

Responsabilidade contra-ordenacional ambiental (*)

***Um breve excurso sobre o regime jurídico plasmado
nos artigos 8.º e 11.º da Lei n.º 50/2006,
de 29 de Agosto***

Resumo

O cerne do presente escrito consiste em analisar o regime da responsabilidade contra-ordenacional ambiental plasmado na Lei n.º 50/2006, de 29 de Agosto, conhecida por Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais. Em concreto, propomo-nos abordar dois conjuntos de questões, quais sejam: (i) em que termos se afere a responsabilidade contra-ordenacional ambiental tanto da pessoa coletiva como da pessoa singular (artigo 8.º); e (ii) como se deve interpretar a regra de responsabilidade solidária aí contemplada (artigo 11.º).

I. Abertura

1. Comentários preliminares

Considerando os exemplos bem-sucedidos de outros regimes sectoriais do direito contra-ordenacional que contribuíram para a diminuição das infrações praticadas (e.g. domínio laboral, aéreo e do mercado dos valores mobiliários), foi aprovada para o domínio ambiental, a Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto, também conhecida por Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais (LQCOA¹) cuja aplicação tem permitido uma progressiva consciencialização dos cidadãos e dos agentes económicos para as questões ambientais².

A LQCOA pretende delinear um regime jurídico uniforme para as múltiplas contra-ordenações ambientais que se encontravam dispersas na vasta legislação vigente, quer no plano da tramitação do procedimento, quer no plano das regras substantivas³. Dada a pulverização de contra-ordenações ambientais na vasta rede legislativa que abarca o ambiente, o legislador entendeu que o desiderato de uma Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais poderia assegurar uma melhor integração das diferentes contra-ordenações existentes no sistema, privilegiando a unidade da ordem jurídica⁴.

(*) Antes de prosseguir, gostaríamos de deixar três palavras de agradecimento. A primeira para a Dra. Andreia Magalhães pelo apoio incondicional e a orientação imprescindível nas minhas funções laborais. A segunda para a Dra. Clarisse Gonçalves pela indicação do tema e pelos preciosos contributos a propósito da interpretação do regime. *Last but not least*, a minha Ana Raquel, a força motivacional que anima os momentos mais atribulados, e o sorriso que ilumina a minha existência.

¹ Relegando a legislação anteriormente aplicável – o Decreto-Lei n.º 433/82 de 27 de outubro – para um papel subsidiário, conforme determina o artigo 2.º, n.º 1 da LQCOA.

² Embora a Constituição da República Portuguesa (CRP) não se pronuncie expressamente sobre a tutela contra-ordenacional ambiental, este vazio normativo viria a ser colmatado com a aprovação da Lei de Bases do Ambiente (Lei n.º 11/87, de 07 de Abril) que prevê no artigo 47.º a admissibilidade do ilícito de mera ordenação ambiental. Note-se que este diploma foi recentemente revogado pela Lei n.º 19/2014 de 14 de abril.

³ O tempo dirá se o objetivo do legislador foi alcançado, isto é, se a ordem jurídica, a sociedade e o ambiente beneficiaram com a aprovação da LQCOA. Trata-se, porém, de um exercício de reflexão que, por motivos de espaço e de tempo, exorbita o âmbito da nossa exposição pelo que terá que aguardar por uma outra oportunidade.

⁴ 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, Coimbra, Almedina, 2012, p. 465.

O cerne do presente escrito consiste em analisar uma parcela do regime substantivo inscrito na LQCOA e que se prende com a responsabilidade contra-ordenacional ambiental plasmada nos artigos 8.º e 11.º da LQCOA. Em concreto, gostaríamos de abordar dois conjuntos de questões. Por um lado, em que termos se afere a responsabilidade contra-ordenacional ambiental tanto da pessoa coletiva como da pessoa singular. Por outro lado, como se deve interpretar a regra de responsabilidade solidária aí contemplada.

2. Importância e atualidade do tema

Trata-se de um tema da maior importância, e de uma premência gritante, cujas razões são fáceis de intuir.

Do ponto de vista económico e social, a imputação de responsabilidade contra-ordenacional tornou-se mais complexa com a evolução do comércio jurídico. O desenvolvimento das sociedades modernas conduziu a maiores preocupações ambientais, o que exige uma resposta cada vez mais pronta e adequada no plano da ordenação social. A teoria geral de imputação com base no binómio pessoa singular versus pessoa coletiva é insuficiente. A própria construção teórica da responsabilidade da pessoa coletiva evoluiu: o modelo de imputação orgânica é insuficiente para os desafios dos tempos modernos, devendo equacionar-se a utilização combinada de outros esquemas de imputação como por exemplo, o modelo representativo e o modelo funcional, conforme teremos oportunidade de explicitar.

Do ponto de vista dogmático, a leitura das normas dos artigos 8.º e 11.º da LQCOA suscita muitas questões tanto no plano hermenêutico (e.g. a cumulação de responsabilidade contra-ordenacional da pessoa singular e da pessoa coletiva), como no plano prático (e.g. as dificuldades associadas à produção de prova, sobretudo nas infrações cometidas em nome ou por conta de outrem).

Do ponto de vista administrativo e institucional, a atual conjuntura de austeridade que fustiga o País tem-se repercutido negativamente no domínio da ordenação ambiental pela falta de meios, quer em termos humanos, quer em termos materiais, quer em termos orçamentais, quer ainda em termos de colaboração institucional. Por fim, do ponto de vista financeiro, os montantes das coimas ambientais passíveis de cominação são muito relevantes, podendo atingir valores astronómicos. As molduras previstas para as coimas ambientais no artigo 22.º da LQCOA são elevadíssimas, especialmente para as contra-ordenações classificadas como graves e muito graves⁵. Longe vão, pois, os tempos em que a contra-ordenação se dedicava aos assuntos de bagatela, sobretudo no domínio ambiental.

3. Metodologia adotada e sequência da exposição

A teoria e a prática são duas dimensões cognitivas imprescindíveis para qualquer exercício de reflexão. Tendo este propósito em mente, procuraremos deslindar os principais contornos do regime da responsabilidade contra-ordenacional através de um modelo de interpretação que seja coerente e integrado no quadro do direito contra-ordenacional, sem nunca perder de vista a sua ressonância prática. Para este efeito, contaremos com as vozes mais autorizadas da doutrina e os ensinamentos valiosos da nossa jurisprudência. Sempre que oportuno, estabeleceremos a ponte para o Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, que institui o Regime Geral das Contra-Ordenações (RGCO), bem como outros ramos sectoriais do Direito contra-ordenacional.

⁵ Note-se que as contra-ordenações muito graves praticadas com dolo podem ascender a 2,5 milhões de euros e 37.500 euros, para a pessoa coletiva e a pessoa singular respetivamente (artigo 22.º da LQCOA), o que irá desencadear certamente algum debate constitucional, pois que os valores dos limites máximos, além de serem elevados, excedem largamente os que os montantes das multas previstas para crimes ambientais.

O trabalho encontra-se dividido em três partes. A primeira parte serviu essencialmente de introito no sentido de enquadrar o tema do trabalho e explicitar a sua pertinência. A segunda parte terá dois ângulos de incidência. Por um lado, aferir as linhas interpretativas do regime da responsabilidade contra-ordenacional previsto no artigo 8.º da LQCOA tanto da pessoa coletiva como da pessoa singular. Por outro lado, traçar o regime de responsabilidade solidária pelo pagamento da coima ínsito no artigo 11.º da LQCOA. A terceira parte é breve e tem apenas como fito dar por encerrada a exposição.

Como deixámos antever, adotamos as regras da nova ortografia, ressalvadas as citações de normas legais e de outras fontes (doutriniais e jurisprudenciais) redigidas ao abrigo das antigas regras.

II. A Responsabilidade Contra-Ordenacional Ambiental

1. As Pessoas Coletivas

1.1 Delimitação do âmbito de incidência subjetiva

O princípio basilar encontra-se respaldado no artigo 8.º, n.º 1 da LQCOA: “[a]s coimas podem ser aplicadas às pessoas colectivas, públicas ou privadas, independentemente da regularidade da sua constituição, bem como às sociedades e associações sem personalidade jurídica”.

