

# AS CONTRA-ORDENAÇÕES AMBIENTAIS NO QUADRO DA LEI 50/2006, DE 29 DE AGOSTO: CONSIDERAÇÕES GERAIS E OBSERVAÇÕES TÓPICAS\*

Carla Amado Gomes<sup>†</sup>

Sumário: 0. Que tutela sancionatória para o Ambiente? 1. A indiferença constitucional perante a tutela sancionatória repressiva no domínio ambiental; 2. As razões da Lei 50/2006, de 29 de Agosto, alterada e republicada pela Lei 89/2009, de 31 de Agosto; 3. A articulação entre a Lei 50/2006 e o DL 147/2008, de 29 de Julho, sobre prevenção e reparação do dano ecológico; 4. Os paradoxos da jurisdição; 5. Brevemente sobre o procedimento contraordenacional: tramitação(ões); 6. Observações tópicas



0. Enquanto bem jurídico impessoal e, na sua vertente de bem colectivo, apatrimonial e sem vítima, o ambiente começou por ser visto como um fraco candidato à tutela penal<sup>1</sup>. Deve

---

\* Na génese deste texto esteve a aula ministrada pela autora no Curso de Mestrado de Direito Administrativo da Escola de Direito da Universidade do Minho, no ano lectivo de 2011/2012, a convite da coordenadora do Mestrado Doutora Isabel Celeste Fonseca, a quem agradeço a lembrança.

A versão que ora se publica e que se oferece a estes *Estudos* recebeu os valiosos contributos do Dr. José Eduardo Figueiredo Dias, a quem também agradeço a paciência da leitura e a qualidade das benfeitorias sugeridas. Erros e omissões são exclusivamente de minha responsabilidade.

<sup>†</sup> Professora Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Professora Convidada da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

<sup>1</sup> Com a excepção de Itália onde, em 1976, foi publicada a *leggi Merli* (Lei 318/76,

sublinhar-se a novidade da preocupação de tutela deste bem, comparativamente com outros como a vida, a propriedade, a honra – novidade que, por força do princípio da intervenção mínima que pontua este domínio (cfr. os artigos 29º e 18º/2 da Constituição da República Portuguesa = CRP), levou a duvidar da legitimidade da tutela por esta via.

No entanto, o ambiente foi-se impondo como grandeza social, metaindividual e transgeracional, facto que veio justificar a opção pela tutela penal. Esta, todavia, desde logo pela novidade (a qual deve impedir o legislador de impor penas demasiado pesadas a condutas que levam tempo a entranhar-se nos hábitos quotidianos), deve restringir-se aos casos mais graves, de ofensas manifestamente reveladoras de indiferença aos novos valores cujo respeito se pretende promover – ou seja e na terminologia jurídico-penal, de acordo com um princípio de intervenção mínima.

A tutela penal define-se pela cominação das mais restritivas sanções ao dispor do Direito e dos seus aplicadores, *maxime* pelas penas privativas de liberdade – tal penosidade distingue-a de outras vias, embora a pena se possa volver em multa<sup>2</sup>. Ora, depois de ser aceite que o bem jurídico ambiente tem dignidade para ser penalmente tutelado, a questão que se coloca é a de saber se a tutela penal cumpre eficazmente o desígnio a que se propõe.

Pontos débeis como a (im)possibilidade de incriminação

---

de 10 de Maio), a qual dava protagonismo às sanções penais na tutela sancionatória ambiental, no que traduziu uma opção legislativa rapidamente ultrapassada — cfr. Mauro CATENACCI, *Appunti sulle tecniche «incrociate» di tutela nel diritto penale dell'ambiente: l. 10.5.1976, n. 319, c.d. legge Merli, in Rivista trimestrale di diritto*, 1990/2-3, pp. 395 segs.

<sup>2</sup> Marcelo MADUREIRA PRATES (*Sanção administrativa geral: anatomia e autonomia*, Coimbra, 2005, p. 139) observa, no entanto e certamente que, em bom rigor, tal particularidade não decorre tanto da diferenciação material e essencial entre valores merecedores de tutela penal e outros que a não alcancem, como de um *princípio de reserva de juiz*, órgão a quem está constitucionalmente entregue a cominação de tal sanção (cfr o artigo 27º/2 da CRP).

penal de pessoas colectivas, afinal, os grandes poluidores (recorde-se a alteração ao Código Penal, de 2006, que introduziu no artigo 11º a possibilidade de imputação penal a pessoas colectivas<sup>3</sup>) ou o receio de desproporcionalidade da punição por insensibilidade da população, foram sendo progressivamente ultrapassados (o decurso do tempo vai contribuindo para gerar maior sensibilidade aos novos valores). Todavia, outros aspectos como a complexidade (com intenso recurso a ciências extrajurídicas para a integração de múltiplos elementos do tipo); a dependência do Direito Administrativo, construindo os tipos a partir da desobediência aos parâmetros de imposições administrativas, *maxime* actos autorizativos (o que, pelo mínimo, tendencialmente deixa de fora do alcance da punição penal as situações de clandestinidade, mais graves porque incontroladas *ab initio*<sup>4</sup>; pelo máximo, faz depender o preenchimento do tipo da verificação de desobediência a ordens/instruções administrativas)<sup>5</sup>; a morosidade de um processo que deve assegurar todas as garantias de defesa aos arguidos, todos estes pontos, enfim, continuam a entorpecer a tutela penal.

De facto, o Ambiente não pode contar apenas com a tutela sancionatória penal — mesmo porque ela deve ser

---

<sup>3</sup> Sobre o sentido desta norma, veja-se Augusto SILVA DIAS, *Ramos emergentes do Direito Penal relacionados com a protecção do futuro*, Coimbra, 2008, pp. 112 segs.

<sup>4</sup> Sobre a dependência (e subalternização) do Direito Penal em face do Direito Administrativo, a propósito do crime de poluição tipificado no artigo 279º do Código Penal, veja-se Paulo de SOUSA MENDES, *Vale a pena o direito penal do ambiente?*, Lisboa, 2000, pp. 94 segs (sublinhe-se a anterioridade em face da reforma de 2006). Mais sinteticamente e em geral, Germano MARQUES DA SILVA, *Tutela penal do ambiente (Ensaio introdutório)*, in *Textos de Direito do Ambiente*, Porto, 2003, pp. 9 segs, e Maria Fernanda PALMA, *Acerca do estado actual do Direito Penal do Ambiente*, in *O Direito*, 2004/I, pp. 77 segs.

<sup>5</sup> José Danilo TAVARES LOBATO, *Princípio da subsidiariedade...*, p. 105, enuncia uma questão interessante, que se prende com esta acessoriedade, envolvendo a validade do acto autorizativo. Na verdade, se o ilícito se forma a partir da contrariedade da conduta com uma autorização, se esta for nula, não há ilícito — ao contrário do que se passa quando esta for anulável.

reservada às ofensas mais graves. Constituindo o Direito do Ambiente um ramo voltado para a protecção da integridade dos componentes ambientais naturais (no sentido do artigo 6º da Lei 11/87, de 7 de Abril, Lei de Bases do Ambiente =LBA), pauta-se por um *princípio de proibição sob reserva de permissão*, a fim de evitar impactos intoleráveis que possam redundar em danos ecológicos. Daí que a intervenção administrativa autorizativa — e todos os seus “derivativos” de fiscalização e sancionamento de infracções — surja como inevitável na regulação dos comportamentos neste domínio e, conseqüentemente, a Administração deva ter ao seu dispor mecanismos de *enforcement* das prescrições não cumpridas. Trata-se aí do poder sancionatório administrativo geral, não necessariamente de carácter contraordenacional, sublinhe-se<sup>6</sup>.

A tutela contraordenacional traduz uma realidade essencialmente pecuniária — sem coima, não há tutela contraordenacional. Ora, a tutela sancionatória administrativa é independente desta, na medida em que se exprime através de medidas restritivas que penalizam o incumprimento de comportamentos antijurídicos do particular, nomeadamente incumprimento de deveres que resultam de normas de regulação administrativa ou de actos autorizativos. Trata-se de medidas inibitórias do gozo do direito ou da autorização, que se materializam em actuações materiais como selagem ou apreensão de equipamentos, ou suspensão e revogação de autorizações<sup>7</sup>.

