

Lei-quadro das contraordenações ambientais *quo vadis?*

Breve apreciação crítica sobre as principais alterações introduzidas pela Lei n.º 114/2015 de 28 de agosto (*) (**)

Edward Aguiar de Andrade ¹

Resumo

O cerne do presente escrito consiste em analisar de forma crítica e construtiva as principais alterações introduzidas à Lei n.º 50/2006, de 29.08 (Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais), no seguimento da publicação da Lei n.º 114/2015, de 28 de agosto. Partindo dos pressupostos e dos objetivos que presidiram à vontade do legislador, veremos o alcance normativo e prático dessas alterações, bem como a sua pertinência ou falta dela. Sem prejuízo de alguns pontos de desacordo, nuns casos por motivos de técnica legislativa, noutros em razão do respetivo conteúdo, o esforço do legislador merece em nosso entender uma apreciação global favorável, tendo sido dado um passo positivo no domínio contraordenacional ambiental.

A. Notas de Abertura

A Lei n.º 114/2015 de 28 de agosto² procedeu à segunda alteração da Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto, conhecida por Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais (LQCOA)³.

Na exposição de motivos⁴, o legislador afirma que volvidos nove anos sobre o início da vigência da LQCOA persiste *a necessidade de superar algumas dificuldades práticas detetadas na aplicação deste regime e de aperfeiçoar soluções que permitam ganhos de eficiência para a Administração, o que dependerá de uma adequação [das] sanções aos diversos graus de gravidade das infrações, mas também de [uma] promoção da eficiência e da eficácia [na] aplicação das sanções, a fim de assegurar as finalidades punitiva e de prevenção geral sem descuidar a prevenção especial e a recuperação voluntária por parte infrator.*

Por outro lado, o legislador aproveitou a reforma operada com a publicação da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urba-

(*) Adotamos as regras da nova ortografia, ressalvadas as citações de normas legais e de outras fontes redigidas ao abrigo das antigas regras.

(**) Uma palavra especial de agradecimento à Raquel, e à nossa Beatriz, o reverso e o anverso da moeda da minha vida que eu chamo felicidade.

¹ Jurista.

² Este diploma entrou em vigor no dia 27 de outubro de 2015 após uma *vacatio legis* de 60 dias.

³ Atualmente a tutela contraordenacional ambiental apenas decorre da LQCOA, inexistindo na Constituição ou na Lei n.º 19/2014, de 14 (Nova Lei de Bases do Ambiente) qualquer disposição sobre a tutela contraordenacional ambiental (!) ao invés do que sucedia na Lei n.º 11/87 de 7 de abril (anterior Lei de Bases do Ambiente) por si revogada.

⁴ Cf. a Proposta de Lei 332/XII (<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/Detailhelniciativa.aspx?BID=39463>).

nismo (Nova Lei de Bases dos Solos)⁵, e posteriormente concretizada com a publicação da Revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Novo RJIGT)⁶ para fundir na LQCOA a matéria das contraordenações do ordenamento do território, por violação das disposições previstas nos *planos territoriais e de regulamentos de gestão dos programas especiais, dando, assim, sequência à reforma do ordenamento do território*⁷.

O cerne do presente escrito consiste precisamente em analisar as principais alterações introduzidas à LQCOA pela Lei n.º 114/2015, de 28 de agosto. Partindo dos pressupostos e dos objetivos que presidiram à vontade do legislador, veremos o alcance normativo e prático dessas alterações, bem como a sua pertinência ou falta dela.

B. Sobre o Âmbito de Aplicação

1. Indeterminação Conceptual das Contraordenações Ambientais

O conceito de contraordenação ambiental forjado com na versão originária da LQCOA pecou desde sempre pela sua imprecisão em termos técnicos e a sua reduzida utilidade dogmática uma vez que assentou em critérios tipológicos (remissivos) do que propriamente critérios materiais (substantivos).

Infelizmente, a Lei n.º 114/2015, de 28 de agosto não trouxe novidades, mantendo imaculadas as normas contidas nos n.ºs 2 e 3 do artigo 1.º da LQCOA:

“2 - Constitui 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 direitos ou imponham deveres, para o qual se comine uma coima.

3 - Para efeitos do número anterior, considera-se como legislação e regulamentação ambiental toda a que diga respeito às componentes ambientais naturais e humanas, tal como enumeradas na Lei de Bases do Ambiente.”

Conforme denota Lourenço NOGUEIRO: *não será fácil na área do ambiente configurar situações contra-ordenacionais por violação de direitos individuais dos particulares*⁸, sabido como é que o direito do ambiente se caracteriza pela salvaguarda de interesses difusos, de natureza pública, cuja violação constitui o verdadeiro fundamento das respectivas contra-

5 Aprovada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, que revogou, *inter alia*, a Lei n.º 48/98, de 11 de agosto. Sobre o tema, vide Fernando Alves CORREIA, “A Nova Lei de Bases Gerais da Política de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo: Alguns Princípios Fundamentais” in Revista CEDOUA n.º 34, Almedina, 2014, pp. 9 e ss.

6 Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, o qual revogou, *inter alia*, o Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro.

7 Esta matéria encontrava-se regulada especificamente nos artigos 104 e ss. e nos artigos 113.º e ss. do já revogado Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro.

8 Sobre o tema, vide Luís Carlos BATISTA, “O Direito Subjectivo ao Ambiente: Um Artificio Legislativo e Jurisdicional” in Revista de Direito do Ambiente e Ordenamento do Território, n.ºs 16/17, Almedina, 2010, pp. 148 e ss.

-ordenações⁹. Afina pelo mesmo diapasão António Leones DANTAS: a definição de contra-ordenação por violação de direitos é discutível [porque] deriva da legislação de trabalho¹⁰ e tem como pressuposto a existência de contra-ordenações em que a infracção, para além do interesse público subjacente à relação de trabalho (...) acautela também interesses privados de trabalhadores, nomeadamente dimensões salariais. [S]e no Direito do Trabalho ainda se poderia encontrar aquele fundamento para definir [a] contra-ordenação, nada de semelhante se passa no domínio [do] Direito do Ambiente”¹¹.

Em segundo lugar, a remissão às componentes ambientais naturais e humanas¹² prevista no n.º 3 do artigo 1.º continua excessivamente ampla e de pouco préstimo porquanto muitas dessas componentes são objeto de várias disciplinas jurídicas com finalidades e interesses distintos, e mais grave ainda, cada uma das componentes é objeto de um regime contraordenacional específico cuja aplicação briga com a LQCOA. A Nova Lei de Bases do Ambiente também não resolveu esta situação pois não estabelece os termos de articulação dos vários diplomas que incidem sobre as componentes ambientais naturais e as componentes associadas a comportamentos humanos, nem tão-pouco logrou a sua harmonização ao nível contraordenacional com a LQCOA¹³.

2. Delimitação do Âmbito de Aplicação das Contraordenações Ambientais

Esta matéria sempre gerou confusão junto dos operadores e cidadãos por causa da injustificada complexidade provocada pela interpretação conjugada das disposições dos n.ºs 2 e 3 do artigo 2.º com a norma do artigo 77.º da LQCOA:

“Artigo 2.º Regime

2 - O regime fixado na presente lei é igualmente aplicável à tramitação dos processos relativos a contra-ordenações que, integrando componentes de natureza ambiental, não sejam expressamente classificadas nos termos previstos no artigo 77.º, excepto quanto constem de regimes especiais.

3 - Para efeitos do número anterior, consideram-se regimes especiais os relativos à reserva agrícola nacional e aos recursos florestais, fitogenéticos, agrícolas, cinagéticos, pesqueiros e aquícolas das águas interiores.

9 Cf. Lourenço NOGUEIRO, “Comentários à Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais” in Revista Portuguesa do Direito do Consumo n.º 57, Lisboa, Associação Portuguesa de Direito do Consumo, 2009, pp. 19 e 20.

10 Vide, neste sentido, o artigo 548.º do atual Código de Trabalho aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro: *constitui contraordenação laboral o facto típico, ilícito e censurável que consubstancie a violação de uma norma que consagre direitos ou imponha deveres a qualquer sujeito no âmbito de relação laboral e que seja punível com coima*.
11 Cf. António Leones DANTAS, “Notas à lei das contra-ordenações ambientais”, in Revista do Ministério Público n.º 116, Lisboa, Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, p. 96.

12 A Nova Lei de Bases do Ambiente passou a designar estas últimas por componentes associados a comportamentos humanos.

13 Também crítico, embora referindo-se à anterior Lei de Bases do Ambiente, cf. António Leones DANTAS, op. cit., pp. 96 a 98.

Artigo 77.º Disposição transitória

As disposições da presente lei referentes às coimas e respectivos valores só são aplicáveis a partir da publicação de diploma que, alterando a legislação vigente sobre matéria ambiental, proceda à classificação das contra-ordenações aí tipificadas.”