Daqui poderemos extrair desde logo duas notas preciosas.

A primeira nota para salientar que **as pessoas coletivas que não tenham personalidade jurídica, isto é, que estejam irregularmente constituídas, podem ser punidas a título de responsabilidade contra-ordenacional ambiental**. Subsumem-se nesta categoria todas as entidades a quem a lei atribui personalidade judiciária⁶, ainda que não tenham personalidade jurídica, por exemplo: as associações sem personalidade jurídica e as comissões especiais⁷, as sociedades civis⁸, as sociedades comerciais até à data do registo definitivo do contrato pelo qual se constituem⁹, o condomínio, navios, *inter alia*¹⁰.

Neste contexto, a jurisprudência tem-se confrontado com casos interessantes. Por exemplo, no acórdão de 15-05-2002 o Tribunal da Relação de Coimbra (TRC) considerou que a Junta de Freguesia embora seja o órgão executivo de uma pessoa coletiva (a Freguesia), não poderá ser confundida com esta. Logo, a Junta de Freguesia não poderia ser condenada a título contra-ordenacional. Por sua vez, no acórdão de 24-06-1997 o Tribunal da Relação de Lisboa (TRL) concluiu que o jornal “O Independente” – uma publicação periódica – não goza de personalidade judiciária contra-ordenativa pelo que é insuscetível de ser arguido. Assim, rematou o órgão jurisdicional que a falta de arguido implica a inexistência jurídica da decisão condenatória.

A segunda nota visa clarificar que **a referência a pessoas coletivas públicas deve ser interpretada restritivamente de modo a abranger tão-somente as entidades públicas que não atuem ao abrigo de poderes de autoridade**¹¹.

⁶ Cf. o artigo 6.º do Código de Processo Civil.

⁷ Vide o artigo 195.º e ss. do Código Civil.

⁸ Cf. O artigo 980.º e ss. do Código Civil.

⁹ Vide o artigo 5.º do Código das Sociedades Comerciais (CSC).

¹⁰ Neste sentido, Paulo Pinto de ALBUQUERQUE Comentário do Regime Geral das Contra-Ordenações, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2011, p. 54.

¹¹ Em sentido semelhante depõe o Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República (PGR) n.º 102/89, de 27 de setembro de 1990, apresentando as seguintes conclusões: (i) excluem-se do âmbito do conceito de pessoa coletiva pública o Estado (...) e as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira; (ii) excluem-se, também, as pessoas coletivas que integrem a Administração central, regional e local (...) (iii) por conseguinte, observadas as exceções definidas, são suscetíveis de responsabilidade contra-ordenacional, designadamente, os institutos

Vale a pena trazer à liça o acórdão do TRL de 04-02-2004. Neste aresto, o Tribunal firmou que as regiões autónomas, as autarquias e outras pessoas coletivas públicas respondem por contra-ordenações cometidas pelos seus representantes quando atuem sem prerrogativas de poder público, como foi o caso *sub iudice* onde se verificou um corte de sobreiros pelos funcionários de um município sem a autorização da direção regional de agricultura”¹².

1.2 Critérios de Imputação de Responsabilidade Contra-Ordenacional

Delimitado o conceito de pessoa coletiva, cumpre agora escarpelizar os termos em que uma pessoa coletiva pode ser chamada a responder pela prática de uma contra-ordenação ambiental.

Dispõe o artigo 8, n.º 2 da LQCOA que: “[a]s pessoas coletivas e as entidades que lhes são equiparadas no número anterior são responsáveis pelas contra-ordenações previstas na presente lei quando os factos tiverem sido praticados, no exercício da respetiva atividade, em seu nome ou por sua conta, pelos titulares dos seus órgãos sociais, mandatários, representantes ou trabalhadores”.

Esta norma consagra uma responsabilização mais ampla do que aquela que consta do RGCO¹³. Como assinala Lourenço NOGUEIRO, “a pessoa coletiva assume a responsabilidade pelas infrações praticadas por toda e qualquer pessoa que com ela tenha conexão material e jurídica (sejam quadros dirigentes, superiores ou intermédios, representantes legais, trabalhadores, etc.) e cuja atuação seja a expressão da vontade do ente colectivo”¹⁴.

Com efeito, três modelos de imputação decorrem do artigo 8.º, n.º 2 da LQCOA. Em primeiro lugar, está previsto o **modelo clássico de imputação orgânica** segundo o qual os atos dos titulares de órgãos cometidos no exercício das funções responsabilizam a pessoa coletiva.

Em segundo lugar, a norma alberga o **modelo de imputação representativa** segundo o qual a pessoa coletiva é chamada à responsabilidade tanto pelos atos de representantes praticados em nome dela como os atos de mandatários praticados por conta dela (no interesse dela)¹⁵. A inclusão expressa e conjunta dos termos “mandatários” e “representantes” confirma esta leitura. Por outro lado, os termos “representante” e “mandatário” devem ser interpretados numa aceção ampla no sentido de abranger a representação legal e de facto, bem como o mandato com representação¹⁶.

Por fim, o preceito admite o **modelo de imputação funcional** segundo o qual a responsabilidade da pessoa coletiva pode advir de factos praticados por indivíduos que lhe estão juridicamente subordinados (e.g. trabalhadores, funcionários, empregados) no âmbito da atividade da pessoa coletiva¹⁷. Paulo Pinto de ALBUQUERQUE explica o fundamento subjacente à norma: “o empregado está sob a direção do empregador, pelo que este responde

públicos e os serviços personalizados do Estado, as autarquias locais, e outras pessoas coletivas de direito público [e.g. as entidades do setor empresarial público e as fundações públicas].

¹² Paulo Pinto de ALBUQUERQUE, Comentário do Regime Geral das Contra-Ordenações, cit., p. 54.

¹³ De acordo com o artigo 7.º, n.º 2 do RGCO: “[a]s pessoas coletivas ou equiparadas serão responsáveis pelas contra-ordenações praticadas pelos seus órgãos no exercício das suas funções”.

¹⁴ 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, p. 22.

¹⁵ Nos termos do artigo 87.º do RGCO, as pessoas coletivas sem personalidade jurídica apenas podem ser representadas no processo contra-ordenacional “por quem legal ou estatutariamente as deva representar”. Por conseguinte, no processo contra-ordenacional está afastada a possibilidade de representação por outra pessoa indicada pela entidade, estando a pessoa coletiva impedida de aproveitar da hipótese prevista na parte final do artigo 163.º, n.º 1 do Código Civil.

¹⁶ A este respeito, cumpre notar que o Tribunal Constitucional no acórdão 395/2005 ao pronunciar-se sobre o artigo 7.º do Regime Jurídico das Infrações Fiscais Não Aduaneiras (RJIFNA) concluiu que a expressão “órgãos e representantes” inclui os representantes de facto.

¹⁷ Ao invés, a pessoa coletiva já não é responsável pelos atos do empregado, cometidos fora do exercício das respetivas funções, desde que estes factos sejam praticados em nome do empregado ou no interesse deste.

pela contra-ordenação, mesmo que não conheça nem possa conhecer o cometimento da infração pelo empregado. *O poder de direcção do empregador coloca-o na posição de poder previamente tomar as medidas necessárias para evitar o cometimento futuro de infracções pelos que lhe estão subordinados. Portanto, caso o empregador tenha tomado as medidas necessárias para fazer os empregados observar a lei e estes cometam infracções, o empregador fica desobrigado* (itálico nosso)¹⁸. Contudo, a pessoa coletiva já pode ser responsabilizada por contra-ordenações cometidas pelos seus empregados fora do objeto social, desde que sob as suas ordens ou fiscalização como veio a decidir o Tribunal da Relação Porto (TRP) no acórdão de 12-05-2008.