O respeito que o Código do Procedimento Administrativo (=CPA) tem aos actos constitutivos de direitos impediu-o de

---

<sup>6</sup> Sobre o poder sancionatório administrativo geral, veja-se Marcelo MADUREIRA PRATES, *Sanção administrativa geral:..., cit.*, pp. 51 segs (para a caracterização da figura da sanção administrativa geral), e 167 segs (para a distinção entre sanção administrativa geral e medidas administrativas desfavoráveis).

<sup>7</sup> Sobre esta modalidade de tutela sancionatória ambiental, Fabio SAIITA, *Le sanzioni amministrative nel Codice dell'Ambiente: profili sistematici e riflessioni critiche*, in *RGd'A*, 2009/1, pp. 41 segs, 53.

prever a figura da revogação-sanção e outras afins – mesmo quando admite a introdução de cláusulas acessórias, abrindo a porta a actos modais (cfr. o artigo 121º do CPA). Na falta de cláusula geral, só a expressa previsão pode veicular a utilização do poder sancionatório – poucas leis ambientais o fazem (v.g., um exemplo no artigo 69º/4 da Lei 58/2005, de 29 de Dezembro).

Poderia esta via bastar-se como alternativa à tutela penal do ambiente, quando visar reprimir comportamentos menos gravosos mas ainda assim ofensivos da legalidade ambiental? A resposta deve ser *negativa* porque aplicar *só* medidas administrativas, jurídicas/materiais que inviabilizem, temporária ou definitivamente o exercício da actividade ilícita pode ser excessivo: reprimir a violação de deveres procedimentais (falta/atraso na prestação de informações; recusa de entrada de inspectores nas instalações) com a suspensão de actividade iria provocar um prejuízo social muito superior ao dano provocado (atentando contra o princípio da proporcionalidade na vertente da proibição do excesso)<sup>8</sup>.

A pergunta seguinte é, naturalmente, se poderia a protecção do ambiente bastar-se com a tutela infrapenal contraordenacional. A resposta é novamente *negativa*, agora utilizando o argumento da proporcionalidade na vertente da proibição do défice: pense-se nas grandes empresas e na tendência para internalizar o custo da coima sofrida como mais um custo de produção. Este problema coloca-se com coimas de valores relativamente baixos mas, em contrapartida, coimas demasiado pesadas podem surtir o mesmo efeito que uma

---

<sup>8</sup> Em França, é o Presidente da Câmara (*Préfet*) que detém competência para aplicar sanções administrativas como a suspensão de laboração por razões ambientais. No entanto, a lei prevê que a aplicação dessa sanção implique, para o responsável máximo da empresa, o dever de assegurar os salários dos trabalhadores durante o período de suspensão — Claire DUPONT e Nathy BASS-MASSON, *Sanzioni amministrative e penali in caso di violazioni ambientali: il sistema francese*, in *RGd'A*, 2008/1, pp. 77 segs, 84.

ordem de suspensão ou de encerramento, na medida em que exauram a capacidade financeira da empresa.

A via complementar mais acertada parece, assim, ser a da tutela contraordenacional, associada à tutela administrativa geral através das sanções acessórias. Em muitas situações, a mera aplicação da coima traduziria uma quase impunidade do infractor, mas a utilização de sanção acessória de suspensão ou encerramento por um ano seria desequilibrada, na ponderação global de interesses em causa. Na terminologia de SAITTA, a “receita” mais adequada para dissuadir os infractores ambientais é a das sanções aflitivas (por oposição a repristinatórias, equivalentes à responsabilidade civil), que se desdobram em interditivas e pecuniárias – alternada ou cumulativamente<sup>9</sup>. Esta combinação permite adequar a medida da pena à medida da falta e às características do próprio infractor.

A via (mista) contraordenacional conta ainda com a vantagem da celeridade (por se tratar de um procedimento puramente administrativo – mas a coima é, em regra, judicialmente impugnável, o que, na prática, distorce este argumento); da possibilidade de aplicação a pessoas colectivas (a extensão desta possibilidade no Direito Penal retirou-lhe a originalidade, mas não a eficácia e abrangência); da equiparação – não equivalência, note-se — das garantias de defesa do processo penal (desde logo, por injunção constitucional: 32º/10 da CRP); da maior apetência das autoridades administrativas com competência de fiscalização para lidar com a realidade tecnicamente complexa das infracções ambientais.

Cumpre observar, todavia, que do ponto de vista sancionatório ambas as vias, penal e contraordenacional, se revelam necessárias para assegurar quer a prevenção geral e especial, quer a repressão das infracções ao ambiente. Elas

---

<sup>9</sup> Fabio SAITTA, *Le sanzioni...*, p. 45.

devem ser vistas como complementares na medida em que às mais graves deverá corresponder a tutela penal e às menos graves a contraordenacional, sendo certo que a primeira terá sempre como pressuposto um dano ecológico mas a segunda não necessariamente.

É esta, de resto, a grande mais-valia do direito sancionatório administrativo e, concretamente, do direito contraordenacional: *permite aplicar sanções pelo mero incumprimento de deveres legais de protecção*, prescindindo do dano. Nessa medida, a sua vertente preventiva especial (pois prevenção geral tem inquestionavelmente, bem como e por maioria de razão, o Direito penal) constitui um aliado do principal desígnio na protecção do ambiente: a prevenção do dano.

A complementaridade entre as duas vias — logo, coexistência de crimes e contra-ordenações, de penas e coimas — implica, assinala-se, coerência nas molduras penais. À primeira vista, tal coerência é impossível, na medida em que se trata de duas modalidades de penalização que envolvem diferentes instrumentos: coima e pena de prisão. Todavia, como a prisão pode ser remível por multa (cfr. o artigo 278º/2 do Código Penal: crime de dano contra a natureza, com dolo = 240 dias de multa x o valor máximo: 500,00/dia<sup>10</sup>), há que compatibilizar os valores, sob pena de o mesmo facto ser *mais* severamente punido no plano contraordenacional do que no penal.

Ora, compulsando o valor máximo de coima a aplicar a pessoa colectiva que tenha praticado uma contra-ordenação ambiental muito grave com dolo, constata-se que este valor (após a revisão da Lei 50/2006, em 2009<sup>11</sup>) é de 2.500.000,00 euros. A multa mais alta dos crimes ecológicos inscritos no

---

<sup>10</sup> Nos termos do artigo 47º/2 do Código Penal, a multa pode oscilar entre 5,00 e 500,00 euros/dia.

<sup>11</sup> Pela Lei 89/2009, de 31 de Agosto

Código Penal é de 600 dias (v.g., artigo 279º/1, crime de poluição), ou seja, de 300.000,00 euros... O desfasamento é notório, mesmo se reconhecermos que a pena de multa vem sempre em alternativa à prisão, arriscando a inconstitucionalidade por violação do princípio da proporcionalidade<sup>12</sup>.

Uma outra zona de coerência deveria ser a da possibilidade de substituição de coimas por dias de trabalho. Se essa possibilidade é admitida no Direito mais agressivo, relativamente às multas (cfr. o artigo 48º/1 do Código Penal), a requerimento do condenado, por maioria de razão o deveria ser no âmbito do contraordenacional ambiental — aqui, em alternativa à liquidação da coima, total ou parcial e para pessoas singulares — dada a vertente pedagógica que reveste. A lei brasileira dos crimes ambientais (Lei 9.605, de 12 de Fevereiro de 1998) prevê expressamente esta hipótese, no âmbito das chamadas “penas restritivas de direitos”, quando a ofensa seja cometida com negligência ou a moldura penal seja inferior a 4 anos, e as circunstâncias do crime e do condenado levam a crer que o trabalho a favor da comunidade constituirá forma suficiente de interiorização da reprovação social e prevenção de reincidência<sup>13</sup>.

