

Direito das Contraordenações

Âmbito da jurisdição

Sara Cristina Carvalho Almeida

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade do Porto, sob a orientação da Exma. Sra. Professora Doutora Juliana Ferraz Coutinho e co-orientação do Exmo. Sr. Professor Doutor André Lamas Leite, para a obtenção do grau de Mestre em Direito, na área de Ciências Jurídico- Administrativas

Data de entrega: 14 de setembro de 2021

Porto, 14 de setembro de 2021

Resumo

A presente dissertação tem por objetivo o estudo da determinação do âmbito da jurisdição no direito contraordenacional.

O Regime Geral das Contraordenações no seu art. 1º expressa taxativamente que se estabelece como contraordenação um facto que preencha um tipo legal no qual se comine uma coima.

Neste artigo podemos verificar uma das vertentes do princípio da legalidade que irá ser também analisado no âmbito da dissertação.

Além disso, irá ser percorrido todo o caminho que leva à aproximação e ao afastamento do direito contraordenacional e do direito penal. O Regime Geral das Contraordenações contém remissões expressas para o Código do Processo Penal e para o Código Penal, sendo que os mesmos constituem direito subsidiário ao regime.

No que se refere ao processo de contraordenação, o mesmo é constituído por duas fases: uma fase administrativa e uma fase judicial (que poderá ser apenas eventual). Sendo aqui estudada a relação entre o direito administrativo e o direito contraordenacional.

Será, ainda, num momento mais avançado da dissertação feita análise do direito ambiental, que tem em si muitas influências tanto do direito administrativo como do direito das contraordenações. É um ramo de direito mais recente que se encontra em constante mutação e desenvolvimento.

Palavras-chave: contraordenação, direito penal, Regime Geral das Contraordenações, ambiente, direito administrativo, impugnação, Constituição, direito do ambiente, princípio da legalidade, interesse público, Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais

Abstract

This dissertation has the main purpose to determine the scope of the administrative law jurisdiction.

The first article of the General Law of Administrative Offences and Sanctions states as an administrative offence a fact that fulfills a legal type in which a sanction is imposed.

In this article, we can verify one of the aspects of the principle of legality, which will be analyzed as well further in this dissertation.

Furthermore, we will go through the path that leads to the approximation and separation of administrative offences law and criminal law. The General Law of Administrative Offences and Sanctions, contains specific references to the Code of Criminal Procedure and to the Penal Code, both constitute a subsidiary law.

Regarding the administrative offence procedure, it consists of two stages: an administrative phase and a judicial one (which may only be eventual). The relation between administrative law and administrative offences law is studied here.

At a later stage of the dissertation, an analysis of environmental law will also be made, which has many influences from both administrative law and administrative offences law. It is a more recent branch of the law that is constantly changing and developing.

Keywords: offences law, penal law, General Law of Administrative Offences and Sanctions , environment, administrative law, impugnation, Constitution, environmental law, principle of legality, public interest, Statute of Administrative and Fiscal Courts.

Sumário

Resumo	2
Abstract	3
Índice de Abreviaturas	5
Introdução	6
1. Introdução Histórica	7
2. Direito administrativo, direito penal e direito contraordenacional	10
3. Conceitos de Ilícito de Mera Ordenação Social e Processo de Contraordenação	13
3.1. O que afasta o direito das contraordenações do direito penal	17
3.2. Competência dos Tribunais Administrativos e Fiscais – Reforma de 2015	20
4. Remissão do RGCO para o Código Penal e o Código do Processo Penal	22
5. Análise Jurisprudência	27
5.1 Tribunal Europeu dos Direitos Humanos	27
5.2 Tribunal Constitucional	29
6. Âmbito da jurisdição no direito ambiental	35
6.1. O direito Constitucional e o direito administrativo do ambiente	42
6.2. Critério de delimitação da competência dos tribunais administrativos para o conhecimento de litígios ambientais	44
6.3. Análise jurisprudencial	47
Conclusões	53
Bibliografia	55
Jurisprudência	58

Índice de Abreviaturas

Art.: Artigo

CRP: Constituição de República Portuguesa

RGCO: Regime Geral das Contraordenações

ETAF: Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais

CPP: Código do Processo Penal

CP: Código Penal

CRP: Constituição da República Portuguesa

LOFTJ: Lei da Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais

TAF: Tribunal Administrativo e Fiscal

TEDH: Tribunal Europeu dos Direitos do Homem

LQCA: Lei Quadro das Contraordenações Ambientais

STJ: Supremo Tribunal de Justiça

CEDH: Convenção Europeia dos Direitos Humanos

TJUE: Tribunal de Justiça da União Europeia

CPA: Código do Procedimento Administrativo

Introdução

Numa primeira fase da presente dissertação irá ser efectuada uma análise do caminho histórico que levou até à formação de um direito contraordenacional como hoje conhecemos.

O ilícito de mera ordenação social encontra-se previsto no art. 1º do Regime Geral das Contraordenações e do mesmo retira-se que, quando existe a prática de facto consubstanciado como contraordenação, esse facto é punível com coima.¹

Um princípio com grande destaque, no âmbito do direito contraordenacional, é o princípio da legalidade que irá ser analisado com pormenor e tendo em consideração sua aplicabilidade no referido ramo de direito.

Ademais, irá ser também explorado ao longo da dissertação a correlação entre o direito de mera ordenação social e o direito penal, ramo de direito que partilha muito do seu ser com o primeiro. Irá ser analisado se existe uma remissão para todo o direito penal ou se apenas para algum diploma ou para normas específicas.

Posteriormente será analisada a interligação entre o direito das contraordenações e o processo contraordenacional, na sua fase administrativa, com o direito administrativo e o âmbito da jurisdição.

Finalmente, será abordado o direito ambiental e as suas especificidades aquando da aplicação de contraordenação ambiental.

Será explorado, no capítulo atinente ao direito ambiental, não só facto do direito ambiental dever muito da sua essência ao direito das contraordenações, mas também o facto de existirem referências expressas de um ramo do direito para o outro.

O direito ambiental é um direito em crescimento e evolução constante que tem consagração ao nível da legislação nacional, mas também ao nível da legislação europeia. O dano ambiental é um conceito a ter em consideração aquando do tratamento de direito ambiental e é amplamente desenvolvido na legislação europeia, designadamente, na Diretiva 2004/35/CE e no Tratado de Funcionamento da União Europeia.

¹ SANTOS, Manuel Simas; SOUSA, Jorge Lopes de, *Contra-Ordenações Anotações ao Regime Geral*, Vislis Editores, 2ª Edição, Dezembro 2002, Pág. 47

1. Introdução histórica

O que somos nós senão história?

O direito contraordenacional português, inicialmente baseado na doutrina francesa, a partir da década de 40 do século XX, passou a ser largamente influenciado pela doutrina alemã.

Antes do aparecimento e criação do direito contraordenacional, foram estabelecidas as contravenções no Código Penal de 1852.²

As infrações foram então reunidas no âmbito do direito penal e às mesmas concedida a denominação de contravenções.³

O conceito de contravenção podia ser interpretado num sentido amplo e num sentido restrito. No primeiro, a contravenção advinha do incumprimento de uma obrigação contratual, promessa ou palavra de honra. No segundo e em sentido restrito (previsto no art. 3º do Código Penal de 1852), a contravenção pressupunha a prática de um ato ou omissão e que esse ato fosse punível como contravenção. O dolo não tinha importância, ao contrário do estabelecido para os crimes. Para a contravenção era suficiente existir uma omissão ou facto que fosse contra o disposto na norma legal.⁴

A subordinação da Administração à lei fazia com que a mesma fosse restringida no seu livre arbítrio quando existia a lesão de direitos subjetivos. A discricionariedade da Administração ficaria assim vedada e restringida ao que da lei provinha.

No que ao direito português diz respeito o Código Penal de 1852 e o Código de 1886⁵ seguiram um modelo bipartido de crimes e contravenções.

² O Código Penal de 1852 teve como fontes de inspiração alguns códigos estrangeiros, nomeadamente o francês de 1810, o brasileiro de 1830 e o espanhol de 1948 e nele restou pouca influência da tradição portuguesa. O código foi uma evolução considerável, mas face ao sistema das ordenações ficou aquém do esperado. COSTA, Mário Júlio de Almeida, *História do Direito Português*, 5ª Edição, Almedina, Janeiro de 2011, Pág. 474.

³ A contravenção tal como o crime era um facto voluntário punível. O crime e a contravenção eram espécies do género infração penal e não existia, entre elas, diferença quanto aos elementos essenciais. SILVA, Germano Marques, *Direito Penal Português – Introdução e Teoria da Lei Penal*, Universidade Católica Portuguesa, 2020, Pág. 105 e 106.

⁴ AZEVEDO, Tiago de Lopes, *Da Subsidiariedade no Direito das Contra-Ordenações: Problemas, Críticas e Sugestões Práticas*, Coimbra Editora, 1ª Edição, Outubro 2011, Pág. 53.

⁵ Da segunda parte do art. 3º do Código Penal de 1886 retira-se que o elemento de distinção entre crime e contravenção era o elemento objetivo da infração. Nas contravenções, o elemento objetivo era a desobediência às disposições preventivas das leis e regulamentos. A contravenção mais não era do que a violação das regras cautelares impostas por lei. Assim, vários autores consideram-na como “ilícito penal administrativo”. A contravenção era sempre punida por lei, a título doloso ou por negligência (art. 4º do Código Penal de 1886). SILVA, Germano Marques, *Direito Penal Português – Introdução e Teoria da Lei Penal*, Universidade Católica Portuguesa, 2020, Pág. 105 e 106.

Nos dois códigos estabelecia-se que um crime é um facto voluntário declarado punível pela lei penal e que a contravenção é um facto voluntário punível que unicamente consiste na violação ou na falta de observância das disposições preventivas das leis e regulamentos, independentemente da intenção que lhe esteja subjacente.⁶

No modelo de direito penal de Eduardo Correia, o autor sugere a reformulação do Projeto da Parte Geral do Código Penal de 1963. Era seu entendimento que deveria seguir-se a base alemã do direito de mera ordenação social e suprimir as contravenções.⁷

Relativamente à caracterização do facto do ilícito de mera ordenação social, o pensamento de Eduardo Correia, apresenta-se mais próximo das posições que eram sustentadas por James Goldschmidt do que aquelas que eram defendidas e cimentadas pela doutrina alemã.⁸

Goldschmidt e posteriormente Erik Wolf defendiam a atribuição de natureza administrativa a um determinado facto em função da sua indiferença ética, posição que Eduardo Correia seguiu e instalou a convicção de que o direito contraordenacional é direito administrativo.⁹

Taipa de Carvalho¹⁰ que segue o mesmo sentido e defende que seria necessário a criação de uma tutela jurídica punitiva com o objetivo de salvaguardar os interesses de ordenação social. A importância destes interesses já se revelava de ordem social, no entanto parte deles em caso de lesão não coloca em causa a estrutura fundamental da sociedade.

⁶ O dolo na contravenção está na eventualidade de perigos indeterminados, de maneira que a gravidade da intenção não supera a da negligência. A intenção lesiva e dolosa na contravenção está na imprudência do comportamento e no desvalor da ação - citação de FERREIRA, Manuel Cavaleiro de, *Direito Penal Português I*, Pág. 220

⁷ BRANDÃO, Nuno, *Crimes e contra-ordenações: da cisão à convergência material*, 1ª Edição, Almedina, Janeiro 2016, Pág. 119.

⁸ BRANDÃO, Nuno, *Crimes e contra-ordenações: da cisão à convergência material*, 1ª Edição, Almedina, Janeiro 2016, Pág. 166.

⁹ BRANDÃO, Nuno, *Crimes e contra-ordenações: da cisão à convergência material*, 1ª Edição, Almedina, Janeiro 2016, Pág. 25 e ss.

¹⁰ CARVALHO, Américo Taipa de, *Direito Penal, Parte Geral, Questões fundamentais, Teoria Geral do Crime*, 2ª Edição, Coimbra Editora, Pág. 124 e ss.

Continua Taipa de Carvalho¹¹ por explicar que as contravenções deveriam ser enquadradas dentro do novo ramo de direito, o direito de mera ordenação social, ramo autónomo do direito penal. Este novo direito de ordenação social passou a incluir, por exemplo, as novas infrações aos interesses fiscais e ecológicos e as infrações rodoviárias. Mais à frente iremo-nos debruçar especificamente acerca das contraordenações ambientais.

Será que se poderá acreditar que é possível efetuar uma total separação entre o direito penal e o direito contraordenacional? Ou existirão entre estes os dois sobreposições normativas?¹²

Se seguirmos uma orientação mais extrema, então a separação entre o direito penal e o direito contraordenacional seria estanque. Ou seja, o ilícito contraordenacional deveria cessar onde começasse o ilícito penal. No entanto, existem situações de facto em que o mesmo agente pratica simultaneamente crime e contraordenação e neste caso no Regime Geral das Contraordenações no seu art.38º estabelece que o processamento da contraordenação cabe às autoridades competentes para o processo criminal (nº1).

Seguindo o meu entendimento de que as contraordenações se enquadram num ramo de direito mais específico que o direito penal, defendo a existência de um juízo especializado para julgamento dos processos de contraordenação. Sendo assim, casos onde existissem concurso de crime e contraordenação em simultâneo seriam estes julgados em separado.

A tramitação da contraordenação em tribunais judiciais com juízo especializado em direito contraordenacional traria algumas vantagens, tais como: a) libertar os tribunais do juízo criminal do julgamento das contraordenações, por forma a se concentrarem nos julgamentos de ilícitos de maior gravidade; b) maior sensibilidade dos juízes para a matéria das contraordenações, garantindo que as mesmas não sejam desvalorizadas; c) maior celeridade na conclusão dos processos; d) conhecimento mais especializado nas matérias em discussão.

Em suma o ilícito de mera ordenação social não pode ser visto como instrumento de diminuição das garantias do cidadão numa dimensão comparável ao direito penal, pelo

¹¹ CARVALHO, Américo Taipa de, Direito Penal, Parte Geral, Questões fundamentais, Teoria Geral do Crime, 2ª Edição, Coimbra Editora, Pág. 125 e ss.

¹² LEITE, Ferreira Inês, - A autonomia do direito sancionatório administrativo, em especial, o direito contraordenacional - , Centro de Estudos Judiciários, Regime Geral das contraordenações e as contraordenações administrativas e fiscais, setembro de 2015

que deverá antes equacionar-se a possibilidade de uma autonomia do direito administrativo sancionador face ao direito penal.

2. Direito administrativo, direito penal e direito contraordenacional

Uma vez que a decisão de aplicação de coima no âmbito do processo de contraordenação é um ato administrativo emitido por uma entidade pública, cabe agora refletir acerca da questão que atende ao direito administrativo e à sua correlação com o direito contraordenacional.

Mais ainda, e dado que o procedimento contraordenacional consubstanciado no Regime Geral das Contraordenações faz remissões específicas para o Código Penal e para o Código de Processo Penal iremos também neste capítulo explorar essa relação.

O direito administrativo corresponde ao ramo do direito público que regula a atividade administrativa do Estado. Toda a atividade que esteja relacionada com a satisfação dos interesses públicos corresponde à função administrativa do Estado e demais entidades públicas.¹³

Ou seja, este ramo do direito regula as relações entre os órgãos do Estado e entre estes e os cidadãos ou particulares. A atividade administrativa procura garantir a satisfação de necessidades coletivas e para tal, é necessário recorrer a mecanismos sancionatórios, tais como e designadamente, a aplicação de coima no âmbito de procedimento contraordenacional.¹⁴

O direito penal, por seu turno, é o ramo de direito público que se ocupa do estabelecimento dos pressupostos da responsabilidade criminal e da sua exclusão, bem como das consequências jurídicas dos ilícitos criminais.

Então poderá enquadrar-se o ilícito de mera ordenação social como ilícito de carácter predominantemente penal ou administrativo? Antes de conseguirmos responder a esta questão teremos de analisar em que medida o ilícito contraordenacional¹⁵ é autónomo face ao direito administrativo geral.

¹³ Com a Revolução Francesa de 1789 e com a proclamação do princípio da separação de poderes foi determinado que a Administração não podia imiscuir-se nos assuntos do tribunal e os particulares teriam de recorrer à Administração para resolverem conflitos que tivessem com a mesma. Segundo FONSECA, Isabel Celeste M., Direito da Organização Administrativa, Almedina, 2012, Pág. 17 e 18.

¹⁴ LEITE, Ferreira Inês, - A autonomia do direito sancionatório administrativo, em especial, o direito contraordenacional - , Centro de Estudos Judiciários, Regime Geral das contraordenações e as contraordenações administrativas e fiscais, setembro de 2015, Pág. 42.