Em jeito de síntese, **a responsabilidade contra-ordenacional ambiental da pessoa coletiva verifica-se quando haja uma correspondência fáctica e de sentido entre a conduta do agente** (seja este titular de um órgão, representante, mandatário ou trabalhador) **que atua em nome da pessoa coletiva ou por conta dela e as funções por eles exercidas**. Como defende Paulo Pinto de ALBUQUERQUE “*não basta que o órgão ou o agente atuem ilicitamente por ocasião das suas funções, sendo necessário que ele atue por causa delas*” (itálico e sublinhado nossos)¹⁹.

1.3 Exclusão de Responsabilidade Contra-Ordenacional

De acordo com a norma contida no artigo 8.º, n.º 4 da LQCOA: “[a] responsabilidade (...) é excluída se a pessoa colectiva provar que cumpriu todos os deveres a que estava obrigada, não logrando, apesar disso, impedir a prática da infração por parte dos seus trabalhadores ou de mandatários sem poderes de representação”.

Trata-se de um preceito inovador no Direito contra-ordenacional ambiental face ao regime anteriormente aplicável²⁰, e que irá suscitar certamente muita discussão.

Desde logo, coloca-se a questão de saber **quais os deveres que incumbem à pessoa coletiva para se eximir da responsabilidade** pelas infrações cometidas pelos trabalhadores ou pelos seus mandatários sem poderes de representação?

Em nosso entender, a norma não se contenta com a formulação de recomendações de conduta, nem com meras diretrizes de atuação, nem com comunicados alertando que certas condutas são passíveis de punição contra-ordenacional, nem com a emissão de instruções que exortem os seus funcionários a agirem com o máximo de cuidado e de diligência²¹, menos ainda com a prestação de conselhos. É pois imperioso que a pessoa coletiva demonstre que cumpriu todos os deveres que lhe incumbem não tendo conseguido, ainda assim, impedir a prática dos factos que conduziram à infração. Em concreto, a pessoa coletiva deve demonstrar

¹⁸ Paulo Pinto de ALBUQUERQUE, Comentário do Regime Geral das Contra-Ordenações, cit., p. 50. Acrescenta ainda o autor que esta regra representa uma extensão da regra geral do artigo 16.º, n.º 1 do RGCO, que implica a responsabilidade do empregador e do empregado por facto cometido pelo empregado sempre que o empregador conheça ou deva conhecer o cometimento da infração pelo empregado.

¹⁹ Valerá a pena articular esta doutrina com o sétimo ponto das conclusões do Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 11/2013 de 16 de setembro onde se defende que para os efeitos de aplicação do artigo 7.º do Regime Geral das Contra-Ordenações “não é necessária a identificação concreta do agente singular que cometeu a infração para que a mesma seja imputável à pessoa coletiva (itálico nosso)”.

²⁰ Antes da vigência da LQCOA, a matéria da responsabilidade contra-ordenacional ambiental encontrava-se disciplinada no artigo 7.º do RGCO.

²¹ Aliás, semelhante entendimento foi adotado pelo TRC no acórdão de 27-02-2003. Em sentido diferente, pronunciando-se sobre o RGIT, vide Manuel SIMAS SANTOS/Jorge LOPES DE SOUSA, Regime Geral das Infracções Tributárias – Anotado, Lisboa, Áreas Editora, 2001, p. 93.

que o agente no exercício das suas funções²², atuou contra ordens²³ ou instruções expressas da pessoa coletiva²⁴. O facto de o legislador exigir no artigo 8.º, n.º 4 da LQCOA que a pessoa coletiva prove ter cumprido “todos os deveres a que estava obrigada” confere algum amparo à interpretação propugnada.

Outro ponto sensível prende-se com a produção de prova que incumbe à pessoa coletiva para poder invocar a exclusão de responsabilidade contra-ordenacional porquanto a própria norma não faculta orientações a este respeito. Sem prejuízo da disciplina probatória prevista no direito processual (penal e civil), entendemos que existem alguns elementos em que a pessoa coletiva se pode apoiar. Desde logo, os contratos laborais celebrados pela pessoa coletiva podem contemplar expressamente as condutas exigidas aos trabalhadores para evitar a prática de infrações ao ambiente. Outro tanto se diga dos contratos de mandato e de representação celebrados pela pessoa coletiva (e.g. contratos de prestação de serviços). Acresce que nos dias de hoje as tecnologias da informação podem também desempenhar um papel decisivo pois permitem um contacto instantâneo dentro e fora das pessoas coletivas, assegurando em tempo real a partilha de informação, bem como a monitorização e boa gestão das relações laborais e contratuais com terceiros. Neste contexto, a pessoa coletiva pode servir-se de diversos elementos: circulares internas de conduta, manuais de procedimentos internos (manuais de qualidade), *emails* com a instrução de tarefas a realizar, *etc...*

A terceira nota prende-se com o facto de o legislador apenas admitir a exclusão da responsabilidade contra-ordenacional das pessoas coletivas relativamente a infrações praticadas por parte dos seus trabalhadores ou de mandatários sem poderes de representação²⁵.

Daqui decorre que não será possível à pessoa coletiva invocar a exclusão de responsabilidade prevista no artigo 8.º, n.º 4 da LQCOA relativamente a infrações cometidas por titulares de órgãos, representantes, e mandatários com poderes de representação, mesmo que a infração tenha sido praticada contra ordens ou instruções expressas da pessoa coletiva ou em violação de disposições estatutárias ou regulamentares internas²⁶.

Trata-se de uma opção curiosa porque o legislador difere aqui do regime consagrado noutros sectores do Direito contra-ordenacional que pressupõem um conceito lato de agente. Atente-se no artigo 401.º, n.º 3 do CVM: “[a] responsabilidade da pessoa coletiva é excluída quando o agente atue contra ordens ou instruções expressas daquela”. O mesmo se diga do artigo 7.º, n.º 2 do RGIT: “[a] responsabilidade das pessoas coletivas, sociedades, ainda que irregularmente constituídas, e outras entidades fiscalmente equiparadas é excluída quando o agente tiver atuado contra ordens ou instruções expressas de quem de direito”.

Que teleologia terá movido o legislador? Em nosso entender, o legislador terá pretendido consagrar uma conceção ampla de responsabilidade contra-ordenacional para as pessoas coletivas de modo a abranger os factos praticados pelos agentes que atuam em nome dela,

²² Cumprir recordar que se o agente não estiver a agir no exercício das suas funções, à partida é excluída a responsabilidade da pessoa coletiva por inexistir qualquer vínculo laboral, contratual ou de representação que ligue o agente na sua conduta à pessoa coletiva. A pessoa coletiva só poderia ser chamada à responsabilidade se, como vimos, a conduta do agente, ainda que fora do exercício de funções, tiver sido realizada em nome da pessoa coletiva ou por conta dela, ou noutros termos, no interesse da pessoa coletiva.

²³ Enquanto ordens são comandos específicos para uma situação concreta e individualizada, instruções constituem comandos de aplicação generalizada e abstrata para situações futuras. Cfr. José Eduardo de Oliveira Figueiredo DIAS/Fernanda Paula OLIVEIRA, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, Coimbra, Almedina, 2010, p. 85.

²⁴ Sufragamos a posição veiculada no Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 10/94, de 07-07-1994. Veja-se o preceito inscrito no artigo 401.º, n.º 3 do Código dos Valores Mobiliários (CVM) que exclui a responsabilidade da pessoa coletiva quando o agente tenha atuado *contra ordens ou instruções expressas daquela* (itálico nosso).

²⁵ Relembre-se que no artigo 8.º, n.º 2 da LQCOA o legislador estabelece a responsabilidade das pessoas coletivas e das entidades que lhe são equiparadas “quando os factos tiverem sido praticados (...) pelos titulares dos seus órgãos sociais, mandatários, representantes ou trabalhadores (sublinhado nosso)”.

²⁶ Questão diferente é saber se a infração cometida por um órgão é também imputável ao(s) membro(s) que compõe(m) o órgão ou se se circunscreve apenas à pessoa coletiva que integra (cf. ponto 2. infra).

quais sejam, os titulares dos órgãos, os representantes e os mandatários com poderes de representação. Com efeito, de nada serviria estabelecer um regime alargado de responsabilidade contra-ordenacional para as pessoas coletivas como aquele previsto no artigo 8.º, n.º 2 se depois o artigo 8.º, n.º 4 facultasse múltiplas causas de exclusão de responsabilidade, esvaziando o efeito útil do regime.

