

**Universidades Lusíada**

Franco, Maria Cristina Barroso de Aragão Seia,  
1965-

**O regime sancionatório da responsabilidade ambiental**

<http://hdl.handle.net/11067/5959>  
<https://doi.org/10.34628/2h4r-6503>

**Metadados**

**Data de Publicação**

2021

**Resumo**

O presente texto corresponde ao capítulo final da tese de doutoramento «A responsabilidade ambiental na União Europeia. Da responsabilidade civil à responsabilidade administrativa em Portugal». Nele se analisa o regime sancionatório, de natureza contraordenacional, da responsabilidade administrativa ambiental, tal como resulta do Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de Julho. Faz-se ainda uma breve referência à possibilidade de criminalização dos mesmos comportamentos que são passíveis de responsabil...

This text corresponds to the final chapter of the PhD thesis «Environmental liability in the European Union. From civil liability to administrative liability in Portugal ». It analyzes the sanctioning regime, of an administrative offense nature, of environmental administrative responsibility, as stated in Decree-Law No. 147/2008, of 29 July. A brief reference is also made to the possibility of criminalization of the same behaviors that are liable to administrative responsibility for damages caus...

**Tipo**

article

**Revisão de Pares**

no

**Coleções**

[ILID-CEJEA] Polis, s. 2, n. 03 (Janeiro-Junho 2021)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-05-04T06:53:49Z com informação proveniente do Repositório

# O regime sancionatório da responsabilidade ambiental

## “Environmental liability sanctioning regime”

Cristina Aragão Seia

Professora da Universidade Lusíada do Norte - Porto

E-mail: cas@por.ulusiada.pt

DOI: <https://doi.org/10.34628/2h4r-6503>

Orcid: 0000-0002-7188-3168

**Resumo:** O presente texto corresponde ao capítulo final da tese de doutoramento «A responsabilidade ambiental na União Europeia. Da responsabilidade civil à responsabilidade administrativa em Portugal». Nele se analisa o regime sancionatório, de natureza contraordenacional, da responsabilidade administrativa ambiental, tal como resulta do Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de Julho. Faz-se ainda uma breve referência à possibilidade de criminalização dos mesmos comportamentos que são passíveis de responsabilidade administrativa por danos causados ao ambiente.

**Palavras-chave:** Responsabilidade ambiental; responsabilidade administrativa; contraordenações ambientais; crimes ambientais.

**Abstract:** This text corresponds to the final chapter of the PhD thesis «Environmental liability in the European Union. From civil liability to administrative liability in Portugal». It analyzes the sanctioning regime, of an administrative offense nature, of environmental administrative responsibility, as stated in Decree-Law No. 147/2008, of 29 July. A brief reference is also made to the possibility of criminalization of the same behaviors that are liable to administrative responsibility for damages caused to the environment.

**Keywords:** Environmental liability; administrative liability; environmental offenses; environmental crimes.

### 1. A fiscalização por parte da Administração Pública

#### 1.1. Algumas considerações gerais

A generalidade das actividades enumeradas no Anexo III da Directiva 2004/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Julho, relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais (DRA) e do Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de Julho que estabelece o regime jurídico da responsabilidade por danos ambientais (RJRA), a que se aplica a responsabilidade ambiental objectiva, estão sujeitas a autorização prévia, o que, por si só, é já uma expressão da actuação preventiva da Administração em sede de protecção ambiental. De facto, a implementação da política ambiental é efectuada, normalmente, por via do direito administrativo, sendo certo que a Administração Pública e os seus agentes são aqueles que se encontram em melhor posição não só para zelar pelo respeito e pela qualidade do ambiente, mas também para aferir em que medida determinada actuação ou actividade constituem um risco para aquele.<sup>1</sup> Como o ambiente é