¹⁵ Como referido por SOUSA, Marcelo de, Direito Administrativo Geral, Tomo I, 3ª Edição, Dom Quixote, Pág. 75 e 76, finda a II Guerra Mundial houve necessidade de punir comportamentos que só foram considerados

O ilícito de mera ordenação social é autónomo face ao direito administrativo geral na medida em que dois conceitos se distinguem: o da coação administrativa, que é a medida de polícia administrativa e o da sanção administrativa que é a consequência desfavorável da prática de um ato ilícito.

Tendo em atenção os dois conceitos acima expostos, a doutrina deu como assente o entendimento tripartido de direito penal, direito contraordenacional e direito disciplinar¹⁶ como categorias de direito sancionatório público.

Para além disso, uma das funções do direito sancionatório, tanto no direito penal como no direito contraordenacional é a de fazer compreender ao agente que praticou um ato ilícito (e que estava ciente disso) e que esse ato é punível com sanção. Assim, o facto deverá sempre ser antes da execução da conduta classificado como facto ilícito e com sanção determinada no texto da lei, escrito e publicado.¹⁷

Face ao acima exposto, podemos concluir que o direito das contraordenações e o direito penal pressupõem que exista a previsão da infração e que o cumprimento com o princípio da legalidade tenha como efeito uma consciencialização do agente, que o leve ao cumprimento e não repetição da infração cometida.

O direito administrativo, por seu turno, pressupõe que exista um interesse público que foi posto em causa e que fundamente a atuação da Administração na aplicação da sanção. Além disso e para legitimar a atuação da entidade pública, tem que existir uma norma habilitante que conceda competência ao ente público para agir.

Em comum os três, direito penal, direito de mera ordenação social e direito administrativo têm o facto de ter que existir previsão legal anterior para que a atuação possa ser considerada legal.

ilícitos aquando do surgimento do estado social de direito. No entanto, estas condutas não possuíam dignidade penal o que culminou na criação de um novo ramo de direito sancionatório, designado por direito de mera ordenação social.

¹⁶ “O direito disciplinar tem de comum com o direito penal o facto de apresentar um conteúdo de normas de carácter ético-jurídico na sua natureza geral semelhantes às do direito penal. Efectivamente, trata-se em ambos os casos de proibir condutas ou em certos casos as exigir. No que atende ao Direito Disciplinar este é um ramo de direito mais específico, que se dirige a funcionários públicos, relações disciplinares desportivas, profissionais, alunos. Trata-se aqui de um ilícito globalmente considerado de menor significado do que acontece em geral no direito penal e cujas sanções são de menor relevo.” MONTEIRO, Fernando Conde, Direito Penal I, Associação de Estudantes de Direito da Universidade do Minho, 2013, Pág. 6 e ss.

¹⁷ ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de, Comentário do Regime Geral das Contra-Ordenações à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, Universidade Católica Editora, Outubro 2011, Pág. 116, menciona que ao abrigo do princípio do estado de direito consagrado no art. 2º da CRP, que consagra no direito sancionatório público as garantias essenciais do direito penal, relativas à segurança, certeza, confiança e previsibilidade dos cidadãos.

O direito das contraordenações¹⁸ é um ramo de direito em que a entidade administrativa exerce uma função jurisdicional e ao fazê-lo está a proteger interesses públicos. Assim sendo, estamos no âmbito do direito administrativo. O direito penal protege qualitativamente bens jurídicos diferentes porque não tem o propósito a proteção do interesse da colectividade.¹⁹

O entendimento maioritário será o de que o direito contraordenacional, embora numa fase inicial tenha sido pensado como um ramo de direito acessório ao direito penal, ao longo do tempo tem vindo a ser vislumbrado como um ramo de direito que apresenta grande similitude com o direito administrativo. Coloca-se a questão: o procedimento de aplicação de coima tramitado por entidade administrativa deverá continuar a ser impugnada nos tribunais comuns?

Na minha opinião e tendo em consideração que o processo de contraordenação é tramitado com base em disposições do Regime Geral das Contraordenações, que remete para disposições do Código Penal e do Código do Processo Penal, faria sentido que o recurso de decisão de aplicação de coima continuasse a ser sindicado nos tribunais judiciais. No entanto, e considerando a proximidade ao direito administrativo e ao facto da decisão emitida constituir um ato administrativo com efeitos externos emitido por entidade pública, não deixava de fazer sentido que a impugnação fosse sindicada nos tribunais administrativos.

Sendo o direito contraordenacional, como acima exposto um direito com especificidades próprias, não devia ao mesmo ser atribuído um regime próprio, distinto do Regime Geral das Contraordenações? E como tal ser julgado o recurso de impugnação da decisão de aplicação de coima, em tribunal especializado?

O meu entendimento vai precisamente nesse sentido.

¹⁸ “O direito das contraordenações pretende ser um ramo de direito sancionatório público com autonomia legal.” Ponto 29, parte final do Parecer da Comissão Constitucional nº 4/81.

¹⁹ CARVALHO, Américo Taipa de, Direito Penal, Parte Geral, Questões fundamentais, Teoria Geral do Crime, 2ª Edição, Coimbra Editora, Pág. 126, faz referência a Figueiredo Dias “Nesta mesma linha da autonomia material e consequente distinção qualitativa e argumentando contra os que negam a possibilidade de uma distinção material entre estes dois ilícitos, com base na impossibilidade da existência de um ilícito que seja ético-socialmente indiferente, mesmo que ele seja de mera ordenação social ... que defende que têm de ser consideradas as condutas em si mesmas, antes da proibição legal, há umas que são axiológico-socialmente relevantes e outras que são axiológico-socialmente neutras irrelevantes.”

3. Conceitos de Ilícito de Mera Ordenação Social e Processo de Contraordenação

O ilícito de mera ordenação social tem uma natureza híbrida, quer do ponto de vista substantivo, quer do ponto de vista processual.

Relativamente ao direito substantivo e no ilícito contraordenacional é aplicada uma sanção ao agente que culposamente (com dolo ou negligência) pratica um facto digno de censura e que através da sua punição serão acautelados os fins de prevenção geral e especial. Aqui pode equacionar-se uma aproximação às regras do direito penal que poderão explicar o recurso à aplicação subsidiária do mesmo.²⁰

Desta forma, pode ser qualificado como contraordenação qualquer facto para o qual esteja prevista na lei a aplicação de uma coima.²¹ A decisão de aplicação de coima é entendida como uma sanção da natureza administrativa, aplicada por autoridades administrativas, com sentido dissuasor de uma advertência social, aproximando-se desta forma do direito administrativo.

No que atende ao processo de contraordenação o mesmo divide-se em duas fases: a fase administrativa e a fase judicial (fase eventual, que pode ou não vir a concretizar-se).²²

O processo contraordenacional, na primeira fase ou fase administrativa, é um processo tendente à prática de um ato administrativo que é a decisão de aplicação de coima, e eventualmente da sanção acessória, de acordo com o previsto no art. 17º e ss do Regime Geral das Contraordenações.

A fase administrativa pode dividir-se em três subfases: a instrução, o inquérito e a decisão e cumprimento.

O processo de contraordenação inicia-se com a notícia da infração. O agente fiscalizador ou autuante deteta uma determinada infração e reduz a escrito auto de participação. Esse é o primeiro elemento do procedimento. O auto de participação e as

²⁰ LEITE, Ferreira Inês, - A autonomia do direito sancionatório administrativo, em especial, o direito contraordenacional - , Centro de Estudos Judiciários, Regime Geral das contraordenações e as contraordenações administrativas e fiscais, setembro de 2015, Pág. 54

²¹ SANTOS, Manuel Simas; SOUSA, Jorge Lopes de, Contra-Ordenações Anotações ao Regime Geral, Vislis Editores, 2ª Edição, Dezembro 2002, Pág. 47

²² “Conforme referido, o processo de contraordenação é composto por duas fases: uma fase administrativa e outra judicial. Na fase administrativa investigam-se os factos e decide-se sobre a sua ocorrência e aplicação das sanções, enquanto que, a fase judicial é essencialmente a fase destinada à impugnação judicial da decisão da autoridade administrativa.” – Citando SILVA, Germano Marques, Direito Penal Português – Introdução e Teoria da Lei Penal, Universidade Católica Portuguesa, 2020, Págs. 136 e 137.

provas recolhidas são remetidas pelas autoridades policiais e agentes de fiscalização à autoridade administrativa competente para o processo de contraordenação (art. 48º nº3 do RGCO).

É posteriormente e em cumprimento do disposto no art 50º do RGCO, efetuada notificação do arguido, a fim de ser ouvido.²³ Nesta parte, o arguido pode pronunciar-se ou optar por remeter-se ao silêncio.

Dependendo da pronúncia ou ausência da mesma e dos elementos da instrução do processo, o processo culmina em aplicação de coima, admoestação ou arquivamento.

Caso seja aplicada coima, a entidade administrativa está a praticar um ato administrativo de decisão de aplicação de sanção que produzirá efeitos externos e sindicáveis, através de recurso de impugnação. Neste sentido vai o Acórdão do Tribunal Constitucional nº 19/2011, Proc. nº 489/10, 3ª Secção, relatora Conselheira Ana Maria Guerra Martins, do qual se retira que as decisões administrativas que aplicam determinada sanção são atos administrativos. As decisões produzem efeitos jurídicos lesivos ao património do agente. Tratando-se neste caso de uma sanção punitiva, o processo contraordenacional nesta instância distancia-se do direito administrativo que tem carácter maioritariamente preventivo em vez de repressivo. Podemos então concluir que é um procedimento conduzido por uma entidade administrativa que exerce uma função administrativa: a sancionatória.²⁴

No âmbito do direito das contraordenações e da aplicação de coima em processo de contraordenação, temos sempre duas realidades em confronto, a das normas de direito penal e a dos preceitos de direito administrativo.

Ora, refletindo sobre as medidas administrativas sancionatórias, elas têm uma função punitiva e constituem uma reação perante a violação de um preceito legal. Por seu turno, as medidas de polícia são preventivas e visam prevenir ou afastar comportamentos que ponham em perigo interesses públicos legalmente reconhecidos.

²³ “Tem que ser concedida ao arguido uma oportunidade para ele se pronunciar acerca da conduta que lhe é imputada e quanto ao enquadramento jurídico da mesma. O arguido poderá, no âmbito do exercício do seu direito de defesa, solicitar a realização de diligências. Nesse caso, cabe à autoridade administrativa, face à relevância ou irrelevância das mesmas, decidir da sua realização.”- Citando PEREIRA, António Beça, Regime Geral das Contra-Ordenações e Coima, Anotações ao Decreto-Lei nº 433/82, de 27 de outubro, 12ª Edição, Almedina, 2019, Pág. 134.

²⁴ FONSECA, Isabel Celeste M.; DANTAS, José Aventino Ferreira, Sanções (contra-ordenacionais) administrativas e o âmbito da jurisdição administrativa: quando o coração quer mas a razão não deixa.

Contrariamente a estas, as medidas de segurança, características do direito penal, estão conectadas com a prática de um ilícito típico criminal e pressupõem a prática de um crime. A entidade competente para aplicar a medida de segurança são os tribunais, enquanto que nas medidas administrativas sancionatórias é a própria Administração.

O Regime Geral das Contraordenações (Decreto-Lei nº 433/82 de 27 de outubro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei nº 244/95 de 14 de setembro) determina no seu art. 32º, que as normas do Código Penal são subsidiariamente aplicáveis ao regime substantivo das contraordenações e no seu art. 41º, determina que as normas do processo penal são subsidiariamente aplicáveis ao processo de contraordenação.²⁵

No contexto das sanções contraordenacionais é possível impugnar a decisão condenatória, de acordo com o previsto nos arts. 58º, 59º e 61º RGCO, junto dos tribunais judiciais. Nos termos do art. 59º, a decisão administrativa que aplica a coima é suscetível de impugnação judicial²⁶. O recurso judicial de impugnação da decisão de aplicação de coima é feito por escrito e apresentado à autoridade administrativa que aplicou a coima, no prazo de 20 dias após o seu conhecimento.

No que se refere à decisão de aplicação de coima, apesar de ser proferida por entidade administrativa e de ser um ato administrativo, é sindicável em sede de recurso de impugnação para os tribunais comuns.

Neste sentido vai o Parecer da Comissão Constitucional nº 4/81, concretamente, no seu ponto 35, parte final, do qual se retira que, ainda que o legislador não tivesse definido expressamente que a impugnação seria tramitada nos tribunais comuns, sempre se entenderia que a competência pertence aos tribunais judiciais e não aos administrativos, conforme resulta dos arts. 20º nº1 e do 212º nº1 da Constituição de República Portuguesa.²⁷

²⁵ “O art. 41º é claro ao definir o direito processual penal como direito subsidiário. Nessa medida, o direito processual penal aplica-se subsidiariamente ao longo de todo o processo contraordenacional; tanto na fase administrativa, como na fase judicial, o que aliás bem se compreende, dado que a natureza do ilícito não varia em função de quem em cada momento dirige o processo. Consequentemente, não é aceitável o recurso ao Código do Procedimento Administrativo, como direito subsidiário, mesmo que só na fase administrativa.” PEREIRA, António Beça, Regime Geral das Contra-Ordenações e Coima, Anotações ao Decreto-Lei nº 433/82, de 27 de outubro, 12ª Edição, Almedina, 2019, Pág. 122 e 123.

²⁷ “No que ao art. 212º da CRP diz respeito deverá atender-se também a que o conceito de relações jurídicas administrativas é um conceito em constante mutação, que, agora, e tendo em consideração a evolução que tem vindo a sofrer o direito administrativo, deve ser alargada a jurisdição administrativa a outras realidades diferentes das tradicionais formas de atuação (ato, contrato e regulamento).” CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital, Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol. II, 4ª Edição, Agosto 2010, Pág 567.

No entanto e se atentarmos na declaração de voto vencido de Armindo Ribeiro Mendes do mesmo Parecer da Comissão Constitucional verificamos que, e relativamente à matéria do silêncio do legislador, o autor entende que a competência para julgar os recursos de decisões de aplicação de coima caberia aos tribunais administrativos, que são os tribunais competentes para fiscalizar a regularidade dos procedimentos das entidades administrativas.

Perceciona-se ainda neste capítulo, que apesar do Processo de Contraordenação se iniciar com uma fase administrativa que segue o determinado no Regime Geral das Contraordenações, posteriormente passa a ter uma tramitação pelo previsto no Código Penal e no Código do Processo Penal, aquando da entrada na fase judicial.

Apesar de a fase judicial correr os seus termos nos tribunais comuns, denominação dada pela lei ao recurso de impugnação da decisão da autoridade administrativa de aplicação de coima é uma denominação de direito administrativo e aqui se perceciona a proximidade do direito das contraordenações ao referido ramo do direito.

Do Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça n.º 6/2018, Diário da República n.º 219/2018, Série I, de 14.11.2018 se retira que o ilícito de mera ordenação social é aquele que é punido com uma coima, tendo-se optado por um critério formal, previsto no art. 1.º do RGCO.

O referido acórdão estabelece que o ilícito de mera ordenação social é um ilícito ético-socialmente neutro - citando do acórdão:

"Existem na verdade condutas às quais, antes e independentemente do desvalor da ilicitude, corresponde, e condutas às quais não corresponde um mais amplo desvalor, moral, cultural ou social. A conduta, independentemente da sua proibição legal, é no primeiro caso axiológico-socialmente relevante, no segundo caso axiológico-socialmente neutra. O que no direito de mera ordenação social é axiológico-socialmente neutro não é o ilícito, mas a conduta em si mesma, divorciada da proibição legal; sem prejuízo de uma vez conexcionada com esta, ela passar a constituir substrato idóneo de um desvalor ético-social".

Por outro lado, o acórdão também faz menção ao entendimento de Nuno Brandão, no qual existem condutas ético-socialmente censuráveis independentemente da proibição legal e às quais foi atribuído o estatuto de contraordenação.

Do acórdão podemos perceber que existe aqui o afastamento do direito das contraordenações ao direito penal e uma ideia de autonomia do direito das contraordenações.

A dúvida subsiste, portanto, quanto aos tribunais aos quais deveria ser atribuída a competência para a avaliação do recurso de decisão de aplicação de coima, no âmbito de processo contraordenacional.

A natureza híbrida do ilícito de mera ordenação social²⁸ faz com que o legislador, o julgador e o aplicador de direito tenham que ponderar os aspectos essenciais do direito administrativo e as garantias fundamentais do direito punitivo público, do direito penal e do processual penal.

Conforme acima referi, entendo que o processo de contraordenação é conduzido de forma adequada na fase administrativa até à emissão do ato administrativo de aplicação de coima. No que ao recurso de impugnação da coima junto dos tribunais comuns diz respeito, a minha opinião já diverge e vai no sentido da criação de um juízo especializado.