Vejamus a situação dos titulares de órgãos. As pessoas coletivas são dirigidas por órgãos. A estes cabe tomar as decisões em nome da pessoa coletiva ou manifestar a vontade imputável àquela²⁷. Assim, seria um *venire contra factum proprium* a pessoa coletiva invocar como causa de exclusão de responsabilidade uma infração praticada pelo titular de um órgão seu quando este toma decisões em nome dela (ou quando este manifesta a vontade que é imputável àquela). Por outro lado, admitir a exclusão da responsabilidade das pessoas coletivas pela conduta levada a cabo em seu nome pelos titulares dos seus órgãos poderia conduzir a uma vaga de impunidade, provocando desigualdades e injustiças no tratamento das pessoas coletivas entre si, bem como das pessoas coletivas em relação às pessoas singulares. Por isso, o legislador terá preferido manter-se fiel ao princípio de responsabilização da pessoa coletiva.

Esta linha argumentativa terá sido replicada aos representantes, e aos mandatários com poderes de representação. Nestes casos, a vontade da pessoa coletiva é manifestada nos atos praticados por estes agentes: existe como que uma extensão da entidade na pessoa que atua em seu nome. Nesta perspetiva, a atuação dos representantes, ou dos mandatários com poderes de representação encontra-se muito próxima da conduta dos titulares de órgãos²⁸.

Daí, em suma, que o legislador tenha apenas admitido a exclusão da responsabilidade contra-ordenacional da pessoa coletiva relativamente às infrações cometidas por agentes que atuem por conta dela, como sejam trabalhadores e mandatários sem poderes de representação. Trata-se de agentes que não representam a pessoa coletiva, ainda que ajam por conta dela (no interesse dela)²⁹.

1.4 Cumulação de Responsabilidade do Agente

Outra questão cuja clarificação se impõe consiste em **saber se a responsabilidade contra-ordenacional das pessoas coletivas afasta a responsabilidade contra-ordenacional dos seus respetivos órgãos e agentes.**

No artigo 8.º da LQCOA não existe qualquer norma que responda de forma convincente a esta questão. Isto é, não existe no artigo uma norma que esclareça se a responsabilidade imputada

²⁷ José Eduardo de Oliveira Figueiredo DIAS/Fernanda Paula OLIVEIRA, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, cit., p. 59.

²⁸ Se reconhecemos razoabilidade à posição do legislador quanto aos titulares dos órgãos, temos algumas dúvidas relativamente à impossibilidade de exclusão de responsabilidade das pessoas coletivas pelas infrações cometidas pelos seus representantes e mandatários com poderes de representação. Trata-se de agentes que via de regra não exercem funções em órgãos da pessoa coletiva, sendo normalmente pessoas externas à organização. É verdade que estes agentes representam a pessoa coletiva realizando atos em nome desta, aproximando-os assim dos titulares dos órgãos. Contudo, a pessoa coletiva não exerce internamente sobre os seus representantes, e mandatários com poderes de representação o mesmo magistério de influência e de controlo que exerce sobre os titulares dos órgãos. Por outro lado, a exposição externa dos representantes, e dos mandatários com poderes de representação não se equipara com a dos titulares dos órgãos, havendo também aqui menores possibilidades de controlo por parte da pessoa coletiva. Porventura, faria sentido permitir alargar a exclusão da responsabilidade da pessoa coletiva pelas infrações praticadas pelos seus representantes, e mandatários com poderes de representação contra ordens ou instruções expressas daquela.

²⁹ De acordo com o artigo 1157.º do Código Civil “o mandato é o contrato pelo qual uma das partes se obriga a praticar um ou mais atos jurídicos por conta da outra”. Resulta do artigo 1161.º do Código Civil que uma das obrigações principais do mandatário consiste em praticar os atos compreendidos no mandato, segundo as instruções do mandante.

às pessoas coletivas exclui³⁰ ou não³¹ a responsabilidade individual do(s) respetivo(s) agente(s).

Assim sendo, a resposta terá que buscar-se subsidiariamente³² ao artigo 7.º, n.º 1 do RGCO: “[a]s coimas podem aplicar-se tanto às pessoas singulares como às pessoas coletivas, bem como às associações sem personalidade jurídica (sublinhado nosso)”. Daqui resulta portanto que a responsabilidade contra-ordenacional da pessoa coletiva não afasta a responsabilidade contra-ordenacional individual da pessoa singular pelo mesmo facto.

Aproveitando as palavras de Frederico de Lacerda da COSTA PINTO³³: “[n]o âmbito do Direito de Mera Ordenação Social segue-se um princípio de equiparação entre pessoas físicas e pessoas coletivas (...) pelo que a responsabilidade de um dos agentes não exclui a do outro e, portanto, mesmo que o facto seja cometido por uma pessoa física em nome de uma pessoa coletiva ele é suscetível de ser pessoalmente imputado a cada um dos sujeitos”. Acrescenta Paulo Pinto de ALBUQUERQUE³⁴ que: “[e]sta regra geral retirada do regime do Código Penal vale no silêncio da lei contra-ordenacional, quando o regime especial nada disser³⁵”.

Em suma, o legislador terá preferido não incluir uma norma expressa a prever a cumulação de responsabilidades por parte da pessoa coletiva e do agente por considerar redundante em face da solução já consagrada em termos gerais no RGCO, e apoiada no Código Penal. Por outro lado, caso o legislador tivesse querido solução diversa, teria que constar expressamente do articulado da LQCOA uma disposição nesse sentido³⁶.

Se *de iure condito* não subsistem agora dúvidas, deve dizer-se que *de iure condendo* é uma solução que merece o nosso aplauso sobretudo num domínio onde as agressões são crescentes e relativamente às quais a responsabilização das condutas, quer individuais, quer coletivas, deixa muito a desejar, prejudicando inexoravelmente o património ambiental.

2. As Pessoas Singulares

2.1 Delimitação do âmbito de incidência subjetiva

A LQCOA não contém uma disposição autónoma sobre a responsabilidade contra-ordenacional das pessoas singulares. É por isso necessário cotejar o artigo 8.º da LQCOA com

³⁰ Cf. o artigo 7.º, n.º 4 do RGIT: “[a] responsabilidade contra-ordenacional [das pessoas coletivas] **exclui** a responsabilidade individual dos respetivos agentes (sublinhado nosso)”.

³¹ Cf. o artigo 401.º, n.º 5 do CVM “[a] responsabilidade das pessoas coletivas e entidades equiparadas **não exclui** a responsabilidade individual dos respetivos agentes (sublinhado nosso)”.

³² Por força do artigo 2.º, n.º 1 da LQCOA: “[a]s contra-ordenações ambientais são reguladas (...) subsidiariamente pelo regime geral das contra-ordenações”.

³³ Cf. Francisco de Lacerda da COSTA PINTO, “A tutela do mercado de valores mobiliários e o regime de ilícito de mera ordenação social”, in *Direito dos Valores Mobiliários*, I, Coimbra, Coimbra Editora, 1999, p. 218. Em sentido próximo, ver o terceiro ponto das conclusões do Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 10/94, de 07-07-1994: “[a] responsabilidade da pessoa coletiva, qua tale, normalmente cumula-se com a responsabilidade individual dos agentes que levaram a cabo a prática concreta de cada infração”.

³⁴ Cf. Paulo Pinto de ALBUQUERQUE, *Comentário do Regime Geral das Contra-Ordenações*, cit., p. 55.

³⁵ Neste sentido depõe o artigo 11.º, n.º 7 do Código Penal: “[a] responsabilidade das pessoas colectivas e entidades equiparadas não exclui a responsabilidade individual dos respectivos agentes nem depende da responsabilização destes”. O Tribunal Constitucional adotou posição similar no acórdão n.º 212/95 onde se colocou uma questão sobre o concurso de responsabilidade criminal da pessoa coletiva e da pessoa singular que a representa.

