necessitem ser integrados nos elementos típicos dos ilícitos (não penais) a sancionar, o legislador adota, não

137 De futuro, seria ainda de considerar não só o volume de negócios do sujeito passivo da sanção pública não penal, como também outros critérios financeiros, tal como o património social detido, as receitas de publicidade ou o lucro efetivo auferido. Qualquer um destes critérios permitiria uma aplicação mais consentânea da sanção devida, com efetiva consideração das concretas características do sujeito passivo. Evidentemente, a tomada em consideração dessas características pessoais poderia ser extraída, por via da aplicação subsidiária do artigo 71.º do Código Penal, que rege a determinação da medida concreta da pena.

138 Ainda que as decisões proferidas em sede de recurso para o plenário (artigo 79.º-D da LTC) não gozem de uma eficácia “*erga omnes*”, mas apenas produzam efeito de “*caso julgado*” no âmbito daquele concreto processo de fiscalização concreta, certo é que as mesmas exercem um “*efeito mitigado de precedente*”, visto que os juízes que compõem o coletivo passam a poder antecipar qual a decisão previsivelmente tomada a final, caso as suas decisões sejam divergentes da posição maioritariamente adotada em plenário. Por conseguinte, apesar de tais decisões não se revestirem de um verdadeiro “*efeito uniformizador*” – visto que a futura divergência decisória não fica prejudicada por qualquer efeito automático do precedente –, elas não deixam de exercer um “*efeito harmonizador*”, por via indireta (ou mitigada), já que incentivam a conformação dos juízes com a jurisprudência fixada em plenário. Sobre este “*efeito mitigado de precedente*”, ver Prata Roque, 2013a: 100; Idem, 2013b: 168.

raras vezes, “*normas sancionatórias em branco*”¹³⁹. Através delas, garante-se o respeito pelo “*princípio da legalidade*”, mediante a remissão do concreto conteúdo prescritivo de uma parcela da norma que prevê a sanção a aplicar (“*norma remissiva*”) – qualquer seja a sua natureza: contraordenacional, disciplinar, financeira ou administrativa, em sentido estrito – para uma outra norma integradora (“*norma complementar*”), através da qual se fixam os elementos exclusivamente técnicos mencionados na primeira norma¹⁴⁰. O recurso a este tipo de “*normas sancionatórias em branco*” transporta consigo uma dificuldade acrescida que resulta da circunstância de a própria “*norma remissiva*” poder reenviar o aplicador para normas provenientes de fontes jurídicas de gênese privada. Assim sucede porque, não raras vezes, a própria “*norma complementar*” decorre de fontes normativas de gênese não estadual, como, por exemplo, os “*códigos de conduta*”¹⁴¹ ou os “*padrões técnicos globais*”¹⁴², gerados por estruturas de cooperação societária de tipo privado, ou seja, de normas não diretamente provenientes de atos jurídico-públicos.

Em breve síntese, as “*normas sancionatórias em branco*” suscitariam delicados problemas de compatibilização, pelo menos, com os seguintes princípios gerais de Direito Sancionatório Público: a) “*princípio do Estado de Direito*” (na sua

139 Historicamente, esta ideia de “*normas sancionatórias em branco*” encontra-se associada à categoria das “*contravenções*”, pela primeira vez elencada pelo Código Penal prussiano de 1851 e pelo Código Penal do II Reich alemão, de 1871, que procederam a uma tripartição entre “*crimes*” (“*Verbrechen*”), “*delitos (de polícia)*” (“*Vergehen*”) e “*contravenções*” (“*Übertretungen*”). Estas últimas correspondiam a infrações de normas de natureza jurídico-administrativas, implicando, não raras vezes, a remissão do conteúdo preceptivo das mesmas para “*regulamentos administrativos*” onde se detalhava o conteúdo do dever jurídico a cumprir. Assim, ver Bohnert, 2006: 8-9.

140 Para maior desenvolvimento, ver Madureira Prates, 2005: 83-84; Prata Roque, 2014: 630-634.

141 Na medida em que certos setores económicos de interesse geral se encontram sujeitos não só a um regime de “*heteroregulação*”, mas igualmente a um sistema de “*autorregulação*” – em que imperam os “*códigos de conduta*” ou “*códigos de boas práticas*” –, não raras vezes a violação dessas regras de conduta (hetero ou autoimpostas) implicam uma responsabilidade sancionatória de tipo administrativo, fundada numa norma legal aberta (“*norma sancionatória em branco*”) que remete a plena densificação do tipo de ilícito administrativo para a norma de conduta decorrente dessa “*heteroregulação*” ou “*autorregulação*”. Assim, ver Adérito Teixeira, 2009: 109-110.

142 Um elucidativo exemplo deste tipo de “*norma de acolhimento*” resulta do artigo 1.º da Portaria n.º 22/2013, de 23 de janeiro, que determinou a aprovação da lista de substâncias e de métodos proibidos em competições desportivas; lista essa que, por sua vez, foi adotada pela Associação Mundial Antidopagem, em complemento ao respetivo Código Mundial Antidopagem. Ainda que seja discutível a sua inserção formal numa portaria governamental, pode concluir-se pela sua natureza de “*norma de acolhimento*” – ou, no fundo, de “*norma administrativa em branco*” –, ainda que provindo de fonte regulamentar. Por referência ao ordenamento jurídico-administrativo alemão, Wolfgang Durner (cfr. 2007: 145) refere ainda diversas “*normas administrativas em branco*” que exercem essa função de acolhimento e remissão para “*padrões técnicos*” globais, designadamente, em matéria de estudos de impacte ambiental e de prevenção do risco de lesão de bens jurídico-ambientais.

vertente de “*princípio da segurança jurídica*”); b) “*princípio democrático*”; c) “*princípio da proibição da indefesa*”.

Desde logo, é de excluir a aplicação direta do “*princípio da legalidade penal*” (cfr. artigo 29.º, n.º 1, da CRP) às “*normas sancionatórias em branco*” – desde que excluídas, como será óbvio, as que assumam uma natureza materialmente penal –, já que aquelas normas não compartilham do especial desvalor ético associado às condutas criminosas¹⁴³. Daqui não resulta, porém, a subtração das “*normas sancionatórias em branco*” (não penais) ao “*princípio do Estado de Direito*”, na sua vertente de proteção da “*segurança jurídica*”. Desde logo, porque tal princípio não pode deixar de conter uma garantia de “*certeza na orientação*” e de “*segurança na implementação*”¹⁴⁴. Ora, no momento em que determinado particular adota determinada conduta, forçoso se torna que o legislador (democraticamente legitimado) tenha fixado – de modo esclarecedor, inequívoco e objetivamente cognoscível – quer um comando proibitivo, quer o correspondente comando sancionatório da conduta proibida¹⁴⁵. Assim, qualquer norma que implique uma compressão sensível de direitos subjetivos dos indivíduos (e das pessoas coletivas públicas privadas) deve sempre estrita obediência ao “*princípio da segurança jurídica*”, que decorre diretamente da ideia de “*Estado de Direito*”¹⁴⁶.

No plano do “*princípio democrático*”, poder-se-ia questionar se a força vinculativa e conformadora dessas “*normas sancionatórias em branco*” goza da devida legitimação democrática, sempre que as “*normas complementares*” decorram ou de

143 Importa, porém, notar que a crescente criação de novos tipos de ilícito penal – associada aos avanços tecnológicos e ao incremento dos danos potenciais resultantes da Sociedade do Risco – tem conduzido a uma distinção, no seio do próprio Direito Penal, entre “*delicta in se*” e “*delicta prohibita*”. Estes últimos mantêm a sua natureza juspenal, ainda que – em função de decisões de política legislativa – possam ser desgraduados em meros “*ilícitos administrativos*” (contraordenacionais ou outros). Sobre esta distinção, fundada na intensidade do desvalor ético, ver Ferreira Antunes, 1997: 17; Silva Sánchez, 1999: *passim* e, em especial, 131-134; Silva Dias, 2003: 303-345; Idem, 2008: *passim* e, em especial, 579-581 e 757-760; Lumbrals, 2006: 16-17; Huergo Lora, 2007: 143-153; Vilela, 2013: 194-201.

144 A doutrina germânica refere-se, habitualmente, a esta conceção dualista do “*princípio da segurança jurídica*”, que se desdobra numa “*certeza na orientação*” (“*orientierungssicherheit*”) e numa “*segurança na implementação*” (“*realisierungssicherheit*”). Assim, ver Geiger, 1987: 63-66; Zippelius, 2010: 216.

145 É precisamente por isso que Madureira Prates exige que: “[p]ara que um descumprimento possa ser legitimamente sancionado pela Administração é preciso, antes de mais, que preexistia ato normativo prevendo expressamente que esse descumprimento é um ilícito punível no plano administrativo. (...) Sem a prévia e expressa previsão normativa de punibilidade, um descumprimento permanece neutro perante o poder administrativo sancionador, não podendo gerar consequências desfavoráveis para o administrado no domínio das sanções administrativas gerais” (cfr. 2005: 71). Em sentido idêntico, ver Madureira Prates, 2008: 7.

146 Assim, extraindo o “*princípio da legalidade*”, no âmbito do Direito Sancionatório Público, do “*princípio do Estado de Direito*” – e não diretamente do “*princípio da legalidade penal*” –, ver Nieto, 2005: 201-217; Pinto de Albuquerque, 2011: 32-33.

juízos meramente técnicos, proferidos por entidades privadas a quem a Constituição não concedesse, de modo direto, o exercício de poder normativo, ou de decisões normativas de tipo infralegislativo, ou seja, de meros atos regulamentares adotados ao abrigo de poderes administrativos. Estando em causa a restrição de direitos, liberdades e garantias – a mero título de exemplo, o direito ao livre desenvolvimento da personalidade humana, a liberdade de imprensa ou a liberdade de associação – ou, pelo menos, de direitos a eles análogos – *v.g.*, o direito à propriedade privada e a liberdade de iniciativa privada –, suscita-se o problema da exigência de “*reserva de lei*” para que se proceda à fixação e imposição de uma sanção administrativa sancionatória, qualquer que seja a sua tipologia.