3.1. O que afasta o Direito das Contraordenações do Direito Penal

O Regime Geral das Contraordenações no seu art. 1º, contém a definição de ilícito de ordenação social cito: “constitui contraordenação todo o facto ilícito e censurável que preencha um tipo legal no qual se comine uma coima”.²⁹

De acordo com o entendimento de Taipa de Carvalho³⁰, o art. 1º é uma definição formal de contraordenação, dado que se define o ilícito pela sanção. À contraordenação corresponde uma coima enquanto que ao crime se aplica uma pena.

A pena e a coima são sanções punitivas de natureza e finalidades diferentes, o que naturalmente faz dos ilícitos criminal e contraordenacional ilícitos também eles diferentes.

²⁸ “A contraordenação não tem natureza penal, é algo diferente como também o são o ilícito disciplinar, administrativo ou civil.” SANTOS, Manuel Simas; SOUSA, Jorge Lopes de, *Contra-Ordenações Anotações ao Regime Geral*, Vislis Editores, 2ª Edição, Dezembro 2002, Pág. 81

²⁹ “Neste artigo 1º consagra-se uma primeira vertente do princípio da legalidade a estabelecer-se que a qualificação como contraordenação depende do preenchimento por um facto de um tipo legal no qual se comine uma coima.” SANTOS, Manuel Simas; SOUSA, Jorge Lopes de, *Contra-Ordenações Anotações ao Regime Geral*, Vislis Editores, 2ª Edição, Dezembro 2002, Pág. 47

³⁰ CARVALHO, Américo Taipa de, *Direito Penal, Parte Geral, Questões Fundamentais, Teoria Geral do Crime*, 2ª Edição, Coimbra Editora, Pág. 117 e ss.

O entendimento maioritário da doutrina vai no sentido da distinção qualitativa entre ilícito contraordenacional e ilícito penal.

Figueiredo Dias³¹ segue o entendimento no sentido da autonomia material entre ilícito de mera ordenação social e ilícito penal.

A posição de Taipa de Carvalho³² também vai no sentido de uma diferença qualitativa entre ilícito criminal e o ilícito contraordenacional no entanto, recusa o critério que contrapõe condutas “axiológico-socialmente ou ético-socialmente relevantes” a condutas “axiológico-socialmente ou ético-socialmente irrelevantes” ou neutras.

Continua explicando que não é verdade que a conduta tenha que ser axiológica-socialmente neutra para considerarmos estar perante uma contraordenação. Basta atendermos nas contraordenações, sejam fiscais, ambientais, urbanísticas ou rodoviárias, para constatarmos que as respetivas condutas são socialmente censuráveis. Partindo deste entendimento de Taipa de Carvalho e reflectindo acerca da impugnação de decisão de aplicação de coima, temos que atender às diferentes jurisdições em que tal pode acontecer.

Ora, tratando-se de impugnação judicial de decisão de aplicação de coima proferida por entidade administrativa, no âmbito do ilícito de mera ordenação social, por violação de normas em matéria de urbanismo, são competentes os tribunais administrativos (art. 4º nº1 al. 1) do ETAF). Este artigo parece limitar a competência dos tribunais administrativos ao âmbito dos processos contraordenacionais em matéria de urbanismo, o que parece redutor. Parece esta alínea excluir e demandar para a jurisdição dos tribunais comuns a impugnação da decisão de aplicação de coimas noutras matérias.

António Leones Dantas³³, afirma existir uma clara distinção entre o ilícito penal e o ilícito contraordenacional dado que, no processo de contraordenação não existe uma divisão entre fases preliminares e fases subsequentes e que, na sua dimensão administrativa, não pode ser tratado como se integrasse as fases preliminares do processo penal.

³¹ DIAS, Jorge de Figueiredo, Direito Penal, Parte Geral, Tomo I, Questões Fundamentais, A doutrina geral do crime, 2ª Edição, Coimbra Editora, Pág. 125 e 126

³² CARVALHO, Américo Taipa de, Direito Penal, Parte Geral, Questões fundamentais, Teoria Geral do Crime, Coimbra Editora, 2ª Edição, Pág. 124 e ss.

³³ DANTAS, António Leones, Regime geral das contraordenações e as contraordenações administrativas e fiscais, CEJ, O Despacho Liminar do Recurso da Impugnação no Processo das Contraordenações.

Na perspetiva do autor acima enunciado, “o processo de contraordenação é visto como um todo, que engloba a fase administrativa e a fase do recurso de impugnação. O regime dos atos processuais do processo de contraordenação é o que decorre do processo penal, por força do regime de subsidiariedade, previsto no art. 41º do Regime Geral das Contraordenações. Constituiu-se um processo que tem o regime dos atos processuais do processo penal como direito subsidiário na fase administrativa, mas tem um regime específico de cômputo de prazos no que se refere à interposição do recurso de impugnação.”³⁴

No que ao direito administrativo diz respeito, o recurso de impugnação tem em vista reapreciação da decisão proferida pela autoridade administrativa, concretamente, os meios de prova invocados como fundamento dos factos nela dados como provados.

No que ao processo penal diz respeito, na audiência é feita a prova de um conjunto de factos imputados ao arguido, a integração na prática de um crime, a determinação da sanção e a decisão em primeira instância do processo.

Aqui se demonstra a diferença em relação ao processo de contraordenação. Quando o processo chega à fase do recurso de impugnação, já houve um procedimento perante a autoridade administrativa que culminou na aplicação de uma sanção e o mesmo só tramita para tribunal porque se pretende pôr em causa a condenação a que o agente foi sujeito. A condenação em fase administrativa do processo de contraordenação, se não

³⁴ “A impugnação da decisão da autoridade administrativa não é um verdadeiro recurso. A causa é retirada do âmbito administrativo e entregue a um órgão independente e imparcial, o tribunal, que irá decidir do mérito da causa como se fosse a primeira vez. O julgador não estará vinculado, nem limitado pelas questões abordadas na decisão impugnada, nem estará limitado pelas questões que tenham sido suscitadas aquando da impugnação, estando apenas limitado pelo objeto do processo definido pela decisão administrativa. A decisão administrativa sofre uma transformação - o Ministério Público recebe da autoridade administrativa os autos, e remete-os ao juiz “valendo este ato como acusação” (art. 62.º, n.º 1, do RGCO). Aquela decisão administrativa passa a constituir uma “decisão-acusação”, e aquela fase administrativa “transforma-se” em fase instrutória. Porém, a transformação aparente da decisão da autoridade administrativa numa acusação apenas serve para demonstrar que, a partir da análise dos autos enviados pela entidade administrativa ao MP, este considerou que destes resultam indícios suficientes de se ter verificado a contraordenação e de quem foi que a praticou. E, não deixa de ser uma decisão, que se mantém, se o arguido decidir retirar a impugnação judicial (ou nas palavras da lei “recurso de impugnação” - art. 59.º, n.º 2, do RGCO) até à sentença em 1.ª instância ou até ao despacho referido (cf. art. 71.º, n.º 1, do RGCO), pese embora necessite do acordo do MP, quando esta desistência ocorra depois de ter início a audiência de discussão e julgamento. Mas já uma decisão que deixa de produzir os seus efeitos caso o MP, com o acordo do arguido, retire a acusação até à sentença em 1.ª instância (cf. art. 65.º-A, do RGCO) ou até ao despacho previsto no art. 64.º do RGCO. Ou seja, a decisão da autoridade administrativa, havendo impugnação judicial, vale como acusação pelo Ministério Público, mas o seguimento do processo judicial depende ainda da vontade do arguido e/ou do MP, com a concordância de um ou outro respetivamente.” Acórdão do Supremo Tribunal da Justiça nº 3/2019, publicado no Diário da República nº 124/2019, Série I de 2019-07-02

for impugnada em tribunal, torna-se definitiva com todas as consequências legais inerentes, nomeadamente, sobre o património do condenado.

A decisão administrativa objecto do recurso de impugnação é proferida no final do processo onde foram assegurados ao arguido os direitos de audição e de defesa, de acordo com o previsto no art. 50º do Regime Geral das Contraordenações³⁵.

Tendo em atenção as características do processo penal cuja recurso em tribunal tem por objetivo a integração da conduta como crime e a revisão da decisão proferida em primeira instância, desde logo se percebe a importância do julgamento dos recursos de impugnação de aplicação de coima no âmbito de processo de contraordenação em juízo próprio. Ao fazê-lo em juízo especializado o mesmo terá uma melhor preparação para a avaliação da matéria posta em causa.

3.2. Competência dos Tribunais Administrativos e Fiscais – Reforma de 2015

Nos termos da proposta de Revisão do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, os Tribunais Administrativos e Fiscais passariam a ser competentes para decidir sobre as impugnações judiciais de decisões da Administração Pública que apliquem coimas, no âmbito dos ilícitos de mera ordenação social, por violação de normas de direito administrativo em matéria do ambiente, ordenamento do território, urbanismo, património cultural e bens do Estado, os tribunais administrativos.³⁶

Quanto a esta matéria Licínio Lopes Martins³⁷ apresentou cinco razões pelas quais os recursos de aplicação de coima, nos processos de mera ordenação social sejam julgados em tribunais administrativos. Iremos apresentar resumidamente as cinco

³⁵ “O direito de audição do Arguido existe de modo a assegurar-lhe a faculdade de pronunciar-se sobre a contraordenação imputada e a sanção correspondente.

O Direito de audição tem as seguintes consequências no processo contraordenacional: qualquer processo contraordenacional deve assegurar ao visado o contraditório prévio à decisão; este só poderá ser plenamente exercido mediante a comunicação dos factos imputados; a comunicação dos factos imputados implica a “descrição sequencial, narrativamente orientada e espaço-temporalmente circunstanciada, dos elementos imprescindíveis à singularização do comportamento contraordenacionalmente relevante e essa descrição deve contemplar a caracterização, objectiva e subjectiva, da ação ou omissão de cuja imputação se trate”. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de, Comentário do Regime Geral das Contra-Ordenações à Luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, Universidade Católica Editora, outubro 2011, Pág. 208.

³⁶ LEITE, Inês Ferreira, Regime Geral das Contraordenações e as Contraordenações Administrativas e Fiscais, A autonomia do direito sancionatório administrativo, em especial, o direito contraordenacional, pag. 56

³⁷ MARTINS, Licínio Lopes, Âmbito da jurisdição administrativa no Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais revisto, Cadernos de Justiça Administrativa, CEJUR, nº 106

razões: a primeira, seria uma razão orgânica, dado que as decisões de aplicação de coima são atos administrativos proferidos por entidade administrativa; a segunda, uma razão material, porque é a Administração que estaria a exercer uma atividade administrativa, atividade no caso sancionatória; a terceira, razão normativa, as normas violadas são normas conformadoras da atividade administrativa; quarta, razão procedimental, o procedimento administrativo até à aplicação de coima corre os seus termos na Administração; quinta, razão funcional, as actividades económicas que levam à prática do ilícito são objeto de controlo pela Administração.

Temos nesta matéria de atentar a três alíneas do art. 4º do ETAF, a alínea n), a alínea l) e a alínea k). Nas três alíneas são delimitadas quais as matérias que podem ser julgadas nos tribunais administrativos. Das identificadas alíneas do art. 4º terá que se concordar com o entendimento de João Raposo quando escreve que “existe uma desequilibrada distribuição de competência para julgar no âmbito do contencioso contraordenacional entre os tribunais comuns e os tribunais administrativos.”³⁸ Ou seja, da leitura das várias alíneas retira-se que têm competência para julgar os ilícitos contraordenacionais em matéria de urbanismo os tribunais administrativos e em todas as restantes matérias os tribunais judiciais.

No que atende à questão da competência para a julgamento do ilícito de mera ordenação social, quanto à mesma já foi suscitada por algumas vezes a inconstitucionalidade da competência dos tribunais judiciais perante o Tribunal Constitucional, tendo por fundamento o disposto no art. 212º nº3 da Constituição de República Portuguesa, que a seguir se transcreve: “Compete aos tribunais administrativos e fiscais o julgamento das acções e recursos contenciosos que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais.”

A alteração legislativa ao ETAF poderia representar uma melhoria da qualidade do acesso ao Direito, porque os tribunais administrativos disporiam de uma melhor habilitação e conhecimento das questões, o que significaria uma maior rapidez e eficácia da resolução dos processos.

No entanto e considerando o reduzido número de tribunais administrativos poderia conduzir a uma sobrecarga e conseqüentemente a uma ineficácia na conclusão dos

³⁸ RAPOSO, João, Contencioso contraordenacional e revisão do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Cadernos de Justiça Administrativa, CEJUR, nº 113, Ponto 18.

processos. Mais um motivo para a criação de um juízo especializado para o julgamento de processos de contraordenação.

Considerando que ilícitos de mera ordenação social que são tramitados pela Administração, seguindo o procedimento administrativo e onde é proferido um ato administrativo de aplicação de coima, colocam em questão várias matérias no âmbito da jurisdição mais adequada para o julgamento do recurso de impugnação, iremos no próximo capítulo analisar em que medida o Regime Geral das Contraordenações é influenciado e depende das normas constantes do Código Penal e do Código do Processo Penal.

4. Remissão do RGCO para o Código Penal e o Código do Processo Penal

O Regime Geral das Contraordenações contém os princípios gerais de garantia do agente que são: os princípios da legalidade, tipicidade, presunção de inocência, *in dubio pro reo*, *ne bis in idem* e o princípio que proíbe a *reformatio in pejus*.³⁹

A maior incerteza, tal como acima exposto, reside nas garantias impugnatórias do agente no seio da Administração Pública e a terminar naquelas que se realizam junto das instâncias imparciais e independentes, os tribunais.

Como se processa o exercício das garantias contenciosas dos arguidos em processos contraordenacionais?

O art. 32º do Regime Geral das Contraordenações prevê que: “Em tudo o que não for contrário à presente lei aplicar-se-ão, subsidiariamente, no que respeita à fixação do regime substantivo das contraordenações, as normas do Código Penal”.

E o art. 41º do mesmo diploma estipula que: “Sempre que o contrário não resulte deste diploma, são aplicáveis, devidamente adaptados, os preceitos reguladores do processo criminal.”⁴⁰

³⁹ FONSECA, Isabel Celeste M.; DANTAS, José Aventino Ferreira, Sanções (contra-ordenacionais) administrativas e o âmbito da jurisdição administrativa: quando o coração quer mas a razão não deixa.

⁴⁰ “O processo das contra-ordenações não é uma forma de processo penal, obedece a uma dinâmica própria, que decorre da especificidade do Direito de Mera Ordenação Social e da atribuição às autoridades administrativas dos poderes de impulso processual e sancionatórios típicos deste ilícito”.

Se, por um lado, após a fase administrativa, o processo contraordenacional se apresenta com um âmbito distinto do processo administrativo, por outro lado, pese embora a sua especificidade, apresenta-se próximo das regras de processo penal, como aliás o RGCO o evidencia: os princípios de processo penal são subsidiários do regime (cf. art. 41.º, n.º 1, do RGCO). Esta proximidade ocorre logo na fase administrativa, pois, “[n]o 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” (art. 41.º, n.º 2, do RGCO).” Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça nº 3/2019, publicado no Diário da República nº 124/2019, Série I de 2019-07-02.

Trata-se, de uma remissão em bloco para todo um código, seja o Código Penal, seja o Código de Processo Penal.⁴¹

As normas remissivas podem ser classificadas de duas formas distintas⁴²:

- Normas remissivas intra-sistemáticas: são aquelas que num diploma legal determinam a aplicabilidade de outras situadas dentro do próprio normativo legal.
- Normas remissivas extra-sistemáticas: são aquelas que num diploma legal determinam a aplicabilidade dentro de outro normativo legal.

A remissão do Regime Geral das Contraordenações para o Código Penal e para o Código de Processo Penal enquadra-se na segunda categoria de normas remissivas, as normas remissivas extra-sistemáticas.

Na remissão, enquanto técnica legislativa, é frequente o recurso ao princípio da adaptabilidade, como encontramos no art. 41º do Regime Geral das Contraordenações. São normas indirectas, pelas quais o legislador regula uma situação prevista numa fonte de direito através da previsão em outra fonte desse mesmo direito.⁴³

Quando a remissão é determinada e exata, o normativo é facilmente identificável e a tarefa do aplicador está facilitada. A título de exemplo será quando uma norma remete

⁴¹ “A aplicação das normas remissivas do art. 41º, nº1 (e também do art. 32º) não comportam, em princípio, qualquer procedimento de integração de lacunas. São isso sim, normas remissivas que remetem para outra área do direito público sancionatório os casos omissões do RGCO.” AZEVEDO, Tiago Lopes de, Da Subsidiariedade no Direito das Contra-Ordenações: Problemas, Críticas e sugestões práticas, Coimbra Editora, 1ª Edição, Outubro 2011, Pág. 304.

⁴² AZEVEDO, Tiago Lopes de, Da Subsidiariedade no Direito das Contra-Ordenações: Problemas, Críticas e sugestões práticas, Coimbra Editora, 1ª Edição, Outubro 2011, Pág. 304

⁴³ “A interpretação remissiva contraordenacional tem que preencher a duas condições: a condição de aplicabilidade e condição de conteúdo ou material.