um bem público frágil, a utilização dos seus componentes está sujeita a um princípio de gestão racional e é normal que as actividades susceptíveis de o afectar de forma mais significativa, como é o caso das constantes no referido Anexo III, estejam sujeitas a um princípio de proibição sob reserva de permissão, que só se ultrapassa através da concessão das autorizações necessárias.<sup>2</sup> Nesse sentido, a Lei de Bases da Política do Ambiente estabelece, no seu artigo 19.º, que as actividades, potencial ou efectivamente poluidoras ou susceptíveis de afectar de forma significativa o ambiente e a saúde humana, estão sujeitas a prévio licenciamento ou autorização.<sup>3</sup> Ora, emanado o acto autorizante – no caso da licença ambiental, pela Agência Portuguesa do Ambiente (APA) –, é fundamental que o administrador desenvolva a sua actividade de acordo e dentro dos seus limites e demais disposições legais e regulamentares. E é precisamente função da Administração fiscalizar se tal acontece efectivamente, o que é determinante para prevenir infracções e evitar consequências adversas para as pessoas e para o ambiente. Incumbe, por isso, à Administração Pública a fiscalização da conformidade da actuação

2, 2010b, pp. 1-35.

2 A autorização consiste no acto administrativo concretizador de um conjunto de direitos e deveres do administrador que a requer, perante objectivos de interesse público, designadamente ambientais, com vista à prossecução dos interesses particulares daquele. Veja-se FIGUEIREDO DIAS, J. E., *A reinvenção da autorização administrativa no Direito do Ambiente*, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, pp. 555 e ss.

3 Em Portugal, o procedimento de atribuição de licença ambiental encontra-se regulamentado no Decreto-Lei n.º 127/2013, de 30 de Agosto, que estabelece o regime de emissões industriais aplicável à prevenção e ao controlo integrados da poluição, bem como as regras destinadas a evitar e/ou reduzir as emissões para o ar, a água e o solo e a produção de resíduos.

1 Cfr. FAURE, M. G., «Vers un nouveau modèle de protection de l'environnement par le droit pénal», *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, n.º 1, 2005, p. 13. Veja-se, também a este propósito, PERNAS GARCIA, J. J., «Técnicas preventivas de protección ambiental y normativa de servicios. Análisis particularizado de la evaluación de impacto ambiental y de la ordenación administrativa de la gestión de residuos», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. I, n.º

do operador responsável pelo exercício de determinada actividade com o respectivo enquadramento legal e com o acto administrativo que a autorizou, sob pena de, no que ao caso português respeita, vir a ser imputada responsabilidade à própria Administração, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea k), do ETAF e do artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, do Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entes Públicos (RREEE).

## 1.2. O enquadramento legal europeu e nacional

Por regra, as autoridades públicas competentes só através da inspecção podem avaliar se os operadores actuam em conformidade com as suas obrigações legais. Todavia, idealmente, deveria ser a União Europeia a proceder a tal avaliação, como sucede no direito da concorrência ou na luta contra a fraude. Acontece que os Estados-Membros se opuseram a tal possibilidade.<sup>4</sup> Daí que a Comissão Europeia não disponha de sistemas administrativos de inspecção aptos a fornecer informação sobre a aplicação do direito ambiental. Por seu turno, a Agência Europeia para o Ambiente (AEA), à qual incumbe a recolha e tratamento de dados em matéria ambiental, não tem essas competências de inspecção que lhe permitam o controlo da efectiva aplicação do direito do ambiente europeu. Já em relação aos Estados-Membros, a generalidade não se dotou dos meios necessários para efectuar as inspecções ambientais tal como a União Europeia as concebe e com o rigor que cada situação exige. Há casos, em Portugal, em que as autoridades fiscalizadoras chegam a solicitar aos interessados – denunciante – para serem eles próprios a monitorizar e a registar os factos que comprovam a existência de comportamentos ilícitos por parte de operadores e que lhes transmitam esses elementos, para que possam ser utilizados na instrução de processos, que instauram. Obviamente que estes procedimentos deve-

riam ser levados a cabo pelas autoridades administrativas competentes e não pelos particulares interessados, sob pena de se pôr em causa a fiabilidade dos mesmos, bem como a falta de rigor científico na sua recolha.