“A prestação de serviços à comunidade consiste na atribuição ao condenado de tarefas gratuitas junto a parques e jardins públicos e unidades de conservação, e, no caso de dano da coisa particular, pública ou tombada, na restauração desta, se possível”, dispõe o artigo 9º da Lei 9.605. Note-se que esta possibilidade, a admitir-se, deve ser destrinchada da obrigação de reconstituição *in natura* ou por equivalente, a suportar pelo condenado.

É certo que estamos aqui perante uma vertente

---

<sup>12</sup> Cfr. a reflexão de Carlos Adérito TEIXEIRA, *O Direito de mera ordenação social...*, pp. 37-40.

<sup>13</sup> Cfr. os artigos 8º I e 7º I e II da Lei 9.605, de 12 de Fevereiro de 1998.

sancionatória que envolve a conformação de prestação *de facere*, ou seja, restrição da liberdade de movimentos, dimensão que é estranha à tutela contraordenacional, com incidência essencialmente patrimonial. Porém, se invocarmos a coerência, a proporcionalidade e a pedagogia que esta sanção promove, se pensarmos em que a iniciativa da sua adopção cabe ao seu destinatário, e se considerarmos ainda que a lei das contra-ordenações é aprovada por lei parlamentar, a sua admissibilidade impõe-se<sup>14</sup>.

Em suma: a tutela sancionatória ambiental deve ser promovida quer no plano penal (para as infracções mais graves), quer no plano contraordenacional (para os ilícitos menos graves). São complementares, não auto-excludentes.

1. Curiosamente, a Constituição portuguesa não estatui nem sobre a tutela penal, nem sobre a tutela contraordenacional do ambiente, o que deixaria o legislador ordinário entregue a uma total discricionariedade<sup>15</sup>. E, na verdade, até 1987 assim foi, pois só a LBA veio lançar os reptos necessários à adopção destes dois tipos de tutela, marcando desde logo o protagonismo do ilícito de mera ordenação social ou, o que é dizer o mesmo, estabelecendo a coima como a sanção-regra no ilícito ambiental. Os artigos 46º e 47º da LBA reportam-se aos crimes ambientais e às contra-ordenações, respectivamente, surgindo os crimes ecológicos na revisão do Código Penal de 1995 e as contra-ordenações emergindo com legislação sectorial, emanada sobretudo a partir de 1990 (regime da avaliação de impacto ambiental; da licença ambiental; da

---

<sup>14</sup> Note-se que a Lei 50/2006 não contempla esta possibilidade.

<sup>15</sup> Diferentemente no Direito espanhol (artigo 48/3 da Constituição de 1978: “Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la Ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado”) ou brasileiro (artigo 225, §3º, da Constituição de 1988: “As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”).

protecção da natureza; da qualidade do ar...).

A margem de manobra do legislador ficou ainda mais reduzida após a entrada em vigor da directiva 2008/99/CE, do Parlamento e do Conselho, de 19 de Novembro, sobre protecção penal do ambiente<sup>16</sup>. A União Europeia já de há alguns anos vinha tentando implementar a incriminação de infracções à legislação ambiental, tendo propendido para a via penal por quatro razões:

- o facto de o Direito Penal traduzir uma reprovação social mais intensa do que as sanções administrativas, que deve corresponder ao estágio de protecção actual que a União pretende ver implementado, após 40 anos de desenvolvimento de uma política ambiental (desde a Conferência de Paris, de 1972);

- a circunstância de os infractores, sobretudo as empresas, nem sempre terem meios financeiros para suportar o pagamento das coimas, saindo impunes;

- a intensidade da cooperação penal entre Estados-membros é mais acentuada do que a administrativa, pelo que a garantia de efectividade no combate à criminalidade ambiental de efeitos transnacionais é maior;

- o processo penal garante uma maior imparcialidade, porque a entidade que julga não tem qualquer interesse nem qualquer intervenção na aferição da infracção<sup>17</sup>.

Diga-se, de resto, que o Tribunal de Justiça da União Europeia, mesmo antes da primeira tentativa de harmonização da tutela penal ambiental, através da decisão-quadro 2003/80/JAI, de 27 de Janeiro de 2003, por si anulada

---

<sup>16</sup> Sobre os antecedentes da directiva, Anna KARAMAT, *La politica dell'Unione Europe in relazione alle sanzioni ambientali. Proposte per una direttiva sulla tutela dell'ambiente attraverso il diritto penale*, in *RGd'A*, 2008/1, pp. 7 segs. Veja-se ainda o documento *Studies on environmental crime in the European Union*, disponível em [http://ec.europa.eu/environment/legal/crime/studies\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/legal/crime/studies_en.htm)

<sup>17</sup> Fabio SAITTA, *Le sanzioni...*, pp. 54/55.

(Acórdão de 13 de Setembro de 2005, proc. C-176/03)<sup>18</sup>, já tivera ocasião de afirmar, no caso *Galloti e outros* (Casos C-58/95 e outros, de 12 de Setembro de 1996) que, ainda que as directivas contendo regimes de protecção sectorial do ambiente (no caso, tratamento de resíduos) não prescrevessem meios de tutela penal, deveria entender-se que a poderiam implementar, desde que tal índice de protecção não provocasse disparidades no plano interno. Nos termos do considerando 18 desta decisão, o Tribunal do Luxemburgo afirmou que

*“Deve, pois, responder-se que os artigos 5.º e 189.º, terceiro parágrafo, do Tratado devem ser interpretados no sentido de não proibirem um Estado-Membro de recorrer a sanções penais para garantir utilmente o cumprimento das obrigações previstas na Directiva 91/156, na condição de tais sanções serem análogas às aplicáveis às violações do direito nacional de natureza e importância semelhantes e de, em todo o caso, terem um carácter efectivo, proporcionado e dissuasivo”.*

O fundamento da tutela contraordenacional ambiental e, em concreto, da Lei 50/2006, não radica, pois, na Lei Fundamental, antes encontrando os seus alicerces no artigo 47º da LBA.

2. A Lei 50/2006, de 29 de Agosto (= LQCOA) teve origem na proposta de lei 20/X, do XVII Governo Constitucional<sup>19</sup>. Sobre esta Lei, escreveu António SEQUEIRA

---

<sup>18</sup> Sobre este controverso aresto, veja-se o nosso comentário e doutrina aí citada em *Jurisprudência dirigente ou vinculação à Constituição? Pensamentos avulsos sobre o Acórdão do TJCE de 13 de Setembro de 2005*, in *RMP*, nº 107, 2006, pp. 213 segs.

<sup>19</sup> O procedimento conducente à aprovação desta Proposta de Lei pode ser acompanhado através da consulta:

- do Relatório, conclusões e parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, de 28 de Setembro de 2005— in *DAR II*, A, nº 54/X/1, de 1 de Outubro de 2005, pp. 19/22 (disponível em [http://app.parlamento.pt/DARPages/DAR\\_FS.aspx?Tipo=DAR+II+s%3a9rie+A](http://app.parlamento.pt/DARPages/DAR_FS.aspx?Tipo=DAR+II+s%3a9rie+A)

RIBEIRO que “teve uma história não linear, ainda não conhecida totalmente, onde desde mudanças de Ministro do

---

&tp=A&Numero=54&Legislatura=X&SessaoLegislativa=1&Data=2005-10-01&Paginas=19%3b20%3b21%3b22&PagIni=0&PagFim=0&Observacoes=&Suplemento=&PagActual=0&PagGrupoActual=0&TipoLink=0&pagFinalDiarioSupl=&idpag=308289&idint=&iddeb=&idact=);