A primeira delas é a condição de aplicabilidade. Neste caso, o intérprete deve considerar se o próprio RGCO não impede a aplicação do regime remetido. Pode haver essa limitação se a aplicação das regras expressas do RGCO afastam expressamente o processo penal.

Como muito bem defende Frederico Lacerda da Costa Pinto, é “sempre necessário ponderar se a omissão é ou não intencional e se, a existir, ela não equivale a uma vontade legislativa de não aplicar certos regimes do direito processual penal ao direito das contraordenações. Uma omissão intencional de regular uma certa matéria (e deve, em princípio) ser uma decisão legislativa a respeitar pelo aplicador do direito.”

A segunda condição para a interpretação remissiva contraordenacional é a condição de conteúdo ou condição material.

Nas situações em que se constate a necessidade de recorrer às soluções do direito subsidiário tem o intérprete que ter o cuidado de avaliar previamente, as soluções do processo penal e a sua articulação com as especificidades do processo das contraordenações, em conformidade com o comando legal “devidamente adaptados”.

O CPP não é aplicado automaticamente, sem que o intérprete tenha em conta que o direito das contraordenações não é direito processual penal. O intérprete tem que ter em mente que o direito contraordenacional é um ramo do direito público sancionatório, a par do direito processual penal.

Quando a condição de aplicabilidade e a condição material ou de conteúdo estiverem preenchidas, a norma remissiva cumprirá o seu papel, remetendo para os preceitos criminais.” AZEVEDO, Tiago Lopes de, Da Subsidiariedade no Direito das Contra-Ordenações: Problemas, Críticas e sugestões práticas, Coimbra Editora, 1ª Edição, Outubro 2011, Pág. 304.

diretamente para outra norma. O aplicador tem apenas que procurar essa norma para qual a anterior remete.

No entanto e quando a remissão é indeterminada (como no caso da remissão do Regime Geral das Contraordenações para o Código Penal e para o Código de Processo Penal), já o aplicador tem de se assumir como intérprete e encontrar as normas passíveis de aplicação, o que gera incerteza e ambiguidade.⁴⁴

O Tribunal Constitucional no Acórdão do Tribunal Constitucional nº 344/93, Proc. nº 96/92, 1ª Secção, relator Conselheiro Monteiro Diniz estabelece que o ilícito de mera ordenação social tem natureza própria e que não é obrigatório, aquando da interpretação da lei, fazer uma remissão *ipsis verbis* do Regime Geral das Contraordenações para as normas aplicáveis ao processo penal, podendo o intérprete avaliar casuisticamente o que fazer.

A título de exemplo do acima exposto podemos considerar o seguinte caso:

À arguida, entidade pública, é imputada a infração ao previsto na alínea u) do nº3 do art. 81º do Decreto-Lei nº 226-A/2007, de 31 de maio, alterado pelo Decreto-Lei nº 97/2018, de 27 de novembro, punível nos termos da alínea a) do nº 4 do art. 22º da Lei nº 50/2006, de 29 de agosto (LQCA).

Da leitura do auto retira-se que, no dia 5, pelas 15h os guardas autuantes verificaram, na sequência de uma denúncia, a rejeição de águas degradadas na Rua 1234 e que as mesmas provinham de uma caixa de visita de um colector existente nessa mesma rua.

Os agentes autuantes vieram ainda a constatar que as águas degradadas escorriam para terrenos limítrofes à estrada e para uma linha de água.

A arguida foi notificada para se pronunciar acerca da contraordenação que lhe era imputada, nos termos dos arts. 43º e 49º da LQCA e alegou que se trata de um equipamento eléctrico inserido numa caixa de visita, constituído por componentes eléctricos e assim, sujeito a avarias. A partir do momento em que o sistema de monitorização disparou informação de que o sistema eléctrico estava com avaria foi promovida a deslocação de equipa ao local para resolução do problema. A arguida acrescentou ainda, que se tratou de uma situação momentânea e que ficou quase

⁴⁴ BARREIROS, José António, A reforma do Direito das Contraordenações, CEJ, Regime Jurídico das Contraordenações: Revisão, Sistematização e novas soluções, pág. 27.

imediatamente resolvida, tendo sido substituído o componente eléctrico e foi promovida a limpeza e estancagem das águas degradadas.

Ademais, foram arroladas testemunhas que explicaram todo o procedimento que levou a que fosse promovida a quase imediata reparação e limpeza, fazendo com que as águas degradadas deixassem de escorrer para terrenos limítrofes e linha de água.

Foram dados como provados o facto de haver ocorrido rejeição de águas degradadas sem qualquer tipo de mecanismo que assegurasse a depuração das mesmas para a rua 1234 e que as mesmas escorreram para solo e para massa de água existente em zona limítrofe.

A arguida era a entidade responsável pelo controlo da caixa de receção e do colector, assim sendo quem procede à rejeição de águas residuais sem tratamento ou depuração é a arguida, tendo a mesma cometido a contraordenação mencionada acima.

A arguida vem acusada da prática da contraordenação ambiental muito grave prevista na alínea u) do nº 3 do art. 81º do Decreto-Lei nº 226-A/2007 de 31 de maio, alterado pelo Decreto-Lei nº 97/2018, de 27 de novembro, por ter sido verificada uma rejeição de águas residuais no solo sem qualquer tipo de mecanismo que assegurasse a depuração das mesmas.

No entanto, e considerando a prova produzida, conclui-se não ter ficado provado que nas circunstâncias de tempo e lugar expostas, a arguida não agiu com o cuidado e diligência com que podia e devia ter atuado no caso concreto, de forma a evitar a referida rejeição de águas degradadas.

Por conseguinte, conclui-se não estarem reunidos nos presentes autos os elementos necessários que permitam imputar à arguida, a título doloso ou a título negligente, a prática da contraordenação de que vem acusada.

Assim e de acordo com o disposto no art. 32º do RGCO que determina que em tudo o que não foi contrário à presente lei aplicar-se-ão subsidiariamente no que respeita à fixação do regime substantivo das contraordenações, as normas do Código Penal, e o nº 1 do art. 41º do mesmo diploma legal que dispõe que sempre que o contrário não resulte deste diploma, são aplicáveis, devidamente adaptados, os preceitos regulares do processo criminal, decide o Tribunal pela aplicação ao presente caso que deverá ser aplicado o princípio processual basilar do *in dubio pro reo* e a arguida ser absolvida.

Terminou o Tribunal por absolver a arguida da prática da contraordenação ambiental muito grave, prevista na alínea u) do n.º 3 do art. 81.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 97/2018, de 27 de novembro.

A partir do presente caso podemos retirar que não só existem remissões diretas do Regime Geral das Contraordenações para o Código Penal, como a que se encontra prevista no art. 41.º n.º 1 do RGCO⁴⁵, que remete para todo o Código Penal, mas também remissões indirectas onde se aplica não só uma norma do Código Penal, mas também um princípio geral de direito penal, o princípio do *in dubio pro reo*.

Ora, o princípio do *in dubio pro reo* pressupõe uma decisão favorável ao arguido, sempre que exista dúvida quanto à exactidão dos factos apresentados.⁴⁶

Outro princípio corolário do *in dubio pro reo* é o princípio da presunção de inocência (art. 32.º, n.º 2, 1.ª parte, da CRP) que exige ao juiz a decisão a favor do réu, quando os factos apresentados suscitam dúvida.

Pode concluir-se neste capítulo que a remissão do Regime Geral das Contraordenações para o direito penal, seja para o Código Penal ou para o Código do Processo Penal, não pode ser vista de forma redutora.

O legislador, no art. 41.º n.º1 remete para o direito penal em geral, sendo que a ele podemos englobar, os princípios basilares do direito penal, que se encontram no Código Penal (um deles sendo o princípio do *in dubio pro reo*), como os que se

⁴⁵ “Existe, neste artigo, uma remissão global para as normas do processo criminal que, por esta via, se constituem genericamente em normas integradoras do processo contraordenacional. Tal aplicação apenas não é de fazer quando desse RGCO ou de legislação especial resulte o afastamento de tais normas. As normas do processo penal podem ser aplicadas directamente, à natureza das contraordenações e à estrutura do processo contraordenacional, ou serem adaptadas se necessário. Nos casos em que nos preceitos reguladores do processo criminal remetem para outros blocos normativos, deverão se aplicadas também no processo contraordenacional as normas abrangidas pela remissão, pois estas passam a ser, indirectamente, “preceitos reguladores do processo criminal”. SANTOS, Manuel Simas; SOUSA, Jorge Lopes de, *Contra-Ordenações Anotações ao Regime Geral*, Vislis Editores, 2ª Edição, Dezembro 2002, Pág. 266 e ss.

⁴⁶ “O princípio do *in dubio pro reo* obriga a que, instalando-se e permanecendo dúvida acerca de factos referentes ao objecto do processo, essa dúvida seja resolvida em benefício do arguido relativamente aos pontos duvidosos, podendo, em última instância conduzir à sua absolvição.

Figueiredo Dias adverte de que o princípio *in dubio pro reo* vale só e apenas em relação à prova da questão-de-facto e já não a qualquer dúvida suscitada dentro da questão de direito. No que atende à questão de direito a única solução correta residirá em escolher, não o entendimento mais favorável ao Arguido, mas sim aquele que juridicamente se reputar mais exato.

Relativamente, porém, ao facto sujeito a julgamento, o princípio aplica-se sem qualquer limitação aos elementos fundamentadores e agravantes de incriminação e às causas de exclusão de ilicitude e de exclusão da pena e, ainda, às circunstâncias atenuantes (modificativas ou gerais).” SANTOS, Manuel Simas; LEAL-HENRIQUES, Manuel; SANTOS, João Simas, *Noções de Processo Penal*, 3ª Edição, 2020, Pág.52 e 53.

encontram na Lei Fundamental, sendo um deles, o princípio da presunção da inocência (o arguido presume-se inocente até trânsito em julgado da sentença).⁴⁷

Acerca do presente caso podemos fazer uma anotação sobre a questão da impugnação da decisão de aplicação de coima que, e se seguisse o modelo que propomos, ou seja, se fosse julgado em tribunal judicial com juízo especializado na área das contraordenações, com mais sensibilidade para a questão poderia ter tido um desfecho diferente, dado tratar-se de contraordenação muito grave. Quanto muito e se não fosse decidido pela aplicação de coima, poderia ter sido aplicada uma sanção acessória de reposição da situação que existia antes do dano causado.

Para uma análise casuística mais concreta da questão da aplicação do direito das contraordenações e remissão o direito penal e correlação entre o direito de mera ordenação social e o direito administrativo, iremos no próximo capítulo explorar a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos e do Tribunal Constitucional.

5. Análise Jurisprudencial

5.1 Tribunal Europeu dos Direitos Humanos

O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos parece apresentar preferência por uma distinção exclusivamente formal entre o direito penal e o direito contraordenacional. O Tribunal considera que o direito das contraordenações constitui matéria penal, concretamente no que atende ao disposto nos arts. 6º e 7º da CEDH, direito a um processo equitativo e princípio da legalidade, respetivamente.⁴⁸

Partindo agora para uma análise jurisprudencial iremos começar por analisar o Acórdão *Öztürk c. Alemanha*.

⁴⁷ O Arguido é presumido inocente desde o início até ao trânsito em julgado da sentença. Até que se reúna prova que determine a condenação, o Arguido é sempre presumivelmente inocente. ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de, Comentário do Regime Geral das Contra-Ordenações à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, Universidade Católica Editora, Outubro 2011, Pág. 149

⁴⁸ BRANDÃO, Nuno, Crimes e contra-ordenações: da cisão à convergência material, 1ª Edição, Almedina, Janeiro 2016, Pág. 234

Na sequência de acidente de viação *Abdulbaki Öztürk* foi condenado pela autoridade administrativa no pagamento de uma coima de 60 DM (30,68 euros) por violação do dever de condução com o cuidado devido.

Inconformado com a decisão de aplicação de coima proferida pela entidade administrativa, *Öztürk* apresentou impugnação judicial e pugnou pela realização de audiência pública (na qual *Öztürk* foi assistido por um intérprete). Em resultado da discussão ocorrida na audiência *Öztürk* retirou a impugnação e a decisão de aplicação de coima proferida pela entidade administrativa tornou-se definitiva e produziu os seus efeitos.

No seguimento da audiência pública, o tribunal julgou as custas a cargo de *Öztürk*. Nas custas estavam incluídos os custos com o intérprete e *Öztürk* inconformado apresentou reclamação ao tribunal para que as mesmas não ficassem a seu cargo, fundamentando-se para tal no art. 6º da CEDH.

Novamente incorformado *Öztürk* decidiu então apresentar junto do TEDH queixa contra o Estado alemão, por violação ao disposto no art. 6º nº3 al. e) da CEDH.

O art. 6º nº3 al. e) da CEDH determina que o acusado tem direito a fazer acompanhar-se de intérprete gratuitamente.

Nos três números do art. 6º do CEDH, estão previstas exigências que o tribunal deve atender, nomeadamente verificar se o artigo se aplica ao caso concreto, se foi garantido um processo equitativo e se se está perante matéria penal.

O Acórdão *Öztürk c. Alemanha* foi inovador, porque foi o primeiro em que o tribunal considerou que as contraordenações constituíam matéria penal. O tribunal, para fundamentar a decisão utilizou três critérios alternativos, que já havia utilizado no que *Acórdão Engel e outros c. Holanda*.

O TEDH definiu como critérios:

- 1- a qualificação atribuída pelo Estado à infração;
- 2- a natureza da infração;
- 3- o gravidade da sanção a que o agente arrisca incorrer.

O acórdão *Öztürk* primou pela integração da infração no conceito de infração criminal para que lhe fossem aplicáveis as garantias processuais da Convenção. Neste sentido, entendemos que o tribunal desconsiderou a pouca gravidade da ilicitude do facto praticado e da sanção aplicada. O tribunal não levou em consideração o terceiro critério acima identificado.

A solução apresentada pelo TEDH implica uma equiparação entre o direito penal e o direito contraordenacional, no sentido de que ambos constituem matéria penal, considerando a que distinção entre os dois tipos de infração de carácter formal.

Não podemos concordar com este entendimento do TEDH de uma estrita comparação entre direito penal e direito contraordenacional, considerando ambos matéria penal. O direito penal e o direito de mera ordenação social são dois ramos de direito distintos.

Segue o mesmo entendimento, Taipa de Carvalho⁴⁹ de que direito de mera ordenação social é um ramo jurídico punitivo específico e autónomo do direito penal.

No processo de contraordenação, a coima, desliga-se da personalidade do agente e da sua atitude interna e tem como propósito a punição pelo incumprimento de proibições legais.⁵⁰

Podemos concluir que cada um dos Estados Membros tem o seu próprio conceito material de crime e a jurisprudência de cada Estado Membro tem o seu próprio entendimento acerca dos critérios de aproximação ou diferenciação entre o direito das contraordenações e o direito penal, no entanto e muito por causa do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, têm um denominador comum e podem, se assim existir necessidade, seguir e optar pelo entendimento do TEDH.

Analisando agora a jurisprudência nacional do Tribunal Constitucional, iremos aproximar esta exposição daquilo que é entendido pelo referido tribunal acerca do direito contraordenacional e dos critérios de aplicação de coima e de impugnação judicial da mesma.

5.2 Tribunal Constitucional

O Tribunal Constitucional parece seguir o entendimento de que o direito penal e o direito de mera ordenação social são ramos de direito autónomos e que a distinção entre os dois reside na relevância da conduta.⁵¹

⁴⁹ CARVALHO, Américo Taipa, Direito Penal, Parte Geral, Questões Fundamentais, Teoria Geral do Crime, 2ª Edição, Coimbra Editora, Pág.125.

⁵⁰ PEREIRA, António Beça, Regime Geral das Contra-Ordenações, Anotação do Decreto-Lei nº 433/82, de 27 de outubro, 12ª Edição, Almedina, 2019, Pág. 23 e 24.

⁵¹ “Ora, um ramo de direito cientificamente autónomo deve ser dotado de um sistema completo, constituído por um corpo de normas e de princípios inteiro, subordinados a conceitos pertencentes a essa disciplina e ramo do direito.

Assim e quanto ao objecto um ramo de direito cientificamente autónomo trata problemas exclusivos desse ramo de direito, que nenhum outro trate.

Além disso, deve ser um ramo de direito capaz de encontrar respostas para um caso em concreto através de um conjunto de normas sistematicamente concretizadas e dispor do seu próprio arsenal de princípios orientadores.

O Acórdão nº 158/92, Proc. nº 103/91, 1ª Secção, relator Conselheiro Monteiro Diniz demonstra a opção do tribunal pela tese qualitativa.