A ponderação destes vários valores conflituantes já foi tida em conta pelo Tribunal Constitucional¹⁴⁷, precisamente a propósito de uma “*norma sancionatória em branco*”, relativa à efetivação da responsabilidade financeira dos titulares de cargos políticos – a saber, o artigo 65.º, n.º 1, alínea *b*), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas¹⁴⁸. Trata-se, portanto, de uma norma da subespécie das “*normas sancionatórias financeiras*”. Dessa feita, aquele Tribunal teve oportunidade de fundamentar a autonomização constitucional desta tipologia de sanções públicas, afastando assim a aplicação direta do regime aplicável às sanções penais (ou até contraordenacionais)¹⁴⁹. E mais

147 Refiro-me ao Acórdão n.º 635/2011 (Ana Guerra Martins), do Tribunal Constitucional. Em momentos anteriores, aquele Tribunal já havia apreciado a admissibilidade constitucional de “*sanções disciplinares (públicas) em branco*” [cfr. Acórdão n.º 666/94 (Messias Bento)] e de “*normas sancionatórias contraordenacionais em branco*” [cfr. Acórdão n.º 41/2004 (Maria Fernanda Palma)], frisando que as mesmas deveriam oferecer garantia de “*determinabilidade mínima*” do seu conteúdo.

148 Para comodidade de leitura, refira-se que a redação literal do referido preceito daquele diploma legal, aprovado pela Lei n.º 98/97, de 25 de agosto, e com a redação atual que lhe foi conferida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, determina o seguinte: “*Artigo 65.º (Responsabilidades financeiras sancionatórias) 1 – O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes: (...) b) Pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos; (...)*”.

149 Ali foi expressamente dito que: “*6. A Constituição da República Portuguesa menciona o Tribunal de Contas no seu artigo 214.º, qualificando-o como o ‘órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe’. De entre as competências que a Constituição atribui ao Tribunal de Contas, no n.º 1 do referido preceito, consta a de ‘efectivar a responsabilidade por infrações financeiras, nos termos da lei’. Ou seja, a Constituição admite que o Tribunal de Contas tem competência para aplicar sanções por violação de regras financeiras, remetendo para a lei as suas concretas delimitação e determinação. Perante a norma constante do artigo 214.º, n.º 1, al. c), da CRP não se vislumbra como se poderá sustentar a tese da recorrente de que a Constituição consagra um princípio da tipicidade dos ilícitos e limita as sanções a três tipos – as de carácter penal, disciplinar e contra-ordenacional. Ora, sendo assim, a norma sancionatória em análise não tem, por imposição constitucional, de se reconduzir a nenhuma das três categorias acima referidas, fazendo parte de um tipo autónomo de responsabilidade sancionatória – a financeira – o que significa que, directa e imediatamente, o princípio da legalidade penal constante do artigo 29.º, n.º 1, da CRP não se aplica no caso concreto*”.

esclareceu que remissão operada por aquela norma para as normas reguladoras “da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos” não afetaria, nem afastaria – naquele caso concreto – a possibilidade (objetiva) de motivação da conduta por parte do sujeito passivo daquela norma sancionatória em branco, visto que a recorrente era titular de um cargo político autárquico e, por conseguinte, lidava quotidianamente com as normas relativas a contratação pública, relativas aos limites pecuniários do “ajuste direto” e do “concurso público”.

Em suma, o Acórdão n.º 635/2011 frisa bem que a previsão de uma “norma sancionatória em branco” exige que o conteúdo preceptivo mínimo da norma seja fixado pela “norma de remissão” e que da sua combinação com a “norma complementar” resulte uma cognoscibilidade razoável do respetivo conteúdo – “condição de determinabilidade”¹⁵⁰. De onde se pode extrair que uma “norma sancionatória em branco” desprovida desse conteúdo preceptivo mínimo – designadamente, por não ser exigível ao destinatário conhecer o comando normativo apenas constante da “norma complementar”, em função da onerosidade de acesso à fonte onde a mesma foi consagrada – atenta contra o “princípio da segurança jurídica”, ficando assim ferido de inconstitucionalidade. Porém, o mesmo acórdão realça a imprescindibilidade de aferição dos conhecimentos concretos detidos pelo agente¹⁵¹, pois as suas características específicas podem indiciar

150 No fundo, o Tribunal recupera o raciocínio que já tinha vindo a adotar quanto às “normas penais em branco”, de acordo com o qual aquelas só seriam admissíveis se: i) houver garantia de um “mínimo de determinabilidade”; ii) o elemento mutável estiver dependente de critérios de natureza técnica. Entre outros, ver os Acórdãos n.º 299/92 (), n.º 427/95 (), n.º 534/98 e n.º 115/2008 (), todos do Tribunal Constitucional. Como já havia afirmado o Acórdão n.º 458/93: “17. O princípio da precisão ou determinabilidade das leis implica que o legislador elabore normas jurídicas claras, susceptíveis de interpretação que conduza a um sentido inequívoco, e que tenham a suficiente densidade, de forma a constituírem uma medida jurídica capaz de alicerçar posições juridicamente protegidas dos cidadãos, traduzindo uma norma de actuação para a Administração, possibilitando, como norma de controlo, a fiscalização de legalidade e a defesa dos direitos e interesses protegidos (...)”. Aceitando a previsão de “normas sancionatórias em branco”, desde que as mesmas garantam essa “determinabilidade”, ver Nieto, 2005: 265-270 e 297-347. Em sentido idêntico, reportando-se à violação de normas constantes de “códigos de conduta”, ver Teixeira, 2009: 111.

151 Comprovando esta conclusão, ver a seguinte passagem do Acórdão n.º 635/2011: “Atenta a centralidade da norma de determinação do tipo de procedimento a adoptar, quanto a contratos de empreitada de obra pública [artigo 48.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 59/99], que constitui preceito incontornável e por demais conhecido de qualquer titular de cargo político, em especial, de um titular de um cargo de âmbito autárquico, não se vislumbra de que modo é que a remissão operada pela alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na redação conferida pela Lei n.º 48/2006, coloca em causa o princípio da precisão ou da determinabilidade prévia da norma sancionatória, nem tão pouco o princípio da segurança jurídica. Determinando esta última norma que haja lugar a responsabilidade financeira dos titulares de cargos públicos quando sejam violadas normas legais reguladoras “da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos”, torna-se objectivamente apreensível pelos destinatários da referida norma que a violação de regras relativas à escolha do procedimento de celebração de contratos de empreitada pública se encontra abrangida por aquela tipificação sancionatória”.

essa possibilidade de conhecimento objetivo acerca do conteúdo impositivo da “*norma sancionatória em branco*”.

§ 10. CUMULAÇÃO DE PODERES INSTRUTÓRIOS E DE PODERES DE DECISÃO SANCIONATÓRIA

Um último indício da autonomia juscientífica do Direito Sancionatório Público (não penal) resulta da inexistência de uma regra específica que determine a segmentação entre a identidade do órgão encarregue do exercício de “*competência instrutória*” e do exercício de “*competência decisória*”. Com efeito, ao contrário do que sucede no âmbito do Direito Penal (cfr. artigo 32.º, n.º 5, da CRP), não pode dizer-se que vigore, de modo direto, um “*princípio do acusatório*”, nos termos do qual quem investiga o cometimento do “*ilícito administrativo*” não pode, de igual modo, decidir acerca da sua comissão e da sua eventual punição¹⁵².

Sem prejuízo de alguns regimes excepcionais¹⁵³, certo é que, na esmagadora maioria dos casos, cabe ao mesmo e exato órgão investigar e decidir sobre a

152 Sousa Mendes, 2009: 223; Pinto de Albuquerque, 2011: 119 e 140; Vilela, 2013: 419-420.

153 Um dos exemplos mais impressionantes nem sequer diz respeito ao “*ilícito contraordenacional*”, mas antes a um típico “*ilícito financeiro*” – já anteriormente (cfr. § 3) integrado como uma das subtipologias do “*Direito Sancionatório Público*” – e traduz-se no “*poder sancionatório financeiro*” de que dispõe o Tribunal Constitucional, enquanto competência de primeira instância, relativamente a delitos financeiros praticados pelos partidos políticos e pelos respetivos mandatários financeiros. Com efeito, enquanto os artigos 23.º, n.º 1, 24.º, n.º 2, e 33.º, n.º 1, da Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais (aprovada pela Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, e de acordo com a redação conferida pela Lei n.º 1/2013, de 03 de janeiro), conferem ao Tribunal Constitucional a “*competência de decisão*”, o artigo 24.º, n.º 2, do mesmo diploma legal confere “*competência instrutória*” à Entidade das Contas e Financiamentos Políticos. O segundo exemplo emblemático já diz respeito ao “*Direito Sancionatório Contraordenacional*”. Por força do artigo 38.º do Código da Publicidade (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 330/90, de 23 de outubro, de acordo com a redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 8/2011, de 11 de abril), a “*competência instrutória*”, relativamente a contraordenações relativas à publicidade cabe ao Instituto do Consumidor, ressalvadas as contraordenações em matéria de publicidade de cuidados médicos ou de medicamentos ou as cometidas por intermédio de meios de comunicação televisivos, que cabem respetivamente, à Direção-Geral dos Cuidados de Saúde Primários, à Direção-Geral dos Assuntos Farmacêuticos e aos respetivos serviços competentes nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, e, quanto às contraordenações televisivas, à ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social. Já a “*competência decisória*” fica atribuída à Comissão de Aplicação de Coimas em Matéria Económica e de Publicidade, tal como estabelecida no artigo 39.º do Código da Publicidade. A mesma solução dualista – de repartição entre “*competência instrutória*” do Instituto do Consumidor e “*competência decisória*”, pertencente àquela Comissão de Aplicação de Coimas – é reproduzida pela Lei da Publicidade Rodoviária (vide os artigos 9.º, n.º 1, e 10.º, n.º 1, da Lei n.º 6/99, de 27 de janeiro).