³⁶ Discorda António Leões DANTAS, “Notas à lei das contra-ordenações ambientais”, in *Revista do Ministério Público* n.º 116, Lisboa, Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, p. 103. Para este especialista, o artigo 8.º da LQCOA “assenta no regime de responsabilização base da pessoa coletiva, sendo excluída a responsabilidade de quem a representa”. No entender deste autor, infrações cometidas em nome de uma pessoa coletiva ou por sua conta são sempre imputáveis à pessoa coletiva, não havendo lugar à responsabilidade contra-ordenacional das pessoas singulares que praticaram materialmente os factos, salvo o disposto no artigo 8.º, n.º 3. Cf. também Nuno Salazar CASANOVA/Cláudio MONTEIRO, “Comentários à Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais” in *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 2007, pp. 60 e 61.

as disposições constantes do RGCO, aplicáveis subsidiariamente. Com base nesse exercício exegético, recenseámos quatro hipóteses em que uma pessoa singular pode ser chamada a responder a título contra-ordenacional.

2.1.1 A conduta no exercício das funções em nome de uma pessoa coletiva ou por conta dela

Sobre esta *fattispecie* já nos pronunciámos na seção anterior³⁷. Chegámos à conclusão, recorde-se, que a pessoa singular [também] incorre em responsabilidade contra-ordenacional pelos atos por si praticados no contexto das suas funções em nome de uma pessoa coletiva ou por sua conta³⁸.

2.1.2 A conduta por ocasião das funções em nome da própria pessoa singular ou no seu interesse exclusivo

Estamos nesta hipótese a pensar na conduta de pessoas singulares que aparentemente foi levada a cabo em nome da pessoa coletiva ou por conta dela. Na verdade, a pessoa singular aproveita a veste em que atua para agir em seu próprio nome ou em seu próprio interesse. Não existe uma correspondência real entre as funções exercidas pela pessoa singular no quadro da sua relação (seja laboral, de mandato ou de representação) com a pessoa coletiva e a conduta que efetivamente constitui a infração contra-ordenacional. Ou seja, a conduta que se reconduz ao tipo contra-ordenacional **resulta da prática de atos pela pessoa singular por ocasião das suas funções, e não por causa delas ou apesar delas**.

Nestes casos, a pessoa coletiva jamais poderá ser responsabilizada a título contra-ordenacional dado que não chega a ser preenchido pelo menos um dos requisitos legais, isto é, que a conduta tenha sido realizada em nome da pessoa coletiva ou por conta dela (ou seja, no interesse da pessoa coletiva). Logo, a responsabilidade pela infração contra-ordenacional recairá tão-somente na pessoa singular nos termos gerais do artigo 7.º, n.º 1 do RGCO *ex vi* artigo 2.º, n.º 1 da LQCOA³⁹.

Situação diferente ocorrerá se a conduta beneficia simultaneamente a pessoa singular, enquanto agente, e a pessoa coletiva. Com efeito, quando a pessoa singular atua em interesse próprio e no interesse da pessoa coletiva, a conduta punida a título de contra-ordenação é imputável à pessoa singular, nos termos gerais, e à pessoa coletiva, nos termos do artigo 8.º, n.ºs 1 e 2 da LQCOA⁴⁰.

2.1.3 A conduta em nome da própria pessoa singular ou no seu exclusivo interesse no contexto de uma atuação puramente privada

Trata-se da hipótese clássica de imputação de responsabilidade. A conduta da pessoa singular ocorre desligada de qualquer conexão, real ou aparente, com uma pessoa coletiva. A pessoa singular age só, por sua iniciativa em seu nome e no seu interesse. Não age portanto nas suas funções laborais, nem ao abrigo de um contrato de mandato, nem como representante de uma pessoa coletiva. A pessoa singular simplesmente atua como um cidadão no contexto dos seus interesses em sociedade. Facilmente se conclui que esta hipótese apenas poderá convocar a responsabilidade da pessoa singular por força da aplicação subsidiária do artigo 7.º, n.º 1 do RGCO.

³⁷ Cfr. o ponto 1.4..

³⁸ Vide também o artigo 12.º do Código Penal que estatui a punibilidade da atuação em nome de outrem.

³⁹ No mesmo sentido, Isabel Marques da SILVA, Regime Geral das Infrações Tributárias, cit., p. 62. Outrossim, Paulo Pinto de ALBUQUERQUE, Comentário do Regime Geral das Contra-Ordenações, cit., p. 53.

⁴⁰ Cf. a seção anterior (ponto 1.4).

2.1.4 A conduta omissiva de titulares de órgãos e responsáveis pela direção e fiscalização de áreas de atividade

Segundo o artigo 8.º, n.º 3 da LQCOA “[o]s titulares do órgão de administração das pessoas colectivas e entidades equiparadas, bem como os responsáveis pela direcção ou fiscalização de áreas de atividade em que seja praticada alguma contra-ordenação, incorrem na sanção prevista para o autor, especialmente atenuada, quando, conhecendo ou devendo conhecer a prática da infracção, não adoptem as medidas adequadas para lhe pôr termo imediatamente, a não ser que sanção mais grave lhes caiba por força de outra disposição legal”.

Esta norma inovadora no Direito contra-ordenacional ambiental não pune a ação direta (e.g. uma ordem) dos titulares dos órgãos de administração da pessoa coletiva ou dos responsáveis das áreas de direcção ou de fiscalização, **mas sim a omissão do dever que sobre estes recai de impedir a prática da infracção**⁴¹.

Frederico de Lacerda da COSTA PINTO referindo-se ao artigo 401.º, n.º 4 do CVM, que apresenta idêntico teor, explica que a norma “acolhe uma infracção omissiva pura, necessária para evitar alguns problemas suscitados pelo regime de comparticipação entre sujeitos individuais integrados na estrutura organizativa de entes colectivos. Trata-se de uma infracção autónoma (...) que se traduz na violação do dever funcional de impedir práticas ilícitas que tenham lugar dentro de pessoas colectivas”⁴².

Acresce que a responsabilidade não se circunscreve apenas às situações de **conhecimento da infracção**. Os titulares dos órgãos de administração da pessoa coletiva bem como os responsáveis das áreas da direcção e da fiscalização incorrem em responsabilidade contra-ordenacional se tiverem o **dever de conhecimento** da prática da infracção.

Sem prejuízo do acima exposto, a doutrina tem chamado a atenção para três aspetos da norma⁴³, a que o intérprete e o julgador devem manter-se atentos.

Primo, ainda que a norma do artigo 8.º, n.º 3 não o diga expressamente, **a imputação de responsabilidade exige a prova de culpa**. Como justamente alerta Lourenço NOGUEIRO, o preceito parece “pretender responsabilizar individualmente pela infracção «toda a gente», todos os sujeitos aí mencionados – uma espécie de responsabilidade colectiva, o que poderá redundar num esquema pouco recomendável para contornar o princípio da culpa (...) consagrado constitucionalmente no artigo 29.º, n.º 1 da CRP. Assim, sob pena de inconstitucionalidade, não se pode conceber a interpretação do artigo 8.º, n.º 3 no que respeita à condenação daqueles titulares do órgão administrativo e directivo da pessoa colectiva sem que lhes possa ser imputada culposamente a contra-ordenação. E já se viu que, no máximo, essa responsabilidade resultante do «dever de conhecimento» da prática da infracção não poderá descer do nível do dolo eventual⁴⁴”.

Secundo, o preceito nada refere relativamente ao *quantum* em que incorre o titular do órgão ou o responsável pela direcção ou pela fiscalização da área objeto de sanção contra-ordenacional. A este respeito, importa assinalar que estes sujeitos respondem pela contra-ordenação a título individual. Logo, apesar do silêncio do legislador, **sempre se deverá aplicar os montantes das coimas previstos para as pessoas singulares**, sob pena de constituir uma transmissão indireta da responsabilidade da pessoa coletiva e uma violação inadmissível do princípio da culpa⁴⁵.