- Relatório, conclusões e parecer da Comissão de Poder Local, Ambiente e Ordenamento do Território, de 3 de Janeiro de 2006 — *in DAR*, II, A, nº 73/X/1, de 7 de Janeiro de 2006 (disponível em [- Debate na generalidade — \*in DAR\*, I, nº 73/X/1, de 6 de Janeiro de 2006, pp. 3475/3486 \(disponível em \[- Votação na generalidade — \\*in DAR\\*, I, nº 73/X/1, de 6 de Janeiro de 2006, pp. 3498/3498, \\(disponível em \\[- Relatório e texto final da Comissão de Poder Local, Ambiente e Ordenamento do Território, de 4 de Julho de 2006 — \\\*in DAR\\\*, II, A, nº128/X/1, de 15 de Julho de 2006, pp. 93/108 \\\(disponível em \\\[- Votação final global, em 20 de Julho de 2006 — \\\\*in DAR\\\\*, I, nº 147/X/1, de 21 de Julho de 2006, pp. 6830/6830 \\\\(disponível em\\\]\\\(http://app.parlamento.pt/DARPages/DAR\\\_FS.aspx?Tipo=DAR+II+s%c3%a9rie+A&tp=A&Numero=128&Legislatura=X&SessaoLegislativa=1&Data=2006-07-15&Paginas=93-108&PagIni=0&PagFim=0&Observacoes=Relat%c3%b3rio+e+texto+final&Suplemento=&PagActual=0&pagFinalDiarioSupl=&idpag=360867&idint=&idact=&iddeb=\\\);</a></p></div><div data-bbox=\\\)\\]\\(http://app.parlamento.pt/DARPages/DAR\\_FS.aspx?Tipo=DAR+I+s%c3%a9rie&tp=D&Numero=73&Legislatura=X&SessaoLegislativa=1&Data=2006-01-06&Paginas=3498-3498&PagIni=0&PagFim=0&Observacoes=&Suplemento=&PagActual=0&pagFinalDiarioSupl=&idpag=322454&idint=&idact=&iddeb=\\);</a></p></div><div data-bbox=\\)\]\(http://app.parlamento.pt/DARPages/DAR\_FS.aspx?Tipo=DAR+I+s%c3%a9rie&tp=D&Numero=73&Legislatura=X&SessaoLegislativa=1&Data=2006-01-06&Paginas=3475-3486&PagIni=0&PagFim=0&Observacoes=&Suplemento=&PagActual=0&pagFinalDiarioSupl=&idpag=322451&idint=&idact=&iddeb=\);</a></p></div><div data-bbox=\)](http://app.parlamento.pt/DARPages/DAR_FS.aspx?Tipo=DAR+II+s%c3%a9rie+A&tp=A&Numero=73&Legislatura=X&SessaoLegislativa=1&Data=2006-01-07&Paginas=8-12&PagIni=0&PagFim=0&Observacoes=&Suplemento=&PagActual=0&pagFinalDiarioSupl=&idpag=323650&idint=&idact=&iddeb=);</a></p></div><div data-bbox=)

Ambiente, queda do Governo, a alterações unilaterais do texto proposto e introdução de um capítulo fora do objecto da mesma, tudo aconteceu”<sup>20</sup>. Apesar de “tudo”, acabou por ser aprovada por unanimidade.

Como se afirmou durante o debate na generalidade e nos pareceres das Comissões Parlamentares que precederam a aprovação da LQCOA, o motivo principal de elaboração de um regime das contra-ordenações ambientais residia na necessidade de unificação das múltiplas previsões pulverizadas pela miríade de diplomas sectoriais, acompanhadas da remissão para categorias de contra-ordenações específicas, que a lei divide em leves, graves e muito graves – assegurando, nestes termos, uma melhor coordenação entre as diferentes contra-ordenações existentes no sistema e reforçando, assim, a unidade da ordem jurídica.

A par dessa intenção unificadora, reafirmada pelo Ministro Francisco Alves Correia durante o debate de aprovação na generalidade mas nunca (até hoje) concretizada, a LQCOA trazia também especialidades em face do regime geral plasmado no DL 433/82, de 27 de Outubro (ainda hoje o regime geral das contra-ordenações, com alterações), tais como a cumulação de incriminação penal e contraordenacional (havendo sanção acessória), o aumento significativo do montante das coimas (de há muito reclamado), a figura das medidas cautelares, a criação de um cadastro nacional, e a criação do Fundo de Intervenção Ambiental, para onde reverteria 50% do valor das coimas cobradas (só criado em 2008, através do DL 150/2008, de 30 de Julho).

Outras previsões, como a imputação do ilícito a pessoas

---

<sup>20</sup> António SEQUEIRA RIBEIRO, *Instrumentos de tutela do ambiente: contra-ordenações e crimes ambientais*, in *A revisão da Lei de Bases do Ambiente, Actas do Colóquio realizado na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa nos dias 2 e 3 de Fevereiro de 2011*, no âmbito do ICJP, Lisboa, 2011 (coord. De Carla Amado Gomes e Tiago Antunes), disponível em <http://www.icjp.pt/content/actas-do-col-quio-revis-o-da-lei-de-bases-do-ambiente>, pp. 207 segs, 236.

colectivas ou o alargamento do leque de sanções acessórias, já haviam sido acolhidas em outros regimes sectoriais<sup>21</sup>, cuja multiplicação, sobreposição e por vezes antagonismo relativamente ao regime geral tem gerado “fragmentação e casuísmo que são «a negação implícita de um regime geral»”<sup>22</sup>.

É tristemente curioso observar que grande parte destes objectivos ou não foi cumprida, ou provou mal. Assinale-se que:

i) a criação de um cadastro nacional nunca aconteceu, até hoje;

ii) a codificação de condutas típicas nunca se deu, estando o regime espartilhado entre a catalogação de coimas em leves, graves e muito graves na LQCOA e a pulverização de tipificações nos múltiplos diplomas sectoriais, sendo que alguns não foram ainda “adaptados” ao formato da LQCOA (por exemplo, o regime da AIA), permanecendo, portanto, fora do sistema e com valores muito díspares — cfr. o artigo 76°. Ou seja, a LQCOA não dispensa os capítulos relativos às sanções em leis especiais, acabando por ser uma lei essencialmente sobre tramitação<sup>23</sup>;

iii) o aumento do valor das coimas foi tão excessivo

---

<sup>21</sup> Cfr. um enunciado destes regimes em António SEQUEIRA RIBEIRO, *A revisão da Lei de Bases do Ambiente...*, p. 240, nota 102.

<sup>22</sup> Paulo PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Regime Geral das Contra-Ordenações à Luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, Coimbra, 2011, p. 8, ponto 13 (louvando-se em Frederico Lacerda da Costa Pinto) — disponível em [<sup>23</sup> Cfr. A. LEONES DANTAS, \*Notas à lei das contra-ordenações ambientais\*, in \*RMP\*, nº 116, 2008, pp. 87 segs, 114; Vasco PEREIRA DA SILVA, \*Breve nota...\*, pp. 291-293.](http://www.google.com/#hl=pt&rlz=1R2ADFA_pt-PTPT475&q=fragmenta%C3%A7%C3%A3o+e+casu%C3%ADsmo+que+s%C3%A3o+%C2%ABa+nega%C3%A7%C3%A3o+impl%C3%ADcita+de+um+regime+geral%C2%BB&oq=fragmenta%C3%A7%C3%A3o+e+casu%C3%ADsmo+que+s%C3%A3o+%C2%ABa+nega%C3%A7%C3%A3o+impl%C3%ADcita+de+um+regime+geral%C2%BB&aq=f&aqi=&aql=&gs_l=serp.12...0.0.1.4059.0.0.0.0.0.0.0.0.0.0.0.0.0.YM6kJu9OO4&bav=on.2,or.r_gc.r_pw.,cf.osb&fp=2b10d46a162ef6b6&biw=1007&bih=522.</a></p></div><div data-bbox=)

que 3 anos depois, em 2009, foi revisto em baixa.

Deve assinalar-se também a prevalência de regimes, dir-se-ia especialíssimos, sobre a LQCOA: cfr. o artigo 75º (sobre contraordenações no meio marinho).

LEONES DANTAS<sup>24</sup>, chamando a atenção para que a principal intenção da Lei — codificadora — não se cumpriu, assinala essa vocação como a sua razão de ser, frisando que a LQCOA se traduz em ser um regime geral para um sector especial, uma vez que estabelece um *iter* procedimental e de molduras pecuniárias, mas não dispensa as tipificações dos diplomas sectoriais (como fez a lei das contraordenações aeronáuticas). Todavia, como nunca se procedeu à categorização das infracções típicas num corpo coerente, redundando em uma “lei de autorização administrativa aberta”, permitindo ao Governo criar tipos nas várias leis sectoriais, em desvio ao quadro constitucional<sup>25</sup>.