A previsão legal da aplicação das regras de tramitação da LQCOA relativamente a infrações cujas contraordenações não tinham sido reclassificadas em conformidade com a graduação prevista na LQCOA – como leves, graves e muito graves, mostrou-se ingénua, imponderada e pouco prática. A LQCOA não esclarecia o que se devia entender por regras de tramitação. Acresce que não era possível aplicar alguns institutos da LQCOA porque as infrações não tinham sido reclassificadas (e.g. a moldura das coimas, os prazos de prescrição; o pagamento voluntário da coima com a possibilidade de redução do valor mínimo em 25%). Por conseguinte, a aplicação da LQCOA em matéria procedimental revelou-se exígua, trazendo poucas especificidades face ao Regime Geral das Contraordenações¹⁴.

Felizmente, a Lei n.º 114/2015, de 28 de agosto resolveu este impasse ao revogar o artigo 2.º, n.º 2 e o artigo 77.º da LQCOA, fornecendo destarte um recorte mais simples e inteligível do âmbito objetivo de aplicação da LQCOA. A LQCOA aplica-se agora, na totalidade e sem reservas, aos diplomas avulsos que em matéria ambiental se submetem expressamente ao seu império, por ex. quando o diploma avulso classifica as infrações nele previstas como contraordenações leves, graves e/ou muito graves¹⁵, ou então quando remete o regime contraordenacional para a LQCOA ainda que indiretamente¹⁶. Por sua vez, a LQCOA já não se aplica nos restantes casos, i.e. quando o diploma avulso em matéria ambiental não for reconduzido ao regime da LQCOA ou quando estivermos perante um dos regimes especiais previstos no n.º 3 do artigo 2.º¹⁷.

14 Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82 de 27 de outubro.

15 Vide o Decreto-Lei n.º 211/2009, de 3 de setembro que assegura a execução da Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies de Fauna e Flora Selvagens Ameaçadas de Extinção (CITES), e legislação comunitária com ela conexas.

16 Como sucede atualmente com os planos de ordenamento das áreas protegidas cujo regulamento manda aplicar o Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho e alterado pelo Decreto-Lei n.º 242/2015, de 15 de outubro) o qual tipifica as infrações de acordo com a graduação prevista na LQCOA.

17 Existe uma incongruência na primeira parte do número 3 do artigo 2.º porque se refere ao número anterior, quando este (o número 2) se encontra revogado. Trata-se de um lapso lamentável de técnica legislativa. Contudo, parece-nos possível reconstruir a ratio da norma com base no elemento histórico – pois sempre se pretendeu excluir do universo da LQCOA as contraordenações nos domínios relativos à reserva agrícola nacional e aos recursos florestais, fitogenéticos, agrícolas, cinegéticos, pesqueiros e aquícolas das águas interiores; e com base no elemento sistémico – basta atentar na similitude entre o artigo 2.º, n.º 3 da LQCOA e o artigo 2.º, n.º 2 do Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade: *o disposto no presente decreto-lei não prejudica a aplicação de regimes especiais, designadamente os relativos à classificação e gestão de áreas marinhas protegidas para além do mar territorial, à reserva ecológica nacional, ao domínio público hídrico, à reserva agrícola nacional e aos recursos florestais, fitogenéticos, agrícolas, cinegéticos, pesqueiros e aquícolas das águas interiores.*

3. Inclusão das Contraordenações do Ordenamento do Território

Com a aprovação da Lei n.º 114/2015, de 28 de agosto, a LQCOA passou também a disciplinar as contraordenações do ordenamento do território¹⁸, as quais consistem em toda e qualquer violação dos planos municipais e intermunicipais e das medidas preventivas, como tal previstas no título V da parte I¹⁹ cujo regime se encontra tipificado nos artigos 40.º-A a 40.º-D.

Não vislumbramos o alcance desta opção. Trata-se de uma incorporação desnecessária (o regime substantivo do Novo RJIGT fica formalmente desligado da disciplina contraordenacional), inútil (a inserção formal da disciplina das contraordenações do ordenamento do território no corpo da LQCOA não traz vantagens adicionais) e incongruente (adota-se uma técnica legislativa radicalmente distinta face às contraordenações ambientais)²⁰. Com efeito, bastaria consagrar no Novo RJIGT um capítulo em matéria contraordenacional, e reclassificar as infrações aí previstas conforme a nomenclatura da LQCOA.

4. Violação dos Regulamentos de Gestão dos Programas Especiais

Em face da nova reforma do ordenamento do território, e perante a questão de saber se a violação dos regulamentos de gestão dos [futuros] programas especiais constitui a prática de uma contraordenação ambiental ou uma contraordenação do ordenamento do território²¹, a Lei n.º 114/2015, de 28 de agosto propendeu para a primeira hipótese, e bem assim²².

Ainda que os programas especiais integrem o sistema de gestão territorial²³, cumpre salientar que estes instrumentos têm como função estabelecer, **exclusivamente regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais**, mediante a previsão das ações permitidas, condicionadas e interditas consoante os respetivos objetivos de cada programa²⁴, donde se conclui necessariamente que a componente ambiental se sobrepõe à dimensão territorial²⁵.

18 Cf. o artigo 1.º, n.º 1 da LQCOA.

19 Vide o artigo 1.º, n.º 4 da LQCOA.

20 Conforme salientam Teresa SERRA, Rita SERRANO e Inês Gonçalves FERREIRA, [e]mbora reconhecamos que a tutela jurídica do ambiente passa também reflexamente por critérios de gestão territorial – tais como a preservação de áreas protegidas, cremos, apesar disso, que a contraordenação introduzida no artigo 40.º-A surge desprovida de enquadramento, tendo em conta a recente aprovação do novo regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial. Cf. Sérvulo & Associados, Sociedade de Advogados, R.L., Newsletter Momentum, n.º 18, 1.º Trimestre, 2016, p. 3. Disponível em: http://www.servulo.com/xms/files/oo_SITE_NOVO/01_CONHECIMENTO/05_NEWSLETTERS/2016/NewsMomentum_n18.pdf.

21 Posição defendida pela Associação Nacional de Municípios Portugueses. Cf., neste sentido, o Ofício n.º 536/2015-SF, de 27 de maio de 2015, disponível em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=39463>

22 Vide o artigo 1.º, n.º 5 bem como o artigo 40.º-B da LQCOA, embora neste último preceito a respetiva epígrafe se refira imprecisamente aos programas especiais.

23 Cf. o artigo 2.º, n.º 2, alínea c) do Novo RJIGT.

24 Por ex. normas em matéria de circulação de pessoas, veículos ou animais; normas relativas à prática de atividades desportivas ou normas sobre quaisquer comportamentos suscetíveis de afetar ou comprometer os recursos ou valores naturais (cf. o artigo 44.º, n.º 3 do Novo RJIGT bem como o artigo 23.º, n.º 7 do Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade).

25 Cf. o artigo 40.º, n.º 4 da Nova Lei de Bases dos Solos bem como o artigo 44.º, n.º 1 do Novo RJIGT.

Se considerarmos que o conteúdo normativo dos programas especiais não inclui o uso, ocupação e transformação do solo²⁶, dado que estas matérias constituem o objeto dos planos territoriais, mormente de âmbito municipal²⁷, fica ainda mais reforçado o entendimento de que as condutas em violação dos regulamentos de gestão configuram contraordenações ambientais.

C. Sobre a Responsabilidade Contraordenacional

1. O Pecado Original

Desde a vigência da LQCOA não havia dúvidas que as pessoas coletivas (públicas ou privadas)²⁸ respondiam a título contraordenacional pelos factos praticados, no exercício da respetiva atividade, em seu nome ou por sua conta, pelos titulares dos seus órgãos sociais, mandatários, representantes ou trabalhadores²⁹. Assim como não havia dúvidas que respondiam os titulares do órgão de administração das pessoas coletivas e entidades equiparadas, bem como os responsáveis pela direção ou fiscalização de áreas de atividade sempre que fosse praticada uma contraordenação e este elenco de imputados não tivesse adotado as medidas adequadas para lhe pôr termo imediatamente, desde que conhecessem ou devessem conhecer a prática da infração³⁰.

Contudo, permanecia a questão de saber se, para além da pessoa coletiva e das duas hipóteses específicas acabadas de mencionar, as pessoas singulares podiam ser genericamente responsabilizadas uma vez que a LQCOA não continha uma disposição de imputação específica para esse efeito³¹.