Assim, do referido acórdão retira-se que, no âmbito de recurso de fiscalização concreta da constitucionalidade, a arguida questionou a constitucionalidade de várias normas do RGCO, concretamente os arts. 33º, 34º e 58º nº2 do RGCO. Para o efeito alegou que as normas do Regime Geral atribuem às entidades administrativas competência para a aplicação de coimas e que isso constitui violação dos princípios da reserva da função jurisdicional aos tribunais e também violação da proibição de categorias especiais de tribunais com competência criminal especializada. Conforme mencionado, respectivamente nos arts. 205º nº1 e 211º nº 4 da Constituição. A arguida baseou fundamentação na pretensão de querer ver considerado o direito das contraordenações como direito criminal.

Em relação às coimas ou sanções pecuniárias relativas às contraordenações, o tribunal faz referência ao Parecer nº 4/81 da Comissão Constitucional onde pressupõe que o direito de mera ordenação social implica uma censura social e não uma censura ética ligada a uma finalidade de recuperação do delinquente.

Termina o tribunal constitucional por considerar legítima a atribuição à Administração do poder de instruir e decidir os processos de contraordenação e ainda, não haver violação do princípio da reserva de função jurisdicional aos tribunais, porque se tratam de duas instâncias substancialmente diferentes.⁵²

O Acórdão 244/99, Proc. nº 234/97, 2ª Secção, relatora Maria dos Prazeres Pizarro Beleza, por seu turno, tem por base o recurso apresentado pela arguida no qual alega a existência de inadmissibilidade constitucional do despacho de pronúncia que aplica um crime de fraude fiscal e trinta e cinco contraordenações de falta de entrega de

Todavia, note-se, isto não implica que tais conceitos não possam estar igualmente presentes noutros ramos do direito. O que interessa é que pertencem, de facto, a esse ramo de direito. Assim, sendo e partindo deste pressuposto, o direito das contraordenações não poderá ser um ramo de direito cientificamente autónomo.” AZEVEDO, Tiago Lopes de, Da subsidiariedade no direito das contra-ordenações, Problemas, críticas e sugestões práticas, Coimbra Editora, 1ª Edição, outubro de 2011, Pág. 184 e 185.

⁵² “O processo de contraordenação é numa primeira fase da competência das autoridades administrativas e nessa fase podem distinguir-se três subfases: a da instrução ou inquérito, a de decisão e a do cumprimento, enquanto que a parte do processo correspondente à fase judicial é composta por três fases: a do juízo de impugnação, da execução e dos recursos.

A fase administrativa é da competência das autoridades administrativas, embora de algumas das decisões tomadas no decurso desta fase seja admissível recurso para o tribunal e é sempre admissível a impugnação da decisão que aplicar uma coima.” SILVA, Germano Marques, Direito Penal Português – Introdução e Teoria da Lei Penal, Universidade Católica Portuguesa, 2020, Págs. 136 e ss.

prestação tributária, tendo sido colocado em virtude de tal despacho em causa do princípio *ne bis in idem*, previsto no art. 29º nº5 da Constituição.⁵³

O que estava aqui em causa era o concurso de crimes e contraordenações e a possível violação do princípio *ne bis in idem*. O tribunal constitucional concluiu que o princípio *ne bis in idem* é aplicável, por analogia, ao concurso de crimes e contraordenações quando os bens jurídicos protegidos sejam idênticos.

No Acórdão nº 244/99 existem áreas de aproximação entre o direito contraordenacional e o direito penal, nomeadamente:

- aplicação subsidiária do direito e processos penais no âmbito do ilícito de mera ordenação social (arts. 32º e 41º do RGCO);
- a proximidade entre a infração penal e a infração contraordenacional;
- a competência dos tribunais comuns para apreciarem os recursos das decisões administrativas em matéria de contraordenações;
- semelhança entre a coima e a multa criminal;
- semelhança entre as sanções acessórias previstas no ilícito contraordenacional e as penas acessórias do direito criminal.

Devido à conexão intrínseca do direito penal e do direito contraordenacional, o Tribunal concluiu que era aplicável o princípio constitucional *ne bis in idem* aos casos de concurso entre crimes e contraordenações.

Encontra-se entendimento idêntico ao acima exposto no Acórdão 43/2004, Proc. nº 519/2003, 2ª Secção, relatora Conselheira Maria Fernanda Palma.

Do Acórdão 43/2004 retira-se que, no âmbito de sanção acessória de inibição de conduzir de natureza contraordenacional, é entendido pelo tribunal que o direito penal pode utilizar sanções típicas do direito de mera ordenação social.

No entanto, do identificado acórdão, retira-se ainda que o direito contraordenacional não poderá utilizar sanções previstas para o direito penal. O tribunal fundamenta esta afirmação com o facto de que as sanções de direito penal serem de uma intensidade superior às do direito contraordenacional e desadequadas no contexto menos grave do ilícito de mera ordenação social.

⁵³ “O *ne bis in idem* encontra-se no artigo 29º, nº 5 da CRP, segundo o qual “Ninguém pode ser julgado mais do que uma vez pela prática do mesmo crime”. O acórdão debruça-se acerca do conceito de “mesmo crime” e recorre à doutrina de Germano Marques da Silva ao afirmar que “Crime diverso não é o mesmo que tipo incriminador diverso. É que o mesmo juízo de desvalor pode ser comum a diversas normas, a diversos tipos, que mantendo em comum o juízo de ilicitude divergem apenas na sua quantidade, não na essência, mas na gravidade”. Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 09/03/2016, Relator Jorge Langweg.

O tribunal reconhece que não se consegue estabelecer uma divisão estanque entre a natureza das infrações penais e contraordenacionais e que a autonomia do direito das contraordenações se concretiza na ideia de neutralidade ética da conduta que integra o ilícito.

No Acórdão 527/95, Proc. nº 152/95, Plenário, relator Conselheiro Vítor Nunes de Almeida, o tribunal constitucional fundamenta que o direito penal tem como pressuposto a proteção de bens jurídicos e o enquadramento de determinados comportamentos socialmente relevantes e merecedores de tutela penal.

O tribunal seguindo o sentido de Figueiredo Dias expõe que o direito penal intervém quando existem lesões graves e perturbadoras da vida em comunidade. O relevo ético da conduta constitui condição essencial para que o legislador confira natureza penal e que põe em evidência duas vertentes do direito penal que são as da prevenção geral e especial.

Poderá quanto ao presente acórdão concluir-se que o mesmo segue o entendimento de que o recurso à tutela penal tem que ter como base a censura ético-social do comportamento.

No que atende agora ao Acórdão 211/2007, Proc. nº 430/02, 3ª Secção, relator Conselheiro Vítor Gomes, a arguida suscitou a inconstitucionalidade do art. 32º nº1 dos Estatutos da REFER, E.P., aprovados pelo Decreto-Lei nº 104/97, de 29 de abril, com dois fundamentos:

- atribuir competência aos tribunais judiciais para o julgamento de todos os litígios em que seja parte a REFER, sendo que nas relações jurídicas com a mesma estão em causa relações jurídicas administrativas, sendo a norma inconstitucional por violar o previsto no art. 212º nº3 da CRP;
- existir inconstitucionalidade orgânica, dado que os Estatutos foram elaborados pelo Governo e tal irá contra o previsto no art. 165º nº1 al. p) da Constituição.

Em matéria de direito contraordenacional, a Assembleia da República tem reserva relativa, sendo que o Governo pode legislar acerca do procedimento de contraordenação, sobre a aplicação da coima e sobre as sanções acessórias.

No presente processo, o tribunal decide pela não inconstitucionalidade, quer orgânica, quer material, dado que, operações que estavam a ser sindicadas eram operações materiais, que se enquadram no princípio de gestão privada da entidade pública. Assim

sendo, e apesar de se tratar de uma entidade pública no exercício das suas funções, a mesma estaria a reclamar acesso fácil e em segurança de camiões ao local da obra.

Ademais e conforme resulta do presente acórdão, a Constituição não pretende ver vedado e ser de competência exclusiva dos tribunais administrativos e fiscais, os litígios que resultem de relações jurídicas administrativas. Neste sentido, podem existir desvios ao julgamento por parte dos tribunais administrativos e fiscais de atos que se enquadrem em relações jurídicas administrativas. A norma não é estanque, mas sim suscetível de exceções (nas quais se enquadrariam os litígios contraordenacionais, que e apesar de provirem de relações jurídicas administrativas, são julgados em tribunais comuns), seguindo neste ponto o tribunal o entendimento de Vieira de Andrade.

Seguindo de novo a conceção de Figueiredo Dias, no Acórdão nº 461/2011, Proc. nº 366/11, 2ª secção, relatora Conselheira Catarina Sarmento e Castro, o conceito de culpa no direito contraordenacional distingue-se do conceito de culpa no direito penal. No primeiro a culpa é avaliada segundo o facto de o agente cometer a contraordenação consciente que viola um preceito legal. No segundo a culpa está relacionada com a censura ética da conduta do agente e com a atitude interna que o mesmo toma quando comete o crime.

As sanções contraordenacionais são caracterizadas pelo tribunal, no seguimento do entendido por Figueiredo Dias, “como consequências destituídas do *pathos* ético de penas criminais, *rectius*, do *pathos* social purgativo próprios do julgamento e da sentença, sem ligação à personalidade ética do agente e à sua atitude interna e desprovidas de quaisquer efeitos estigmatizantes... As coimas são vistas como representando uma especial advertência, conducente à observância de certas proibições ou imposições legislativas e destinada a garantir a preservação da ordenação social estabelecida.”

O tribunal, seguindo a argumentação de Paulo Pinto de Albuquerque, no Acórdão nº 110/2012, considera que o objetivo da aplicação de coima no âmbito do processo de contraordenação será o de que o agente não repita a conduta infratora. Além disso, tem ainda o fim de prevenção geral negativa, ou seja evitar que os demais agentes cometam a mesma infração considerando-a legítima.

Em conclusão, o Tribunal Constitucional parece seguir a linha de entendimento de Figueiredo Dias ao decidir e fundamentar as suas decisões no sentido de:

- Existir distinção entre os ilícitos e as sanções penais e as contraordenacionais ao nível material;
- O direito penal e o direito de mera ordenação social são ramos de direito sancionatório autónomos e que os seus ilícitos se distinguem em função da sua relevância ético-social e que as sanções, em consequência, são diferenciadas pelo facto de no direito penal dever existir uma censura ética da conduta e tal censura não existir no direito das contraordenações;
- Ser considerada legítima a atribuição à Administração do poder de instruir e decidir os processos de contraordenação e ainda, não haver violação do princípio da reserva de função jurisdicional aos tribunais, porque se tratam de duas instâncias diferentes;
- Existir e encontrar-se prevista na lei taxativamente a aplicação subsidiária do direito e processos penais no âmbito do ilícito de mera ordenação social (arts. 32º e 41º do RGCO);
- Serem os tribunais comuns a apreciar os recursos das decisões administrativas em matéria de contraordenações.

Da análise global dos acórdãos acima enunciados podemos constatar que existe uma tendência para a defesa de que o direito de mera ordenação social e o direito penal são materialmente distintos e no que atende à culpa, pressupõem condicionantes diferentes. Concretamente, no direito de mera ordenação social, é tido em consideração que o agente sabe da previsão da norma e que o seu comportamento infringe com a disposição legal e ainda assim comete a contraordenação. Por outro lado, o direito penal atende à censura ética da conduta, como a mesma é vista pela sociedade e à atitude e consciencialização interna do agente.

Ademais, resulta dos acórdãos mencionados e concretamente do acórdão nº 211/2007 que, e conforme resulta do texto constitucional, existem exceções ao julgamento de questões relativas a relações jurídicas administrativas nos tribunais administrativos e fiscais. As exceções são, designadamente, as contraordenações, que são julgadas nos tribunais comuns.

Conforme já mencionado, sigo o entendimento de que efetivamente as contraordenações devem ser julgadas nos tribunais comuns no entanto, não deveria caber aos juízes que julgam processos em que são postos em causa bens jurídicos de elevada gravidade (como atentado à vida ou à integridade física), julgarem também

impugnações de decisão de aplicação de coima no âmbito de processo contraordenacional.

A partir da análise efetuada aos acórdãos do tribunal constitucional chegamos mais perto de uma solução no que diz respeito à decisão de aplicação de coima.

Partiremos agora para a análise de um ramo de direito que, no que se refere ao direito das contraordenações, tem características muito próprias e diferentes: o Direito Ambiental. Vamos também analisar em que medida se coloca a questão do recurso de impugnação.

6. Âmbito da jurisdição no direito ambiental

A ideia de um direito ao ambiente é fruto do acordar para a necessidade de protecção de meio ambiente, nos finais da década de 60 do século XX.⁵⁴

No que atende às relações entre o direito administrativo e o direito penal em matéria ambiental, a tentação será de despenalizar o direito penal.

Neste sentido vai José Eduardo Figueiredo Dias, considerando que o direito penal é o ramo do direito público que funciona como a *ultima ratio* da política social, com o sentido de que ele só deve intervir onde e quando os mecanismos sancionatórios ao serviço de outros ramos do direito não sejam suficientes para prevenir e reprimir a infração.

Assim e apenas quando as violações às normas jurídicas não possam ser reparadas e sancionadas com o recurso aos instrumentos de outros direitos é que é legítimo recorrer ao direito penal.⁵⁵

A intensificação da repressão dos infractores das normas de protecção ambiental era uma preocupação da União Europeia há já alguns anos e pretendia-se mais eficácia pela via penal por três razões:

- 1- Esta traduz uma reprovação social mais intensa do que as sanções administrativas;

⁵⁴ “A crença na natureza como fonte inesgotável de utilidades desvanecia-se, dando lugar a uma preocupação crescente com a preservação dos bens ambientais, suporte essencial da vida no planeta.” GOMES, Carla Amado, Risco e Modificação do Ato Autorizativo Concretizador de deveres de protecção do Ambiente, Dissertação de Doutoramento, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2007, Pág. 15.

⁵⁵ DIAS, José Eduardo Figueiredo, Direito Constitucional e Administrativo do Ambiente, 2ª Edição, Cadernos CEDOUA, Almedina

- 2- Os infractores nem sempre têm meios económicos para acautelar o pagamento das coimas o que gera impunidade;
- 3- A intensidade da cooperação penal entre Estados-membros é mais acentuada do que a administrativa;

A tutela ambiental por via contraordenacional ganhou grande relevância e nessa medida, o legislador aprovou a Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais que faz uma remissão e deve ser articulada com o Regime Geral das Contraordenações.

Do art. 1º nº2 da LQCOA resulta a definição de contraordenação ambiental:

“todo o facto ilícito e censurável que preencha um tipo legal correspondente à violação de disposições legais e regulamentares relativas ao ambiente que consagrem direito ou imponham deveres, para o qual se comine uma coima”.

Na sequência do explanado por Luís Filipe Colaço e Juliana Ferraz Coutinho, o bem jurídico não pode valer como argumento a favor ou contra a despenalização de tipos concretos de ilícito, pois tal entendimento tinha como consequência que o critério de gravidade da afectação do bem jurídico fosse decisivo para determinar as condutas que devem receber uma sanção penal.⁵⁶

Terá então de ser adotado um critério principal de criminalização, que será o conteúdo ofensivo do facto. Assim, é efectuada uma valoração do bem jurídico e também o grau de afectação do mesmo. No concreto âmbito de uma infração na área do direito administrativo, ter-se-ia em consideração o desvalor da ação e o desvalor do resultado, entendido como lesão ou perigo para o bem jurídico ambiental.

Em sentido contrário vai Maria Eduarda Varzim Berrance,⁵⁷ quando considera que o direito das contraordenações não é verdadeiramente direito administrativo. Citando Leones Dantas, continua dizendo que o direito das contraordenações nasceu como instrumento sancionatório da Administração Pública, que lhe permitisse reagir a obstruções ao normal funcionamento do serviço, mas que está indubitavelmente conexionado com o direito penal. Salienta-se a evidência dessa conexão com o facto de existir uma remissão normativa para o Código Penal e o Código do Processo Penal

⁵⁶ CRUZ, José Neves; CARDOSO, Carla; LEITE, André Lamas; FARIA, Rita, *Infrações Económicas e Financeiras – Estudos de Criminologia e Direito*, Coimbra Editora, 1ª Edição, outubro 2013, artigo de COUTINHO, Juliana Ferraz, ANTUNES, Luís Filipe Colaço, *Tutela do ambiente e heterointegração da norma penal*, Pág. 621 e ss.

⁵⁷ BERRANCE, Maria Eduarda Varzim, *A tutela jurisdicional Ambiental – Uma tutela civil ou Administrativa?*, Universidade do Minho

(conforme em capítulo anterior já fizemos referência) e pela impugnação ser conhecida pelos tribunais comuns.

No que se refere concretamente à matéria do direito ambiental, as autoridades públicas têm vindo a assumir um papel muito importante e o direito das contraordenações ambientais oferece uma tutela preventiva, sancionadora e reparadora dos danos.