Pode ainda referir-se o regime das contraordenações relativas à promoção e comercialização de bens integrados e distribuídos por jornais ou outras publicações periódicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 331/2007, de 9 de outubro. Na verdade, o artigo 4.º, n.º 1, daquele diploma legal, incumbe a Autoridade da Segurança Alimentar e Económica (ASAE) e a Direção-Geral do consumidor (DGC) da “*competência instrutória*”, relativamente a contraordenações por violação de deveres jurídicos de indicação do preço das

sanção a aplicar. Cumulam-se, assim, “*competência instrutória*” e “*competência decisória*”¹⁵⁴, ainda que o exercício desta última possa vir a ser impugnado perante os tribunais. Isto não significa, porém, que a referida cumulação permita um desrespeito dos direitos e garantias do sujeito privado e, em especial, do “*princípio da imparcialidade*”. Com efeito, qualquer órgão administrativo – encarregue do exercício de poder sancionatório público – permanece sempre vinculado ao respeito dos princípios gerais de Direito Constitucional Administrativo, entre os quais, o referido “*princípio da imparcialidade*” (cfr. artigo 266.º, n.º 2, da CRP). Esse tem sido, aliás, o entendimento do Tribunal Constitucional, que não tem reputado de inconstitucionais normas jurídicas que permitem essa cumulação de competências instrutórias e decisórias, ainda que de tipo sancionatório¹⁵⁵.

Desde logo, na linha daquela jurisprudência constitucional, importa frisar que o Direito Sancionatório Público (não penal) implica, invariavelmente, uma cisão entre a “*fase administrativa*”, de tramitação procedimental com vista à tomada de decisão sancionatória (ou absolutória) e a “*fase jurisdicional*”, em que um tribunal afere dos fundamentos de impugnação daquela decisão¹⁵⁶. Daqui resulta não serem convocáveis nem o n.º 4 do artigo 20.º, nem tão pouco o n.º 5 do artigo 32.º da CRP, quando esteja em causa a aferição da legalidade da atuação do órgão administrativo, uma vez que aqueles comandos

unidades ou fascículos integrados e distribuídos, no caso da primeira, e de contraordenações em matéria de publicidade, no caso da segunda. A “*competência decisória*” não cabe, porém, às mesmas entidades administrativas, antes encontrando-se atribuída à Comissão de Aplicação de Coimas em Matéria Económica e de Publicidade, por força do artigo 6.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 331/2007.

Outro desses exemplos corresponde aos n.ºs 2 e 3 do artigo 28.º da Lei sobre a Exposição Voluntária ao Fumo do Tabaco, aprovada pela Lei n.º 37/2007, de 14 de agosto, opera uma cisão entre a “*competência instrutória*” da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE) ou da Direção-Geral do Consumidor – consoante o “*delito contraordenacional*” seja praticado em estabelecimento comercial sob supervisão da ASAE (ou não) –, e a “*competência decisória*” que cabe à Comissão de Aplicação de Coimas em Matéria de Publicidade.

Por fim, veja-se ainda o caso das contraordenações em matéria de jogo ilegal, cuja “*competência instrutória*” cabe às autoridades policiais atuantes, figurando o Serviço de Inspeção de Jogos do Turismo de Portugal, I.P. como serviço técnico consultivo e pericial, e cuja “*competência decisória*” é exercida pelo membro do Governo responsável pela área da administração interna, ainda que possa delegá-la (cfr. artigo 164.º, n.ºs 1 e 2, da Lei do Jogo).

154 Registando esta realidade, ver Vilela, 2013: 378. Por sua vez, preconizando, “*de iure condendo*”, uma progressiva separação entre a “*competência instrutória*” e a “*competência decisória*”, ver Soares Ribeiro, 2003: 136-137; Veloso, 2003:274; Marques: 2007, 64; Sousa Mendes, 2009: 223; Soares da Veiga, 2009: 148; Catarino, 2010: 716, 723 e 750.

155 Assim, ver Acórdãos n.º 278/2011 (Ana Guerra Martins), n.º 595/2012 (Vítor Gomes), e n.º 49/2013 (Catarina Sarmiento e Castro), todos do Tribunal Constitucional.

156 Vilela, 2013: 378-390.

constitucionais apenas se aplicam à tramitação processual perante os órgãos jurisdicionais. Nem sequer por via de um raciocínio analógico se poderia aplicar aqueles preceitos, visto que subsistem outras normas constitucionais especiais que regem a atuação do órgão competente para a “fase administrativa”. É, aliás, por isso que a jurisprudência constitucional tem entendido¹⁵⁷ – e bem – não serem de aplicar diretamente comandos constitucionais consagradores de direitos e garantias de natureza penal – *v.g.*, o princípio da legalidade penal –; isto é, porque a proteção dos particulares sujeitos ao exercício de outros poderes sancionatórios públicos se alcança, de modo satisfatório, através da aplicação de outras normas jurídico-administrativas, especiais ou gerais¹⁵⁸.

Especificamente sobre a cumulação de competências instrutórias e decisórias, poderia discutir-se se a aplicação subsidiária das garantias de defesa em processo penal – resultante do n.º 10 do artigo 32.º da CRP – apenas abrange a “fase jurisdicional”, de impugnação de sanção pública não penal ou se, pelo contrário, se estenderia à respetiva “fase administrativa”, de procedimentalização tendente à decisão sancionatória. Estou em crer que tal preceito deve ser interpretado restritivamente, de modo a circunscrever-se às garantias de audiência e de defesa perante o competente órgão jurisdicional. Tal resulta, aliás, do emprego da expressão “processos sancionatórios”, ao invés de “procedimentos sancionatórios”. De qualquer modo, mesmo que assim não fosse, certo é que sempre vigorariam normas especiais reguladoras do procedimento administrativo tendente à tomada de decisão administrativa sancionatória¹⁵⁹.

O principal desses mecanismos radica no vício de “desvio de poder”¹⁶⁰, que opera como consequência da violação concreta do “princípio da imparcialidade”.

157 Sobre este problema, com indicação da correspondente jurisprudência, ver o § 9 do presente estudo.

158 Em defesa deste entendimento, ver Nieto, 2005: 27 e 201-217.

159 Noto, a mero título de exemplo, que inúmeras normas especiais determinam até a cisão entre a “competência para autuar” – ou seja, para verificar e registar a ocorrência de factos indiciadores da prática de um “ilícito administrativo” passível de sanção – e a “competência instrutória”. Veja-se a solução imposta pelo artigo 16.º do Regime Jurídico das Contraordenações Laborais e contra a Segurança Social, aprovado pela Lei n.º 107/2009, de 14 de setembro, que determina que “o autuante ou o participante não podem exercer funções instrutórias no mesmo processo” ou ainda a que resulta do artigo 48.º, n.º 1, do Regime Geral das Contraordenações Ambientais (aprovada pela Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto), que garante que o participante ou o autuante não exerce essa “competência instrutória”, precisando como forma de reforçar as exigências de “imparcialidade” durante a “fase administrativa”. Identificando esta cisão entre “competência de atuação” e “competência instrutória” como uma “garantia de imparcialidade”, ver Pereira da Silva, 2009: 290; Pinto de Albuquerque, 2011: 119.

160 Identificando o “desvio de poder” como um dos possíveis vícios das decisões administrativas sancionatórias, ver Rougevin-Baville, 2001: 291-292.

Ora, o “*desvio de poder*” tanto corresponde a um exercício abusivo de poderes discricionários com vista à prossecução de “*interesses privados*”, como pode igualmente traduzir-se numa prossecução de “*interesse públicos*” divergentes daqueles que presidiram e fundamentaram a tomada de decisão legislativa que autorizou o recurso à discricionariedade¹⁶¹. Ora, qualquer decisão administrativa sancionatória que condene determinado sujeito, com o intuito de prosseguir finalidades predominantemente endoburocráticas dos serviços dependentes do órgão com competência decisória – por exemplo, a mera arrecadação de receita, por via da aplicação de coimas ou de outras sanções pecuniária –, padece do vício de “*desvio de poder*”. Torna-se, portanto, indispensável que o julgador das sanções públicas não penais domine, com destreza, a metodologia específica do Direito Administrativo, pois só assim pode aferir, em plenitude, da legalidade da decisão sancionatória.

A abordagem casuística desenvolvida até aqui permite-nos, de modo impressionante, comprovar as especificidades dos procedimentos sancionatórios públicos (não penais). Nela se antevê, quase em tinta invisível, essa “*bissetriz (imperfeita) entre o Direito Penal e o Direito Administrativo*”¹⁶². Uma adequada solução dos dilemas colocados por esta inovadora e crescente metodologia sancionatória – com proteção simultânea do “*interesse público*” e das “*garantias dos particulares*” – exige um esforço multidisciplinar que permita uma síntese reconstrutiva dos parâmetros que balizam o Direito Sancionatório Público¹⁶³.

Se qualquer nova obra carece de ser consolidada sobre a robustez de alicerces já experimentados, certo é que o traço de génio de um arquiteto atento às inovações do tempo que passa exige-lhe que corra o risco de testar novas soluções.

Mesmo que o traço que desenha essa bissetriz possa não ser, por ora, tão nítido e vigoroso quanto ambicionado.