2. A Clarificação dos Pressupostos de Imputação de Responsabilidade

A Lei n.º 114/2015, de 28 de agosto resolveu o problema, de forma indireta, ao eliminar integralmente a redação do artigo 8.º. Destarte, face ao silêncio da LQCOA, deve aplicar-

26 Este comando previsto no artigo 44.º, n.º 2 do novo RJIGT encontra o seu fundamento no artigo 3.º, n.º 5 do mesmo diploma: *as normas dos programas territoriais que, em função da sua incidência territorial urbanística, condicionem a ocupação, uso e transformação do solo são obrigatoriamente integradas nos planos territoriais.*

27 Pretende-se, pois, concentrar num único instrumento territorial as regras diretamente vinculativas dos particulares em matéria urbanística, de modo a garantir a compatibilização das diferentes normas num único plano. Cf., em especial, Fernanda Paula OLIVEIRA, Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial Comentado, Almedina, 2016, pp. 21, 22 e 146 a 148.

28 Independentemente da regularidade da sua constituição, bem como às sociedades e associações sem personalidade jurídica.

29 Cf. o artigo 8.º, n.ºs 1 e 2 da LQCOA na redação dada pela Lei n.º 89/2009, de 31 de agosto. Porém, a pessoa coletiva poderia beneficiar de uma causa de exclusão de responsabilidade se provasse que cumpriu todos os deveres a que estava obrigada (cf. o artigo 8.º, n.º 4 da LQCOA na redação dada pela Lei n.º 89/2009, de 31 de agosto).

30 Cf. o artigo 8.º, n.º 3 da LQCOA na redação dada pela Lei n.º 89/2009, de 31 de agosto.

31 Cf. Edward Aguiar de ANDRADE, Responsabilidade Contra-Ordenacional Ambiental: um breve excuroso sobre o regime jurídico plasmado nos artigos 8.º e 11.º da Lei n.º 50/2006, de 29 de Agosto in Revista CEDOUA n.º 33, Almedina, 2014. pp. 51 e ss.

-se subsidiariamente³² o artigo 7.º do RGCO: *as coimas podem aplicar-se tanto às pessoas singulares como às pessoas coletivas*³³ (n.º 1) sendo estas últimas responsáveis pelas *contraordenações praticadas pelos seus órgãos no exercício das suas funções*³⁴ (n.º 2).

Dir-se-á que houve um retrocesso em matéria de responsabilidade contraordenacional das pessoas coletivas dado que a norma apenas consagra o modelo de imputação orgânica³⁵. A observação deve, porém, ser colhida *cum granum salis*. Uma corrente significativa da jurisprudência³⁶, incluindo o Tribunal Constitucional³⁷, tem interpretado extensivamente o referido preceito por forma a abranger *factos praticados pelos trabalhadores, administradores, gerentes, mandatários ou representantes da pessoa coletiva ou equiparada, desde que atuem no exercício das suas funções ou por causa delas*³⁸.

Mais contundente ainda é a posição da Procuradoria-Geral da República (PGR) ao sustentar que *a responsabilidade contraordenacional das pessoas coletivas assenta numa imputação direta e autónoma, quer o fundamento dessa responsabilidade se encontre num “defeito estrutural da organização empresarial” (defective corporate organization) ou “culpa autónoma por défice de organização”, quer pela imputação a uma pessoa singular funcionalmente ligada à pessoa coletiva, mas que não precisa de ser identificada nem individualizada. Servindo-se desta argumentação, a PGR tem defendido que o artigo 7.º [do RGCO] adota a responsabilidade autónoma (...) pelo que não é necessária a identificação concreta do agente singular que cometeu a infração*³⁹.

3. A (reformulação da) Reversão

O legislador aproveitou a eliminação integral da redação do artigo 8.º da LQCOA para introduzir o instituto da reversão em moldes próximos daqueles que já vigoram

32 Por força da remissão legal operada pelo n.º 1 do artigo 2.º da LQCOA.

33 Bem como às associações sem personalidade jurídica.

34 Também assim, Pedro DURO, Alterações à lei-quadro das contra-ordenações ambientais e ao Código Penal, DESTAQUES, PENAL, CONTRA-ORDENAÇÕES E COMPLIANCE, setembro, 2015, p. 2: [n]uma primeira aproximação parece criticável a ausência de um artigo, em regime geral sectorial, que delimite a responsabilidade contra-ordenacional (...). Em qualquer caso, essa é matéria que tem resposta articulada do artigo 7.º do regime geral das contra-ordenações e do artigo 11.º do CP, pelo que se admite que o legislador se tenha bastado com o regime geral das contra-ordenações. Disponível em http://www.csassociados.pt/xms/files/DESTAQUES/Alteracoes_a_lei-quadro_das_contra-ordenacoes_ambientais_e_ao_Codigo_Penal.PDF.

35 Ou seja, a responsabilidade da pessoa coletiva apenas se estriba em factos praticados por titulares de órgãos sociais, já não abrangendo trabalhadores (modelo de imputação funcional) ou representantes e mandatários (modelo de imputação representativa). Cf., assim, Sérvulo & Associados, Sociedade de Advogados, R.L., op. cit. p. 3.

36 Cf. o Acórdão da Relação do Porto, de 21 de março de 2013 (Processo n.º 6334/11.1TBMAI.P1) e o Acórdão da Relação de Coimbra de 9 de novembro de 2011 (Processo n.º 179/10.3TBMMN.C1).

37 Vcf. o Acórdão n.º 395/2003, de 22 de julho (Processo n.º 134/2003).

38 Por maioria de razão, a referida jurisprudência esclarece que não poderá haver responsabilidade contraordenacional quando a conduta se realiza contra as ordens expressas da pessoa coletiva ou quando os agentes atuem por seu interesse exclusivo.

39 Cf. as conclusões n.º 5, 6 e 7 do no Parecer n.º 11/2013 publicado no Diário da República, 2.ª série - N.º 178 - 16 de setembro de 2013. Vide ainda o Acórdão da Relação de Guimarães de 25 de janeiro de 2010 (Processo n.º 459/05.0GAFLG).

noutros ramos de direito contraordenacional⁴⁰. Trata-se de uma responsabilidade civil⁴¹ (e não contraordenacional)⁴² decorrente da prática de factos praticados pelo administrador, gerente ou pessoa com funções análogas que, de forma ilícita e culposa, frustrou o cumprimento do dever de pagamento da coima a cargo da pessoa coletiva, e donde resultou um dano na esfera da Administração equivalente à punção monetária que deixou de ser arrecadada⁴³.

Nesta conformidade, a nova redação do artigo 8.º, n.º 1 da LQCOA vem especificar os requisitos necessários à invocação do regime de responsabilidade subsidiária (e em certos casos solidária⁴⁴) dos administradores, gerentes e outras pessoas que exerçam, ainda que somente de facto, funções de administração em pessoas coletivas⁴⁵ pelo pagamento da coima e das custas processuais associadas, quando as pessoas coletivas sejam punidas a título contraordenacional e estas não solvam a dívida contraordenacional.

Em concreto, a responsabilidade pelo pagamento das coimas e custas imputável aos administradores, gerentes e outras pessoas exercendo funções análogas incide sobre dois conjuntos de hipóteses: (a) infrações por factos praticados no período do exercício do seu cargo ou por factos anteriores quando tiver sido por culpa sua que o património da sociedade ou pessoa coletiva se tornou insuficiente para o seu pagamento, e (b) infrações por factos anteriores ao exercício de funções quando a decisão definitiva que as aplicar for notificada durante o período do exercício do cargo e a falta de pagamento lhes seja imputável.⁴⁶

4. Sobre a Inutilidade do artigo 11.º

Apesar da profunda alteração introduzida à redação do artigo 8.º da LQCOA, o legislador manteve estranhamente no diploma o artigo 11.º: *se o agente for pessoa coletiva ou equiparada, respondem pelo pagamento da coima⁴⁷, solidariamente com esta, os respetivos titulares do órgão máximo das pessoas coletivas públicas, sócios, administradores ou gerentes.*

Trata-se de uma opção incompreensível. Primo, a responsabilidade solidária enunciada na epígrafe do artigo 11.º que já antes era confusa e agudizava as dificuldades de interpretação

40 Cf., em especial, o artigo 8.º do Regime Geral das Infrações Tributárias, diploma aprovado pela Lei n.º 15/2001 de 5 de junho. O Código Penal também admite a responsabilidade civil a título subsidiário, e eventualmente solidário, pelo pagamento de multas e indemnizações, em que a pessoa coletiva ou entidade equiparada for condenada (cf. artigo 11.º, n.ºs 9 a 11 do referido diploma).

41 No mesmo sentido, cf. Pedro DURO, op. cit., p. 2.

42 Embora a epígrafe do preceito – responsabilidade pelas contraordenações – não seja feliz porque em bom rigor o normativo não versa sobre os requisitos constitutivos da responsabilidade contraordenacional.

43 Porque esta responsabilidade tem uma natureza civil e não contraordenacional, é imperioso que a conduta, além de culposa, preencha todos os requisitos de que depende a responsabilidade civil. Para uma análise mais exaustiva do instituto, cf., com interesse, Edward Aguiar de ANDRADE, op. cit. p. 60 a 63.