No que atende à previsão de determinadas condutas suscetíveis de integrar a prática de um ilícito de mera ordenação social é suficiente um efeito dissuasor pelo receio de serem aplicadas coimas de valores bastante elevados.

No que à suscetibilidade de providenciar uma tutela sancionadora diz respeito verifica-se que no âmbito do ilícito de mera ordenação social existe uma previsão de determinadas condutas como contraordenações. Uma vez praticadas irão desencadear um procedimento que irá culminar na aplicação de coima, em que é prejudicado o património do agente e a sociedade toma conhecimento que aquele comportamento consubstancia contraordenação e que é punido.

Pode-se então afirmar que, a atuação da Administração no âmbito do ilícito de mera ordenação social ambiental é muito importante para a tutela ambiental. Não só tem uma vertente preventiva como também uma vertente punitiva, através da qual a Administração tramita o processo contraordenacional e emite o ato administrativo de aplicação de coima.

No mesmo sentido vai Carla Amado Gomes, que considera que o direito do ambiente tem por finalidade a prevenção, inibição e responsabilização de condutas que afetem grave ou irreversivelmente a qualidade do ambiente.

A autora salienta ainda que, só porque o direito do ambiente tem proximidade ao direito administrativo não que dizer que este o absorva.⁵⁸

O direito do ambiente pode definir-se como o conjunto de princípios e normas que disciplinam as intervenções humanas sobre o mesmo. Ora, o direito do ambiente visa impedir a destruição de ecossistemas, sancionar as condutas que causem danos aos bens ambientais e reparar as deteriorações ecológicas.

O bem jurídico ambiente associa a vertente reparatória à vertente repressiva e exprime um juízo de censura social, que deverá, em princípio, atingir o patamar da sanção administrativa.⁵⁹

⁵⁸ Gomes, Carla Amado, Introdução do Direito do Ambiente, 2ª Edição, Associação Académica da Universidade de Lisboa, 2014, Pág. 30

Desde a década de 70, um conjunto de regras e princípios orientados para a protecção do ambiente foram criados e levaram a que hoje exista um ramo de direito, o direito do ambiente, com estrutura e princípios próprios.⁶⁰

Na sequência do entendimento de José Eduardo Figueiredo Dias⁶¹, há que considerar o ambiente como um bem jurídico da colectividade, apesar de ter dimensões individuais. Assim, e no seguimento do preconizado por José Eduardo Figueiredo Dias, o direito regula o ambiente de duas formas distintas no entanto, cumulativas:

- o ambiente entendido na sua globalidade, como bem jurídico unitário;
- os seus diversos componentes, mais concretamente, os vários bens ambientais considerados em sentido estrito (o ar, a água, o solo e subsolo, a fauna).

O direito do ambiente tem várias características, mas a mais distinta é a interdisciplinaridade. Assim, uma só questão jurídica pode levar a que tenham de ser explorados vários conceitos de vários ramos do direito, entre eles o direito das contraordenações, o direito penal e o direito administrativo.

Além disso, para o tratamento de questões de direito ambiental tem o aplicador de direito, de estudar ou rodear-se de pareceres de outras ciências naturais e técnicas.

Imaginemos que nos é apresentado o seguinte caso:

A arguida é uma entidade pública à qual é imputada a prática de contraordenações ambientais muito graves decorrentes de rejeição de águas residuais num campo e cujo destino final seria uma ribeira.

É imputada à arguida a prática das contraordenações muito graves, previstas na alínea u) do nº 3 do art. 81º do Decreto-Lei n 226-A/2007, de 31 de maio, alterado pela Lei nº 44/2012, de 29 de agosto, punível nos termos da alínea b) do nº 4 do art. 22º da Lei nº 50/2006 de 29 de agosto, na redacção conferida pela Lei nº 89/2009, de 31 de agosto, rectificada pela Declaração de Retificação nº 70/2009, de 31 de outubro (doravante LQCOA), com uma coima de 24.000,00 euros a 144.000,00 euros em caso de negligência e de 240.000,00 euros a 5.000.000,00 euros, em caso de dolo.

⁵⁹ Gomes, Carla Amado, Introdução do Direito do Ambiente, 2ª Edição, Associação Académica da Universidade de Lisboa, 2014, Pág. 208

⁶⁰ DIAS, José Eduardo Figueiredo; Direito Constitucional e Administrativo do Ambiente, Dias, 2ª Edição, Cadernos CEDOUA, Almedina

⁶¹ DIAS, José Eduardo Figueiredo; Direito Constitucional e Administrativo do Ambiente, Dias, 2ª Edição, Cadernos CEDOUA, Almedina

Da leitura do auto de notícia resulta que, no dia 1 pelas 15h, na Rua 1234, os agentes autuantes verificaram na sequência de uma denúncia, a rejeição de água residuais.

Efetuadas as diligências necessárias, os agentes verificaram que no local do intercetor de saneamento estavam a ser debitadas águas degradadas para o campo A, seguindo pela ribeira D.

A arguida foi notificada através de ofício, nos termos do disposto nos arts. 43º e 49º da LQCOA, e subsidiariamente, no Regime Geral das Contraordenações, aprovado pelo Decreto-Lei nº 443/82, de 27 de outubro, com as alterações que lhe foram introduzidas pelos Decretos-Lei nº 356/89, de 17 de outubro, nº 244/95, de 14 de setembro e pela Lei nº 109/01, de 24 de dezembro e apresentou a sua defesa.

A arguida, na sua defesa, suscitou que fosse analisada a questão da conexão de processos e aplicação, se assim fosse entendido, de pena única, de acordo com o previsto no art. 19º do RGCO e fê-lo preenchendo o requisito essencial de concurso que se traduz na prática de uma pluralidade de infracções antes do trânsito em julgado de qualquer uma delas.

Nos termos do disposto no art. 32º do RGCO, em tudo o que não for contrário à presente lei, aplicar-se-ão, subsidiariamente, no que respeita à fixação do regime substantivo das contraordenações, as normas do Código Penal.⁶²

Atendendo ao disposto no art. 24º nº 1 al. a) do CPP, há conexão de processos quando: a) o mesmo agente tiver cometido vários crimes através da mesma ação ou omissão; b) o art. 29º do CPP, o qual estabelece que para todos os crimes determinantes de uma conexão organiza-se um só processo; c) se tiverem sido instaurados processos distintos, logo que a conexão for reconhecida, procede-se à apensação de todos.

Assim e tendo por referência o acima exposto, foram os processos apensados e operou o cúmulo jurídico sob um enquadramento jurídico global uniforme.

Da análise conjugada de todos os elementos existentes no processo, concluiu-se que nos dias 3 e 4 ocorreram rejeições de águas residuais no solo e numa linha de água sem qualquer tratamento que assegurasse a sua depuração.

⁶² Aqui somos confrontados com a característica acima elencada do direito ambiental, que é a interdisciplinaridade, ao ir buscar conceitos e fazer remissões para outros ramos do direito, nomeadamente o direito das contraordenações (RGCO) e o direito penal.

Além disso, podemos constatar também, o que vem a ser realçado ao longo de toda a exposição, que no direito das contraordenações são efectuadas remissões diretas para a aplicação do direito penal e do Código Penal.

Assim fica a questão de saber se poderemos mesmo fazer uma distinção clara e estanque entre direito das contraordenações e direito penal e se o direito das contraordenações é um direito com maior proximidade do direito penal ou ao direito administrativo.

Pelo que nada mais resta senão considerar que a arguida não agiu com o cuidado e diligência com que podia e devia ter atuado no caso em concreto, de forma a evitar a rejeição de águas residuais provenientes de colectores de saneamento da sua responsabilidade.

A rejeição de águas residuais no solo e numa linha de água é susceptível de gerar impacto negativo muito grave no ambiente (aqui se colocando em crise os bens jurídicos protegidos, sendo eles a qualidade do solo e da água e em última instância o bem estar e a saúde dos seres vivos que nesses ambientes vivem).

A arguida foi indiciada da prática das contraordenações ambientais muito graves, previstas na alínea u) do nº3 do art. 81º do Decreto-Lei nº 226-A/2007, de 31 de maio, alterados pela Lei nº 44/2012, de 29 de agosto, punida nos termos da al. b) do nº 4 do art. 22º da LQCOA.

No que respeita à atenuação especial da coima, a lei-quadro, com as alterações introduzidas pela Lei nº 114/2015, de 28 de agosto, veio prever no art. 23º-A a possibilidade de aplicar este regime quando existirem circunstâncias anteriores ou posteriores à prática da contraordenação ou contemporânea dela, que diminuam por forma acentuada a ilicitude do facto, a culpa do agente ou a necessidade da coima.

Neste sentido aponta também o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça nº 13/2015, proferido no âmbito do Processo nº 990/10.5T2OBR. C3-A.SI.

A referida contraordenação protege o perigo abstracto da ação ali descrita, não dependendo a sua consumação de um prejuízo concreto, o que se adequa designadamente com os princípios da precaução, da prevenção e da correcção prioritariamente na fonte.

A Lei nº 58/2005, de 29 de dezembro (Lei da Água), alterada pelo Decreto-Lei nº 130/2012, de 22 de junho e o Decreto-Lei nº 226-A/2007, de 31 de maio, alterado pela Lei nº 44/2012, de 29 de agosto, vieram estabelecer o novo regime de utilização de recursos híbridos.

No que especificamente concerne à rejeição de efluentes ou de água residuais, na água ou no solo, o sistema legislativo que rege a necessidade do respectivo controlo administrativo prévio foi determinado, na sua estruturação, pelo perigo abstracto de lesão dos bens que integram o domínio híbrido.

No art. 8º nº1 do RGCO só é punível o facto praticado com dolo ou nos casos especialmente previstos na lei, com negligência.

A negligência é punível nos termos do disposto no nº4 do art. 81º do Decreto-Lei nº 226-A/2007 de 31 de maio, alterado pela Lei nº 44/2012, de 29 de agosto.

Assim, podemos imaginar que a decisão do Tribunal seria de declarar a arguida autora da prática da contraordenação ambiental muito grave referente ao Processo de Contraordenação nº XXX, prevista na alínea u) do número 3 do art. 81º do Decreto-Lei nº 226-A/2007, de 31 de maio, alterado pela Lei nº 44/2012, de 29 de agosto e autora da prática de contraordenação ambiental muito grave, referente ao processo nº XXX, prevista na al. u) do nº3 do art. 81º do Decreto-Lei nº 226-A/2007 de 31 de maio, alterado pela Lei nº 44/2012, de 29 de agosto e condená-la ao pagamento de coima única, especialmente atenuada, correspondente ao mínimo legal na moldura da negligência, nos termos conjugados da al. b) do nº 4 do art. 22º da LQCOA e o disposto nos arts. 23º, 23-A e 23º-B do mesmo diploma.

Ora, do presente caso depreende-se que a arguida reuniu as condições necessárias para que lhe fosse aplicada coima no entanto, não a título de dolo, mas sim negligência. Das alegações apresentadas pela arguida verifica-se que a mesma diligenciou no sentido de que não existisse rejeição de águas residuais nem no campo, nem na linha de água, mas e apesar de todas as diligências, aconteceu o derrame.

Aquando da ponderação da decisão de aplicação de coima, a entidade que a aplica deverá ter em consideração vários critérios, entre eles, a culpa e o benefício económico retirado pelo agente. No presente caso não logrou ficar provado o dolo, tendo sido aplicada coima a título de negligência e não se demonstrou ter existido nenhum benefício económico à arguida pela prática da contraordenação.

Também do presente caso podemos verificar a aplicação da remissão entre as disposições da LQCOA para o RGCO⁶³, pelo que tal processo seria sindicado em sede de recurso de impugnação, para os tribunais judiciais e não para os tribunais administrativos, conforme resulta do art. 4º nº1 al. l) *a contrario sensu*. A identificada alínea estatui que os tribunais administrativos e fiscais têm competência para julgar impugnações judiciais de decisões da Administração Pública que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas de direito

⁶³A remissão da Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais para o RGCO pode causar dificuldades de interpretação, porque é uma remissão geral e não para partes específicas do normativo. Tal situação cria discricionariedade e ambiguidade na interpretação e aplicação do direito. PEREIRA, Vasco da Silva, Direito Sancionatório das Autoridades Reguladoras, Breve Nota sobre Direito Sancionatório do ambiente, Coimbra Editora, 2009, Pág. 291

administrativo em matéria de urbanismo. Assim entende-se que os tribunais judiciais têm competência para julgar em todas as restantes matérias, exceto as do urbanismo.

6.1. O direito constitucional e o direito administrativo do ambiente

O direito constitucional estabelece os princípios fundamentais de organização e funcionamento da Administração Pública e o direito do ambiente é um direito subjectivo fundamental que se encontra consagrado no art. 66º nº1 da CRP.

No que se refere ao direito do ambiente existiram reservas em relação à sua aplicabilidade, sobretudo devido às seguintes características⁶⁴:

- o direito ambiental é indeterminável;
- o objecto é de difícil definição (bens naturais ou direitos de personalidade⁶⁵);
- o identificação do titular não se revela-se uma tarefa exigente;
- todos têm direito a um ambiente sadio, mas os bens ambientais não pertencem concretamente a um indivíduo, mas à coletividade.

O pensamento de Gomes Canotilho tem vindo a evoluir para uma despersonalização progressiva do direito ao ambiente. O autor hesita em reconhecer ao direito do ambiente a natureza de direito subjectivo defensivo e de direito subjectivo prestacional. Fundamenta o seu entendimento no facto do direito do ambiente ter um conteúdo indeterminável.⁶⁶

Colaço Antunes, por seu turno defende uma posição oposta. O autor entende o bem ambiente como um bem da coletividade e que como tal se imbuí de uma natureza de interesse difuso fundamental. De acordo com o identificado autor, o ambiente não satisfaz necessidades individuais, mas sim necessidades coletivas..⁶⁷

Assim, não só na Constituição Portuguesa existe uma ligação umbilical entre o direito constitucional e o direito do ambiente, mas esta tendência e ligação existe e está a expandir-se para cada vez mais nos ordenamentos jurídicos. Vem isto demonstrar a

⁶⁴ GOMES, Carla Amado, Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Proteção do Ambiente, Pág. 68.

⁶⁵ Nos direitos de personalidade estão incluídos os direitos de estado (direito de cidadania) e os direitos sobre a própria pessoa (o direito à vida). Também estão neles previstos os direitos distintivos da personalidade (direito à identidade pessoal) e os direitos de liberdade (liberdade de expressão). CANOTILHO, J.J. Gomes, Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 7ª Edição, Almedina, Pág. 396.

⁶⁶ GOMES, Carla Amado, Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Proteção do Ambiente, Pág. 68.

⁶⁷ GOMES, Carla Amado, Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Proteção do Ambiente, Pág. 70.

preocupação crescente em fazer do direito do ambiente um direito fundamental para a vida em comunidade.

Quanto ao direito administrativo, não o podíamos deixar de enquadrar no presente título, uma vez que se trata de um ramo de direito de grande proximidade com o direito constitucional (de onde se retira um importante conceito de direito administrativo, que é o da prossecução do interesse público).

O direito administrativo visa a regulamentação das relações entre os cidadãos e a Administração Pública, quando esta atua no uso dos seus poderes de autoridade, e das formas de atuação administrativas autoritárias (em especial, o ato e o regulamento administrativos).

Assim, o direito do ambiente e o direito administrativo têm por base o mesmo pressuposto que será, acima das preocupações individuais de todos os indivíduos encontra-se o interesse da coletividade.

O ambiente está consagrado na Constituição, sendo da responsabilidade do Estado a supervisão da Administração Pública no que se refere à sua incumbência na preservação do mesmo.⁶⁸

Ademais, no seu artigo 9º a CRP estabelece como uma das tarefas fundamentais do Estado: al. d) – “a de promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e promover a efetivação do direito ambiental” e al. e) “a de proteger e valorizar o património cultural e preservar os recursos naturais.”

Desta feita e no que à presente dissertação atende, podemos verificar, com a análise dos conceitos de direito do ambiente e de direito administrativo, que ambos partilham dois elementos: a prossecução de interesse público e a emissão de ato administrativo, quando no uso pela Administração de poderes de autoridade. Ora, o processo contraordenacional segue esta mesma estrutura sendo praticado um ato administrativo pela Administração no uso de poder de autoridade, com a finalidade de sancionar um comportamento lesivo ao interesse público, neste caso um comportamento lesivo do ambiente. Mas será que o ato de decisão de aplicação de coima deve, no âmbito do direito do ambiente, ser julgado no âmbito da jurisdição administrativa ou nos tribunais judiciais? Esta é uma questão que será desenvolvida no próximo capítulo.

⁶⁸ DIAS, José Eduardo Figueiredo, Direito Constitucional e Administrativo do Ambiente, 2ª Edição, Cadernos CEDOUA, Almedina

6.2. Critério de delimitação da competência dos tribunais administrativos para o conhecimento de litígios ambientais

Ao longo da presente dissertação temos vindo a mencionar que no âmbito do processo de contraordenação é emitido pela Administração um ato administrativo de aplicação de coima. Para uma análise mais aprofundada da questão iremos partir agora para a definição do ato administrativo.