161 Com efeito, o “*desvio de poder*” corresponde a uma desconsideração da finalidade que presidiu à concessão, pelo legislador, de um poder predominantemente discricionário. Ora, essa finalidade pode desdobrar-se entre um “*interesse público geral*”, de índole estadual, e em vários “*interesses públicos especiais*”, que tanto podem ser de âmbito regional, local ou institucional (ex: institutos públicos, empresas públicas, universidades), quando sejam prosseguidos por pessoas coletivas públicas distintas do Estado. Portanto, tanto pode ocorrer um “*desvio de poder*” com vista à prossecução de “*interesses privados*” – o que, admite-se, corresponderá a uma situação mais frequente –, como pode verificar-se um exercício de poder discricionário que prossiga um “*interesse público*” distinto daquele que a lei pretendeu prosseguir. Assim, ver Rebelo de Sousa, 1999: 114; Rebelo de Sousa & Salgado de Matos, 2007: 157; Freitas do Amaral, 2011: 433.

162 Sobre estes vasos comunicantes permanentes entre Direito Penal e Direito Administrativo, ver Auby, 1952: 111; Degoffe, 2001: 27-33; Robert, 2001: 90; Goldschmidt, 1992: em especial, 577 e 584; Nieto, 2005: 32.

163 Manifestando a mesma preocupação juscientífica, procurando obviar a um risco de diluição do mesmo no Direito Penal, ver Ostendorf, 1994: 335; Huergo Lora, 2007: 15; Sousa Mendes, 2009: 224.

BIBLIOGRAFIA

ABRAHAM, Ronny

- 1992 «Les incidences de la CEDH sur le droit constitutionnel et administratif des États parties», in *RUDH*, vol. 4, n.º 10-11, pp. 409-418.
- 1996 «Le juge administratif français et l.ªa Cour de Strasbourg», in *Quelle Europe pour les Droits de l'Homme* (organizado por Paul Tavernier), Bruxelles: Bruylant.
- 1997 «Les principes généraux de la protection juridictionnelle administrative en Europe: l'influence des jurisprudences européennes», in *Revue Européenne de Droit Public*, vol. 9, n.º 3, pp. 577-593.

ABRANCHES PINTO, Nuno

- 2009 *Instituto Disciplinar Laboral*, Coimbra: Coimbra Editora.

ACHENBACH, Hans

- 2008 „Ahndung materiell sozialschädlichen Verhaltens durch bloße Gelduße? Zur Entwicklung und Problematik „großer“ Wirtschafts-Ordnungswidrigkeiten“, in *Goldammer's Archiv für Strafrecht*, vol. 155, n.º 1, pp. 1-17.

AGOSTINO, Francesco D'

- 1958 “Sanzione (Teoria Generale)”, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano: Giuffrè.

AMADO GOMES, Carla

- 1999 *Contributo para o Estudo das Operações Materiais da Administração Pública e do seu Contributo Jurisdicional*, Coimbra: Coimbra Editora.
- 2006 “Mudam-se os tempos, mudam-se os actos administrativos... Contributo para a construção de um regime de modificação do acto administrativo por alteração superveniente dos pressupostos”, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano*, Volume I, Coimbra: Coimbra Editora, pp. 237-266.
- 2007 *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção do Ambiente*, Coimbra: Coimbra Editora.

ANGELIS, Francesco de

- 1988 «Le corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union Européenne: origines e perspectives», in *Recueil Dalloz*, n.º 22, pp. 221-222.

AUBRY, Jean

- 1901 “De la notion de territorialité en droit international privé (II)”, in *Journal de Droit International Privé*, n.º 28, pp. 253-273.

AUBY, Jean-Marie

- 1952 “Les sanctions administratives en matière de circulation”, in *Recueil Dalloz*, n.º XXV, pp. 111-118.

BACELAR GOUVEIA, Jorge

1997 “A irretroatividade da norma fiscal na Constituição Portuguesa”, in *Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal* 387, pp. 49-96.

BAJO FERNÁNDEZ, Miguel

2002 “La unidad del derecho sancionador”, in *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Luis Díez-Picazo* (org. Antonio Cabanillas Sánchez), Volume 4, pp. 6683-6714.

BARROSO BATISTA, Luís

2011 *A Sanção Pecuniária Compulsória no Contencioso Administrativo Autárquico – Instrumento ao serviço da tutela jurisdicional efectiva*, Coimbra: Coimbra Editora.

BARTIN, Étienne

1930 *Principes de droit international privé selon la loi et la jurisprudence françaises*, Volume I, Domat-Montchrestien.

BELEZA DOS SANTOS, José

1936 *Direito Criminal (Preleções coligidas por Hernani Marques)*, Coimbra: Coimbra Editora.

1945 “Ilícito penal administrativo e ilícito criminal”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, 1-2, pp. 43-47.

BERG, Günther von

1804 *Handbuch des teutschen Policyrechts*, Band IV, Hannover: Verlage der Gebrüder.

BLANKE, Hermann-Josef

2000 *Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht*, Tübingen: Mohr Siebeck.

BOHNERT, Joachim

2006 “Einleitung”, in *Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrikeiten* (org. Lothar Sange), 3.^a edição, München: Beck.

BONICHOT, Jean-Claude

2001 “Les sanctions administratives en droit français et la Convention européenne des droits de l’homme”, in *Actualité Juridique – Droit Administratif*, spécial, pp. 73-80.

BRENNER, Michael

1997 “Administrative Judicial Protection in Europe: General Principles”, in *Revue Européenne de Droit Public*, vol. 9, n.º 3, pp. 595-618.

BUILLY, Pierre

2001 “La sanction administrative en matière de sécurité routière”, in *Actualité Juridique – Droit Administratif*, spécial, pp. 35-37.

- BULL, Hans Peter –
1993 *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Heidelberg: C. F. Müller.
- BULLINGER, Martin
1968 *Öffentliches Recht und Privatrecht*, Stuttgart: Kohlhammer.
- CABRAL DE MONCADA, Luís
2008 “O ambiente e a relação jurídico-administrativa”, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, 29/30, pp. 11-100.
- CAETANO, Marcello
1943 *Tratado Elementar de Direito Administrativo, Volume I – Teoria Geral da Relação Jurídico-Administrativa*, Coimbra: Coimbra Editora.
2004 *Manual de Direito Administrativo, Volume II, 7.ª reimpressão da 10.ª edição (revista e atualizada por Diogo Freitas do Amaral)*, Coimbra: Almedina.
- CALVÃO, Filipa Urbano
2005 “Revogação dos actos administrativos no contexto da reforma do Código do Procedimento Administrativo”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 54, pp. 33-43
- CANO CAMPOS, Tomás
2001 “Non bis in idem, prevalencia de la via penal y teoria de los concursos en el Derecho Administrativo sancionador”, in *Revista de Administración Pública*, n.º 156.
- CANO MATA, António
1987 “Nuevo entorno de las infracciones y sanciones administrativas tras la entrada en vigor de la Constitución”, in *Revista Española de Derecho Administrativo*, 58, pp. 573-579.
- CARDOSO DA COSTA, Joaquim Pedro
“Recurso para os Tribunais Judiciais da Aplicação de Coimas pelas Autoridades Administrativas”, in *Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal*, 366 (1992), pp. 39-69.
- CASALTA NABAIS, José
1998 *Dever Fundamental de Pagar Impostos*, Coimbra: Almedina.
- CASTRO, Raquel Alexandra
2012 *Omissões Normativas Inconstitucionais no Direito Constitucional Português*, Coimbra: Almedina.
- CATARINO, Luís Guilherme
2010 *Regulação e Supervisão dos Mercados de Instrumentos Financeiros – Fundamento e Limites do Governo e Jurisdição das Autoridades Independentes*, Coimbra: Almedina.

CAUPERS, João

2002 “A administração entalada: não feche o Tribunal de Contas as portas que o legislador abriu!”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, 33, pp. 3-10.

CLEMENT-CUZIN, Sylvie

2001 “Le pouvoir de sanction du Conseil supérieur de l’audiovisuel”, in *Actualité Juridique – Droit Administratif*, spécial, pp. 111-115.

COLAÇO ANTUNES, Luís Filipe

2010 “Anulação administrativa ou ‘nulla annulation sine iudicio’?”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 79, pp. 3-14.

2012 *A Ciência Jurídica Administrativa*, Coimbra: Almedina.

CORREIA, Eduardo

1973 “Direito Penal e o Direito de Mera Ordenação Social”, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, XLIX, pp. 257-281.

2004 *Direito Criminal*, I (reimpressão), Coimbra: Almedina.

COSTA ANDRADE, Manuel da

1980-81 “Contributo para o conceito de contra-ordenação (A experiência alemã)”, in *Revista de Direito e Economia*, n.º 6-7, pp. 81-121.

1985 “A nova lei dos crimes contra a economia (DL n.º 26/84, de 20 de Janeiro), à luz do conceito de ‘bem jurídico’”, in *Ciclos de Estudo de Direito Penal Económico*, CEJ, Coimbra.

COSTA PINTO, Frederico

1997 “O ilícito de mera ordenação social e a erosão do princípio da subsidiariedade da intervenção penal”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, 7, pp. 209-274.

2002 “A figura do assistente e o processo de contraordenação”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, 1, pp. 105-128.

COSTA RAMOS, Vânia

2006 “Corpus Juris 2000 – Imposição ao arguido de entrega de documentos para a prova e ‘nemo tenetur se ipsum accusare’”, in *Revista do Ministério Público*, 108, pp. 125-149.

COSTA E SILVA, Paula

2006 “As autoridades administrativas independentes. Alguns aspectos da regulação económica numa perspectiva jurídica”, in *O Direito*, 138, III, 541-569.