44 Tal sucede se forem várias as pessoas a praticar os atos ou omissões culposos de que resulte a insuficiência do património das entidades em causa (cf. a redação atual do artigo 8.º, n.º 2 da LQCOA).

45 Bem como, as pessoas coletivas irregularmente constituídas, e outras entidades equiparadas.

46 Presumindo-se a insuficiência de património, nomeadamente, em caso de declaração de insolvência e de dissolução e encerramento da liquidação (cf. a redação atual do artigo 8.º, n.º 3 da LQCOA).

47 Esta responsabilidade não abrange as custas ao invés do que sucede com o atual artigo 8.º, n.º 1, alínea c) da LQCOA.

do preceito, é manifestamente incompatível com o novo regime consagrado no artigo 8.º, n.º 1 que impõe, e bem, a responsabilidade subsidiária (!). Secundo, o artigo 11.º limita-se à previsão de responsabilidade, sem desenvolver o respetivo regime nem tão-pouco fornecer pistas para a sua concretização, insuficiência que o novo artigo 8.º vem nitidamente suprir. Tertio, se é verdade que o artigo 11.º estende a responsabilidade pelo pagamento da coima aos sócios (hipótese formalmente não abrangida pelo artigo 8.º), pelo que se poderia ensaiar aqui uma tentativa de resgate do preceito, por que motivo quererá o legislador manter integralmente o artigo 11.º na LQCOA quando lhe bastaria incluir aquela hipótese no artigo 8.º (são tão-só duas palavras)? A resposta parece-nos evidente: o legislador compreendeu que não faz qualquer sentido estender aos sócios o regime de responsabilidade previsto no artigo 8.º apenas porque subscreveram uma fatia do capital social. Além de faltar um nexo de imputação entre a prática dos factos e a infração dela decorrente, o sócio que apenas atua nessa qualidade, não exerce funções de gerência ou de administração na sociedade. Admitir a sua responsabilização constituiria, se não uma afronta ao princípio da culpa, uma violação do princípio da proporcionalidade e da justiça⁴⁸. Por todas estas razões, o artigo 11.º da LQCOA dificilmente encontrará reverberação na praxis quotidiana, pelo que antecipamos para breve a confirmação da sua obsolescência.

D. Sobre as Molduras das Coimas

A elevada moldura das coimas previstas para as contraordenações ambientais sempre suscitou forte contestação junto dos operadores. Depois da reformulação ocorrida em 2009⁴⁹, o legislador voltou (!) a alargar as molduras das coimas, invocando *a necessidade de adequar as sanções ao tipo de ilícito*.

Todavia, ficou por esclarecer quais os critérios objetivos em que tal arrazoado se estribou⁵⁰. Qual a distribuição das infrações por pessoa singular e pessoa coletiva? Quanto às pessoas coletivas, qual a sua distribuição por setor económico? Qual a relação entre as infrações

48 Em sentido próximo, vide Teresa SERRA, Rita SERRANO e Inês Gonçalves FERREIRA, Sérvulo & Associados, op. cit. 3: [h]á uma clara contradição entre o regime de responsabilidade previsto nos artigos 8.º e 11.º (que se manteve inalterado) do texto revisto, o que permite considerar existir uma revogação do segundo pelo primeiro destes preceitos. As autoras acrescentam ainda que poderá haver aqui um lapso legislativo, na medida em que se terá querido alterar o artigo 11.º, passando a prever uma responsabilidade subsidiária em vez da responsabilidade solidária ali prevista, e não o artigo 8.º.

49 Através da Lei n.º 89/2009, de 31 de agosto.

50 Dos trabalhos relatórios ressalta apenas a intervenção da Sra. Deputada Ângela Guerra que, na fase da discussão na Generalidade ocorrida no dia 27 de junho de 2015 divulgou algumas estatísticas, embora tímidas: [refira-se que] dos 465 processos resolvidos em tribunal desde o início de 2014, 49% foram absolvidos, arquivados, declarados nulos ou prescreveram; apenas 18% confirmaram as coimas aplicadas; em 22%, as coimas foram reduzidas; e, em 13%, foram convertidas em admoestação. Com estes números, não estamos a apelar aos comportamentos devidos, com estes números, não há eficácia no sistema sancionatório instituído, e é isto que este diploma também pretende alterar. (...) Entre 2008 e 2013, apenas 5,5% das contraordenações eram leves, 37% eram muito graves, 32% eram graves e 26% não classificadas. A Intervenção encontra-se disponível para consulta em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIntervencao.aspx?BID=199032>.



praticadas e a capacidade económico-financeira dos infratores? Quais as infrações com maior impacto para o ambiente e o ordenamento do território? Qual a sua distribuição geográfica? Quais as infrações com maior taxa de sucesso no que toca à reposição da situação anterior? Apresentamos na tabela infra um bosquejo histórico das molduras das contraordenações ambientais desde a versão originária.

Quadro n.º 1 – Moldura das Contraordenações Ambientais (Anos: 2006 a 2017)

Classificação	Imputação Subjetiva	Pessoas Singulares			Pessoas Coletivas		
		Lei n.º 50/2006	Lei n.º 89/2009 1.ª alteração	Lei n.º 114/2015 2.ª alteração	Lei n.º 50/2006	Lei n.º 89/2009 1.ª alteração	Lei n.º 114/2015 2.ª alteração
Leves	Negligência	500-2.500	200-1.000	200-2.000	9.000-13.000	3.000-13.000	2.000-18.000
	Dolo	1.500-5.000	400-2.000	400-4.000	16.000-22.500	6.000-22.500	6.000-36.000
Graves	Negligência	12.500-16.000	2.000-10.000	2.000-20.000	25.000-34.000	15.000-30.000	12.000-72.000
	Dolo	17.500-22.500	6.000-20.000	4.000-40.000	42.000-48.000	30.000-48.000	36.000-216.000
Muito Graves	Negligência	25.000-30.000	20.000-30.000	10.000-100.000	60.000-70.000	38.500-70.000	24.000-144.000
	Dolo	32.000-37.500	30.000-37.500	20.000-200.000	500.000-2.500.000	200.000-2.500.000	240.000-5.000.000

Valores em euros

E. Reincidência

A Lei n.º 114/2015, de 28 de agosto estreitou o âmbito de aplicação do instituto da reincidência. Dispõe agora o artigo 26.º n.º 1 da LQCOA que [é] *punido como reincidente quem cometer uma infração muito grave ou grave, depois de ter sido condenado por uma infração muito grave ou grave*⁵¹.

Comparativamente ao regime anteriormente em vigor, o legislador introduziu duas alterações positivas: (i) a prática de uma infração leve deixa de relevar para efeitos de reincidência⁵²; mas (ii) a prática de infrações graves passa a contemplar condutas imputadas a título de negligência.

Recorde-se, porém, que a infração pela qual o agente tiver sido condenado deixará de relevar para efeitos de reincidência se entre as duas infrações tiver decorrido o prazo de prescrição da primeira nos termos do artigo 26.º, n.º 3 da LQCOA.

⁵¹ Sendo os limites mínimo e máximo da coima elevados em um terço do respetivo valor nos termos do artigo 26.º, n.º 4 da LQCOA.

⁵² Cumpre recordar que a reincidência é um instituto próprio do direito penal (onde os bens jurídicos a proteger exigem uma resposta mais contundente por parte da ordem jurídica). Uma vez que no domínio contraordenacional os valores a consagrar servem finalidades administrativas de mera ordenação social, parece-nos que o legislador ter-se-á convencido que talvez fosse excessivamente desproporcionada a relevação das contraordenações leves para os efeitos de aplicação do instituto da reincidência.

F. Concurso de Infrações

De acordo com a anterior redação do artigo 28.º da LQCOA, *se um agente praticasse um (ou vários) facto(s) que constituíssem simultaneamente crime e contraordenação ambiental, seria responsabilizado por ambas as infrações, instaurando-se, para o efeito, processos distintos a decidir pelas [respetivas] autoridades competentes.*

Felizmente, a Lei n.º 114/2015, de 28 de agosto considerou preferível entregar ambos os processos ao poder judicial ao dispor no artigo 28.º, n.º 2 da LQCOA que em caso de concurso de crime e contraordenação, ou quando, pelo mesmo facto, uma pessoa deva responder nessas sedes, *o processamento da contraordenação cabe às autoridades competentes para o processo criminal, nos termos do RGCO.* Além das evidentes vantagens proporcionadas por esta simplificação de burocracia administrativa, esta concentração permite uma apreciação unitária de ambas as infrações (p. ex. uma maior congruência na fixação da matéria de facto), reduzindo destarte o perigo de decisões contraditórias⁵³.

Não obstante, se não estiverem preenchidos os requisitos de responsabilidade criminal, é possível que o processo de contraordenação seja devolvido à autoridade administrativa para a respetiva instrução e decisão, por ex. *quando o Ministério Público arquivar o processo criminal mas entender que subsiste a responsabilidade pela contraordenação*⁵⁴.

