

NOTA PRÉVIA

A aplicação de sanções pelas entidades administrativas aos administrados, e em particular o levantamento de autos, a aplicação de coimas, a apreensão de bens, o direito de defesa do arguido e a medida da sanção disciplinar não são temas novos nem problemas desconhecidos, tanto dentro como fora da academia.

Contudo, a ciência do direito administrativo nem sempre tem respondido aos desafios de FIGUEIREDO DIAS e de FREITAS DO AMARAL, no sentido de esta reivindicar o estudo de um domínio temático, que é seu, e refletir sobre os problemas desse direito administrativo sancionatório que é constantemente alargado. Estes estudos surgem por esta razão e numa altura em que as medidas legislativas e administrativas, em tempos COVID-19, tanto o espelham.

Não podendo continuar a ser um não-assunto para a ciência do direito administrativo, tanto do ponto de vista substantivo como do contencioso, estes estudos sobre o Direito Administrativo Sancionatório são um contributo académico-científico, procurando: identificar o ato administrativo sancionatório perante os demais atos administrativos desfavoráveis; analisar a natureza do poder sancionatório das entidades administrativas; distinguir os diversos tipos de sanções administrativas, de entre as quais se destacam as coimas e as sanções disciplinares; conhecer o direito administrativo substantivo sancionatório, de natureza constitucional e legal; conhecer as regras e os princípios a que obedecem os procedimentos administrativos relativos à aplicação de sanções administrativas, mormente a normatividade que emerge de direito supranacional, da Constituição da República Portuguesa, do Regime Geral das Contraordenações e do Regime Geral do Trabalho em Funções Públicas, e promover a reflexão em torno do alargamento do âmbito da jurisdição administrativa à grande parte dos atos administrativos sancionatórios.

Precisamente, por estarmos a comemorar o 10.º Aniversário do Mestrado em Direito Administrativo, aproveitamos a ocasião para partilhar o trabalho que se desenvolve na Escola de Direito da Universidade do Minho, assinalando deste modo a efeméride e felicitando os respetivos Estudantes e Docentes.

Gualtar, 15 de janeiro de 2022
Isabel Celeste M. Fonseca

PLANO DOS ESTUDOS

PONTO DE PARTIDA: UM PROBLEMA E MUITOS DESAFIOS 11

Das infrações administrativas e do ato administrativo sancionatório:
uma leitura

Isabel Celeste M. Fonseca 19

PARTE I

A (CONTEXTUALIZAÇÃO DA) SANÇÃO ADMINISTRATIVA 57

CAP. 1

ESTUDOS SOBRE O PODER ADMINISTRATIVO SANCIONATÓRIO:
RAZÃO E FUNDAMENTOS 59

Estudo I – A governação e o regime sancionatório no Código
dos Contratos Públicos

Rui Pedro da Costa Pinto 61

Estudo II – O poder sancionatório autárquico

Daniel Fernando da Silva Pires 79

Estudo III – A atribuição de poderes sancionatórios às Federações
Desportivas: O caso da Federação de Andebol de Portugal

Ana Catarina Gomes Rodrigues 89

CAP. 2	
ESTUDOS SOBRE O UNIVERSO SANCIONATÓRIO: ATOS ADMINISTRATIVOS E ATOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATÓRIOS	111
Estudo I – Um compromisso, uma medida e uma eventual sanção Maria Madalena Afonso Alves Pereira Pimenta Ferreira	113
Estudo II – Atos sancionatórios vs. atos administrativos desfavoráveis Vera Lúcia Magalhães Azevedo	129
Estudo III – Distinguindo as verdadeiras sanções dos demais atos: análise do Regulamento da Biblioteca Municipal Raúl Brandão Rosa Maria Lopes Teixeira	149
PARTE II	
O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONATÓRIO	167
CAP. 1	
PRINCÍPIOS E REGRAS DE DIREITO SUBSTANTIVO E PROCEDIMENTAL SANCIONATÓRIO	169
Estudo I – O regime sancionatório sobre a proteção de dados: lusitanas desarmonias Gonçalo Baptista Ribeiro da Cunha	171
Estudo II – Bom censo(s) 2021: análise à (des)proporcionalidade das coimas previstas Ana Rita Sousa Lopes	193
Estudo III – O artigo 408.º do Código dos Valores Mobiliários e as suas implicações nos direitos fundamentais do arguido no processo contraordenacional Gonçalo Eduardo da Silva Cadinha	207