Por outro lado, no âmbito do direito do ambiente, não existe, na União Europeia, qualquer regulamentação específica em matéria de inspecções ambientais. A Directiva 2010/75/UE, relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição), define “inspecção do ambiente” como todas as inspecções, incluindo as visitas a instalações, o controlo das emissões e a verificação de relatórios internos e de documentos de acompanhamento, a verificação do autocontrolo, a verificação das técnicas utilizadas e da adequação da gestão ambiental, efectuadas pelas autoridades competentes, ou em seu nome, para verificar e promover a conformidade das instalações com as condições de licenciamento, e, quando necessário, monitorizar o respectivo impacte ambiental.<sup>5</sup> Por outro lado, a Directiva 2012/18/UE<sup>6</sup>, relativa ao controlo dos perigos de acidentes com substâncias perigosas, estabelece a obrigação de os Estados-Membros organizarem um sistema de inspecções. Se é certo que as inspecções ambientais serão sempre importantes nestes casos, a verdade é que acabarão por assumir uma relevância particular nas actividades que não estão sujeitas a prévio licenciamento ou autorização, por serem consideradas, como sempre, com menor incidência ambiental. Também

por essa razão, é importante a adopção de um regime geral de inspecções ambientais. Entretanto, os Estados-Membros têm vindo a seguir a Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de Abril de 2001<sup>7</sup>, relativa aos critérios mínimos aplicáveis às inspecções ambientais nos Estados-Membros, que, embora não vinculativa, propõe critérios mínimos relativos à organização, realização, acompanhamento e publicação das inspecções ambientais para todas as instalações industriais, empresas e outras instalações que estejam sujeitas a requisitos de autorização ou licença nos termos do direito da União Europeia. Em Portugal, as inspecções ambientais também têm sido realizadas, a nível nacional, de acordo com as orientações da União Europeia constantes desta Recomendação.

A rede Implementation and Enforcement of Environmental Law Network (IMPEL), criada em 1992, por iniciativa dos ministros do Ambiente da União Europeia, teve um papel preponderante nesta matéria específica. Trata-se de um mecanismo de cooperação entre os Estados-Membros, com vista a melhorar a aplicação do direito do ambiente europeu. É uma estrutura de natureza informal onde se procede à troca de informações. É composta por 55 autoridades ambientais de 36 Estados (os 28 Estados-Membros, a que se juntaram a Noruega, a Macedónia do Norte, a Sérvia, a Turquia, a Islândia, o Kosovo, a Albânia e a Suíça). É a Comissão Europeia, através da Direcção-Geral do Ambiente, que participa nos trabalhos da IMPEL e a suporta financeiramente.

É indiscutível que a função da Administração Pública de inspecção é essencial para

4 Veja-se o ponto 16 da Resolução do Conselho, de 7 de Outubro de 1997, sobre a redacção, execução e cumprimento da legislação comunitária em matéria de ambiente (97/C 321/01).

5 Directiva 2010/75/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Novembro, relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição), artigo 3.º, n.º 22.

6 Directiva 2012/18/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de Julho, relativa ao controlo dos perigos associados a acidentes graves que envolvem substâncias perigosas. Este diploma legal, no seu artigo 3.º, n.º 18, também define inspecção como «todas as acções, incluindo visitas *in situ*, verificação de medidas, dos sistemas e dos relatórios internos e dos documentos de acompanhamento, bem como quaisquer acções de acompanhamento necessárias, realizadas pela autoridade competente ou em seu nome, para verificar e promover o cumprimento dos requisitos da presente Directiva por parte dos estabelecimentos», e, no artigo 20.º, estabelece a obrigação de os Estados-Membros assegurarem que as autoridades competentes organizem um sistema de inspecções.