A LQCOA acaba, segundo este autor, por ser uma lei redundante — repetindo muitas soluções já consagradas no regime geral<sup>26</sup>.

3. Já se ressaltou que uma das mais-valias da tutela contraordenacional é a possibilidade de prevenir danos futuros através da dissuasão dos operadores de violar normas de conduta jusambiental. Com efeito, uma contraordenação não pressupõe um dano, quer porque a conduta típica se situa à margem dessa factualidade (deveres de informação), quer porque o ilícito administrativo se basta, em muitas situações, com a mera violação de deveres de prevenção do risco, não tendo este ainda sobrevivendo.

Estando em causa contraordenações aplicadas na sequência da verificação de danos ecológicos, cumpre articular,

---

<sup>24</sup> A. LEONES DANTAS, *Notas...*, pp. 91-92.

<sup>25</sup> A. LEONES DANTAS, *Notas...*, p. 94.

<sup>26</sup> Acompanhado por Vasco PEREIRA DA SILVA, *Breve nota...*, pp. 291-293.

desde 2008, qualquer diploma que os envolva com o DL 147/2008, de 29 de Julho (=RPRDE), que veio autonomizar a noção de dano ecológico e estabelecer uma metodologia, material e procedimental, para a sua prevenção e reparação<sup>27</sup>. Ora, prevendo a LQCOA uma sanção acessória que permite à Administração impor ao destinatário da contraordenação quer a prevenção de danos, quer a obrigação de reposição do *statu quo ante* [artigo 30<sup>a</sup>/1/j)], e sendo os procedimentos desenvolvidos por entidades diversas [no RPRDE, a Agência Portuguesa do Ambiente (=APA): artigo 29<sup>o</sup>; na LQCOA, a Inspeção-Geral do Ministério do Ambiente, do Mar, da Agricultura e do Ordenamento do Território (=IGAMAOT): artigo 71<sup>o</sup>/1], é imperioso compaginar o modo de funcionamento desta sanção repressiva<sup>28</sup> que, ao cabo e ao resto, se traduz no essencial da responsabilidade civil (artigos 566<sup>o</sup>/1 do Código Civil e 48<sup>o</sup>/1 da LBA).

Cumprе assinalar, no entanto, e antes de analisar o artigo 30<sup>o</sup> do RPRDE, o qual alegadamente responde a esta preocupação, que o âmbito de aplicação literal do RPRDE não abrange todos os danos ecológicos possíveis, nem do ponto de vista objectivo (veja-se que o diploma exclui os danos ao ar e ao subsolo, além de reduzir os danos ao solo aos danos para a saúde humana), nem do ponto de vista subjectivo (apenas os infractores que desenvolvam *actividade ocupacional* nos

---

<sup>27</sup> Sobre o RPRDE, vejam-se os nossos *A responsabilidade civil por dano ecológico: reflexões preliminares sobre o novo regime instituído pelo DL 147/2008, de 29 de Julho*, in *O Direito*, 2008/VI, pp. 1053 segs (também publicado in *O que há de novo no Direito do Ambiente?*, Actas das Jornadas de Direito do Ambiente, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 15 de Outubro de 2008, org. de Carla Amado Gomes e Tiago Antunes, Lisboa, 2009, pp. 235 segs), e *De que falamos quando falamos de dano ambiental? Direito, mentiras e crítica*, in *Actas do Colóquio A responsabilidade Civil por dano ambiental*, e-book disponível no site <http://www.icjp.pt/publicacoes>, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 18, 19 e 20 de Novembro de 2009, Lisboa, 2010, pp. 153 segs, bem como os textos incluídos nas *Actas do Colóquio A responsabilidade Civil por dano ambiental* supra referenciadas.

<sup>28</sup> Na terminologia de Fabio SAITTA, *Le sanzioni...*, p. 45.

termos do artigo 2º/1 do RPRDE estão abrangidos).

Em nossa opinião, isso não significa que, detectando-se uma alteração significativa adversa mensurável num componente ambiental não mencionado no artigo 11º do RPRDE, tal não deva ser qualificado como dano ecológico, numa interpretação em conformidade com a LBA e, portanto, sujeito ao mesmo procedimento de prevenção e reparação do RPRDE. Já no tocante ao leque de sujeitos, a nossa posição é sensivelmente diferente: consideramos que o procedimento do RPRDE é aplicável exclusivamente a actividades empresariais, dado o grau de complexidade para que as tarefas de prevenção e reparação apontam (artigos 14º e 15º). No entanto, julgamos que a *metodologia* de reparação inscrita no Anexo V é oponível a *qualquer sujeito* que cometa um dano ecológico na acepção do RPRDE, a apurar judicialmente.

Por outras palavras, e por um lado, é possível aplicar a sanção acessória repristinatória a um dano sobre um componente não contemplado do artigo 11º do RPRDE e, destarte, enfrentar a necessidade de articular este com a LQCOA; por outro lado, não há atrito entre LQCOA e RPRDE quando o sujeito infractor não desenvolver uma actividade ocupacional para os efeitos do artigo 2º/1 do RPRDE.

Dito isto, a articulação entre os dois diplomas, consideradas as menções feitas no ponto anterior, dependerá da sucessão de acontecimentos. Tendo em mente o disposto no artigo 30º do RPRDE, pode afirmar-se que:

i) Caso o dano seja comunicado/descoberto no âmbito do RPRDE, deverá a APA informar a IGAMAOT com vista a que esta desenvolva o correspondente procedimento contraordenacional, sendo certo que a dimensão repristinatória é “capturada” pela APA, ficando a IGAMAOT dispensada de sobre ela se debruçar — e, conseqüentemente, impedida de aplicar essa sanção acessória (cfr. o nº 1 do artigo 30º);

ii) Já quando o procedimento contraordenacional

levar a dianteira sobre a aplicação do RPRDE e o caso envolva: a) um dano ecológico b) para os efeitos, subjectivos nomeadamente, de aplicação do RPRDE, deve a IGAMAOT suscitar um incidente procedimental de incompetência quanto ao decretamento da medida repristinatória (cfr. o artigo 33º/2 do CPA) e informar a APA da ocorrência do dano, com vista à sua reparação no âmbito do procedimento descrito no artigo 16º do RPRDE<sup>29</sup> — é o que, pensamos, se retira do nº 2 do artigo 30º, quando este dispositivo esclarece que os dois procedimentos correm em separado (e isto sem embargo de o nº 1 utilizar o verbo “prejudicar”).

4. Apesar de esta ser uma questão não exclusiva das contraordenações ambientais, não podemos deixar aqui de (voltar a<sup>30</sup>) exprimir o nosso desagrado pelo facto de a jurisdição sobre o acto administrativo mais agressivo do catálogo ser sindicado junto da jurisdição comum (nos termos do artigo 55º/3, do Decreto-Lei 433/82, de 27 de Outubro, alterado, por último, pela Lei 109/2001, de 24 de Dezembro). Se é verdade que a coima, enquanto quantia puramente monetária, é expressão neutral de um qualquer poder estadual, já as medidas restritivas que eventualmente a acompanhem constituem manifestações de competência sancionatória que visam pôr cobro ao incumprimento de prescrições jusadministrativas ambientais, pautadas por ponderações que envolvem critérios de adequação. Em face do alargamento do

---

<sup>29</sup> Julgamos tratar-se de um caso de incompetência material da IGAMAOT por superveniência de um diploma que atribui tal competência a outra entidade, verificados os seus pressupostos de aplicação, bem entendido. Não estamos, portanto, perante um caso de questão prejudicial de cuja resolução depende a decisão final, conforme previsto no artigo 31º do CPA — a qual conduziria, em regra, à suspensão do procedimento contraordenacional —, pois a reconstituição da situação anterior à lesão não impede o exercício do poder sancionatório, que não a tem como objectivo principal.