COSTEIRA, Maria José

2007 “As buscas e apreensões no processo de natureza contraordenacional”, in *Sub Iudice*, 40 (2007), pp. 27-38.

COUTO E SILVA, Almiro do

2005 “O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança), no Direito Público brasileiro e o direito da administração pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54.º da Lei do Processo Administrativo da União (Lei n.º 9.874/99)”, in *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, 2, pp. 1-48.

CROONE, Jean de

2001 “La sanction administrative dans le droit des étrangers”, in *Actualité Juridique – Droit Administratif*, spécial, pp. 60-64.

DANTAS, Leonel

1995 “Considerações sobre o processo das contra-ordenações: a fase administrativa”, in *Revista do Ministério Público*, 61, pp. 103-119

DEBBASCH, Charles

1978 *Institutions et Droit Administratif, II – L'action et le contrôle de l'administration*, Paris: PUF.

DEGENHART, Christoph

1999 “Art. 103 Abs. 3”, in *Grundgesetz. Kommentar* (org. Michael Sachs), München: C. H. Beck, pp. 1855-1859.

DEGOFFE, Michel

2001 “L'ambiguïté de la sanction administrative”, in *Actualité Juridique – Droit Administratif*, spécial, pp. 27-33.

DEGUERGE, Maryse

2001 “Sanctions administratives et responsabilité”, in *Actualité Juridique – Droit Administratif*, spécial, pp. 81-89.

DELARUE, Jean-Marie

2001 “Actualité de la problématique de la sanction administrative”, in *Actualité Juridique – Droit Administratif*, spécial, pp. 13-15.

DELLIS, Georges

1997 *Droit Pénal et Droit Administratif – L'Influence des Principes du Droit Pénal sur le Droit Administratif Répressif*, Paris: LGDJ.

DELMAS-MARTY, Mireille

1997 *Corpus Juis: portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union Européenne*, Paris: Economica,

DELMAS-MARTY, Mireille & TEITGEN-COLLY, Catherine

1992 *Punir sans Juger? De la Répression Administrative au Droit Administratif Pénal*, Paris: Economica.

DIAS JOSÉ, Rosendo

1991 “Sanções Administrativas”, in *Revista de Direito Público*, 9, pp. 37-64.

DOMÍNGUEZ VILA, António

1997 *Constitución y Derecho Administrativo Sancionador*, Madrid: Marcial Pons.

DREIFUSS, Muriel & BOMPARD, Alain

1998 «Du pouvoir comminatoire au pouvoir de sanction: la liquidation de l’astreinte», in *Actualité Juridique – Droit Administratif*, 1 (1998), pp. 3-10.

DUARTE DE ALMEIDA, António

2008 “O ilícito de mera ordenação social na confluência de jurisdições: tolerável ou desejável?”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 71, pp. 15-21.

DUGUIT, Léon

1901 *L’État, le droit objectif et la loi positive*, Paris: Albert Fontemoing Éditeur.

DURAND, Julio

2005 “Sobre los conceptos de ‘policía’, ‘poder de policía’ y ‘actividad de policía’”, in *Revista de Derecho Administrativo*, 51, pp. 183-200.

DURNER, Wolfgang

2007 “Internationales Umweltverwaltungsrecht“, in *Internationales Verwaltungsrecht – Eine Analyse anhand von Referenzgebieten* (org. Christopg Möllers, Andreas Vosskuhle & Christian Walter), Mohr Siebeck, pp. 121-164.

ERGEC, Rusen

1993 “L’incidence du droit du Conseil de l’Europe sur le développement du droit administratif“, in *Administration Publique – Revue du Droit Public et des Sciences Administratives*, 1, pp. 1-11.

ESTEVEES DE OLIVEIRA, Mário & Esteves de OLIVEIRA, Rodrigo

2006 *Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, Volume I (Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais), Coimbra: Almedina.

ESTORNINHO, Maria João

1999 *A Fuga para o Direito Privado – Contributo para o estudo da actividade privada da Administração Pública*, Coimbra: Almedina.

FARIA, Pinheiro

1979 “O Tribunal de Contas na administração portuguesa”, in *Democracia e Liberdade*, 11, pp. 23-42.

1983 “Tribunal de Contas”, in *Polis – Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*, V.

FARIA COSTA, José

1988 “Les problèmes juridiques et pratiques posés par la différence entre le droit criminel et le droit administratif-pénal“, in *Revue Internationale de Droit Pénal*, 1-2, pp. 347-367.

- 2010 “Noções Fundamentais de Direito Penal”, 2.^a edição, Coimbra: Coimbra Editora.
- FAUGÈRE, Jean-Paul
2001 “La pratique des sanctions administratives dans le domaine des installations classées”, in *Actualité Juridique – Droit Administratif*, spécial, pp. 48-50.
- FEDOZZI, Prospero
1901 *Il Diritto Amministrativo Internazionale (Nozioni Sistematiche)*, Perugia: Unione Tipografica Cooperativa (Palazzo Provinciale), (reedição da Bibliolife, Charleston, 2011).
- FEIJOO SÁNCHEZ, José
2006 “Sobre la ‘administrativización’ del Derecho penal en la ‘sociedad del riesgo’ – Un apunte sobre la política criminal a principios del siglo XXI”, in *Derecho y Justicia Penal en el Siglo XXI – Liber Amicorum en Homenaje al Professor Antonio González-Cuellar García*, Madrid: Colex.
- FERREIRA ANTUNES, Manuel
1997 *Reflexões sobre o Direito Contra-Ordenacional*, Lisboa: SPB – Editores.
- FERREIRA LEITE, Inês
2012 “Direito Penal Europeu: do Corpus Juris aos métodos de integração europeia”, in *Direito Penal Económico e Financeiro* (org. Maria Fernanda Palma, Augusto Silva Dias & Paulo Sousa Mendes), Coimbra: Coimbra Editora, pp. 343-366.
- FEUERBACH, Armin von
1847 *Lehrbuch des gemeinen in Deutschland gültigen peinlichen Rechts*, Gießen: Heyer Verlag.
- FIGUEIREDO DIAS, Jorge
1983 “O movimento da descriminalização e o ilícito de mera ordenação social”, in *Jornadas de Direito Criminal*, CEJ, Lisboa, pp. 317-336.
1984 “Para uma dogmática do direito penal secundário – Um contributo para a reforma do direito penal económico e social português”, in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, 3714, pp. 7-57.
2001 *Temas Básicos da Doutrina Penal*, Coimbra: Coimbra Editora.
2007 *Direito Penal – Parte Geral*, Volume I, 2.^a edição, Coimbra: Coimbra Editora.
2009 *Direito Penal – As consequências jurídicas do crime*, 2.^a reimpressão, Coimbra: Coimbra Editora.
- FISCHER, Andreas
1972 “La sanction administrative en droit allemand”, in *Troisième Colloque des Conseils d’État et des Tribunaux Administratifs Suprêmes des Pays Membres des Communautés Européennes*, Bruxelles.

FISCHER-LESCANO, Andreas

2008 “Transnationale Verwaltungsrecht – Privatverwaltungsrecht, Verbandsklage und Kollisionsrecht nach der Arhus-Konvention“, in *Juristenzeitung*, 8, pp. 373-383.

FLAUSS, Jean-François

1983 “Le juge administratif français et la Convention Européenne des Droits de l’Homme“, in *Actualité Juridique – Droit Administratif*, juillet/août, pp. 387-401.

FONSECA, Isabel Celeste

2003 “Do novo contencioso administrativo e do direito à justiça em prazo razoável“, in *Estudos em Comemoração do 10.º Aniversário da Licenciatura em Direito da Universidade do Minho*, Coimbra: Almedina, pp. 339-383.

FOUCAULT, Michel

1975 *Surveiller et punir – Naissance de la prison*, Paris: Gallimard.

FRANK, Reinhard

1898 “Die überspannung der staatlichen Strafgewalt“, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, vo. 18, n.º 1 pp. 733-750.

FREITAS DO AMARAL, Diogo

1995 *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2.ª edição, Coimbra: Almedina.

2004 *Manual de Introdução ao Direito*, Volume I, Coimbra: Almedina.

2008 “O poder sancionatório da Administração Pública“, in *Estudos Comemorativos dos 10 Anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*, Volume I, Coimbra: Almedina, 217-234.

2011 *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, 2.ª edição, Coimbra: Almedina.

FREITAS DO MARAL, Diogo & ALMEIDA, Mário Aroso de

2002 *Grandes Linhas da Reforma do Contencioso Administrativo*, Coimbra: Almedina.

FROSALI, Raoul Alberto

1971 *Concorso di norme e concorso di reati*, Milano: Giuffré.

GAGEIRO, António

2009 “Modelos de Direito estrangeiro na perspectiva do ‘enforcement’“, in *Direito Sancionatório das Entidades Reguladoras* (org. Maria Fernanda Palma, Augusto Silva Dias & Paulo Sousa Mendes), Coimbra: Coimbra Editora, pp. 41-72.

GAMA, João Taborda da

2011 “Tendo surgido dúvidas sobre o valor das circulares e outras orientações genéricas...“, in *Estudos em Memória do Prof. Doutor J.L. Saldanha Sanches*, Volume I, Coimbra: Coimbra Editora, pp. 157-225.