G. Atenuação Especial

Na exposição de motivos, o legislador afirmou a necessidade de prever na LQCOA um regime específico para o instituto da atenuação especial com o objetivo de adequar as sanções ao tipo de ilícito e à conduta sancionada pelo que aditou o artigo 23.º-A ao diploma. Em bom rigor, são três as “inovações” tipificadas pelo legislador. Neste sentido, constituem circunstâncias atenuantes da coima: (i) o cumprimento da norma da qual resultou a infração contraordenacional ambiental (ou de ordenamento do território), (ii) o cumprimento da ordem ou mandado infringido; e (iii) a verificação de uma boa conduta por parte do agente durante pelo menos dois anos a contar da prática da contraordenação. Todavia, temos sérias dúvidas se estas “inovações” justificam a autonomização do artigo 23.º-A porque qualquer uma delas já resultava da interpretação ou então do espírito do artigo 72.º do Código Penal, o qual é subsidiariamente aplicável⁵⁵, e prevê até outras circunstâncias que não estão respaldadas naquele preceito, conforme ilustramos no quadro infra.

⁵³ Em sentido idêntico, cf. Manuel SIMAS SANTOS/Jorge LOPES de SOUSA, *Contra-Ordenações, Anotações ao Regime Geral*, Áreas Editora, 2001, p. 311.

⁵⁴ *A decisão do Ministério Público sobre se um facto deve ou não ser processado como crime vincula as autoridades administrativas.* Cf. o artigo 38.º do RGCO, especialmente os n.ºs 3 e 4.

⁵⁵ Por força da remissão operada pelo artigo 32.º do RGCO.

Quadro n.º 2 – Atenuação Especial: Código Penal versus LQCOA

Código Penal Artigo 72.º	LQCOA Artigo 23.º-A
1 - O tribunal atenua especialmente a pena, para além dos casos expressamente previstos na lei, quando existirem circunstâncias anteriores ou posteriores ao crime, ou contemporâneas dele, que diminuam por forma acentuada a ilicitude do facto, a culpa do agente ou a necessidade da pena.	1 - Para além dos casos expressamente previstos na lei, a autoridade administrativa atenua especialmente a coima, quando existirem circunstâncias anteriores ou posteriores à prática da contraordenação, ou contemporâneas dela, que diminuam por forma acentuada a ilicitude do facto, a culpa do agente ou a necessidade da coima.
2 - Para efeito do disposto no número anterior, são consideradas, entre outras, as circunstâncias seguintes: a) Ter o agente actuado sob influência de ameaça grave ou sob ascendente de pessoa de quem dependa ou a quem deva obediência; b) Ter sido a conduta do agente determinada por motivo honroso, por forte solicitação ou tentação da própria vítima ou por provocação injusta ou ofensa imerecida; c) Ter havido actos demonstrativos de arrependimento sincero do agente, nomeadamente a reparação, até onde lhe era possível, dos danos causados; d) Ter decorrido muito tempo sobre a prática do crime, mantendo o agente boa conduta.	2 - Para efeito do disposto no número anterior, são consideradas, entre outras, as circunstâncias seguintes: a) Ter havido atos demonstrativos de arrependimento do agente, nomeadamente a reparação, até onde lhe era possível, dos danos causados e o cumprimento da norma, ordem ou mandado infringido; b) Terem decorrido dois anos sobre a prática da contraordenação, mantendo o agente boa conduta.
3 - Só pode ser tomada em conta uma única vez a circunstância que, por si mesma ou conjuntamente com outras circunstâncias, der lugar simultaneamente a uma atenuação especialmente prevista na lei e à prevista neste artigo.	3 - Só pode ser atendida uma única vez a circunstância que, por si mesma ou conjuntamente com outras circunstâncias, der lugar simultaneamente a uma atenuação especialmente prevista na lei e à prevista neste artigo.

H. Suspensão da Execução da Sanção

1. Divergências Interpretativas

Em 2006, a LQCOA permitia no artigo 39.º que a autoridade administrativa pudesse suspender, total ou parcialmente, a execução da sanção aplicada no âmbito do procedimento contraordenacional. Contudo, debatia-se se a suspensão se aplicava apenas às sanções acessórias ou se poderia abarcar também as sanções principais (entenda-se as coimas).

Chamada a pronunciar-se, a jurisprudência firmou que a suspensão da execução apenas operava relativamente a sanções acessórias⁵⁶, por força do elemento sistemático dado que o artigo 39.º da LQCOA se encontrava inserido num capítulo exclusivamente atinente às sanções acessórias⁵⁷. Ademais, outra leitura conduziria forçosamente à violação do princípio da legalidade pois que inexistindo uma possibilidade genérica de suspensão da execução das coimas no RGCO só poderia admitir-se excepcionalmente a consagração de idêntico regime na LQCOA, quando aí expressamente previsto (o que não era o caso)⁵⁸.

⁵⁶ Também assim Carla Amado GOMES, “As contra-ordenações ambientais no quadro da Lei 50/2006, de 29 de Agosto: Considerações gerais e observações tópicas” in Estudos em Homenagem a Miguel Galvão Teles Volume I, Almedina, 2012, p. 476.

⁵⁷ Vide, neste sentido, o Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 23 de novembro de 2013: “[s]e assim não fosse o legislador não deixaria de inserir tal disposição num lugar que sistematicamente se referisse quer às coimas quer às sanções acessórias, como v.g., no capítulo I do título III, – Da Sanção Aplicável (cf. o Processo n.º 2140/11.1TBPRD.P1).

⁵⁸ Cf. o Acórdão do Tribunal da Relação de Évora de 26 de fevereiro de 2013 (Processo n.º 228/12.0TB FAR.E1) e o Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 25 de março de 2015 (Processo n. 14/14.3T8SCD.C1).

2. Inclusão da Possibilidade de Suspensão da Execução da Coima

A Lei n.º 114/2015, de 28 de agosto veio dissipar definitivamente as dúvidas, mediante a revogação do artigo 39.º da LQCOA e o aditamento do artigo 20.º-A no capítulo I (Da sanção aplicável) do Título III (Das coimas e das sanções acessórias) do diploma⁵⁹.

Permite-se agora que na decisão do processo de contraordenação, a autoridade administrativa possa suspender, total ou parcialmente, a aplicação da coima⁶⁰, contanto que se verifiquem duas condições obrigatórias cumulativas⁶¹. *Primo*, a autoridade administrativa deve fixar uma sanção acessória⁶² que imponha medidas adequadas à prevenção de danos ambientais, à reposição da situação anterior à infração e à minimização dos efeitos decorrentes da mesma, devendo o cumprimento da sanção acessória ser indispensável à eliminação de riscos para a saúde, segurança das pessoas e bens ou ambiente⁶³. *Secundo*, a autoridade administrativa deve fixar um período probatório de suspensão entre um e três anos⁶⁴. Contudo, a suspensão da execução da sanção é revogada se, durante o respetivo período, (i) o arguido tiver cometido uma nova contraordenação ambiental ou do ordenamento do território⁶⁵; ou (ii) o arguido tiver violado as obrigações que lhe foram impostas⁶⁶.

Como deixamos antecipar, a revogação determina o cumprimento da sanção cuja execução estava suspensa⁶⁷, bem como o respetivo registo no cadastro nacional⁶⁸, sem prejuízo da aplicação de outras medidas que a autoridade administrativa tenha por necessárias à tutela da legalidade.

3. Um Passo Positivo

Estamos perante a alteração mais relevante da LQCOA e que acolhe a nossa simpatia por vários motivos: (a) recentra a relação contraordenacional em torno do bem jurídico ao

59 Note-se que a previsão legal de um regime de suspensão da execução da coima, e não apenas da sanção acessória, já havia sido consagrada em 1992 no artigo 223.º do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro. Neste sentido, cf. Paulo Pinto de ALBUQUERQUE, Comentário do Regime Geral das Contra-Ordenações, Universidade Católica Editora, Lisboa, p. 117.

60 A suspensão da execução da sanção acessória passou a estar regulada no mesmo preceito (artigo 20.º-A) da LQCOA.

61 A suspensão da execução do pagamento da coima não abrange as custas do processo (cf. o n.º 5 do artigo 57.º da LQCOA).

62 Com base no acervo de sanções acessórias tipificadas no artigo 30.º da LQCOA.

63 Pode haver situações relativamente às quais não se coloque a necessidade de fixar sanções acessórias (e.g. se o arguido procedeu imediatamente ou pelo menos até à decisão administrativa à reposição da situação anterior, eliminando qualquer efeito decorrente da infração bem como o risco de dano futuro ou se na situação em apreço não se justificar qualquer sanção acessória uma vez que a infração não produziu efeito não tendo atingido valores a proteger). Nestes casos, entendemos que a norma deverá ser objeto de uma interpretação extensiva com fundamento no elemento teleológico e nos fins que o próprio instituto visa salvaguardar.