⁴¹ O que significa naturalmente que esta infracção terá que ser levada a cabo por outrem e sem a ordem daqueles. Cf. Lourenço NOGUEIRO, “Comentários à Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais”, cit., p. 24.

⁴² Frederico de Lacerda da COSTA PINTO, O Novo Regime dos Crimes e Contra-Ordenações no Código dos Valores Mobiliários, Coimbra, Almedina, 2000, p. 24.

⁴³ Recorde-se, o artigo 8.º, n.º 3 da LQCOA.

⁴⁴ Cf. Lourenço NOGUEIRO, “Comentários à Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais”, cit., p. 25.

⁴⁵ Em sentido concordante, Lourenço NOGUEIRO, “Comentários à Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais”, cit., p. 26.

Tertio, o preenchimento das expressões “conhecimento”, “dever de conhecimento e “medidas adequadas” suscita pertinentes questões práticas do foro probatório. Como aferir se o titular do órgão, o responsável pela direção ou o responsável pela fiscalização conheciam ou deviam conhecer a prática da infração? Mais: como demonstrar que foram (ou não) adotadas as medidas adequadas para pôr termo imediato à conduta ilícita?

A prova que esta norma exige poderá mostrar-se diabólica não apenas para as autoridades administrativas como também para os próprios visados. Não obstante, entendemos que é possível perscrutar alguns exemplos⁴⁶ que podem elucidar ambas as partes, a saber:

a) o voto contra a deliberação que aprovou a medida no seio de um órgão colegial;
b) a oposição do titular do órgão, ou do responsável da direção ou da fiscalização devidamente expressa (e.g. registada em ata) relativamente a práticas ilegais na ação da pessoa coletiva;
c) a formulação de instruções e ordens expressas destinadas a pôr termo a essas práticas ilegais;

d) o desencadeamento de iniciativas internas em tempo útil pelo titular do órgão ou pelo responsável da direção ou da fiscalização (e.g. abertura de inquéritos, instauração de procedimentos disciplinares, e nos casos mais graves, o despedimento do agente material do facto).

Nuno Salazar CASANOVA e Cláudio MONTEIRO consideram que este normativo é “perigoso fundamentalmente por dispensar o efectivo conhecimento da prática da infracção” e que por isso as entidades administrativas facilmente “constituirão como arguidos e condenarão, de forma burocrática e automática, todos os titulares da administração da pessoa coletiva bem como todos os responsáveis pela área em causa, com o pretexto de que ainda que não conhecessem a existência da prática da infracção, deveriam conhecê-la”⁴⁷.

Da nossa parte, não somos tão pessimistas quanto ao sucesso da norma, nem encontramos motivos para do ponto de vista dogmático duvidar da sua aplicação desde que os princípios mais elementares do Direito estejam salvaguardados, especialmente o princípio da presunção da inocência, o princípio da culpa, o princípio do contraditório e o princípio da intransmissibilidade de penas. Por outro lado, não podemos sufragar a tese de desresponsabilização de uma pessoa (seja singular, seja coletiva) apenas porque da aplicação do regime de imputação de responsabilidade poderá advir condenações injustas. Com base nessa argumentação, boa parte da nossa arquitetura normativa estaria condenada ao fracasso. Não é esse afinal a luta do jurista *since the beginning of time*? A tarefa do intérprete e do julgador consiste pois em dar vida ao Direito em cada caso, tendo sempre presente as balizas normativas quer contra-ordenacionais, quer penais, quer constitucionais.

Entendemos que isto será possível se as autoridades administrativas instruírem os processos contra-ordenacionais com vista à descoberta da verdade material dos factos, mediante a recolha de prova necessária e bastante, e se dotarem as decisões condenatórias que daí culminem com a fundamentação suficiente, clara e congruente que do ponto de vista contra-ordenacional lhes é exigida⁴⁸. Deste modo, as autoridades administrativas não só terão

⁴⁶ Cf. Nuno Salazar CASANOVA/Cláudio MONTEIRO, “Comentários à Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais”, cit., p. 61; e Lourenço NOGUEIRO, “Comentários à Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais”, cit., pp. 23 e 24.

⁴⁷ Os autores acrescentam que “[o] conteúdo deste dever de conhecimento é, na verdade, imperscrutável e nem se afigura razoável consagrar, para os titulares dos órgãos de administração, um dever geral de fiscalização ou vigilância sob pena de responsabilidade contra-ordenacional (Nuno Salazar CASANOVA/Cláudio MONTEIRO, “Comentários à Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais”, cit., pp. 61 e 62).

⁴⁸ Também assim LOURENÇO NOGUEIRO: “confiamos que [as autoridades administrativas], a final, ponderem devidamente, caso a caso, quais para esses agentes serão as exigíveis “medidas adequadas” a travar “imediatamente” a infracção e que, podendo ter evitado essa contra-ordenação, ou obstando à sua continuação, adrede nada fez nesse sentido (dolo específico)”. Do mesmo modo, “não deixem de ponderar [previamente] com a mesma atenção e cuidado sobre o alcance no caso concreto daquele «dever de conhecimento», o qual passará, para eventualmente poder levar à condenação do seu agente, por (...) este (...) [ter] previsto como possível a prática da contra-ordenação e, embora não a querendo, tenha aceitado o seu resultado, nada tendo feito para evitá-lo ou para o travar, podendo e devendo tê-lo feito (dolo eventual)”.

cumprido a sua missão como terão contribuído inclusivamente para superar as dificuldades criadas pelo legislador (ainda que desatento) em nome do Direito, e do Ambiente⁴⁹.

3. Responsabilidade Solidária

3.1 Reflexões propedêuticas

De acordo com o artigo 11.º da LQCOA, “[s]e o agente for pessoa colectiva ou equiparada, respondem pelo pagamento da coima, solidariamente com esta, os respetivos titulares do órgão máximo das pessoas colectivas públicas, sócios, administradores ou gerentes”.

A norma deve ser lida com cautela. **Apesar de a condenação pela prática da infração ser dirigida à pessoa coletiva, a norma prevê que o pagamento da coima recai solidariamente sobre os sujeitos aí mencionados⁵⁰.** “Nestes casos, não existem dois agentes, mas duas ou mais pessoas responsáveis pelo pagamento”⁵¹.

Daqui decorre que **o incumprimento por parte da pessoa responsável pelo pagamento não produz efeitos em sede contra-ordenacional**. Como justamente anota Paulo Pinto de ALBUQUERQUE: “há uma diferença significativa entre a responsabilidade solidária pela infração e a responsabilidade solidária pelo mero pagamento da coima: aquela é relevante para efeitos de reincidência, esta não”⁵². Do mesmo modo, parece também que está afastada qualquer responsabilidade relativamente às sanções acessórias que sejam acopladas à coima aplicada à pessoa coletiva nos termos do artigo 29.º e seguintes da LQCOA⁵³.

Neste âmbito, tem-se entendido que **a pessoa chamada a efetuar o pagamento da coima não responde a título contra-ordenacional, mas sim a título de responsabilidade civil** (extracontratual). Assim, a haver consequências pelo incumprimento do pagamento por parte da pessoa chamada a responder solidariamente com a pessoa coletiva, elas devem ficar-se pelo foro civil. Esta parece ser a razão que motiva a consagração da norma inscrita no artigo 11.º da LQCOA e que encontra ressonância noutros ramos do Direito contra-ordenacional.

O que está aqui em causa não é a transmissão de uma responsabilidade contra-ordenacional imputável à pessoa coletiva, mas antes a imposição de um dever indemnizatório que deriva do facto ilícito e culposo praticado pelos respetivos titulares do órgão máximo das pessoas coletivas públicas, sócios, administradores ou gerentes, e que constitui causa adequada do dano que resulta, para a Administração, da não obtenção da receita que seria obtida com o pagamento da coima que era devida⁵⁴. Uma vez que o dano causado à

⁴⁹ Recorde-se o artigo 9.º, n.º 3 do Código Civil, tantas vezes esquecido: “[n]a fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados.