<sup>30</sup> Cfr. Carla AMADO GOMES, *Direito Administrativo do Ambiente, in Tratado de Direito Administrativo especial*, I, Coimbra 2009, pp. 159 segs, 230-237.

número de tribunais administrativos após a reforma de 2002/2004, faz pouco sentido manter esta matéria entregue aos tribunais comuns<sup>31</sup>.

Ressalte-se, todavia, que o Tribunal Constitucional já confirmou a não inconstitucionalidade desta opção, no acórdão 522/2008. Aí se partiu da natureza não absoluta da atribuição de competência, feita nos termos do artigo 212º/3 da CRP, aos tribunais administrativos, para julgar legítima esta opção (mas devendo, em face da reserva, justificar-se a opção por apelo a fundamentos de necessidade, acrescentamos nós). Aditou o Tribunal Constitucional que os tribunais administrativos não têm implantação territorial idêntica à dos tribunais comuns (o que é cada vez menos verdade). E finalizou desta forma:

*“Por fim, sendo inegável a natureza administrativa (no caso, em matéria ambiental) do processo de contra-ordenação e das situações jurídicas que lhe estão subjacentes, a verdade é que o processo contraordenacional, pelo menos na fase judicial, está gizado à imagem do processo penal (cfr. artigos 41.º e 59.º e s., maxime, 62.º e s., do RGCO, e artigo 52.º Lei n.º 50/2006, de 29 de Agosto, que estabelece o regime aplicável às contra-ordenações ambientais). Neste contexto, em que coexistem matérias administrativas com modelos processuais penalistas, a “remissão” para os tribunais judiciais das impugnações judiciais no âmbito de processos de contra-ordenação (ambiental) não se afigura atentatória do figurino típico que a Constituição quis consagrar quanto ao âmbito material da justiça administrativa”.*

Acresce que a disciplina do Código de Processo nos Tribunais Administrativos é mais favorável do que a do regime

---

<sup>31</sup> Este tema foi objecto de particular atenção no seminário do CEJUR de 2008, cujos contributos se encontram reunidos no nº 71 dos CJA (2008).

geral das contraordenações, do Código do Processo Penal ou dos regimes especiais, na medida em que destas últimas está ausente a figura da suspensão provisória da eficácia do acto, prevista no artigo 128º do CPTA. Ou seja, se fossem impugnadas no contencioso administrativo, o autor/condenado administrativamente, ao pedir a suspensão da eficácia, gozaria desde logo dessa vantagem (mesmo que a viesse a perder dias depois); junto dos tribunais comuns, não<sup>32</sup>.

Esta divisão de águas, para além de ser, em tese e na prática, paradoxal, também o é intra-sistematicamente. Por outras palavras, é descabido que uma medida como o “embargo administrativo” previsto no artigo 19º da LQCOA, por estar numa “gaveta” anterior às medidas inseridas no procedimento contraordenacional, seja sindicada junto dos tribunais administrativos e qualquer medida cautelar decretada, ao abrigo do artigo 41º da LQCOA, pela entidade que conduz o procedimento contraordenacional, deva ser impugnada junto dos tribunais comuns, tendo exactamente a mesma natureza...

5. A LQCOA é, sobretudo, uma lei procedimental. Sem pretensões de exaustividade e tentando evitar descritivismos, passaremos a enunciar os momentos possíveis da(s) tramitação(ões) cabíveis:

a) Uma das novidades da LQCOA reside no artigo 41º, de onde consta um elenco de medidas cautelares — ao qual o artigo 42º ainda adita a apreensão cautelar. Aparentemente, qualquer procedimento pode ver-se precedido por alguma(s) dela(s). Conforme estabelece o nº 1,

“Quando se revele necessário para a instrução do processo ou quando estejam em causa a saúde, a

---

<sup>32</sup> Facto que coloca a Vítor GOMES "sérias dúvidas sobre se o regime legal satisfaz o sentido material da garantia constitucional de adopção de medidas cautelares adequadas contra actos administrativos lesivos (art. 268º, nº 4, da CRP)" — *As sanções administrativas na fronteira das jurisdições. Aspectos jurisprudenciais*, in CJA, nº 71, 2008, pp. 6 segs, 11.

segurança das pessoas e bens e o ambiente, a autoridade administrativa pode determinar uma ou mais das seguintes medidas”...

A ligação deste elenco ao das sanções acessórias, tal como previsto no artigo 30º, é evidente — tanto que o nº 2, alínea b) do artigo 41º refere como um dos fundamentos de caducidade de uma medida cautelar o início de cumprimento de sanção acessória equivalente. A dúvida que poderia caber seria a de apurar se, sendo as sanções acessórias apenas susceptíveis de aplicação perante um comportamento integrativo de sanção grave ou muito grave, isso também vale para as medidas cautelares. Há, decerto, uma grande coincidência entre as medidas do artigo 41º e as sanções acessórias do artigo 30º e pode afirmar-se que, tendencialmente, uma medida restritiva, mesmo que apenas conservatória, constitui uma restrição à liberdade de actuação do arguido. Todavia, são configuráveis situações em que a aplicação da medida cautelar se justifica em casos de alegação da prática de (mera) contraordenação leve — veja-se a medida prevista na alínea f) do nº 1 do artigo 40º.

Daí que possamos estabelecer, como ponto de partida, que *qualquer* procedimento contraordenacional poderá iniciar-se com o decretamento de medida cautelar, sendo esta justificada em razão da urgência na salvaguarda de valores como o ambiente ou a saúde, bem como do risco de perecimento de tais bens até conclusão do procedimento.

b) Tomada nota desta eventual fase cautelar, o procedimento contraordenacional, relativo a qualquer tipo de infracção, começa com o auto de notícia (comprovação presencial da infracção) ou participação (comprovação não presencial) — artigo 45º da LQCOA. Do auto de notícia/participação devem constar os elementos descritos no artigo 46º da LQCOA.

c) O levantamento de um auto de notícia implica a sua

notificação ao arguido para, no prazo de 15 dias, se pronunciar sobre o que entender por conveniente e, querendo, apresentar resposta escrita, juntando documentos e arrolando testemunhas (até ao máximo de duas por facto, no total de sete) — artigo 49º/2 da LQCOA. As notificações regem-se pelos artigos 43º (arguido) e 44º (mandatários). Deve sublinhar-se que:

i) Tratando-se de imputação de contraordenação leve ou grave, deve ter-se em mente o disposto no artigo 49ºA (introduzido em 2009), que permite ao arguido, até 15 dias após a notificação do auto de notícia, requerer o pagamento da coima pelo valor de  $\frac{3}{4}$  (em relação ao montante mínimo para a prática negligente), reunidos os pressupostos indicados no nº 2 do preceito. O arguido tem 10 dias para proceder ao pagamento, sob pena de o procedimento prosseguir os seus trâmites, isto é, continuar para instrução.

Caso pague, a liquidação vale condenação para efeitos de reincidência e de aplicação de sanção acessória. Esta norma sugere-nos três observações: *primo*, a aplicação de sanção acessória (*qualquer* sanção acessória)<sup>33</sup> neste contexto parece-nos excessiva, na medida em que estamos perante um procedimento abreviado, em que nem instrução houve e no qual, conseqüentemente, emergirão tendencialmente reduzidos indícios de culpa; *secundo*, nos termos do artigo 30º/1, só a prática de contraordenações graves (nunca leves), pode implicar a cumulação com sanção acessória; e *tertio*, cremos que o pagamento voluntário, ainda que determinando condenação, não deve implicar publicitação (cfr. o artigo 38º da LQCOA), premiando assim a diligência do infractor;

ii) O pagamento voluntário da coima é sempre possível até à decisão – embora, uma vez transcorridos os 15 dias após notificação do auto de notícia (para contraordenações leve e

---

<sup>33</sup> Admitimos que o infractor deva, tanto quanto possível (e se houve dano), repôr a situação ao *statu quo ante*, mas no que tange a outras sanções acessórias, a sua aplicação deverá ser alvo de cuidadosa ponderação.