CAP. 2 PRINCÍPIOS, REGRAS E DIREITOS FUNDAMENTAIS RELATIVOS AO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATÓRIO	229
Estudo I – O direito de defesa e audiência do sancionado no procedimento disciplinar e contraordenacional: a possível união de todo o direito administrativo sancionatório Ana Cláudia Gomes da Costa	231
Estudo II – Poder sancionatório da administração pública no domínio do emprego público: o procedimento disciplinar Raquel Maria Azevedo e Castro	255
CAP. 3 PRINCÍPIOS, REGRAS E DIREITOS FUNDAMENTAIS RELATIVOS AO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	273
Estudo I – Breves notas (jus-administrativistas) sobre o contencioso sancionatório contraordenacional: <i>é mais forte o que une do que aquilo que separa</i> Sara Cristina Rebelo Magalhães	275
Estudo II – O controle judicial da discricionariedade administrativa na aplicação de sanções disciplinares – Comentário ao Acórdão do TCA-Norte de 13-03-2020, Proc. 00810/14.1BECBR Aliny Cristina da Silva Queiroz	297
Estudo III – Uma curta inquietante viagem pelo contencioso sancionatório da proteção de dados. Algumas considerações a propósito da jurisdição competente João Vilas Boas Pinto	309

UM PROBLEMA E MUITOS DESAFIOS

A expansão constante do ilícito de mera ordenação social não foi, na década de cinquenta do século passado, razão – nem tão-pouco deve ser hoje – para afirmar a autonomia de um ilícito de mera ordenação social. E outra mais qualitativa deve ser a razão. Às questões fundamentais formuladas no seu Direito Penal, JORGE DE FIGUEIREDO DIAS responde que “da função do direito penal, por um lado, e da específica natureza das sanções criminais, por outro, derivam os limites materiais do próprio direito penal”¹.

Também por aqui vamos nós, ao procurar delimitar o direito administrativo sancionatório, começando por afirmar que nem todas as sanções administrativas são coimas e nem todas as infrações administrativas são contraordenações.

Neste sentido, os limites do direito administrativo sancionatório devem demarcar-se necessariamente do ponto de vista substantivo ou material, abrangendo a múltipla e fragmentada normatividade que versa sobre os diversos tipos de infrações administrativas, umas ditas infrações contraordenacionais e outras disciplinares, umas sancionadas com coimas e outras com multas, umas tipificadas e outras inominadas.

E se o estudo do Direito Administrativo Sancionatório, do ponto de vista material, se impõe como necessário, também carece de estudo o tema das garantias de proteção e defesa do infrator, arguido, autuado, visado, ou, no final do procedimento sancionatório, o sancionado, sendo obrigatório que se reflita sobre o âmbito da jurisdição administrativa para o escrutínio de todas as sanções administrativas, incluindo alguns tipos de coimas, e o alcance

¹ Conclusões que decorrem da leitura de JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Direito penal. Parte geral*. Tomo I, 3.ª ed., Questões Fundamentais. A doutrina geral do crime, Gestlegal, Coimbra, 2019, p. 178 ss.

do controlo jurisdicional pelo juiz administrativo dos atos sancionatórios, incluindo a coima e as sanções disciplinares.

Começa este estudo com a apresentação de um problema²:

Na sequência de uma ação de fiscalização pelos serviços municipais, o Presidente da Câmara Municipal de Ribeira Brava proferiu dois despachos:

1. Um datado de 13.12.2020:

“Considerando que, de acordo como o alvará de autorização de utilização, a edificação propriedade de Justino Lopes apenas pode ser utilizada para a habitação, e que de acordo com a informação dos fiscais municipais, a garagem se encontra a ser utilizada como estabelecimento de restauração e bebidas, determino, ao abrigo da al. g) do n.º 2 do artigo 102.º, do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (= RJUE), **a cessação da utilização da moradia**”.