⁵⁰ Para Nuno Salazar CASANOVA/Cláudio MONTEIRO “Comentários à Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais”, cit., p. 62: [u]ma interpretação literal do artigo 11.º redundaria na responsabilização de todos os sócios, gerentes ou administradores por actos praticados por qualquer pessoa singular (...) em representação da pessoa colectiva, o que seria a todos os níveis inadmissível e atentatório do princípio da legalidade e culpabilidade previstos nos arts. 1.º e 2.º da LQCA. Este preceito, (...) e nomeadamente a referência aos «respetivos» sócios, gerentes ou administradores, deve ser interpretado como prevendo a responsabilidade solidária, pelo pagamento da coima aplicada à pessoa colectiva, do agente individual que tenha agido, culposamente, em seu nome e representação”

⁵¹ Penhoramos as palavras de Nuno Salazar CASANOVA/Cláudio MONTEIRO, “Comentários à Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais”, cit., p. 62.

⁵² Cf. Paulo Pinto de ALBUQUERQUE, Comentário do Regime Geral das Contra-Ordenações, cit., p. 57.

⁵³ No sentido do texto, Carla AMADO GOMES: “As contra-ordenações ambientais no quadro da Lei 50/2006, de 29 de Agosto: Considerações gerais e observações tópicas”, cit., p. 23. Resta saber se, em caso de pagamento voluntário, os titulares dos órgãos podem tomar a iniciativa, levando assim à condenação (antecipada) da pessoa coletiva. A autora entende que “só um ato de vontade funcional pode sustentar esta decisão”.

⁵⁴ Afinando pelo mesmo diapasão, embora reportando-se ao domínio penal, Germano MARQUES DA SILVA, Responsabilidade Penal das Sociedades e dos seus Administradores e Representantes, Lisboa, Verbo, p. 453, nota. Defende

Administração coincide com o montante da coima que não culposamente pago, o valor da indemnização, à partida, corresponderá ao montante da coima. Nas palavras do Tribunal Constitucional, é “a expressão pecuniária do dano que ao lesante cabe reparar, que é necessariamente coincidente com a receita que deixou de ser obtida pela Administração”⁵⁵.

A este respeito, não nos devemos esquecer do artigo 78.º, n.º 1 do CSC, segundo o qual “os gerentes, administradores ou diretores respondem para com os credores da sociedade quando, pela inobservância culposa das disposições legais ou contratuais destinados à proteção destes, o património social se torne insuficiente para a satisfação dos respetivos créditos”⁵⁶.

Seguindo a lição de Miguel PUPO CORREIA, a *ratio* do artigo 78.º, n.º 1 do CSC consiste em facultar aos credores uma garantia legal pessoal do pagamento dos seus créditos para com a sociedade, impondo essa obrigação de garantia aos membros dos órgãos sociais a título de sanção extracontratual pela violação, com culpa, das normas de proteção dos credores. Por conseguinte, a responsabilidade em apreço não abrange todos e quaisquer prejuízos que os credores possam sofrer, mas sim e apenas os inerentes à falta de pagamento das dívidas respetivas⁵⁷.

*3.2 A importância da verificação integral e cumulativa dos pressupostos da responsabilidade civil*⁵⁸

Também a este respeito se impõe uma leitura cautelosa.

Em primeiro lugar, a responsabilidade pressupõe uma conduta culposa. Logo para haver lugar à responsabilidade solidária de uma pessoa pelo pagamento de uma coima é preciso que as autoridades administrativas consigam demonstrar que essa pessoa atuou com culpa.

Por exemplo, não parece aceitável que o titular de um órgão da pessoa coletiva responda sem culpa e solidariamente pelo pagamento da coima aplicada à pessoa coletiva por uma infração cometida por um mandatário agindo em nome dela. Do mesmo modo, também não parece aceitável que o membro de um órgão (e.g. assembleia-geral) de uma pessoa coletiva responda solidariamente sem culpa pelo pagamento de uma coima resultante de uma contra-ordenação aplicada a essa pessoa coletiva por infração cometida por um membro de outro órgão (e.g. conselho de administração)⁵⁹.

este reputado autor que “[a] responsabilidade civil pelo pagamento da multa penal nada tem a ver com os fins das penas criminais, porque a sua causa não é a prática do crime, mas a colocação culposa da sociedade numa situação de impossibilidade de cumprimento de uma obrigação tributária”. “Trata-se de um caso de responsabilidade civil por facto próprio, facto culposos causador do não pagamento pelo ente colectivo da dívida que onerava o seu património, quer porque por culpa sua o património da pessoa colectiva se tornou insuficiente para o pagamento, quer porque também por culpa sua o pagamento não foi efectuado quando devia, tornando-se depois impossível”.
⁵⁵ Cf. neste sentido os acórdãos do TC n.º 129/2009 e n.º 437/2011. Em sentido contrário, cf. os acórdãos do TC n.º 481/2010 e n.º 26/2011, bem como os acórdãos do STA de 4 de Fevereiro de 2009, 16 de Dezembro de 2009 e 14 de Dezembro de 2011.

⁵⁶ O Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de Março que vem aprovar o novo estatuto do gestor público determina no artigo 23.º que “os gestores públicos são penal, civil e financeiramente responsáveis pelos atos e omissões praticados durante a sua gestão, nos termos da lei”.

⁵⁷ Cf. Miguel PUPO CORREIA, *Direito Comercial. Direito da Empresa*, Lisboa, Ediforum, 2005, p. 275.

⁵⁸ Sobre a Responsabilidade Civil em geral, ver Mário Júlio de ALMEIDA COSTA, *Direito das Obrigações*, Coimbra, Almedina, 2009, pp. 557 e ss.; e João de Matos ANTUNES VARELA, *Das Obrigações em Geral Volume I*, Coimbra, Almedina, 2007, pp. 525 e ss..

⁵⁹ Exigindo também a prova de culpa, vide Lourenço NOGUEIRO, “Comentários à Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais”, cit., p. 32. Para António Leones DANTAS o artigo 11.º da LQCOA prevê “um regime de responsabilidade solidária dos administradores ou gerentes pelo pagamento das coimas das responsabilidades das sociedades, não se exigindo que os mesmos sejam arguidos no processo, o que não dispensa a necessidade de intervenção dos mesmos no processo (“Notas à lei das contra-ordenações ambientais”, cit., p. 107).

Em segundo lugar, para invocar o artigo 11.º da LQCOA, não basta às autoridades administrativas alegarem que a pessoa responsável solidariamente pelo pagamento da coima praticou os factos que conduziram à contra-ordenação sancionada à pessoa coletiva.

Porque a responsabilidade da pessoa chamada a pagar é de natureza civil e não contra-ordenacional, é imperioso que a conduta dessa pessoa, além de culposa, preencha todos os requisitos de que depende a responsabilidade civil. Em concreto, deve demonstrar-se de que forma a conduta (culposa) dessa pessoa infligiu um dano na esfera da Administração (ou se se preferir uma lesão no ambiente cujo prejuízo reverteu para a Administração) e que justifica que aquela pessoa atribua por isso uma indemnização àquela.

Caso contrário, as autoridades administrativas estariam a extrair as consequências da imputação de uma responsabilidade sem antes a demonstrar. Dito de outro modo, as autoridades administrativas estariam a obter o pagamento do montante de uma indemnização a título de responsabilidade civil sem nunca ter demonstrado os pressupostos em que ela se funda.

O que, importa reconhecê-lo, acarretaria dois males inadmissíveis. Por um lado, as autoridades administrativas estariam a aproveitar-se do regime da responsabilidade civil, utilizando-o como um pretexto, para estender o âmbito de aplicação do regime de responsabilidade contra-ordenacional⁶⁰. Por outro lado, as autoridades administrativas iriam obter, ilegal e injustamente, a cobrança de uma coima à custa do empobrecimento do património do indivíduo chamado a pagar solidariamente a coima⁶¹. Em ambos os casos, ao arrepio escandaloso dos princípios constitucionais da culpa, da intransmissibilidade de pena e da presunção de inocência⁶².