- GARCIA, Maria da Glória
 1983 “Breve reflexão sobre a execução coactiva dos actos administrativos”, in *Celebração do XX Aniversário*, Centro de Estudos Fiscais, Lisboa.
- GARCIA, Maria da Glória & CORTÊS, António
 2007 “Anotação ao Artigo 266.º”, in *Constituição Portuguesa Anotada* (org. Jorge Miranda & Rui Medeiros), Tomo III, Coimbra: Coimbra Editora/Grupo Wolters Kluwer.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo
 1976 “El problema jurídico de las sanciones administrativas”, in *Revista Española de Derecho Administrativo*, 10, pp. 399-430.
 1993 “The extension of the jurisdiction of national administrative courts by Community Law: the judgement of the Court of Justice in ‘Borelli’ and article 5 of the EC”, in *Yearbook of European Law*, pp. 19-37.
- GARCÍA MACHO, Ricardo
 1991 “Sanciones administrativas y relaciones de especial sujeción”, in *Revista Española de Derecho Administrativo*, 72, pp. 515-527.
- GARRIDO FALLA, Fernando
 1953 “Las transformaciones del concepto jurídico de policía administrativa”, in *Revista de Administración Pública*, 11, pp. 11-31.
 1959 “Los medios de la policía y la teoría de las sanciones administrativas”, in *Revista de Administración Pública*, 28, pp. 11-50.
- GEIGER, Theodor
 1987 *Vorstudien zu einer Soziologie des Rechts*, Berlin: Duncker & Humblot.
- GIANNINI, Massimo Severo
 1981 “Atto amministrativo”, in *Enciclopedia di Diritto*, Volume IV, Milano, pp. 157-194.
- GÖHLER, Erik
 2009 “Gesetz über Ordnungswidrigkeiten“, 15.^a edição, München: C.H. Beck.
- GOLDSCHMIDT, James
 1902 *Das Verwaltungsstrafrecht. Eine Untersuchung der Grenzgebiete zwischen Strafrecht und Verwaltungsrecht auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage*, Carl Heymanns.
 1905 *Die Deliktsobligationen des Verwaltungsrechts*, Berlin: Guttentag Verlagsbuchhandlung.
- GOMES, Vítor
 2008 “As sanções administrativas na fronteira das jurisdições. Aspectos jurisprudenciais”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, 71, pp. 6-14.

- GOMES CANOTILHO, J. J. & MOREIRA, Vital
2010 “Constituição da República Portuguesa Anotada”, Volume II, 4.^a edição, Coimbra: Coimbra Editora.
- GOMES DIAS, Mário
1985 “Breves reflexões sobre o processo de contra-ordenação”, in *Contra-ordenações (Notas e comentários ao Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro)*, Lisboa: ESP.
- GONÇALVES, Pedro
2005 *Entidades Privadas com Poderes Públicos*, Coimbra: Almedina.
2006 “Direito Administrativo da Regulação”, in *Estudos em Homenagem ao Professor Marcello Caetano*, Coimbra: Coimbra Editora, pp. 535-573.
- GUEDES VALENTE, Manuel
2004 *Dos Órgãos de Polícia Criminal – Natureza – Intervenção – Cooperação*, Coimbra: Almedina.
- HARREMOES, Erik
1997 “Le droit administratif et la Convention Européenne des droits de l’homme”, in *Pouvoir discrétionnaire de l’administration et problèmes de responsabilité – Actes du 25^e Colloque de droit européen – Oxford (Royaume-Uni), 27-29 septembre, 1995*, Conseil de l’Europe, pp. 181-186.
- HASSEMER, Winfried
1996 “A preservação do meio-ambiente através do Direito Penal”, in *Lusitana*, especial, pp. 27-35.
- HEGELS, Susanne
2001 *EG-Eingenvverwaltungsrecht und Gemeinschaftsverwaltungsrecht – Europäisches Verwaltungsrecht für den direkten und den indirekten Gemeinschaftsvollzug*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- HÖRSTER, Heinrich
1992 *A Parte Geral do Código Civil Português – Teoria Geral do Direito Civil*, Coimbra: Almedina.
- HUBER, Peter
1999 “‘Beihilfen‘ (Art. 87, 88 EGV 1999) und Vertrauensschutz im Gemeinschaftsrecht und im nationalen Verwaltungsrecht“, in *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, 1 (1999), pp. 359-377.
- HUERGO LORA, Alejandro
2007 *Las Sanciones Administrativas*, Madrid: Hustel.
- JARASS, Hans & PIEROTH, Bodo
1995 *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar*, 3.^a edição, München. C. H. Beck.

- JELLINEK, Georg
1905 *System der Subjektiven Öffentlichen Rechte*, Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).
- JESCHECK, Hans-Heinrich & WEIGEND, Thomas
2002 *Tratado de Derecho Penal – Parte General* (traduzido por Miguel Olmedo Cardenete), Granada: Editorial Comares.
- JUSTI, Johann Gottlob von
1759 *Die Chimäre des Gleichgewichts der Handlung und Schiffahrt*, Altona: Iversen.
- KELSEN, Hans
1999 *Teoria pura do Direito* (traduzido por João Baptista Machado), 6.^a edição, São Paulo: Livraria Martins Fontes Editora.
- LAFERRIÈRE, Firmin
1854 *Cours Théorique et Pratique de Droit Public et Administratif*, Tome I, Paris: Cotillon.
- LAINÉ, Armand
1905 “La rédaction du Code civil et le sens de ses dispositions em matière de droit international privé”, in *Revue de Droit International et de Droit Pénal International*, pp. 20-60 e 443-479.
- LAMPE, Ernst-Joachim
2006 *Comentário ao artigo 35.º*, in «Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten», München: C.H. Beck.
- LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki
1994 *Las Relaciones de Sujeción Especial*, Madrid: Editorial Civitas.
- LAUBADÈRE, André, VENEZIA, Jean-Claude & GADEMET, Yves
1994 *Traité de Droit Administratif*, Tome I, 13.^a edição, Paris: LGDJ.
- LAURENT, François
1881 *Droit Civil International*, Volume VIII, Bruxelles/Paris: Librairie Marescq.
- LECRUBIER, Daniel
“Les perspectives d’évolution de la sanction administrative vues par le juge judiciaire”, in *Actualité Juridique – Droit Administratif*, spécial (2001), pp. 131-134.
- LEISNER, Walter
2007 “Privatisierung“ des Öffentlichen Rechts, von der “Hoheitsgewalt“ zum Gleichordnenden Privatrecht, Berlin: Duncker & Humblot.
- LOBO MOUTINHO, José
2008 *Direito das Contra-Ordenações – Ensinar e Investigar*, Lisboa: UCP.

LOZANO CUTANDA, Blanca

1990 “Panorâmica General de la Potestad Sancionadora de la Administración en Europa: ‘Despenalización y Garantía’”, in *Revista de Administración Pública*, 121, pp. 393-414.

LUMBRALES, Nuno

2006 *Sobre o Conceito Material de Contra-Ordenação*, Lisboa: UCP.

MACHETE, Pedro

2007 “Comentário ao artigo 272.º”, in *Constituição Portuguesa Anotada* (org. Jorge Miranda & Rui Medeiros), Tomo III, Coimbra Editora, Coimbra.

2010 *O princípio da boa fé*, conferência proferida no III Encontro de Professores de Direito Público, in http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/PMachete10.pdf [consultado em: 12.12.2013].

MACHETE, Rui Chancerelle de

1995 “A Constituição, o Tribunal Constitucional e o Processo Administrativo”, in *Legitimidade e Legitimação da Justiça Constitucional – Colóquio do 10.º Aniversário do Tribunal Constitucional*, Coimbra: Coimbra Editora.

MADUREIRA PRATES, Marcelo

2005 *Sanção Administrativa Geral: Anatomia e Autonomia*, Coimbra: Almedina.

2008 “A punição administrativa entre a sanção contra-ordenacional e a sanção administrativa”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, 68, pp. 3-10.

MAGALHÃES, Lídio de

2009 “Os fundamentos de recusa de visto do Tribunal de Contas e as bagatelas administrativas: acórdão do Tribunal de Contas 1.ª Secção de 21/10/2008”, in *Direito Regional e Local*, 6, pp. 27-35.

MANCINI, Pasquale Stanislao

1874 “De l'utilité de rendre obligatoires pour tous les États, sous la forme d'un ou de plusieurs traités internationaux, un certain nombre de règles générales du Droit international privé, pour assurer la décision uniforme des conflits entre les différentes législations civiles et criminelles”, in *Journal de Droit International*, 221-239 e 285-304.

MANZANO, Mercedes Pérez

2002 *La prohibición constitucional de incurrir en bis in idem*, Valencia: Tirant lo Blanch.

MARQUES, Pedro

2007 *Infracções Tributárias*, Ministério das Finanças, Lisboa.

MARQUES GUEDES, Armando

1954 *A Concessão*, Coimbra: Coimbra Editora.

- 1956 *Direito Administrativo (Lições)*, Lisboa: AAFDL.
- MARQUES DOS SANTOS, António
- 1991 *As Normas de Aplicação Imediata no Direito Internacional Privado – Esboço de Uma Teoria Geral*, II Volume, Coimbra: Almedina.
- MARQUES DA SILVA, Germano
- 1983 “Contravenção”, in *Polis – Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*, I, pp. 1295-1296.
- MARQUES DA SILVA, Germano & SALINAS, Henrique
- 2005 “Comentário ao artigo 32.º”, in *Constituição Portuguesa Anotada* (org. Jorge Miranda & Rui Medeiros), Tomo I, Coimbra: Coimbra Editora.
- MARQUES DA SILVA, Isabel
- 2007 *Regime Geral das Infrações Tributárias*, 2.ª edição, Coimbra Almedina.
- MATTES, Heinz
- 1979 *Problemas de Derecho Penal Administrativo – Historia y Derecho Comparado*, Jaén: Editorial Revista de Derecho Privado.
- MAURER, Hartmut
- 1994 *Manuel de Droit Administratif Allemand* (traduzido por Michel Fromont), Paris: LGFJ.
- MAYER, Otto
- 1982 *Derecho Administrativo Alemán* (traduzido por Horacio H. Heredia e Ernesto Krotoschin), Tomo II, Buenos Aires: Depalma.
- MEMLOUK, Malik
- 2001 “L’état du droit dans le domaine des installations classées”, in *Actualité Juridique – Droit Administratif*, spécial, pp. 38-47.
- MIGNON, Emannelle
- 2001 “L’ampleur, le sens et la portée des garanties en matière de sanctions administratives”, in *Actualité Juridique – Droit Administratif*, spécial, pp. 99-105.
- MIRANDA, Jorge
- 2010 “Comentário ao Artigo 51.º”, in *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2.ª edição, Coimbra: Coimbra Editora.
- MODERNE, Frank
- 1993 *Sanctions administratives et justice constitutionnelle – Contribution à l’étude du jus puniendi de l’Etat dans les démocraties contemporaines*, Paris: Economica.
- MORLOK, Martin
- 2000 *La fonction constitutionnelle des partis*, in «Les cinquante ans de la République Fédérale d’Allemagne» (org. Michel Fromont), Paris: Publications de la Sorbonne.