7 Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de Abril de 2001, relativa aos critérios mínimos aplicáveis às inspecções ambientais nos Estados-Membros (2001/331/CE). Veja-se, a este propósito, LOZANO CUTANDA, B. e LAGO CANDEIRA, A., «El derecho ambiental de la Unión Europea», em LOZANO CUTANDA, B. (Dir.), LAGO CANDEIRA, A. e LÓPEZ ÁLVAREZ, L. F., *Tratado de Derecho Ambiental*, Ediciones CEF –, 2014, p. 112; e LOZANO CUTANDA, B., «La inspección ambiental y la represión administrativa y penal de los ilícitos ambientales», em LOZANO CUTANDA, B. (Dir.), LAGO CANDEIRA, A. e LÓPEZ ÁLVAREZ, L. F., *Tratado de Derecho Ambiental*, Ediciones CEF –, 2014e, pp. 708-709.

a aplicação efectiva do direito ambiental. Por essa razão, há quem, como JORDANO FRAGA, entenda que deveria ser reforçada.<sup>8</sup> Já CASADO CASADO<sup>9</sup> conclui, a este propósito, que o problema do direito ambiental não reside tanto na necessidade de criação de novas regras, mas em tornar efectivas as já existentes. E, neste ponto concreto, a actuação da Administração é fundamental. Mas para isso são necessários meios. Meios de que as autoridades administrativas nem sempre dispõem.

### 1.3. A fiscalização do cumprimento do regime jurídico da responsabilidade ambiental

O controlo da conformidade à lei da actuação dos operadores e do funcionamento das respectivas actividades económicas é uma tarefa que, em matéria ambiental, incumbe ao Estado, nos termos da Constituição da República e da Lei que define as bases da política do ambiente<sup>10</sup>, e é imprescindível à protecção do ambiente e à efectivação do princípio de prevenção geral de danos ambientais. Assume particular relevância nas situações de ameaça iminente de danos ambientais, podendo evitar a concretização dos mesmos e, em caso da sua efectiva ocorrência, impedir o agravamento ou a ocorrência de novos danos e monitorizar a reparação daqueles, conforme a situação em concreto.

No que diz respeito à responsabilidade ambiental, a fiscalização do cumprimento das obrigações decorrentes do RJRA para os operadores cabe à Inspecção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordena-

mento do Território (IGAMAOT)<sup>11</sup>, à APA e ao Serviço de Protecção da Natureza e do Ambiente (SEPNA) da Guarda Nacional Republicana (GNR)<sup>12</sup>. A constatação, por estas entidades, da infracção ao estabelecido no RJRA constituirá uma contra-ordenação e dará lugar ao respectivo procedimento contra-ordenacional.

A LQCOA prevê, no artigo 18.º, o direito de acesso aos locais a inspecionar das autoridades administrativas no exercício de funções de inspecção, fiscalização e vigilância, que veio a ser reforçado na última alteração legislativa<sup>13</sup>, que consagrou o princípio do não aviso prévio de acções de inspecção e fiscalização.

Refira-se, a título de exemplo, que, no ano de 2018, a IGAMAOT procedeu a um total de 675 inspecções em matéria ambiental.<sup>14</sup> No que se refere à área específica da responsabilidade por danos ambientais e, na ausência de informação específica sobre o tema, é

11 A IGAMAOT é um serviço central da administração directa do Estado e tem como funções relevantes para efeitos de responsabilidade ambiental, entre outras, assegurar a realização de acções de inspecção a entidades públicas e privadas em matérias de incidência ambiental, incluindo as relativas ao cumprimento das normas tributárias de taxas e contribuições ambientais, e impor as medidas que previnam ou eliminem situações de perigo grave para a saúde, segurança das pessoas, dos bens e do ambiente; exercer funções próprias de órgão de polícia criminal relativamente aos crimes que se relacionem com o cumprimento da sua missão em matérias de incidência ambiental, sem prejuízo das atribuições de outras entidades; instaurar, instruir e decidir processos de contra-ordenação ambiental, nos termos da LQCOA, bem como nos demais casos previstos na lei, e levantar auto de notícia relativo às infracções legalmente definidas, nos termos do disposto nos artigos 1.º e 2.º do Decreto-Lei n.º 23/2012, de 1 de Fevereiro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 108/2018, de 3 de Dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 153/2015, de 7 de Agosto.