Recorrendo à definição de ato administrativo preconizada por Diogo Freitas do Amaral⁶⁹, “o ato administrativo é o ato jurídico unilateral praticado, no exercício do poder administrativo, por um órgão da Administração ou por outra entidade pública ou privada para tal habilitada por lei, e que traduz uma decisão tendente a produzir efeitos jurídicos sobre uma situação individual e concreta.”

A definição de ato administrativo acima citada corresponde à redação do art. 120º do CPA de 1991. Entretanto, em virtude das alterações legislativas ao Código do Procedimento Administrativo o artigo sofreu alterações passando a designar-se art. 148º do novo CPA. Neste artigo, a definição de ato administrativo passou a incluir a questão da eficácia externa dos efeitos jurídicos do ato.

Ou seja o ato administrativo com eficácia externa deverá ter conteúdo decisório. Não basta ser um ato através do qual se exprima um juízo de valor ou opinião (como acontece no caso dos despachos ou pareceres), mas tem de ser um ato que tenha em si contida uma decisão que irá produzir efeitos sobre uma situação individual e concreta.

70

Ora neste contexto podemos enquadrar o ato administrativo de decisão de aplicação de coima no âmbito de processo contraordenacional. Este ato, e na perspectiva de Vieira de Andrade, é um ato sancionatório impugnável e que não era incluído na redação do art. 120º do CPA.⁷¹

Cabe agora verificarmos o conceito de relação jurídica administrativa. Na perspetiva de Diogo Freitas do Amaral⁷² a relação jurídica administrativa é aquela que atribui poderes de autoridade à Administração perante os particulares ou atribui direitos ou

⁶⁹ AMARAL, Diogo Freitas do, Curso de Direito Administrativo, Volume II, Setembro de 2009, Almedina, Pág. 210

⁷⁰ PINTO, Eliana de Almeida, SILVA, Isabel, COSTA, Jorge, Código do Procedimento Administrativo comentado, maio 2018, Quid Juris, Pág. 358

⁷¹ PINTO, Eliana de Almeida, SILVA, Isabel, COSTA, Jorge, Código do Procedimento Administrativo comentado, maio 2018, Quid Juris, Pág. 359

⁷² AMARAL, Diogo Freitas do, Curso de Direito Administrativo, Volume II, Setembro de 2009, Almedina, Pág. 518

impõe deveres públicos aos particulares perante a Administração, com vista à proteção e prossecução do interesse público.

Do conceito de ato administrativo e de relação jurídica administrativa podemos retirar conceitos em comum, tais como: os poderes de autoridade da Administração e a prossecução do interesse público. Quanto é proferido o ato administrativo teremos de estar perante uma relação jurídica administrativa ou seja, terá que estar em causa uma decisão da Administração pública com efeitos externos lesivos face a uma conduta que colocou em causa o interesse público tutelado.

Ora, aqui se poderá estabelecer um paralelismo com o processo de contraordenação que é um procedimento administrativo, no qual é proferida uma decisão de aplicação de coima que é, nem mais nem menos, que um ato administrativo que se constitui no âmbito de relações jurídicas administrativas⁷³.

De acordo com o disposto no art. 212º nº 3 da CRP e no art. 1º nº1 do ETAF, é da competência dos tribunais administrativos, no âmbito da jurisdição administrativa a resolução de conflitos de interesses públicos e privados no que às relações jurídicas administrativas concerne.⁷⁴

Assim, o critério de delimitação da competência dos tribunais administrativos tem que se fundar no conceito de relação jurídica administrativa.⁷⁵

O art. 1º nº1 do ETAF tem em si contido uma cláusula geral que estabelece a competência dos tribunais administrativos e fiscais no âmbito de resolução de litígios, em que estejam em causa relações jurídicas administrativas. Para obtermos uma especificação das matérias que são da competência dos tribunais administrativos teremos de recorrer ao art. 4º nº1 do ETAF onde se encontra uma enumeração exemplificativa dos litígios incluídos e excluídos da jurisdição administrativa.⁷⁶

⁷³ As relações jurídicas administrativas são praticadas pelos órgãos da Administração pública ou equiparados, que atuam no âmbito materialmente administrativo. ALMEIDA, Mário Aroso de, O novo regime do processo nos tribunais administrativos, 4ª edição, Almedina, Pág. 57

⁷⁴ Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, Proc. nº 1021/16.7T8GRD.C1, relator António Domingos Pires Robalo, de 12.09.2017

⁷⁵ BERRANCE, Maria Eduarda Varzim, A tutela jurisdicional Ambiental – Uma tutela civil ou Administrativa?, Universidade do Minho

⁷⁶ Acórdão do Tribunal de Conflitos, Proc. nº 52/13-70, relator Conselheiro Dr. Santos Monteiro, de 21.01.2015

Assim sendo, os tribunais administrativos e fiscais exibem uma área de competência especializada com matérias próprias, ainda que em algumas temáticas se possa recorrer a outras jurisdições.⁷⁷

O âmbito da jurisdição administrativa deve ser analisada tendo em consideração as suas especificidades. A determinação da competência dos tribunais judiciais ou administrativos têm de ser examinada tendo por base o objeto do pedido.⁷⁸

Ora e tendo em consideração o previsto na alínea k) do nº 1 do art. 4º do ETAF verifica-se que na mesma se encontram previstas as situações em que existe, entre outros, lesão do bem jurídico ambiente, cometida por entidades públicas.

O critério que delimita o âmbito de jurisdição dos tribunais administrativos ou dos tribunais judiciais em matéria do ambiente, de acordo com a al. k) do nº 1 do ETAF será o seguinte: se se tratar da impugnação da validade de um ato, então é competente a jurisdição administrativa por outro lado, se se tratar da lesão de um bem jurídico, então já serão competentes os tribunais judiciais.⁷⁹

Esta alínea parece não fazer sentido dado que considera a jurisdição administrava competente quando se trata da impugnação da validade de um ato, mas já não se consideram aptos para julgamento os tribunais administrativos quando o objeto do litígio é a lesão a um bem jurídico. Se os tribunais administrativos são competentes e especializados para o julgamento das impugnações da validade de um ato deveriam também ser competentes para julgar ações onde seriam colocados em causa bens jurídicos.

Poderá entender-se que a alínea k) do nº 1 do art. 4º do ETAF constitui uma restrição ao previsto na CRP. Conforme acima verificámos a CRP concede, através do seu art. 212º nº3, que são competentes os tribunais administrativos e fiscais para o julgamento de questões relativas a relações jurídicas administrativas. Parece decorrer do artigo da Constituição que todos os litígios relativos a relações jurídicas administrativas serão julgados pelos tribunais administrativos. O art. 4º nº 1 al. k) parece contrariar isso mesmo, restringindo ao julgamento dos tribunais administrativos apenas algumas matérias.

⁷⁷ Acórdão do Tribunal Constitucional nº 372/94, Proc. nº 591/93, 2ª Secção, relator Conselheiro Bravo Serra, de 11.05.1994

⁷⁸ Acórdão do Tribunal dos Conflitos, Proc. nº 031/16, relator Manuel Augusto de Matos, de 30.03.2017

⁷⁹ AMADO, Carla Gomes, Tutela Contenciosa do Ambiente uma amostragem da jurisprudência nacional, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2019, Págs. 10 e 11

Tal poderá acontecer porque os tribunais administrativos não conseguem proceder ao julgamento das causas que lhes são apresentadas com a celeridade necessária. Assim, devemos questionar se faria sentido uma redação mais clara à alínea k) do n.º 1 do art. 4.º ou até mesmo suprimi-la, uma vez que a mesma é suscetível de várias interpretações. Tal facto tem gerado inúmeras devoluções de processos para a jurisdição comum, o que origina um uso de meios desnecessários e consequentemente um atraso significativo nos processos, o que poderia ser minimizado se a alínea fosse mais clara.

Outra questão pertinente é o facto da alínea k) do n.º 1 do art. 4.º do ETAF poder ser considerada inconstitucional dado que restringe o que resulta da Constituição. De facto a sua inconstitucionalidade não se verifica porque o previsto no art. 212.º n.º3 da CRP não estabelece uma reserva absoluta⁸⁰, estabelecendo apenas o núcleo essencial do âmbito da jurisdição administrativa.

6.3. Análise Jurisprudencial

Iniciaremos agora com a análise jurisprudencial no âmbito do direito do ambiente. O primeiro dos acórdãos a ter em consideração será o Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, Proc. n.º 143/17.1T8GRD.C1, Relator Inácio Monteiro de 15.11.2017. Neste acórdão é desde logo de notar, a clara remissão para a aplicação subsidiária do Regime Geral das Contraordenações às contraordenações ambientais. No acórdão é feita uma menção clara ao art. 2.º da Lei 50/2006 de 29 de agosto que estabelece que às contraordenações ambientais se aplica subsidiariamente o Regime Geral das Contraordenações (art. 51.º).

A matéria de facto do presente acórdão é em resumo, a seguinte: da descrição da infração resulta que o arguido descarregou telhas velhas e restos de cimento em local não licenciado ou autorizado para o efeito. Assim, negligenciou a obrigação de diligenciar pela preservação do ambiente e encaminhá-los para um operador de gestão de resíduos licenciado, o que constitui contraordenação grave.

⁸⁰ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 421/00, Proc. n.º 795/99, 3.ª Secção, relator Conselheiro Tavares da Costa, de 11.10.2000

No presente caso, a contraordenação é classificada muito grave e punível a título de negligência, de acordo com o disposto no art. 24º, nº4 al. a) , com coima de 10000 euros a 100000 euros.

Em abono do arguido foi tido em consideração, aquando da decisão do presente processo, que o mesmo procedeu ao depósito das telhas e restos de cimento para os reutilizar no arranjo de um caminho agrícola e que, logo que advertido pela GNR, procedeu ao encaminhamento dos materiais para o operador de gestão de resíduos, tendo pago o valor de 73 euros e 52 cêntimos.

Ora, no direito ambiental é importante não só a vertente sancionatória, mas também a vertente preventiva, como acima já enunciado. O direito do ambiente, pressupõe que exista uma educação para a preservação do ambiente ao invés da punição, quando o ambiente é irremediavelmente prejudicado. No entanto, e para que se desenvolva uma educação ambiental e uma alteração de comportamento enraizados, por vezes demonstra-se necessária uma tutela ambiental forte e punitiva.

No presente processo foi decidido pela aplicação da suspensão da execução de coima, visto que foram dados por preenchidos os requisitos da aplicação da mesma, de acordo com o previsto no art 20º-A nº1 da Lei nº 50/2006 de 29 de agosto. Um desses requisitos é que, seja aplicada uma sanção acessória que imponha medidas adequadas à prevenção de danos ambientais, seja reposta a situação anterior à infração e se minimizem os efeitos decorrentes da mesma.

Considerou o tribunal que se tratou de uma contraordenação muito grave e apesar do arguido, logo que advertido tenha procedido de imediato ao encaminhamento dos resíduos para operador a fim de serem tratados, decidiu condenar o mesmo a pagar o montante de 1000 euros, ficando suspensa a coima na parte restante de 4000 euros pelo prazo de 2 anos, nos termos do art. 20º-A nº1 e nº 4 da lei 50/2006 de 29/08, na redacção da lei 114/2015 de 28/08 não se aplicando a sanção acessória, prevista no art. 30º nº1 al. j) do mesmo diploma legal, por se encontrar cumprida.

No que se refere à questão da aplicação subsidiária do Regime Geral das Contraordenações às contraordenações ambientais, o Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, Proc. nº 1701/10.0TBLS.D.P3, Relator Maria do Carmo Silva Dias, de 22.05.2013 vai no mesmo sentido do acima referido.

No presente acórdão, o arguido despejou em zona composta por vegetação arbustiva, matéria proveniente de esgotos oriundos de fossa de habitação, sem tratamento ou

depuração, tendo cometido contraordenação, prevista no art. 81º nº3 al. u) do DL nº 226-A/2007.

Tal como no Acórdão que analisámos anteriormente, é possível neste perceber-se que na análise e decisão de aplicação de coima são tidas em consideração, além das disposições legais, as condicionantes como, a preservação do ambiente. Neste caso é ressalvada a necessidade de protecção e preservação dos recursos híbridos e a integridade biológica das águas que são depositadas no meio natural.

Neste sentido é proibida a rejeição de águas residuais e degradadas para o solo, sem que previamente tenham sido sujeitas a tratamento ou valorização que assegure o seu depuramento.

No presente caso, o arguido não fez nenhuma tentativa no sentido de contratar serviço de recolha e transporte das águas que provinham das fossas por entidade certificada, tendo-se limitado a introduzir as águas contaminadas no solo, sabendo que com isso cometia contraordenação e causaria danos irremediáveis ao ambiente. Estão sem dúvida, no presente processo, preenchidos os pressupostos de aplicação de coima e foi aplicada a mesma ao arguido.

No mesmo sentido foi o Acórdão da Relação do Porto, Proc. nº 1101/19.7Y2VNG.P1, relator Liliana de Páris Dias, de 08/01/2020, no qual era colocada em crise a questão da aplicação de contraordenação relativa ao ruído e se poderia ser considerada diminuída a ilicitude do facto e a culpa da arguida. No acórdão foi suscitada a questão de ter ou não sido causado efectivamente dano ambiental.⁸¹

Foi entendido que o ruído produzido era perfeitamente audível a um sábado de manhã e perturbador do descanso de residentes nas imediações do edifício onde decorreu a obra. Ruído esse que provocava um dano irremediável e que não podia ser punido de outra forma que não a aplicação de coima.

No Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, Proc. nº 1389/15.8PVZ.P1, relator Anabela Tenreiro, de 22.05.2019, mais uma vez é colocada em questão a matéria do ruído. Neste acórdão a matéria de facto consubstancia-se nos réus possuírem um posto

⁸¹ O dano ambiental vem definido, não só, mas também na Diretiva 2004/35/CE como: “Dano causado às espécies e habitats naturais protegidos, isto é, quaisquer danos com efeitos significativos adversos para a consecução ou a manutenção do estado de conservação favorável desses habitats ou espécies; dano causado à água, isto é, quaisquer danos que afetem adveira e significativamente o estado ecológico e/ou quantitativo e/ou potencial ecológico das águas em questão; e dano causado ao solo, isto é, qualquer contaminação do solo que crie um risco significativo de a saúde humana ser afetada adversamente devido à introdução direta ou indirecta, no solo ou à sua superfície, de substâncias.”

de lavagem de carros e que provocava ruídos incómodos aos moradores do seu prédio. Os recorrentes pretendiam que o tribunal condenasse os réus a absterem-se de exercer a sua actividade de lavagem de carros e que o dotassem de vedações por todos os lados, que impedissem a emissão de ruído.

Os direitos invocados pelas partes no presente acórdão têm consagração na Lei fundamental, tal como ao longo da presente dissertação temos vindo a explorar, mais concretamente na parte atinente ao direito ambiental, onde o recurso à Constituição é mais evidenciado.

As partes invocaram ter existido violação da integridade moral e física das pessoas (art. 25º nº1 da CRP), que deveriam ser reconhecidos os direitos à iniciativa económica privada, à propriedade privada (arts. 61º nº1, 62º e 66º nº1 da CRP) e o direito a um ambiente de vida humana, sadio e ecologicamente equilibrado.

A temática do ruído, como no anterior acórdão já foi salientado, é considerada uma questão que pode colocar em risco a qualidade de vida das pessoas e do ambiente em geral (tal como também decorre da lei de bases da política do ambiente, Lei nº 19/2014 de 14 de abril).

Conforme acima já explanado, todos têm direito ao ambiente e à qualidade de vida que consiste no direito de defesa contra qualquer agressão à esfera constitucional e internacionalmente protegida de cada cidadão, questão que é posta em evidência na Diretiva 2004/35/CE e no Tratado de Funcionamento da União Europeia.

Ora, tal foi transposto para a ordem jurídica portuguesa, designadamente, no art. 7º nº1 e 2 al. a) da Lei das Bases da Política do Ambiente em consonância com o art. 70º do Código Civil, através dos quais é reconhecido ao cidadão a tutela plena e efectiva dos direitos protegidos em matéria do ambiente, no qual se inclui o direito a pedir a cessação imediata da actividade causadora da ameaça ou dano ao ambiente, bem como a reposição da situação anterior e o pagamento de uma indemnização.

Assim, foi entendimento do tribunal que deveriam ser condenados os réus a dotar o sistema de lavagem de carros de vedações, com isolamento acústico e na sanção pecuniária compulsória do valor de 500 euros, por cada dia que passe desde o trânsito em julgado da sentença, em que continuassem a utilizar o sistema de lavagem nas condições actualmente existentes ou qualquer outra que produzisse ruído para o prédio dos autores.