MOURGEON, Jacques

1967 *La Répression Administrative*, Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

NAUCKE, Wolfgang

2004 “Prevenção general y derechos fundamentales de la persona”, in *Principales Problemas de la Prevención General* (org. Naucke, Hassemer & Lüderssen), Buenos Aires: Editorial BdeF.

NEVES, Ana Fernanda

2007 *O Direito Disciplinar da Função Pública*, Volumes I e II, Lisboa: Biblioteca da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

NIETO, Alejandro

2005 *Derecho Administrativo Sancionador*, 4.^a edição, Madrid: Tecnos.

NOGUEIRA DE BRITO, Miguel

2010 “Sobre a distinção entre Direito Público e Direito Privado”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérgio Correia*, Volume I, Coimbra: Coimbra Editora, pp. 43-73.

NOLTE, Georg

1991 “Art. 103 Abs. 3”, in *Das Bonner Grundgesetz – Kommentar* (org. Hermann von Mangoldt, Friedrich Klein & Christian Starck), Band 3, München: Verlag Franz Vahlen, pp. 1407-1436.

OLAZABAL CABRAL, Margarida

1994 “Democracia e partidos políticos antidemocráticos”, in *Revista do Ministério Público*, n.º 59, pp. 65-117.

OLIVEIRA ASCENSÃO, José de

1995 *O Direito – Introdução e Teoria Geral*, Coimbra: Almedina.

OTERO, Paulo

1995 *O Poder de Substituição em Direito Administrativo*, Volume I, Lisboa: Lex.

OSTENDORF, Heribert

1994 “Reform des Ordnungswidrigkeitenrechts”, in *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 9, pp. 335-358.

OTERO, Paulo & PALMA, Maria Fernanda

1996 “Revisão do Regime Legal do Ilícito de Mera Ordenação Social”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, 2.

PADOVANI, Tullio

1985 “Lectio brevis sulla sanzione”, in *Le pene private*, Milano: Giuffrè.

PAES MARQUES, FRANCISCO

2010 “O conceito de Direito Administrativo: barroquismo conceptual inútil ou tábuas de salvação?”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, Volume II, Coimbra: Coimbra Editora, pp. 325-346.

PALIERO, Carlo Enrico

1985 «*Minima non curat praetor*». *Iperτροφία del diritto penale e decriminalizzazione dei reati bagatellari*, Milano: CEDAM.

PALIERO, Carlo Enrico & TRAVI, Aldo

1988 *La sanzione amministrativa – Profili sistematici*, Milano: Guiffrè.

PALMA, Maria Fernanda

1994 *Direito Penal. Parte Geral, I*, Lisboa: AAFDL.

1995 “Novas formas de criminalidade: o problema do Direito Penal do ambiente”, in *Estudos Comemorativos do 150.º Aniversário do Tribunal da Boa-Hora*, Ministério da Justiça, Lisboa.

1993 “Responsabilidade política e responsabilidade criminal: três casos controversos”, in *Sub Judice*, 6, pp. 5-8.

PALMA RAMALHO, Maria do Rosário

1993 *Do fundamento do poder disciplinar laboral*, Almedina, Coimbra

1998 “Sobre os limites do poder disciplinar laboral”, in *I Congresso Nacional de Direito do Trabalho: Memórias* (org. António Moreira), Coimbra: Almedina, pp. 181-198.

2001 “Poder disciplinar laboral e processo disciplinar para despedimento”, in *Estudos do Instituto de Direito do Trabalho* (org. Pedro Romano Martínez), Coimbra: Almedina, pp. 399-402.

2005 “O poder disciplinar laboral no Código do Trabalho: notas breves”, in *Estudos em Memória do Professor Doutor António Marques dos Santos*, Coimbra: Almedina, pp. 1133-1148.

PARADA VÁSQUEZ, Ramón

1972 “El poder sancionador de la administración y la crisis del sistema judicial penal”, in *Revista de Administración Pública*, 67, pp. 41-93.

PASSOS, Sérgio

2009 *Contra-ordenações: Anotações ao regime geral*, Coimbra: Almedina.

PEDROSA MACHADO, Miguel

1998 “Contravenção e contra-ordenação – Notas sobre a génese, a função e a crítica de dois conceitos jurídicos”, in *Estudos em Homenagem ao Banco de Portugal*, Banco de Portugal, Lisboa, pp. 25-50.

- 2005 “O que é feito do Regime Geral das “contra-ordenações”?, in *Cadernos de Ciência e Legislação*, 40, pp. 47-64.
- 2007 “O que resta das contravenções”, in *Cadernos de Ciência e Legislação*, 46, pp. 45-69.
- PEREIRA DA SILVA, Jorge
- 2003 *Dever de Legislar e Protecção contra Omissões Legislativas*, Lisboa: UCP.
- PEREIRA DA SILVA, Vasco
- 2009 “Breve nota sobre o Direito sancionatório do ambiente”, in *Direito Sancionatório das Autoridades Reguladoras* (org. Maria Fernanda Palma, Augusto Silva Dias & Paulo Sousa Mendes), Coimbra: Coimbra Editora, pp. 271-296.
- PERROT, Roger
- 1996 “La coercizione per dissuasione nel diritto francese”, in *Rivista di Diritto Processuale*, 3, pp. 658-668.
- PILLET, Antoine
- 1907 «La marque des Chartreux et les préventions du liquidateur devant les tribunaux français», in *Revue de Droit International et de Droit Pénal International*, pp. 525-536.
- PINTO DE ALBUQUERQUE, Paulo
- 2011 *Comentário do Regime Geral das Contra-Ordenações*, Lisboa: UCP.
- POCHARD, Marcel
- 2001 “Autorités administratives indépendantes et pouvoir de sanction”, in *Actualité Juridique – Droit Administratif*, spécial, pp. 106-110.
- PRATA ROQUE, Miguel
- 2009 “Os poderes sancionatórios da ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social”, in *Direito Sancionatório das Entidades Reguladoras* (org. Maria Fernanda Palma, Augusto Silva Dias & Paulo Sousa Mendes), Coimbra: Coimbra Editora, pp. 367-442.
- 2009 “Acto nulo ou anulável? – A jusfundamentalidade do direito de audiência prévia e do direito à fundamentação”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, 78, pp. 17-32.
- 2011 *Direito Processual Administrativo Europeu*, Coimbra: Coimbra Editora.
- 2012 “O controlo jurisdicional da democraticidade interna dos partidos políticos – O Tribunal Constitucional entre o princípio da intervenção mínima e um contencioso de plena jurisdição”, in *Tribunal Constitucional – 35.º Aniversário da Constituição de 1976*, Volume II, Coimbra: Coimbra Editora, pp. 281-342.

- 2013a “Declaração de Inconstitucionalidade”, in *Enciclopédia da Constituição Portuguesa* (org. Jorge Bacelar Gouveia & Francisco Pereira Coutinho), Lisboa: Quid Iuris.
- 2013b “Fiscalização Sucessiva Concreta”, in *Enciclopédia da Constituição Portuguesa* (org. Jorge Bacelar Gouveia & Francisco Pereira Coutinho), Lisboa: Quid Iuris.
- 2013c “Inconstitucionalidade por omissão”, in *Enciclopédia da Constituição Portuguesa* (org. Bacelar Gouveia & Francisco Pereira Coutinho), Lisboa: Quid Iuris.
- 2014 *A Dimensão Transnacional do Direito Administrativo – Uma visão cosmopolita das situações jurídico-administrativas transnacionais*, Lisboa: AAFDL.
- VALLS PRIETO, Javier
- 2005 *El fraude de subvenciones de la unión europea: la necesidad de un espacio europeo de normas penales*, Dykinson.
- QUADROS, Fausto de
- 2004 *Direito da União Europeia – Direito Constitucional e Administrativo da União Europeia*, Coimbra: Almedina.
- QUASTANA, Jacques
- 2001a “La sanction administrative est-elle encore une décision de l’administration ?”, in *Actualité Juridique – Droit Administratif*, spécial, pp. 141-147.
- 2001b “L’accroissement des garanties – L’exemple des débits de boissons et du retrait d’agrément”, in *Actualité Juridique – Droit Administratif*, spécial, pp. 95-98.
- RADBRUCH, Gustav
- 1997 *Filosofia do Direito* (traduzido por Cabral de Moncada), 6.^a edição, Coimbra: Arménio Amado Editor.
- RANELETTI, Oreste
- 1908 “Polizia di sicurezza”, in *Primo Trattato di Diritto Amministrativo Italiano* (org. Vittorio Emanuele Orlando), Società Editrice Libreria.
- REBELO DE SOUSA, Marcelo
- 1984 *Os Partidos Políticos no Direito Constitucional Português*, Braga: Livraria Cruz.
- 1999 *Lições de Direito Administrativo*, Volume I, Lisboa: Lex.
- REBELO DE SOUSA, Marcelo & SALGADO DE MATOS, André
- 2007 *Direito Administrativo Geral – Actividade Administrativa*, Tomo II, Lisboa: Dom Quixote.
- REBMAN, Kurt & ROTH, Werner HERMANN, Siegfried
- 2008 *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten – Kommentar*, Stuttgart: Kohlhammer.
- RIVERO, Jean
- 1953 “Existe-t-il un critère du droit administratif?”, in *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l’Étranger*, (1953), pp. 279-296.