2. Outro datado de 03.01.2021:

“**determino a aplicação de coima única**, nos termos do art. 19.º do Regime Geral das Contraordenações, no montante de 4.000,00 (quatro mil euros), pela violação do n.º 5 do art. 4.º do RJUE, por manter aberto e em funcionamento um estabelecimento de restauração e bebidas sem que possuísse autorização de utilização, o que constitui uma contraordenação prevista na al. d) do n.º 1 e punida pelo n.º 4 todos do art. 98.º do RGC e pela violação do n.º 1 do art. 24.º do *Regulamento Municipal sobre Publicidade de Ribeira Brava* por manter afixada publicidade alusiva ao estabelecimento sem que para o efeito possuísse licença administrativa, o que constitui contraordenação prevista e punida pela al. d) do n.º 1 e pelo n.º 5 todos do art. 57.º daquele Regulamento”.

Considere que Justino não se conforma com estas decisões, uma vez que, em seu entender, são inválidas. Afinal, nunca fora ouvido antes de as mesmas serem proferidas, sendo certo que, somando a esta particular razão de descontentamento, acrescenta o facto de serem decisões excessivamente lesivas, já que na moradia residem familiares seus. Justino pretende reagir contenciosamente.

² Este é o desafio lançado na primeira aula da UC de Direito Administrativo Sancionatório do Curso de Mestrado em Direito Administrativo da Escola de Direito da Universidade do Minho, inspirando-se em tantos casos práticos da realidade e, em particular, num que consta do exame de recrutamento de acesso ao CEJ, no ano 2018/2019.

Este problema espelha as razões que justificam o seu estudo³ e a seriedade das reflexões⁴: identificar o ato administrativo sancionatório perante os demais atos administrativos desfavoráveis, distinguir os tipos de sanções administrativas, de entre as quais se destacam as coimas e as sanções disciplinares, conhecer o direito administrativo substantivo sancionatório, de natureza constitucional e legal, conhecer as regras e os princípios a que obedecem os procedimentos administrativos relativos à aplicação das sanções administrativas e promover a reflexão em torno do alargamento do âmbito da jurisdição administrativa a todos os atos administrativos sancionatórios.

Sobretudo em tempos de COVID-19, numa comprovada “sociedade de risco”, e em tempos em que se assiste a mais uma fase de “extensa, dura e pesada intervenção do direito administrativo sancionatório”, e lembrando de novo FIGUEIREDO DIAS⁵, o tema do poder sancionatório da Administração não pode continuar a ser um não-assunto para a ciência do direito administrativo, tanto do ponto de vista substantivo como processual, pelo que

³ Na verdade, o estudo deste assunto, por razões pedagógicas, iniciou-se quando preparávamos a leção da UC de Direito Administrativo II do Curso de Mestrado em Direito Administrativo, no ano letivo 2011-2012. A UC tem como tema o Poder Sancionatório das Entidades Administrativa. E nesse ano o programa foi o seguinte: **I.** Natureza e fundamentos do poder sancionatório da Administração Pública; **II.** O universo das sanções administrativas: tipos; **III.** As sanções disciplinares; **IV.** As sanções contra-ordenacionais; **V.** O procedimento sancionatório comum: regras e princípios a observar; **VI.** As garantias dos sancionados. A seguir, no contexto da avaliação do Curso de Mestrado em Direito Administrativo pela A3E's, propusemos a introdução da UC de Direito Administrativo Sancionatório no plano de estudos do Curso de Mestrado, tendo a mesma sido aprovada como opcional. A UC foi lecionada com autonomia pedagógica e científica, no ano letivo 2018-2019.

⁴ Cfr. MÁRIO FERREIRA MONTE, “Da (discutível) integração do processo contraordenacional nos quadros do direito e processo administrativo. Crítica ao artigo 4.º, n.º 1, alínea i), do ETAF”, *“Estudos em Homenagem ao Professor Doutor António Cândido de Oliveira”*, Comissão Organizadora Cláudia Sofia Melo Figueiras, Isabel Celeste M Fonseca, Joaquim Freitas da Rocha, Pedro Madeira Froufe, Almedina, Coimbra, 2017, p. 809; e do mesmo autor, *Lineamentos de Direito das contraordenações*, AEDUM, Braga, reimp. 2019, p. 13, p. 91.