64 O seu início conta-se a partir da data em que se esgotar o prazo da impugnação judicial da decisão condenatória (cf. o artigo 20.º-A, n.º 4 da LQCOA).

65 Quando tivesse sido condenado anteriormente pela prática de uma contraordenação ambiental ou do ordenamento do território.

66 Cf. o artigo 20.º-A, n.º 5 da LQCOA.

67 Vide o artigo 20.º-A, n.º 6 da LQCOA.

68 Cf. as alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 62.º da LQCOA.

privilegiar em detrimento do impacto financeiro; (b) convoca a participação do arguido na eliminação dos efeitos gerados com a infração praticada, ao exigir deste uma atitude conformadora perante os valores a proteger, operando assim como um meio pedagógico e responsabilizador; (c) aumenta o acervo de instrumentos ao dispor da autoridade administrativa, permitindo uma maior flexibilidade nas suas decisões; (d) põe de alguma forma termo à discussão sobre a legalidade da decisão de admoestar a prática de contraordenações graves e muito graves quando os efeitos in casu se mostrem insignificantes⁶⁹; e (e) finalmente esta figura pode dissuadir os arguidos da opção pela contenciosa, reduzindo assim os índices de litigiosidade junto dos nossos tribunais.

I. Advertência

Com o aditamento do artigo 47.º-A à LQCOA, a autoridade administrativa pode agora optar por preferir a instrução (e decisão) do processo de contraordenação após a receção do auto de notícia, proferindo em substituição uma mera advertência desde que cumpridas as quatro condições previstas no normativo⁷⁰.

Existem **três requisitos formais**, que operam como condições de elegibilidade: (i) estar em causa apenas a prática de contraordenações ambientais leves; (ii) não existir qualquer condenação do autuado, por contraordenação ambiental grave ou muito grave, nos últimos cinco anos; e (iii) ter decorrido um período superior a três anos sobre a advertência anterior relativa à mesma contraordenação ambiental⁷¹. Acresce ainda **uma condição material**: o arguido tem que demonstrar junto da autoridade administrativa que entretanto removeu as causas da infração ou que procedeu à reconstituição da situação anterior à prática da mesma. Observados os requisitos enunciados, a autoridade administrativa deve determinar o arquivamento dos autos⁷².

69 A jurisprudência tem entendido que a autoridade administrativa não pode proferir uma admoestação relativamente a contraordenações ambientais graves e muito graves, ainda que os efeitos da infração sejam efetivamente de reduzida gravidade. A título indicativo, veja-se: o Acórdão do Tribunal da Relação de Évora de 11 de setembro de 2012 (Processo n.º 29/12.6TBARL.E1): “[a] admoestação, prevista no artigo 51.º do [RGCO] *tem em vista casos de reduzida gravidade da infração e da culpa do agente, encontrando-se, por isso, reservada para contra-ordenações leves ou simples*”. Ou então o Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 27 de maio de 2015 (Processo n.º 504/14.8TALRA.C1) onde se concluiu que *pelo facto da contra-ordenação em causa ter sido catalogada como grave, não se mostram verificados os requisitos de que depende a aplicação da admoestação ao presente processo de contra-ordenação*. Ademais, a admitir esta hipótese, estar-se-ia a violar o princípio da legalidade e da separação de poderes pois que a autoridade administrativa estaria a desvirtuar comandos legais cuja competência incumbe ao poder legislativo.

70 Na exposição de motivos, o legislador afirmou a necessidade de um instrumento que permitisse uma maior simplificação e eficiência administrativa, para as situações de menor gravidade.

71 A obrigação de reposição do *statu quo ante* deve constar automaticamente do auto de notícia, bem como as medidas concretas a adotar. Nada impede, porém, a autoridade administrativa de por sua própria iniciativa notificar o autuado com a indicação das medidas necessárias à reparação da situação (cf. o artigo 47.º-A, n.º 1, alíneas a), b) e c) da LQCOA).

72 Cf. o artigo 47.º-A, n.º 4 da LQCOA.

A advertência não constitui uma decisão condenatória pelo que as custas administrativas devem ser assumidas pelo erário público; não obstante, ela está sujeita a registo obrigatório no cadastro nacional⁷³. Em caso de incumprimento da ordem de reposição da situação, a autoridade administrativa deve prosseguir com a instauração do processo de contraordenação, seguindo este os seus trâmites nos termos legais, ficando o autuado sujeito à aplicação de uma (segunda) contraordenação leve, desta feita por incumprimento de ordem ou mandado legítimo da autoridade⁷⁴.

Estamos perante um instituto com vários méritos. *Primo*, aposta na relação dialógica entre a administração e o autuado, adivinhando-se uma elevada probabilidade de sucesso na sua aplicação porque não acarreta o efeito constrangedor e predatório associado à instauração de um processo de contraordenação. *Secundo*, a advertência traz em si a semente da sua efetivação pois o autuado é alertado para a possibilidade de instauração de um segundo procedimento de contraordenação em caso de violação da ordem administrativamente imposta⁷⁵. *Tertio*, são inegáveis os benefícios burocráticos em virtude da expurgação da tramitação procedimental⁷⁶: redução dos custos administrativos (economia), e libertação dos funcionários das autoridades administrativas para o exercício de outras tarefas com maior valor acrescentado (eficiência). *Last but not least*, o cumprimento da obrigação material imposta ao autuado de remover a causa da infração ou de restabelecer a situação anterior é o melhor meio para salvaguardar os valores naturais a proteger, permitindo uma melhor tutela do ambiente e do ordenamento do território (interesse público).

Ao invés do que o elemento literal sugere, a decisão de aplicação ou não do instituto da advertência não pode ficar na livre disponibilidade da entidade administrativa. Trata-se sim de um poder-dever que deve ser promovida sempre que se demonstrar *in casu* que os valores ambientais são passíveis de reintegração⁷⁷. Donde decorre que em caso de impossibilidade, a entidade administrativa deve dar conhecimento da decisão na notificação da instauração do procedimento de contraordenação, indicando os respetivos fundamentos⁷⁸.

Por fim, é nosso entender que a obrigação da reposição da situação anterior deve ser interpretada prudentemente. Ainda que seja desejável e exigível repristinar o momento anterior à prática da infração, o produto final da reposição nunca será *qua tale*. Pode haver situações

73 Vide o artigo 47.º-A, n.º 6, o artigo 57.º, n.º 3, o artigo 58.º, n.º 2, e o artigo 63.º, n.º 2, alínea d), todos da LQCOA.

74 Cf. o artigo 47.º-A, n.º 5 da LQCOA.

75 A advertência assegura assim uma melhor concretização do princípio de responsabilidade e cumpre simultaneamente uma finalidade de prevenção especial.

76 Especialmente para um diploma tão amplamente criticado pela severidade do seu acervo sancionatório que suscitava sérias interrogações se as finalidades de prevenção e de reparação estavam subordinadas a preocupações de ordem reditícia.

77 Concorrem neste sentido o princípio da justiça, o princípio do tratamento mais favorável ínsitos nos artigos 20.º e 29.º da Lei Fundamental, bem como o princípio da boa administração em termos financeiros e ambientais.

78 A decisão administrativa é passível de impugnação judicial por força da norma contida no artigo 55.º do RGCO, aplicável subsidiariamente: *as decisões, despachos e demais medidas tomadas pelas autoridades administrativas no decurso do processo são suscetíveis de impugnação judicial por parte do arguido ou da pessoa contra as quais se dirigem*.

em que seja preferível prescindir da reposição em favor de uma reintegração alternativa que em termos práticos assegure a revalorização dos interesses a proteger⁷⁹.

J. Pagamento Voluntário com Possibilidade de Redução (Fase Instrutória)

Uma das (poucas) inovações introduzidas pela LQCOA quando cotejada com o RGCO prendia-se com a possibilidade de uma redução de 25% do montante mínimo legal da coima prevista para contraordenações leves e graves em caso de pagamento voluntário⁸⁰.

Com a Lei n.º 114/2015, de 28 de agosto, a percentagem de redução passa a constituir o teto máximo de redução, ou seja, a administração pode fixar uma redução até 25%⁸¹. Não obstante, o legislador suavizou o impacto desta medida ao permitir o pagamento faseado da coima até quatro prestações mensais, por motivo de insuficiência económica comprovada⁸².

K. Sobre o Pagamento da Coima em Prestações (Fase de Decisão)

Uma das reclamações feitas até agora prendia-se com o regime de pagamento em prestações da coima na fase final do procedimento⁸³, não podendo a última delas ir além dos dois anos subsequentes ao caráter definitivo ou trânsito em julgado da decisão por força da aplicação subsidiária do artigo 88.º, n.º 5 do RGCO⁸⁴. Contudo, a prática demonstrou que esta solução não se coadunava com os elevados montantes das coimas porque em muitos casos as prestações continuavam a representar punções excessivas para a capacidade económico-financeira dos arguidos.