Por fim iremos aqui apresentar o Acórdão do Tribunal da Relação de Évora, Proc. nº 1779/0TBCTX.E1, relator Ana Barata Brito, de 11.10.2011, que perspectiva uma junção das duas matérias que neste capítulo abordámos, a matéria da remissão do direito ambiental para o Regime Geral das Contraordenações e a matéria do direito do ambiente, direito em que se tem em atenção não só a vertente punitiva, mas também a vertente preventiva.

Ademais, do presente acórdão retiramos considerações importantes acerca dos ramos de direito: o direito ambiental, o direito contraordenacional, o direito administrativo e o direito penal, matérias chave da presente dissertação.

Neste acórdão é colocada a questão da distinção entre o direito das contraordenações e o direito penal e é feita menção ao Assento 1/2003, no qual se afirmava que a maioria dos operadores revelava dificuldades em entender o direito das contraordenações como sistema autónomo do direito penal.

No presente acórdão é taxativamente entendido que o processo contraordenacional tem natureza própria, com duas fases sucessivas. Uma primeira fase dirigida à investigação, instrução e aplicação da coima, da competência da autoridade administrativa, e neste sentido se aproximando do procedimento administrativo do tipo sancionatório. A segunda fase corresponde à impugnação contenciosa da decisão, com características de um processo jurisdicionalizado.

Foi no presente caso entendido que em nenhuma das duas fases foi violada qualquer disposição normativa, pelo que a entidade administrativa não tem os poderes do Ministério Público.

Para além disso, foi ainda salientado no presente acórdão, que a Lei nº 50/2006, Lei Quadro das Contraordenações Ambientais, visou estabelecer um quadro de referência que harmonizasse e desse coerência ao direito sancionatório, vigente no domínio do direito ambiental. Assumindo-se assim, como um regime geral paralelo ao decorrente do Decreto-Lei nº 433/82, estabelecendo uma classificação das contraordenações que o governo vem aplicando a múltiplas actividades de cariz ambiental.

Em suma, e tendo em atenção todos os acórdãos mencionados, temos duas questões como assentes: existe uma interligação umbilical entre o direito do ambiente e o direito das contraordenações. Ao primeiro são aplicadas subsidiariamente e directamente disposições do segundo. E no direito ambiental existe uma tramitação processual em muitos casos idêntica à do processo contraordenacional, com uma fase

administrativa, tramitada pela entidade administrativa e que segue um procedimento administrativo e uma fase judicial.

Além disso e no que à matéria respeitante ao ruído diz respeito, podemos questionar se a mesma não deveria ser julgada nos tribunais administrativos. O que resulta da alínea k) do nº 1 do art. 4º do ETAF é que compete aos tribunais administrativos o julgamento de questões que coloquem em causa e lesem bens, entre eles o ambiental.

Assim e conforme o acima exposto, tal não acontece dado os tribunais administrativos não terem ainda capacidade para julgar estas questões com a necessária celeridade. Como já referido, é meu entendimento que a alínea k) deverá ser sujeita a uma nova redação ou eliminada.

Resta questionar:

As leis existem, mas quem as aplica?

Conclusões

Respondendo à questão colocada acima: As leis existem, mas quem as aplica?

Irei começar por expor que quando iniciei esta viagem ao longo do direito das contraordenações e do âmbito da jurisdição pensei que iria optar por defender que as contraordenações deveriam ser julgadas em tribunais administrativos.

Para mim fazia todo o sentido que assim fosse, dado que o processo contraordenacional se inicia pela autoridade administrativa que o instrui e profere decisão. Ora, a impugnação dessa decisão (que se denomina recurso de impugnação da decisão da autoridade administrativa que aplica uma coima, previsto no art. 59º do RGCO, que é uma terminologia utilizada no Direito Administrativo), deveria também ela ser julgada por tribunais administrativos e fiscais que têm toda a sensibilidade e conhecimento para julgar litígios administrativos.

No entanto e ao longo da dissertação fui gradualmente mudando de opinião e percebendo que o direito das contraordenações poderá não ser um ramo de direito inteiramente autónomo.

O direito penal tem consagrados, tanto no Código Penal, como no Código do Processo Penal, princípios gerais, normas e procedimentos a seguir. Desta forma, o Regime Geral das Contraordenações tem em si também normas específicas de procedimento (tais como o art. 50º do RGCO) no entanto, no que atende a certas características do processo, remete para o Direito Penal.

Apesar de tudo isto, considero que sendo os tribunais judiciais habilitados para o julgamento de crimes, que constituem ilícitos de gravidade superior e (considerando a tese defendida por Figueiredo Dias) axiológico-socialmente relevantes, poderão não ter a sensibilidade jurídica para avaliar um procedimento que correu os seus termos na fase administrativa e conduziu à aplicação de uma coima. Poderá ser pelos tribunais desvalorizada a sanção pecuniária aplicada e conduzir ao deferimento da pretensão do arguido, ainda que o mesmo haja sido condenado em sede de procedimento administrativo.

No que à presente dissertação diz respeito e quanto à impugnação de decisões de aplicação de coima proferidas em sede de procedimento contraordenacional, Carla

Amado Gomes aceita que as mesmas se processem nos tribunais comuns, conforme resulta do disposto na al. l) do nº1 do art. 4º do ETAF.⁸²

No entanto, Carla Amado Gomes⁸³ concordaria com o julgamento das contraordenações no âmbito da jurisdição dos tribunais administrativos se os mesmos estivessem aptos a funcionar de forma célere e eficaz.

Ademais e no que à alínea k) do nº1 do art. 4º diz respeito e dado que a mesma leva a várias interpretações e restringe o que resulta do art. 212º nº3 da CRP, o que se propõe em relação à mesma é uma eliminação ou então uma redação mais concisa.

Face ao exposto, uma eventual solução seria a criação de uma especialização, dentro dos tribunais judiciais, para o julgamento de ilícitos contraordenacionais, por várias ideias de razão, designadamente, o facto de o procedimento contraordenacional apresentar grande similitude ao direito penal, os pressupostos e princípios aplicáveis serem os de direito penal, os tribunais administrativos não terem, ainda, a celeridade necessária para o julgamento dos processos, o conhecimento mais aprofundado para as matérias do processo contraordenacional e assim resultando numa análise mais apropriada. Evitar-se-ia a desvalorização dos processos de contraordenação, culminando em decisões mais adequadas. Com isto, todas as partes ficariam beneficiadas uma vez que existiria segurança jurídica na decisão final e celeridade na conclusão dos processos.

⁸² GOMES, Carla Amado, Introdução do Direito Ambiental, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2ª Edição, 2014, Pág. 219

⁸³ GOMES, Carla Amado, Introdução do Direito Ambiental, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2ª Edição, 2014, Pág. 219

Bibliografia

- SANTOS, Manuel Simas; SOUSA, Jorge Lopes de, *Contra-Ordenações Anotações ao Regime Geral*, Vislis Editores, 2ª Edição, Dezembro 2002
- COSTA, Mário Júlio de Almeida, *História do Direito Português*, 5ª Edição, Almedina, Janeiro de 2011
- AZEVEDO, Tiago de Lopes, *Da Subsidiariedade no Direito das Contra-Ordenações: Problemas, Críticas e Sugestões Práticas*, Coimbra Editora, 1ª Edição, Outubro 2011
- SILVA, Germano Marques, *Direito Penal Português – Introdução e Teoria da Lei Penal*, Universidade Católica Portuguesa, 2020
- FERREIRA, Manuel Cavaleiro de, *Direito Penal Português I*
- LEITE, Ferreira Inês, - *A autonomia do direito sancionatório administrativo, em especial, o direito contraordenacional* - , Centro de Estudos Judiciários, *Regime Geral das contraordenações e as contraordenações administrativas e fiscais*, setembro de 2015
- FONSECA, Isabel Celeste M., *Direito da Organização Administrativa*, Almedina, 2012
- SOUSA, Marcelo de, *Direito Administrativo Geral*, Tomo I, 3ª Edição, Dom Quixote
- MONTEIRO, Fernando Conde, *Direito Penal I*, Associação de Estudantes de Direito da Universidade do Minho, 2013
- OLIVEIRA, Andreia Sofia Pinto e MACCRORIE, Benedita, *Direitos Fundamentais*, Associação de Estudantes de Direito da Universidade do Minho, 2015
- ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de, *Comentário do Regime Geral das Contra-Ordenações à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, Universidade Católica Editora, Outubro 2011
- CARVALHO, Américo Taipa de, *Direito Penal, Parte Geral, Questões fundamentais, Teoria Geral do Crime*, 2ª Edição, Coimbra Editora
- FONSECA, Isabel Celeste M.; DANTAS, José Aventino Ferreira, *Sanções (contra-ordenacionais) administrativas e o âmbito da jurisdição administrativa: quando o coração quer mas a razão não deixa*.
- DANTAS, António Leones, *Regime geral das contraordenações e as contraordenações administrativas e fiscais*, CEJ, *O Despacho Liminar do Recurso da Impugnação no Processo das Contraordenações*.

- BARREIROS, José António, A reforma do Direito das Contraordenações, CEJ, Regime Jurídico das Contraordenações: Revisão, Sistematização e novas soluções
- SANTOS, Manuel Simas; LEAL-HENRIQUES, Manuel; SANTOS, João Simas, Noções de Processo Penal, 3º Edição, 2020
- PEREIRA, António Beça, Regime Geral das Contra-Ordenações e Coimas, Anotação ao Decreto-Lei nº 433/82, de 27 de outubro, 12ª Edição, Almedina, 2019
- BRANDÃO, Nuno, Crimes e contra-ordenações: da cisão à convergência material, 1ª Edição, Almedina, Janeiro 2016
- GOMES, Carla Amado, Risco e Modificação do Ato Autorizativo Concretizador de deveres de protecção do Ambiente, Dissertação de Doutoramento, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2007
- DIAS, José Eduardo Figueiredo, Direito Constitucional e Administrativo do Ambiente, 2ª Edição, Cadernos CEDOUA, Almedina
- CRUZ, José Neves; CARDOSO, Carla; LEITE, André Lamas; FARIA, Rita, Infrações Económicas e Financeiras – Estudos de Criminologia e Direito, Coimbra Editora, 1ª Edição, outubro 2013, artigo de COUTINHO, Juliana Ferraz, ANTUNES, Luís Filipe Colaço, Tutela do ambiente e heterointegração da norma penal
- BERRANCE, Maria Eduarda Varzim, A tutela jurisdicional Ambiental – Uma tutela civil ou Administrativa?, Universidade do Minho
- GOMES, Carla Amado, Introdução do Direito do Ambiente, 2ª Edição, Associação Académica da Universidade de Lisboa, 2014
- CANOTILHO, J.J. Gomes, Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 7ª Edição, Almedina, Pág. 396.
- GOMES, Carla Amado, Estudos em homenagem a Miguel Galvão Teles, Volume I, Almedina, 2012
- CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital, Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol. II, 4ª Edição, Agosto 2010
- MARTINS, Licínio Lopes, Âmbito da jurisdição administrativa no Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais revisto, Cadernos de Justiça Administrativa, CEJUR, nº 106
- RAPOSO, João, Contencioso contraordenacional e revisão do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Cadernos de Justiça Administrativa, CEJUR, nº 113

- PEREIRA, Vasco da Silva, Direito Sancionatório das Autoridades Reguladoras, Breve Nota sobre Direito Sancionatório do ambiente, Coimbra Editora, 2009
- DIAS, Jorge de Figueiredo, Direito Penal, Parte Geral, Tomo I, Questões Fundamentais, A doutrina geral do crime, 2ª Edição, Coimbra Editora
- AMARAL, Diogo Freitas do, Curso de Direito Administrativo, Volume II, Setembro de 2009, Almedina
- PINTO, Eliana de Almeida, SILVA, Isabel, COSTA, Jorge, Código do Procedimento Administrativo comentado, maio 2018, Quid Juris
- AMADO, Carla Gomes, Tutela Contenciosa do Ambiente uma amostragem da jurisprudência nacional, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2019
- ALMEIDA, Mário Aroso de, O novo regime do processo nos tribunais administrativos, 4ª edição, Almedina

Jurisprudência

- Acórdão do Supremo Tribunal da Justiça nº 3/2019, publicado no Diário da República nº 124/2019, Série I de 2019-07-02, <http://www.dgsi.pt/>, consultado a 3 de abril de 2020
- Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 09/03/2016, Relator Jorge Langweg, <http://www.dgsi.pt/>, consultado a 19 de dezembro de 2019
- Acórdão do Tribunal Constitucional nº 19/2011, <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>, consultado a 19 de dezembro de 2019
- Acórdão Öztürk c. Alemanha, <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=applicants/por&c>, consultado a 10 de dezembro de 2019
- Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, Proc. nº 143/17.1T8GRD.C1, Relator Inácio Monteiro de 15.11.2017, <http://www.dgsi.pt/>, consultado a 20 de abril de 2020
- Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, Proc. nº 1701/10.0TBLSD.P3, Relator Maria do Carmo Silva Dias, de 22.05.2013, <http://www.dgsi.pt/>, consultado a 20 de abril de 2020
- Acórdão da Relação do Porto, Proc. nº 1101/19.7Y2VNG.P1, relator Liliana de Páris Dias, de 08/01/2020, <http://www.dgsi.pt/>, consultado a 20 de abril de 2020
- Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, Proc. nº 1389/15.8PVZ.P1, relator Anabela Tenreiro, de 22.05.2019, <http://www.dgsi.pt/>, consultado a 20 de abril de 2020
- Acórdão do Tribunal da Relação de Évora, Proc. nº 1779/0TBCTX.E1, relator Ana Barata Brito, de 11.10.2011, <http://www.dgsi.pt/> consultado a 10 de janeiro de 2021
- Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 12.03.2009, Proc. nº 07P1769, <http://www.dgsi.pt/>, consultado a 5 de janeiro de 2021
- Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça nº 6/2018, Diário da República nº 219/2018, Serie I, 14.11.2018, consultado a 20 de abril de 2020
- Acórdão do Tribunal Constitucional nº 158/92, Proc. nº 103/91, 1ª Secção, relator Conselheiro Monteiro Diniz, <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>, consultado a 20 de dezembro de 2019

- Acórdão do Tribunal Constitucional nº 527/95, Proc. nº 152/95, Plenário, relator Conselheiro Vítor Nunes de Almeida, <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>, consultado a 21 de dezembro de 2019
- Acórdão do Tribunal Constitucional nº 244/99, Proc. nº 234/97, 2ª Secção, relatora Maria dos Prazeres Pizarro Beleza, <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>, consultado a 21 de dezembro de 2019
- Acórdão do Tribunal Constitucional nº 43/2004, Proc. nº 519/2003, 2ª Secção, relatora Conselheira Maria Fernanda Palma, <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>, consultado a 22 de dezembro de 2019
- Acórdão do Tribunal Constitucional nº 461/2011, Proc. nº 366/11, 2ª secção, relatora Conselheira Catarina Sarmiento e Castro, <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>, consultado a 22 de dezembro de 2019
- Acórdão do Tribunal Constitucional nº 211/2007, Proc. nº 430/02, 3ª Secção, relator Conselheiro Vítor Gomes, <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>, consultado a 2 de setembro de 2021
- Acórdão do Tribunal Constitucional nº 19/2011, Proc. nº 489/10, 3ª Secção, relatora Conselheira Ana Maria Guerra Martins, <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>, consultado a 15 de dezembro de 2019
- Acórdão do Tribunal Constitucional nº 344/93, Proc. nº 96/92, 1ª Secção, relator Conselheiro Monteiro Diniz, <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>, consultado a 4 de abril de 2021
- Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça nº 6/2018, Diário da República nº 219/2018, Série I, de 14.11.2018, <https://dre.pt/web/guest/home/-/dre/116967080/details/maximized>, consultado a 10 de agosto de 2021

- Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, Proc. nº 1021/16.7T8GRD.C1, relator António Domingos Pires Robalo, de 12.09.2017, <http://www.dgsi.pt/>, consultado a 5 de setembro de 2021

- Acórdão do Tribunal de Conflitos, Proc. nº 52/13-70, relator Conselheiro Dr. Santos Monteiro, de 21.01.2015, <http://www.dre.pt/>, consultado a 5 de setembro de 2021

- Acórdão do Tribunal Constitucional nº 372/94, Proc. nº 591/93, 2ª Secção, relator Conselheiro Bravo Serra, de 11.05.1994, <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>, consultado a 5 de setembro de 2021

- Acórdão do Tribunal dos Conflitos, Proc. nº 031/16, relator Manuel Augusto de Matos, de 30.03.2017, <http://www.dgsi.pt/>, consultado a 5 de setembro de 2021

- Acórdão do Tribunal Constitucional nº 421/00, Proc. nº 795/99, 3ª Secção, relator Conselheiro Tavares da Costa, de 11.10.2000, <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>, consultado a 6 de setembro de 2021