12 O SEPNA, consagrado institucionalmente pelo Decreto-Lei n.º 22/2006, de 2 de Fevereiro, com as alterações introduzidas pelos Decretos-Lei n.º 113/2018, de 18 de Dezembro, e Decreto-Lei n.º 114/2018, de 18 de Dezembro, funciona na dependência do Comando-Geral da GNR. Compete ao SEPNA zelar pelo cumprimento das disposições legais e regulamentares referentes a conservação e protecção da Natureza e do meio ambiente, dos recursos hídricos, dos solos e da riqueza cinegética, piscícola, florestal ou outra, previstas na legislação ambiental, bem como investigar e reprimir os respectivos ilícitos.

13 Introduzida pela Lei n.º 25/2019, de 26 de Março.

14 Cfr. IGAMAOT, *Relatório de Actividades da IGAMAOT de 2018*, Lisboa, Abril de 2019, p. 83.

relevante o Relatório de Desempenho Ambiental dos Estabelecimentos Abrangidos pelo Regime de Emissões Industriais (PCIP e Solventes), no ano de 2018<sup>15</sup>, apresentado pela IGAMAOT em finais de 2019. Este relatório – o mais actualizado a que tivemos acesso e com relevância em termos de responsabilidade ambiental, uma vez que se lhe refere expressamente – foi elaborado com base nas inspecções realizadas pela Equipa Multidisciplinar de Inspecção Ambiental (EM IA)<sup>16</sup>, durante o ano de 2018, no que respeita ao Regime de Emissões In-

15 Cfr. IGAMAOT, *Relatório – Desempenho Ambiental dos Estabelecimentos Abrangidos pelo Regime de Emissões Industriais (PCIP e Solventes) no ano de 2018*, Lisboa, 23 de Outubro de 2019<sup>a</sup>.

16 Esta equipa tem por objectivo assegurar um acompanhamento eficiente e eficaz em matéria de controlo, supervisão e inspecção das actividades com incidência ambiental. Para esse efeito, realizam-se inspecções a entidades públicas e privadas em matérias de incidência ambiental, impondo-se, se necessário, medidas adequadas a prevenir ou eliminar situações de perigo grave para a saúde e segurança das pessoas e dos seus bens e do ambiente. As situações detectadas de violação de disposições legais ou regulamentares darão origem a procedimento de contra-ordenação. Veja-se IGAMAOT, *Relatório de Actividades 2018*, cit., p. 83. Associada à EM IA, na IGAMAOT, funciona a Unidade de Intervenção Rápida (UIR), criada através do Despacho n.º 3555/2017 da Presidência do Conselho de Ministros, Ambiente, Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural e Mar, de 27 de Abril. Enquanto a EM IA realiza as chamadas inspecções ordinárias, a UIR realiza inspecções extraordinárias, na sequência de incidentes ou acidentes ambientais ou emergência ambiental e, ainda, no âmbito de inquéritos delegados pelo Ministério Público, para obtenção de informação técnica ambiental. Embora exista também um relatório da actividade desta unidade, referente a 2018, a verdade é que em nenhum momento se refere a responsabilidade ambiental, pelo que nos abstivemos de o referir em cima. Nele dá-se conta da realização de 32 inspecções ambientais, 18 das quais realizadas no âmbito dos regimes AIA (Regime Jurídico da Avaliação de Impacte Ambiental), CELE (Comércio Europeu de Licenças de Emissão de gases com efeito de estufa), COV (Compostos Orgânicos Voláteis resultantes da utilização de solventes orgânicos), PCIP (Prevenção e Controlo Integrados da Poluição) e SEVESO (Prevenção e controlo de acidentes graves que envolvem substâncias perigosas). Não foi possível agregar nenhuma das restantes 14 actividades inspectivas a um regime ambiental específico. Em 15 das inspecções realizadas não foi constatada qualquer infracção. Nas restantes 17, foram detectadas 22 infracções, tendo sido abertos os respectivos procedimentos contra-ordenacionais. Cfr. IGAMAOT, *Acções de Inspecção no âmbito da Unidade de Intervenção Rápida (UIR). Ano de 2018*, Setembro 2019, pp. 5 e ss.