graves) e independentemente deste prazo, para contraordenações muito graves praticadas a título negligente, o presumível infractor só o possa realizar nos termos do artigo 54º. Isto é, o pagamento será pelo valor mínimo que a condenação na infracção poderia envolver (atente-se no artigo 54º/3: esta disposição ressalva a reincidência quanto ao valor, o que deixa a dúvida de saber qual o montante concreto da coima nesses casos). Não beneficiando aqui do “desconto” de  $\frac{3}{4}$ , ainda assim a possibilidade de pagar pelo valor mínimo pode constituir uma vantagem para o arguido.

d) A instrução deve assegurar as garantias de defesa do arguido, nomeadamente o contraditório, assente em depoimentos de testemunhas, de prova documental e pericial. A ausência do arguido (ou testemunhas) não obsta à prossecução do procedimento (artigo 51º)<sup>34</sup>.

e) Estando a autoridade em condições de acusar formalmente por prática de contraordenação leve, comunica ao arguido o projecto de decisão, podendo este, num prazo de 10 dias, pagar a coima e adoptar o comportamento legalmente exigido (dentro de um prazo eventualmente superior), nos termos do artigo 56º, que respeita ao procedimento sumaríssimo. Se assim proceder, a decisão condenatória provisória passa a definitiva, terminando o procedimento. Se o arguido não quiser pagar e/ou não cumprir as obrigações, ou requerer alguma diligência complementar, o procedimento segue o seu curso, até à condenação. Não se vislumbra qual a vantagem desta possibilidade para o arguido.

f) O pagamento da coima, antecipado ou posterior à notificação da condenação administrativa, preclui o direito de

---

<sup>34</sup> Sendo certo que o direito de audiência em procedimento sancionatório é desde logo reconhecido pela jurisprudência constitucional (*vide* o Acórdão do TC 594/2008) como uma dimensão fundamental do direito de defesa do arguido, cuja violação é passível de gerar nulidade (nos termos do artigo 133º/2/d) do CPA), a verdade é que, nestes casos, o arguido não comparece porque não quer, e a administração da justiça não pode ser sacrificada por essa ausência voluntária.

impugnar judicialmente a condenação, conforme prescreve o artigo 52ºA. Esta disposição remete-nos para o mecanismo de aceitação do acto administrativo, consagrado no artigo 56º do CPTA e levanta-nos as maiores dúvidas, pelo menos no tocante aos pagamentos posteriores à instrução (*maxime*, ao admissível nos termos do artigo 49ºA, *supra* referenciado) e à notificação da aplicação da coima<sup>35</sup>.

Julgamos que este pagamento deve ser visto com a evitação de um mal maior, servindo apenas para que o infractor se veja eximido da cobrança dos juros de mora a que se refere o artigo 53º da LQCOA. O arguido mantém o direito de impugnar, sobretudo porque estamos num contexto sancionatório e qualquer diminuição não totalmente voluntária das garantias de defesa deve ser cerceada. De toda a forma, havendo aplicação de sanções acessórias, julgamos que o dispositivo nunca pode operar, uma vez que se torna impossível impugnar uma sanção *acessória* destituída da sanção *principal*<sup>36</sup>.

g) A lei não o refere, mas naturalmente que o procedimento pode terminar por arquivamento.

h) A condenação pode ter uma de quatro sequências:

i) O arguido paga a coima e submete-se à sanção acessória, sem as contestar.

---

<sup>35</sup> Relativamente aos pagamentos antecipados (à instrução), a vontade — menos ou mais implícita — de resolver administrativamente o problema, beneficiando do maior “desconto”, é patente. Todavia, sublinha-se que, caso alguma sanção acessória seja aplicada, a sua contestação deve poder ser peticionada (v. nota seguinte). A dificuldade adicional que se coloca, neste último caso — e que constitui um argumento no sentido de o pagamento corresponder a aceitação e esta equivaler a renúncia ao direito de impugnar —, é a da base de sindicabilidade judicial desta decisão a qual, sem ter um mínimo de diligências instrutórias, é de quase impossível reapreciação.

<sup>36</sup> A título meramente hipotético, questionamo-nos sobre se, a admitir a subsistência da sanção acessória sem possibilidade de impugnação da sanção principal, tal impugnação não deveria ser feita junto dos tribunais administrativos, uma vez que a sanção acessória, ao contrário da coima (que é neutral), é expressão de um poder administrativo sancionador típico.

Vale a pena mencionar aqui a possibilidade de suspensão da execução da sanção (acessória), prevista no artigo 39º da LQCOA;

*ii)* O arguido paga a coima mas impugna a mesma (porque pensamos que só uma renúncia expressa e inequívoca ao direito de impugnar o preclude – v. *supra*), bem como a sanção acessória, se a ela houver lugar.

*iii)* O arguido não paga a coima mas também não impugna – e a Administração tem que passar à execução. É duvidoso que a execução a promover pela Administração se faça nos termos do Código de Procedimento e Processo Tributário, *ex vi* o artigo 155º do CPA, na medida em que estas prestações têm natureza sancionatória mas não fiscal (cfr. o artigo 162º do CPPT, que se reporta a “coimas”, mas fiscais).

Uma alternativa será a de fazer tramitar a execução em termos idênticos àqueles em que se processa a execução de sentença condenatória confirmativa da aplicação da contraordenação. Se assim for, regem os artigos 88º e 89º do DL 433/82, com a redacção dada pelo DL 244/95, que remetem para a execução das multas no âmbito do Código do Processo Penal — a qual, actualmente, segundo os artigos 491º/1 e 510º deste Código, é feita de acordo com o disposto no Código do Processo Civil (liquidação para pagamento de quantia certa).

*iv)* O arguido não paga e impugna judicialmente a contraordenação aplicada;

Cumpra ter em conta, nesta sede, o artigo 52º da LQCOA, nomeadamente quanto ao ónus de envio, por parte da autoridade administrativa, dos autos procedimentais ao Ministério Público, que os apresenta ao juiz, eventualmente acompanhados de alegações. O nº 3 deste artigo estabelece que até ao envio dos autos, a entidade administrativa pode revogar, total ou parcialmente, a coima e/ou a sanção acessória. Esta norma traz reminiscências do disposto no artigo 141º/1 do CPA

e merece as mesmas críticas que este tem recebido<sup>37</sup>.

De notar que, ao contrário do que sucede no regime geral, não vale no âmbito da LQCOA a proibição da *reformatio in pejus*, facto que constitui um factor inibitório de impugnações levianas (artigo 74º). Esta solução é vista por Lourenço NOGUEIRO como de duvidosa constitucionalidade quando aplicada também ao arguido (e não só ao Ministério Público), na medida em que pode constituir uma restrição subliminar do direito de impugnação<sup>38</sup>.

A título de notas finais, aponte-se:

- a norma sobre prescrição, constante do artigo 40º;
- a possibilidade de cumulação de sanção contraordenacional e criminal, prevista no artigo 28º (concurso de infracções), que se filia no artigo 47º/2 da LBA;
- a previsão de que 50% das coimas cobradas se destinam ao Fundo de Intervenção ambiental — artigo 72º —, criado pelo DL 150/2008, de 30 de Julho. Deve sublinhar-se, contudo, que o alto valor das coimas fixado na primeira versão da lei inibiu as autoridades fiscalizadoras da sua aplicação, conforme ficou demonstrado no *Relatório sobre Instrumentos Económicos ambientais*, 2010, realizado por Tiago Sousa d'Alte para a APA (cfr. o quadro da página 102)<sup>39</sup>. O valor das

---

<sup>37</sup> Nomeadamente, quanto à inviabilização do poder de revogação do acto após a fase da contestação (quando tenha havido impugnação) — cfr. as críticas de José Carlos VIEIRA DE ANDRADE, *A "revisão" dos actos administrativos no direito português*, in *CCL*, INA, nº 9/10, Janeiro/Junho 1994, pp. 185 segs, 195; José ROBIN DE ANDRADE, *Revogação administrativa e a revisão do Código do Procedimento Administrativo*, in *CJA*, nº 28, 2001, pp. 37 segs, 48; Paulo OTERO, *Impugnações administrativas*, in *CJA*, nº 28, 2001, pp. 50 segs, 53; João CAUPERS, *O regime da revogação no CPA: uma revisão conveniente*, in *CJA*, nº 82, 2010, pp. 69 segs, 70.