Felizmente, o legislador decidiu rever o regime em alta e aditar o artigo 54.º-A onde se permite agora alargar o pagamento em prestações até ao limite de 48 meses quando o valor da coima concretamente aplicada for superior a € 2.000 ou a € 20.000, consoante se trate de pessoas singulares ou pessoas coletivas respetivamente⁸⁵. Significa isto que as coimas de valor igual ou inferior a € 2.000 ou a € 20.000 (consoante os casos) não podem beneficiar de um plano de prestações? Não, para estas situações aplicar-se-á a baliza de 24 meses

79 O elemento teleológico deve prevalecer na interpretação e aplicação do regime, quer na fixação de medidas, quer na sua execução.

80 Devendo utilizar-se a moldura estabelecida para as situações de negligência.

81 Fica por esclarecer qual o meio de reação à disposição do arguido no caso de discordar da percentagem de redução fixada pela administração. No silêncio da LQCOA, entendemos que deve aplicar-se subsidiariamente o referido artigo 55.º do RGCO.

82 Além de haver casos em que é bem possível que o arguido não tenha capacidade económico-financeira para liquidar a coima de um único trago, esta medida não obriga o Arguido a aguardar até à decisão final para invocar essa possibilidade, o que seria uma injustiça e uma aplicação incongruente do instituto do ponto de vista sistémico.

83 Por razões óbvias, já não se prevê aqui a possibilidade de redução do montante mínimo da coima.

84 Na prática, isto significa que apenas poderia ser fixado um limite de 24 prestações mensais.

85 Este regime não depende da graduação da coima nem exige como requisito substantivo a prova da situação económica do arguido.

estabelecida no referido artigo 88.º, n.º 5 do RGCO por remissão expressa da primeira parte do artigo 54.º-A, n.º 1 da LQCOA⁸⁶.

Trata-se de uma solução que obviamente provocará um dispêndio adicional de recursos administrativos. No entanto, é um preço que se aceita dadas as vantagens que esta medida encerra. Por um lado, o alargamento do prazo de pagamento suaviza o encargo da coima na esfera dos arguidos⁸⁷. Por outro lado, este alargamento poderá em muitos casos convidar os infratores com disponibilidade financeira a acatar a coima, contribuindo inclusivamente para uma diminuição de litigiosidade.

L. Comparência de Testemunhas

Até à entrada em vigor da Lei n.º 114/2015 de 28 de agosto, a LQCOA estipulava no artigo 50.º, n.º 4 que as testemunhas e os peritos que não comparecessem no dia, na hora e no local designados para a diligência do processo, e que não justificassem a falta no próprio dia ou nos cinco dias úteis imediatos, seriam objeto da aplicação de uma sanção pecuniária aplicada pela autoridade administrativa até 5 UC. Esta punição pecuniária poderia inclusivamente ascender a 10 UC se se verificasse uma falta de comparência injustificada à segunda convocação realizada para o efeito pela autoridade administrativa ao abrigo da norma contida no artigo 50.º, n.º 7 da LQCOA. Como se pode constatar, tratava-se de um regime exigente e algo desproporcionado quando comparado com o artigo 52.º do RGCO⁸⁸ que procura impelir as testemunhas e os peritos a comparecer perante as autoridades administrativas mediante a aplicação de uma sanção pecuniária cujo montante fixado não poderia ultrapassar € 49,88 em caso de falta injustificada, sem prejuízo da possibilidade de exigir a reparação dos danos causados com a sua recusa.

Com a Lei n.º 114/2015, de 28 de agosto o legislador revogou os números 7 e 8 do artigo 50.º da LQCOA que previam a possibilidade de fixação das referidas sanções pecuniárias, e reformulou o n.º 4 do mesmo preceito nos termos do qual as testemunhas são obrigatoriamente apresentadas, por quem as arrola, na data e hora agendadas para a diligência⁸⁹. A grande dúvida que ora subsiste prende-se com as consequências que se devem extrair das

86 Recorde-se o trecho: *sem prejuízo do disposto no regime geral das contraordenações*. Na própria exposição de motivos admite-se o alargamento do prazo de pagamento em prestações até 48 meses sem nunca fazer referência a quaisquer restrições.

87 Para além do regime de pagamento de prestações, também é possível recorrer à solução constante do artigo 88.º, n.º 4 do RGCO, aplicável subsidiariamente: *sempre que a situação económica o justifique, poderá a autoridade administrativa ou o tribunal autorizar o pagamento da coima dentro de prazo que não exceda um ano*.

88 Em sentido concordante, cf. Lourenço NOGUEIRO, op. cit. pp. 43 e 44.

89 Embora com a pequena exceção da norma prevista no n.º 6 do artigo 50.º segundo a qual a diligência de inquirição de testemunhas ou peritos apenas pode ser adiada uma única vez, ainda que a falta à primeira marcação tenha sido considerada justificada.

alterações introduzidas⁹⁰. Aplicar-se-á por via subsidiária o regime ínsito no artigo 52.º do RGCO? Ou terá o legislador pretendido eliminar a aplicação de sanções pecuniárias *tout court*?

A este respeito, não nos podemos esquecer que as testemunhas e os peritos são apresentados por quem os arrola. O que significa que a autoridade administrativa tem uma relação indireta com as testemunhas e os peritos porquanto o canal de comunicação junto destes é assegurado por quem os arrola (maxime o arguido⁹¹). Neste contexto, não faz sentido que a autoridade administrativa possa sancionar uma testemunha ou perito em caso de falta de comparência (injustificada) pois que o faltoso sempre poderia invocar em sua defesa que essa obrigação não lhe é exigida, correndo pois por conta e risco da pessoa que o arrolou⁹². Acresce registar que o princípio de celeridade procedimental que parecia fundamentar os excessos do anterior regime não é prejudicado. Com efeito, o artigo 51.º da LQCOA deixa claro que a não comparência das testemunhas não constitui uma condição suspensiva do procedimento: a falta de comparência do arguido, das testemunhas e peritos, devidamente notificados, não obsta a que o processo de contraordenação siga os seus termos.

M. Sobre a Competência Genérica da Inspeção-Geral da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território em matéria de fiscalização, instrução e decisão

Ao invés da prática anteriormente em vigor, a Lei n.º 114/2015, de 28 de agosto veio agora aditar na LQCOA o artigo 71.º-A onde se atribui uma competência genérica à Inspeção-Geral da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território (IGAMAOT) para instruir e decidir processos de contraordenação quando a entidade autuante não detém esses poderes.

A favor desta solução milita o facto de se permitir uma maior imparcialidade na condução e apreciação dos processos de contraordenação dado que a IGAMAOT é a entidade administrativa teoricamente mais apta e idónea para o efeito. Contudo, nos casos em que uma entidade administrativa detenha simultaneamente competências de fiscalização, instrução e decisão, o artigo 71.º-A já não poderá sobrepor-se. O que significa que nesses casos não será possível assegurar uma separação funcional dos momentos do *iter* procedimental por entidades administrativas distintas, contrariando assim o espírito do normativo.

90 A exposição de motivos também não serve de apoio já que o legislador pouco adianta quanto às razões/finalidades desta alteração.

91 O que aliás vem ao encontro da norma disposta em matéria de notificações prevista no artigo 44.º, n.º 3 da LQCOA: (...) *o arguido, sempre que arrolar testemunhas, deve fornecer todos os elementos necessários à sua notificação, designadamente indicar corretamente a morada e o respetivo código postal relativo a cada uma delas.*

92 Parece-nos que esta solução não é a mais equilibrada de *iure condendo* não apenas por causa da coerência sistémica da LQCOA e do RGCO mas sobretudo por causa da teleologia do instituto. Faria mais sentido admitir a possibilidade de aplicação de sanções pecuniárias nos moldes previstos no artigo 52.º do RGCO, acompanhada de condições que contribuíssem para a efetiva comparência das testemunhas e peritos e não a sua intimidação (e.g. maior tolerância relativamente a adiamentos), sabendo-se que os procedimentos administrativos ao abrigo da LQCOA são já por si morosos, e que beneficiam de prazos de prescrição generosos.

Uma questão pertinente consiste em saber se a entidade autuante que não detenha competências em matéria de instrução e de decisão deve remeter obrigatoriamente o auto de notícia à IGAMAOT para a instauração do processo de contraordenação e só a esta entidade. **Se assim for** – e o elemento literal do preceito aponta de facto nesse sentido – **a competência genérica da IGAMAOT deve ser considerada uma competência própria e exclusiva**⁹³.

Contudo, cumpre reconhecer que a letra do preceito casa muito mal com a respetiva epígrafe – “competência genérica” – locução que de modo algum sugere semelhante exclusividade. Acresce que, se foi essa a intenção, o legislador andou mal. Existe todo um trabalho de harmonização em falta, pois que vários diplomas avulsos continuam a atribuir competências de instrução e de decisão a entidades administrativas específicas sem que aí conste qualquer referência à IGAMAOT, contribuindo ainda mais para a confusão⁹⁴.