⁵ Lembramos as palavras desafiantes de JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Temas Básicos de Doutrina Penal*, 2.ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2007): “Conveniente será só ainda que a Ciência Jurídico-Administrativa – e, porventura, a própria legislação administrativa – tome mais funda consciência de que o direito contra-ordenacional é direito administrativo, não é direito penal; e de que, por isso, é ao cultor do direito administrativo que pertence, em primeira linha, investigar os problemas do direito administrativo sancionatório que em toda esta matéria vão implicados. Tanto mais quanto não faltam penalistas a erguerem face aos novos problemas suscitados pela “sociedade de risco”, um insistente requisitório – em nome do que chamam um Interventionsrecht, um “direito de intervenção” – a favor de uma extensa, dura e pesada intervenção do direito administrativo sancionatório”.

o desafio lançado à ciência do direito administrativo, no sentido de esta refletir sobre os crescentes problemas do direito administrativo sancionatório, é aqui renovado (no âmbito da UC de Direito Administrativo Sancionatório).

O programa da UC de DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONATÓRIO, no ano letivo 2020/2021, segue estes tópicos:

PARTE I. A (CONTEXTUALIZAÇÃO) SANÇÃO ADMINISTRATIVA:
CAPÍTULO I

O PODER ADMINISTRATIVO SANCIONATÓRIO: RAZÃO E FUNDAMENTO

§1. Estória e história do poder punitivo das entidades administrativas

§2. Natureza e fundamentos do poder sancionatório da Administração Pública

§3. Justificação da função administrativa sancionatória: a jurisprudência do Tribunal Constitucional

CAPÍTULO II

O UNIVERSO DO PODER SANCIONATÓRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

§1. A noção de sanção administrativa

§1.1. Decisões diferentes das sanções administrativas

§1.1.1. As medidas de polícia

§1.1.2. As medidas de segurança

§1.1.3. Outras medidas administrativas desfavoráveis

§2. As sanções administrativas sancionatórias. Tipologia

§2.1. Sanções administrativas disciplinares

§2.2. Sanções (administrativas) contraordenacionais

§3. Sanções administrativas inominadas

§4. Sanção e Conteúdo da sanção

§4.1. Elementos da infração

§4.1.1. O facto ilícito

§4.1.2. O facto culposo

§4.2. Coima e outras sanções

PARTE II. O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONATÓRIO

CAPÍTULO I.

PRINCÍPIOS E REGRAS DE DIREITO SUBSTANTIVO SANCIONADOR. DIREITO CONSTITUCIONAL E LEGAL DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS.

§1. O princípio de reserva de Lei (*lex parlamentaria*)

- §2. O princípio da tipicidade (taxatividade ou *lex certa*)
- §3. O princípio de irretroatividade das normas sancionadoras desfavoráveis (*lex praevia*) e de retroatividade de normas sancionadoras favoráveis (*lex mitior*)
- §4. O princípio de antijuridicidade
- §5. O princípio de culpabilidade
- §6. O princípio de *non bis in idem*
- §7. O princípio de proporcionalidade das sanções

CAPÍTULO II. REGRAS E DIREITOS FUNDAMENTAIS NO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATÓRIO: O DIREITO AO DEVIDO PROCESSO

- §1. A garantia ao procedimento e a sua regulação
- §2. Regras e direitos de plena defesa no procedimento administrativo sancionador
- §3. *Ne bis in idem* (processual)
- §4. O direito a ser informado da acusação
- §5. O direito a utilizar meios de prova
- §6. O direito a não se autoincriminar (*nemo tenetur se ipsum accusare*)
- §7. O direito à presunção de inocência
- §8. A decisão sancionatória e a sua fundamentação
- §9. Proibição de *reformatio in pejus*

PARTE III. O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONATÓRIO PROCESSUAL

CAPÍTULO I. O DIREITO AO PROCESSO EQUITATIVO

- §1. A fase contenciosa: impugnação e direitos processuais
- §2. Os tribunais competentes. Propostas
- §3. A impugnação de decisões com eficácia externa
- §4. A impugnação de medidas cautelares