ROBERT, Jacques-Henri

2001 “L’alternative entre les sanctions pénales et les sanctions administratives”, in *Actualité Juridique – Droit Administratif*, spécial, pp. 90-92.

ROUGEVIN-BAVILLE, Michel

1972 “La sanction en matière administrative dans le droit français”, in *Troisième Colloque des Conseils d’État et des Tribunaux Administratifs Suprêmes des Pays Membres des Communautés Européennes*, Bruxelles.

ROXIN, Claus

1973 “Sinn und Grenzen der staatlichen Strafe”, in *Strafrechtliche Grundlagenprobleme*, Berlin: Walter de Gruyter.

1981 *Culpabilidade y prevención en Derecho Penal* (traduzido por Muñoz Conde), Madrid: Reus.

SALAZAR, Lorenzo

2000 “La protection des intérêts financiers des Communautés européennes et la lutte contre la corruption internationale dans l’instauration d’un espace judiciaire pénal européen”, in *Vers un Espace Judiciaire Européen* (org. Gilles de Kerchove & Anne Weyembergh), Bruxelles: Éditions de l’Université de Bruxelles, pp. 294-337.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso

1991 *Fundamentos de Derecho Administrativo*, 1.^a edição (reimpressão), Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces.

SAUVÉ, Jean-Marc

2001 “Les sanctions administratives en droit public français – État des lieux, problèmes et perspectives”, in *Actualité Juridique – Droit Administratif*, spécial, pp. 16-24.

SCHMIDT-ARMANN, Eberhard

1993 “Zur Europäisierung des Allgemeinen Verwaltungsrechts”, in *Wege und Verfahren des Verfassungslebens – Festschrift für Peter Lerche*, München: C. H. Beck’sche Verlagsbuchhandlung.

2011 “Art. 103 Abs. 3”, in *Grundgesetz – Kommentar* (org. Theodor Maunz/Günter Dürig), Band II, München: C. H. Beck, pp. 1-28.

SCHRÖDER, Rainer

2007 *Verwaltungsrechtsdogmatik im Wandel*, Mohr Siebeck.

SÉRVULO CORREIA, José Manuel

1995 “A arbitragem voluntária no domínio dos contratos administrativos”, in *Estudos em Memória do Professor Castro Mendes*, Lisboa: Lex, pp. 229-263.

2005 *Direito do Contencioso Administrativo*, I, Lisboa: Lex.

2006 *O Direito de Manifestação – Âmbito de Protecção e Restrições*, Coimbra: Almedina.

- SILVA SÁNCHEZ, José-Maria
1999 “La Expansión del Derecho Penal – Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales”, 1.ª edição, Madrid: Cuadernos Civitas.
- SILVA DIAS, Augusto
2003 “‘What if everybody did it’: sobre a (in)capacidade de ressonância do Direito Penal à figura da acumulação”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, 3, pp. 303-345.
2008 “*Delicta in se*” e “*Delicta mere prohibita*”: uma análise da descontinuidade do ilícito penal moderno à luz da reconstrução de uma distinção clássica, Coimbra: Coimbra Editora,
- SILVA DIAS, Augusto & RAMOS, Vânia Costa
2009 *O Direito à Não Auto-Inculpação (Nemo Tenetur Se Ipsum Accusare) no Processo Penal e Contra-Ordenacional Português*, Coimbra: Coimbra Editora.
- SIMAS SANTOS, Manuel & LOPES DE SOUSA, Jorge
2001 *Regime Geral das Infrações Tributárias – Anotado*, Lisboa: Áreas Editora.
- SOARES, Rogério Ehrhardt
s.d. *Direito Administrativo*, Universidade Católica Portuguesa, Porto.
- SOARES RIBEIRO, João
2003 *Contraordenações Laborais*, 2.ª edição, Coimbra: Almedina.
- SOARES DA VEIGA, Raul
2009 “Legalidade e oportunidade no Direito Sancionatório das entidades reguladoras”, in *Direito Sancionatório das Entidades Reguladoras* (org. Maria Fernanda Palma, Augusto Silva Dias & Paulo Sousa Mendes), Coimbra: Coimbra Editora, pp. 139-173.
- SOUSA ANTUNES, Henrique
2011 *Da inclusão do lucro ilícito e de efeitos punitivos entre as consequências da responsabilidade civil extracontratual: a sua legitimação pelo dano*, Coimbra: Coimbra Editora.
- SOUSA E BRITO, José
1983-84 “Para fundamentação do Direito Penal”, in *Textos de apoio de Direito Penal*, Volume 1, Lisboa: AAFDL, pp. 127-238.
- SOUSA MACEDO, Pedro
1990 *Poder disciplinar patronal*, Coimbra: Almedina.
- SOUSA MENDES, Paulo
2009 “O procedimento sancionatório especial por infrações às regras de concorrência”, in *Direito Sancionatório das Autoridades Reguladoras* (org. Maria Fernanda Palma, Augusto Silva Dias & Paulo Sousa Mendes), Coimbra: Coimbra Editora, pp. 209-224.

SPADEA, Giovanni

2000 “Il giusto processo amministrativo secondo l’art. 6 della CEDU e con cenni al caso italiano”, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2, pp. 367-379.

STEIN, Lorenz von

1870 *Handbuch der Verwaltungslehre und Des Verwaltungsrechts Mit Vergleichung Der Literatur und Gesetzgebung Von Frankreich, England und Deutschland*, Stuttgart: Verlag J. B. Totta’schen Vuchhandlung.

STOYE, Katrin

2005 *Die Entwicklung des Europäischen Verwaltungsrechts durch das Gericht Erster Instanz – Am Beispiel der Verteidigungsrechte im Verwaltungsverfahren*, Berlin: Nomos.

TAVARES, José

1999 “A fiscalização prévia do Tribunal de Contas e o recurso contencioso do acto administrativo”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, 18, pp. 12-19.

2001 “A fiscalização prévia do Tribunal de Contas e o exercício da actividade administrativa”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, 25, pp. 33-38.

2008 “Extensão e limites dos poderes do Tribunal de Contas”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, 71, pp. 38-44.

TEIXEIRA, Carlos Adérito

2001 “Direito de mera ordenação social: o ambiente como espaço da sua afirmação”, in *Revista do Ministério Público*, 85, pp. 71-92.

2009 “Questões processuais da responsabilidade das pessoas colectivas no domínio do Direito Sancionatório da Regulação”, in *Direito Sancionatório das Entidades Reguladoras* (org. Maria Fernanda Palma, Augusto Silva Dias & Paulo Sousa Mendes), Coimbra: Coimbra Editora, pp. 107-137.

THIESS, Uwe

2002 *Ordnungswidrigkeitenrecht. Fälle mit Lösungen: Grundbegriffe, Prüfungsschemata*, Übungen: Luchterhand.

TIEDEMANN, Klaus

1987 “L’influence des principes constitutionnels et de la jurisprudence constitutionnelle sur le droit penal allemand”, in *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé*, 1, pp. 105-109.

VEDEL, Georges

1980 “La Cours des Comptes et le juge administratif de droit commun”, in *Pages de Doctrine* (org. Laubadère e outros), Volume II, Paris: LGDJ.

VEDEL, Georges & DEVOLVÉ, Pierre

1958 *Droit Administratif*, Paris: PUF.

VELOSO, José António

2000 “Questões hermenêuticas e de sucessão de leis nas sanções do regime geral das instituições de crédito – em especial, a inibição de direitos de voto por violação de deveres de revelar participações qualificadas”, in *Revista da Banca*, 49, pp. 27-71.

2003 “Aspectos inovadores do projecto de regulamento da autoridade de concorrência”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, 63, pp. 237-312.

VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos

2006 *Justiça Administrativa (Lições)*, 8.^a edição, Coimbra: Almedina.

2011 *Lições de Direito Administrativo*, 2.^a edição, Coimbra: Imprensa da Universidade.

VILELA, Alexandra

2013 *O Direito de Mera Ordenação Social – Entre a Ideia de “Recorrência” e a de “Erosão” do Direito Penal Clássico*, Coimbra: Coimbra Editora.

WEIL, Prosper

1977 *O Direito Administrativo*, Coimbra: Almedina

WOLF, Erik

1930 “Die Stellung der Verwaltungsdelikte im Strafrechtssystem”, in *Beiträge zur Strafrechtswissenschaft – Festgabe für Reinhard von Frnk zum 70. Geburtstag*, Band II, Tübingen: J.C.B. Mohr.

ZACHARIAS, Diana

2011 “Der Begriff des Verwaltungsrecht in Europa”, in *Handbuch Ius Publicum Europaeum* (org. Armin von Bogdandy & Sabino Cassese/Peter Huber), Band IV, Heidelberg: C. F. Müller, pp. 541-614.

ZANOBINI, Guido

1924 *Le Sanzioni Amministrative*, Torino: Fratelli Bocca Editori.

ZAPATERO, Luís Arroyo

1983 “Principio de legalidad y reserva de ley en materia penal”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 8, pp. 9-46.

ZIPPELIUS, Reinhold

2010 *Filosofia do Direito* (traduzido por António Franco e António Francisco de Sousa), Lisboa: Quid Iuris.

ZULEEG, Manfred

1982 “Die anwendungsbereiche des öffentlichen Rechts und des Privatrechts”, in *Verwaltungsarchiv – Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik*, 73, pp. 384-404.