N. Sobre a Impugnação judicial

Atendendo à incorporação das contraordenações do ordenamento do território na LQCOA, a Lei n.º 114/2015, de 28 de agosto aditou o artigo 75.º-A que estipula que *os tribunais administrativos passam a ser as entidades competentes para julgar as impugnações de decisões das autoridades que digam respeito, simultaneamente, a contraordenações do ordenamento do território e contraordenações por violação de normas constantes do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação* aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro⁹⁵.

O. O Brother Where Art Thou?

A escolha do objeto a legislar é o ponto de partida de qualquer iniciativa legislativa. Até agora, a nossa exposição tem-se centrado nas alterações introduzidas pela Lei n.º 114/2010, de 28 de agosto. Contudo, importa recordar que o sucesso de uma alteração legislativa também se afere pelas suas omissões. É justamente neste âmbito que em nosso entender a Lei n.º 114/2010, de 28 de agosto denota maiores fragilidades e motivos de censura.

⁹³ Outro argumento a favor desta leitura radica na última alteração ao Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade que apresenta idêntica norma no artigo 45.º, n.º 5: [q]uando a entidade fiscalizadora não tenha competência para instruir o processo, o mesmo é instruído e decidido pela IGAMAOT.

⁹⁴ Veja-se, a título exemplificativo, o Decreto-Lei n.º 211/2009, de 3 de setembro onde se estatui que a autoridade administrativa principal em território nacional, responsável pelo cumprimento e pela execução da Convenção CITES e do Regulamento (CE) n.º 338/97 do Conselho, de 9 de dezembro de 1996, e do Regulamento (CE) n.º 865/2006, da Comissão, de 4 de maio, é o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P., incumbindo a esta entidade, nessa qualidade, o processamento das contraordenações e a aplicação das respetivas coimas e sanções acessórias (cf. neste sentido, o artigo 5.º, n.º 1, e n.º 5, alínea f do diploma).

⁹⁵ Dando assim cumprimento à regra prevista no artigo 4.º, n.º 1, alínea j) do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro) que entrega à jurisdição administrativa a apreciação de litígios que tenham por objeto questões relativas a impugnações judiciais de decisões da Administração Pública que apliquem coimas por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo.

Concretizando, é uma pena que o legislador não tenha aproveitado o ensejo para eliminar ou então mitigar os termos de aplicação de algumas normas. São exemplos claros nesse sentido: (a) a consagração do **princípio da preclusão da impugnação** em caso de pagamento da coima após a notificação da decisão administrativa⁹⁶, (b) **a obrigatoriedade de pagamento** de juros quando a decisão administrativa de aplicação da coima é confirmada total ou parcialmente no final do processo judicial que conheça da impugnação ou na fase de execução da decisão proferida em processo de contraordenação⁹⁷ e (c) **a previsão genérica e indiferenciada da possibilidade de *reformatio in pejus*** em qualquer fase subsequente do contencioso⁹⁸.

Em qualquer um destes três núcleos normativos, o legislador preferiu estender o império da norma de forma genérica e indiferenciada a todas as hipóteses (numa lógica pouco recomendável de all in) acusando uma falta de ponderação não apenas à luz dos interesses a proteger, mas também à luz do contexto do próprio sistema punitivo português, seja contraordenacional, seja penal.

Com efeito, se cada uma destas opções suscita legítimas dúvidas de constitucionalidade; quando perspetivadas em bloco, a sua constitucionalidade torna-se praticamente insustentável. Para além de desequilibrarem a relação de forças em prejuízo do arguido, estas opções

96 Cf. o artigo 52.^o-A da LQCOA. Em sentido crítico, cf., Carla Amado Gomes, op. cit., p. 475: “este pagamento deve ser visto como a evitação de um mal maior, servindo apenas para que o infractor se veja eximido da cobrança dos juros de mora (...). 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”.

97 Cf. o artigo 53.^o da LQCOA. Seguindo as passadas de Nuno Salazar CASANOVA e Cláudio MONTEIRO: “[a] *ratio subjacente parece ser a de impedir que os arguidos, através de recursos meramente dilatatórios, consigam uma sensível desactualização da coima no momento da decisão final e transitada em julgado. Se esta opção é compreensível ou pelo menos aceitável no caso de incidentes suscitados no âmbito da execução* (cf. art. 91.^o do RGCO), *é inadmissível na parte em que admite a aplicação de juros à taxa máxima estabelecida na lei fiscal durante o decurso da impugnação ou recurso judicial. Desde logo, a solução é totalmente desnecessária face à derrogação, pela própria LQCA, da proibição da reformatio in pejus* (art. 75.^o). *Nada impede ao tribunal de condenar o arguido em coima superior, atendendo ao tempo decorrido desde a decisão da autoridade administrativa. Por outro lado, todo o montante que crescer, apenas em virtude do decurso do tempo, que exceder a taxa de inflação, ou tem carácter indemnizatório ou tem carácter sancionatório. O primeiro não é compatível com a natureza da sanção contra-ordenacional (que, de resto, não exclui a responsabilidade civil por factos ilícitos). Acresce que a obrigação de pagamento apenas nasce com a decisão final, transitada em julgado. E esta decisão não é declarativa mas antes constitutiva da obrigação*”. Para maiores desenvolvimentos, cf. Nuno Salazar CASANOVA/Cláudio MONTEIRO, op. cit. pp. 70 e 71.

98 Cf. o artigo 75.^o da LQCOA. Note-se que o legislador poderia ter adotado (expressamente ou por remissão) a solução constante do artigo 409.^o do Código de Processo Penal onde se proíbe a *reformatio in pejus* quando a decisão tiver sido impugnada pelo Arguido, pelo Ministério Público no exclusivo interesse daquele, ou pelo arguido e pelo Ministério Público no exclusivo interesse do primeiro (vide, neste sentido, Lourenço Nogueiro, ob. cit. pp. 46 e 47). Ou alternativamente seguir um esquema misto que passa por admitir a *reformatio in pejus* nos casos em que a decisão administrativa é impugnada pelo arguido (porque a impugnação judicial ainda é passível de recurso), mas proibir a *reformatio in pejus* quando o arguido recorre da sentença de primeira instância para um tribunal superior (porque o arguido já não poderá voltar a recorrer). Cf., neste sentido, Tiago Lopes de Azevedo, “Direito das contraordenações e o princípio da proibição da *reformatio in pejus*: em especial, a Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais, o Código dos Valores Mobiliários e o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras” in Anuário Publicista da Escola de DIREITO da Universidade do Minho, Tomo II, Ano de 2013 – ÉTICA E DIREITO, pp. 181 a 184. Em termos muito próximos, vide também Alexandra Vilela, O Direito de Mera Ordenação Social: Entre a Ideia de “Recorrência” e a de “Erosão” do Direito Penal Clássico, cit., p. 484.

indiciam uma ofensiva premeditada e intimidatória de dissuasão, ao arrepio dos princípios mais elementares do direito punitivo, como sejam o princípio da presunção da inocência, o princípio do contraditório e o princípio da proporcionalidade⁹⁹.

P. Notas Finais

Sem prejuízo de alguns pontos de desacordo, nuns casos por motivos de técnica legislativa, noutros em razão do respetivo conteúdo (seja por ação ou omissão), o esforço do legislador merece em nosso entender uma apreciação global favorável. Na verdade, cumpre-nos reconhecer que a Lei n.º 114/2010, de 28 de agosto resolve mais problemas do que cria, tendo por isso sido dado um passo positivo no domínio contraordenacional ambiental.

Esperamos que este pequeno escrito contribua para o debate em torno da legalidade e da justeza das soluções normativas consagradas pelo referido diploma, servindo de instrumento interpretativo para os seus destinatários. Posto isto, falta apenas seguir os versos do poeta António Machado:

Caminante, no hay camino/se hace camino al andar.

Palavras-chave: contraordenações ambientais; contraordenações do ordenamento do território; coimas; responsabilidade; advertência; suspensão da execução da sanção.

⁹⁹ Outra temática recente e de muito interesse (que não mereceu a atenção do legislador apesar do aviso doutrinário) mas cuja ressonância se fará sentir na praxis empresarial e industrial, prende-se com os termos de compatibilização entre os deveres de informação e de colaboração com as autoridades administrativas consignados no artigo 18.º, n.º 2 da LQCOA e a salvaguarda dos princípios da presunção da inocência e da proibição da autoincriminação. Sobre o tema, cf., por todos e em especial, Carla Amado GOMES/José Eduardo FIGUEIREDO DIAS, “Notas Reflexivas Sobre Sistemas de Gestão Ambiental” in Revista CEDOUA, n.º 31, Almedina, 2013. pp. 21 e 22.