<sup>38</sup> Lourenço NOGUEIRO, *Comentários à Lei-Quadro das contra-ordenações ambientais*, in *RPDConsumo*, nº 57, 2009, pp. 11 segs, 46/47.

<sup>39</sup> Disponível em

[http://www.google.com/#hl=pt&site=&source=hp&q=relat%C3%B3rio+sobre+instrumentos+econ%C3%B3micos+2010+tiago+souza+d%27alte&rlz=1R2ADFA\\_pt-PTPT475&oq=relat%C3%B3rio+sobre+instrumentos+econ%C3%B3micos+2010+tiago+souza+d%27alte&aq=f&aqi=&aql=&gs\\_l=hp.3...7583.24144.0.24551.0.0.0.0](http://www.google.com/#hl=pt&site=&source=hp&q=relat%C3%B3rio+sobre+instrumentos+econ%C3%B3micos+2010+tiago+souza+d%27alte&rlz=1R2ADFA_pt-PTPT475&oq=relat%C3%B3rio+sobre+instrumentos+econ%C3%B3micos+2010+tiago+souza+d%27alte&aq=f&aqi=&aql=&gs_l=hp.3...7583.24144.0.24551.0.0.0.0)

coimas foi, de resto, bastante criticado, por se revelar desadequado à realidade portuguesa (de fraca sensibilização ambiental), havendo até quem afirmasse que a LQCOA tinha por intenção oculta encher os cofres do Estado à custa dos operadores económicos<sup>40</sup>...

6. Os poucos textos que se debruçaram topicamente sobre a LQCOA têm revelado alguns problemas, dos quais seleccionámos, sem quaisquer pretensões de exaustividade, os seguintes:

i) A definição de “contra-ordenação ambiental” resultante do *artigo 1º* da LQCOA é perigosa, porque imprecisa<sup>41</sup>. Veja-se o nº 3, que aponta para uma delimitação do objecto “ambiente” correspondente a componentes humanas, por referência à LBA, o que transformaria a LQCOA em lei aplicável às contra-ordenações por violação de normas de protecção do património cultural, do urbanismo, do ordenamento do território... O que, manifestamente, não é seu desígnio. Esta imprecisão conceptual é preocupante num domínio sancionatório, em razão dos princípios constitucionais e legais que envolvem esta matéria;

ii) O artigo 8º tem levantado algumas dúvidas, sobretudo porque, na versão de 2006, havia um lapso de escrita que fazia com que o seu normativo entrasse em colisão com o disposto no artigo 11º.

Este dispositivo estabelece o princípio geral de responsabilização da pessoa colectiva, privada ou pública, no seu nº 1:

a) A imputação dos factos ilícitos (dolosos ou negligentes) é feita à pessoa colectiva quando estes factos tenham sido praticados (nº 2):

---

0.0.0.0..0.0...0.0.pLfGP3VqgH8&bav=on.2,or.r\_gc.r\_pw.,cf.osb&fp=2b10d46a162e f6b6&biw=1007&bih=522

<sup>40</sup> Neste sentido, Lourenço NOGUEIRO, *Comentários...*, cit., pp. 34-36.

<sup>41</sup> Neste sentido, A. LEONES DANTAS, *Notas...*, cit., pp. 95-97.

- no exercício da sua actividade social;
- em seu nome ou por sua conta;
- por titulares de órgãos sociais, mandatários, representantes ou trabalhadores.

a') Não se dá imputação quando a pessoa colectiva (leia-se: os seus dirigentes) conseguirem provar que os factos foram praticados por trabalhadores ou representantes sem poderes apesar de todos os deveres de diligência (leia-se: todas as medidas para evitar tais factos) terem sido cumpridos (nº 4).

Donde, neste caso, a responsabilidade é das pessoas físicas que praticaram a infracção, exclusivamente.

b) À responsabilidade contraordenacional que recai sobre a pessoa jurídica juntar-se-á responsabilidade contraordenacional das pessoas físicas titulares de órgãos dirigentes, embora especialmente atenuada (e se outra sanção mais grave não derivar de outra disposição legal), se se demonstrar que conheciam ou deveriam conhecer a prática da infracção (por si, por representantes ou por trabalhadores praticada) — nº 3. Uma forma de se eximir da responsabilidade é, segundo Lourenço NOGUEIRO, o voto contra a medida que gerou a infracção no seio de órgão colegial<sup>42</sup>;

c) Esta responsabilidade é solidária, nos termos do artigo 11º, quanto ao pagamento da coima (naturalmente, não quanto a sanções acessórias, pelo menos na sua maioria)<sup>43</sup>. Lourenço NOGUEIRO chama a atenção para que, não obstante, a responsabilidade de cada titular do órgão directivo não pode ir além do valor máximo para pessoas singulares, por força da intransmissibilidade sustentada no princípio da culpa<sup>44</sup>.

iii) O dever de informação consagrado no *artigo 18º/2, in*

---

<sup>42</sup> Lourenço NOGUEIRO, *Comentários...*, cit., p. 24.

<sup>43</sup> A dúvida que nos fica é de saber se, em caso de pagamento voluntário, os titulares dos órgãos podem tomar a iniciativa, levando assim à condenação (antecipada) da pessoa colectiva. Julgamos que só um acto de vontade funcional pode sustentar esta decisão.

<sup>44</sup> Lourenço NOGUEIRO, *Comentários...*, cit., p. 26.

*fine*, traz problemas de compatibilização com a presunção de inocência e a protecção contra auto-incriminação<sup>45</sup>. A fronteira é aqui extremamente difícil de traçar em virtude de o operador, nesta qualidade, ter por força do acto autorizativo, obrigações de informação que, no âmbito de um procedimento sancionatório, se anulariam em razão das garantias de defesa;

iv) A constitucionalidade do artigo 22º/4/a) (na redacção de 2009) foi questionada junto do Tribunal Constitucional, por alegada violação do princípio da proporcionalidade (artigo 18º/2 da CRP). Uma empresa a quem fora aplicada uma coima de €20.000,00 por prática de uma contra-ordenação muito grave considerou desproporcionado o valor. No acórdão 577/2011, os Conselheiros do Palácio Ratton desatenderam a alegação, obtemperando que o legislador ordinário goza de uma apreciável liberdade na conformação das molduras contra-ordenacionais e que, *in casu*,

*“...o limite mínimo da coima aqui em causa não é arbitrário, antes tem subjacente um critério legal assente na gravidade da infracção e no grau da culpa e que o montante nele fixado não se revela inadmissível ou manifestamente excessivo. Pois tal limite resulta de uma escala gradativa assente na classificação tripartida da gravidade das infracções ambientais e insere-se num quadro legal em que a negligência é sempre punível (artigo 9.º, n.º 2, do RCOA); e não se mostra, em si mesmo, desadequado ou manifestamente desproporcionado relativamente à natureza dos bens tutelados e à gravidade da infracção que se destina a sancionar”.*

---

<sup>45</sup> Cfr. A. LEONES DANTAS, *Notas..., cit.*, pp. 108-110 (fazendo prevalecer os deveres de informação decorrentes do exercício da actividade); e Lourenço NOGUEIRO, *Comentários..., cit.*, p. 33, considerando que a falta de cumprimento de deveres de colaboração nesta sede vê a sua ilicitude excluída em razão da proibição de auto-incriminação.

v) Lourenço NOGUEIRO anota que o *artigo 54º*, disposição onde se admite o pagamento voluntário, não deve impedir o prosseguimento do procedimento para apuramento da culpa, sob pena de violação do princípio da culpa e do direito de acesso à justiça<sup>46</sup>. Sublinhe-se que o Supremo Tribunal Administrativo, em Acórdão de 26 de Junho de 1996 (proc. 014100), relativo a uma contra-ordenação alfandegária, julgou admissível o término do procedimento sancionatório através do pagamento voluntário, embora tenha concomitantemente reconhecido o direito do arguido a impugnar judicialmente o acto que declara extinto o procedimento.



Lisboa, Julho de 2012

---

<sup>46</sup> Lourenço NOGUEIRO, *Comentários...*, cit., p. 45.