Como sustenta o Tribunal Constitucional no acórdão 481/2010 a propósito da constitucionalidade do artigo 7.º-A do RJFNA⁶³ a responsabilidade contra-ordenacional e a responsabilidade civil não são sinónimos nem são sobreponíveis pois “preenchem distintos espaços de imputação de condutas lesivas de valores juridicamente tutelados”, pois “resultam de ilícitos de natureza distinta”. Conclui, pois, o Tribunal Constitucional que “não pode haver responsabilidade civil onde não estejam presentes todos os pressupostos que lhe dão nascença, designadamente o dano, cuja reparação constitui a razão de ser e a finalidade primária da figura”.

⁶⁰ Como adverte João Matos VIANA “A inconstitucionalidade da responsabilidade subsidiária dos administradores e gerentes pelas coimas aplicadas à sociedade. Comentário ao Acórdão do STA, de 4 de Fevereiro (processo n.º 0829/08) e ao Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 129/2009, de 12 de Março”, in *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, Coimbra, Almedina, 2009, p. 206: “[a]inda que o produto da coima, actualmente, possa assumir uma importância relevante nos orçamentos das autoridades administrativas (o que é legítimo e tem cobertura legal), a ‘coima’, enquanto figura jurídico-sancionatória (enquanto figura repressiva), com finalidades de advertência social, legitimada pela censura de uma culpa funcional, deve estar desligada da lógica economicista da mera garantia de obtenção de receita”.

⁶¹ Como se não bastasse, o preceito não admite sequer que a responsabilidade solidária ocorra a título subsidiário, contrariamente a regimes de outros quadrantes do Direito contra-ordenacional, logo a pessoa chamada a responder solidariamente pelo pagamento da coima, não poderá invocar o benefício da excussão prévia.

⁶² Nuno BRANDÃO “O regime sancionatório das pessoas colectivas na revisão do Código Penal” in *Direito penal económico e europeu: textos doutrinários*, III, Coimbra, Coimbra Editora, pp. 461 e ss.) a propósito do artigo 11.º, n.º 9, do Código Penal (responsabilidade subsidiária dos administradores pelo pagamento de multas e indemnizações em que a pessoa coletiva for condenada), tece duras críticas ao regime, entendendo que “esta distinção não é aceitável e constitui uma autêntica burla de etiquetas, ao travestir de responsabilidade pelo cumprimento da sanção aquilo que na realidade é uma autêntica transmissão da responsabilidade penal, ainda que operada por via legal (sublinhado nosso)”.

⁶³ “1 - Os administradores, gerentes e outras pessoas que exerçam funções de administração em pessoas coletivas e entes fiscalmente equiparados são subsidiariamente responsáveis, em caso de insuficiência do património destas, por si culposamente causada, nas relações de crédito emergentes da aplicação de multas ou coimas àquelas entidades referentes às infrações praticadas no decurso do seu mandato.

2 - Se forem várias as pessoas responsáveis nos termos do número anterior, é solidária a sua responsabilidade”.

Em terceiro lugar, e admitindo que os requisitos necessários à imputação da responsabilidade civil se encontram reunidos, **importa apurar o montante a pagar solidariamente** pela pessoa contemplada no artigo 11.º da LQCOA.

A este respeito, deve dizer-se antes de mais que **o montante da indemnização não deve ser cegamente fixado tendo apenas em consideração os montantes estatuídos nos tipos contra-ordenacionais.**

O ponto de partida deverá ser sempre o regime jurídico da responsabilidade civil porque é com base nesse título que o artigo 11.º da LQCOA exige da(s) pessoa(s) aí contemplada(s) o pagamento da coima cominada à(s) pessoa(s) coletiva(s). Por conseguinte, em nosso entender, as autoridades administrativas deverão sempre perspetivar o caso em apreço à luz dos pressupostos da responsabilidade civil, em especial a extensão do dano provocado bem como a censurabilidade da conduta culposa, e que servem de fundamento à aplicação do regime de responsabilidade solidária.

Não obstante, não nos podemos esquecer que o Tribunal Constitucional admite na sua jurisprudência a recondução do montante indemnizatório ao valor da coima prevista para a infração cometida. Perante esta abertura, é expectável que as autoridades administrativas se sintam tentadas a reconduzir o montante da indemnização ao valor da coima que venham a decidir aplicar à pessoa coletiva. Contudo, mesmo neste cenário, coloca-se a questão de saber se o montante da indemnização pode coincidir com o montante da coima cominada à pessoa coletiva ou se o montante indemnizatório nestes casos deverá ser fixado em função do valor da coima que seria aplicável a uma pessoa singular⁶⁴.

A resposta deverá obedecer também aqui aos pressupostos de que depende a responsabilidade civil. Aliás, o Tribunal Constitucional no acórdão n.º 481/2010 salienta que “esse diferencial de força impositiva não pode conduzir a sanções estabelecidas por factores inteiramente alheios à conduta culposa do agente, numa objectivação rigidamente fixa de montantes sancionatórios, sem qualquer correlação (ainda que apenas em termos limitativos) com o seu pressuposto subjectivamente fundante”.

Com efeito, do ponto de vista substantivo, estar-se-ia a desconsiderar por completo os pressupostos da responsabilidade civil (maxime o dano e o juízo de censura), expurgando a indemnização de qualquer dimensão pessoalizante para atender apenas à intenção de satisfazer o montante integral do crédito correspondente à coima. O que redundaria, em último termo, na instrumentalização da função repressiva em prol de fins de garantia.

Por outro lado, do ponto de vista social, permitir às autoridades administrativas estender o montante da responsabilidade civil solidária ao valor da coima aplicável à pessoa coletiva, sem mais, despoletaria uma onda de litigância *sine die*, o que prejudicaria a aplicação regular (e minimamente consensual) do regime jurídico, agravando seriamente as relações entre as autoridades administrativas e a sociedade. Em qualquer caso, o ambiente seria o maior perdedor.

⁶⁴ Nuno Salazar CASANOVA/Cláudio MONTEIRO inclinam-se a favor da segunda hipótese: “[s]em prejuízo do incontornável requisito da culpabilidade, em face da redacção do artigo 11.º, os agentes individuais respondem pela coima aplicada à pessoa colectiva, que por sua vez é determinada nos termos das alíneas b) do artigo 22.º (montantes previstos para as pessoas colectivas). De acordo com uma interpretação sistemática, e atendendo ao princípio da proporcionalidade [ínsito no artigo 18.º, n.º 2 da CRP], deve pelo menos entender-se que a responsabilidade solidária do agente individual está circunscrita aos montantes máximos previstos nas alíneas a) do artigo 22.º” (“Comentários à Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais”, cit., pp. 61 e 62).

III – Encerramento

É momento de dar por encerrada a nossa jornada sobre o regime da responsabilidade contra-ordenacional ambiental prevista na LQCOA.

Procurámos ao longo da exposição explicitar e interpretar as principais normas constantes dos artigos 8.º e 11.º do referido diploma. Como se pode observar, as especificidades atinentes a cada norma são muitas e nem sempre de interpretação consensual. Aproveitamos também para fornecer algumas pistas no sentido de auxiliar todos aqueles que procuram respostas que a leitura do regime muitas vezes não evidencia. Porque não nos devemos esquecer do caminho que já foi percorrido, socorremo-nos, sempre que possível, das vozes mais autorizadas da nossa doutrina e dos valiosos ensinamentos que a nossa jurisprudência tem extraído da praxis quotidiana.

Em suma, esperamos que este pequeno escrito constitua um instrumento interpretativo que possa ajudar todos aqueles que se confrontam com as questões suscitadas por este regime (sejam os cidadãos, sejam as autoridades administrativas, sejam os operadores económicos e judiciários, sejam os tribunais) e que contribua para o debate em torno da legalidade e da justeza das soluções normativas aí consagradas. Porque ao cabo e ao resto, o ambiente é um tesouro que a todos nós cumpre preservar. Começando pelo próprio Direito!

Palavras-chave: contra-ordenações ambientais; responsabilidade; responsabilidade solidária

Edward Aguiar de Andrade

Jurista