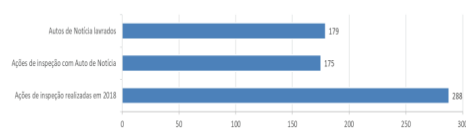
8 JORDANO FRAGA, J., «El Derecho ambiental en el siglo XXI», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 2002, n.º 1, p. 109.

9 CASADO CASADO, L., «Las Inspecciones en materia de medio ambiente: la norma y la realidad», em GARCIA URETA, A. (Dir.) e BOLAÑO PIÑEIRO, M. C. (Coord.), *Nuevas perspectivas del Derecho ambiental en el siglo XXI*, 2018, pp. 43-48.

10 Artigo 2.º (Objectivos da política de ambiente), n.º 2, da Lei n.º 19/2014, de 14 de Abril: «Compete ao Estado a realização da política do ambiente, tanto através da acção directa dos seus órgãos e agentes nos diversos níveis de decisão local, regional, nacional, como através da mobilização e da coordenação de todos os cidadãos e forças sociais, num processo participado e assente no pleno exercício da cidadania ambiental.»

dustriais (REI)<sup>17</sup>, regime em que se inserem as actividades referidas no ponto 1, mas também algumas das incluídas nos pontos 2 e 9 do Anexo III do RJRA. Dele consta a realização de 288 inspecções pela EM IA. Dessas, apenas em 175 dos casos foram levantados autos de notícia, sendo que em quatro dessas inspecções foram levantados dois, o que perfaz um total de 179 autos de notícia, de que resultaram 383 contra-ordenações, das quais apenas nove em matéria de responsabilidade por danos ambientais.<sup>18</sup>

### IGAMAOT – Inspecções e Autos de Notícia em 2018<sup>19</sup>



## 2. O regime contra-ordenacional

Quando a DRA foi adoptada, JORDANO FRAGA chamou a atenção para o facto de as obrigações do operador, constantes do regime de responsabilidade ambiental nela estabelecido, não serem acompanhadas de um regime sancionatório de natureza administrativa ou penal. Tal poderia pôr em causa a sua execução por parte dos responsáveis, razão pela qual era imperioso que os Estados-Membros adoptassem regras sancionatórias aquando da sua transposição<sup>20</sup>.

17 Decreto-Lei n.º 127/2013, de 30 de Agosto (Regime das Emissões Industriais), que transpôs a já referida Directiva 2010/75/UE.

18 Cfr. IGAMAOT, *Relatório – Desempenho Ambiental dos Estabelecimentos Abrangidos pelo Regime de Emissões Industriais (PCIP e Solventes) no ano de 2018*, Lisboa, 23 de Outubro de 2019, pp. 23 e ss. De um total de 383 contra-ordenações, nove são, como referido, relativas a responsabilidade ambiental; das restantes 374, 131 referem-se à água, 44 ao ar, quatro ao ruído, 62 a resíduos, 110 ao regime das emissões industriais, uma única às normas de aplicação genérica (Lei n.º 114/15, de 28 de Agosto) e 19 ao PRTR (sigla inglesa pela qual é mais conhecido o Registo de Emissões e Transferências de Poluentes (*Pollutant Release and Transfer Register*)).

19 *Ibidem*, p. 18.

20 JORDANO FRAGA, J., «La responsabilidad por daños ambientales en el derecho de la Unión Europea: Análisis de la Directiva 2004/35/CE, de 21 de Abril,

O legislador português assim fez e veio a considerar como contra-ordenações, por parte do operador identificado como responsável, entre outras, a violação das regras relativas à adopção de medidas de prevenção e de medidas de reparação, à determinação das medidas de reparação e à constituição de garantias financeiras obrigatórias, sujeitando-as à aplicação de coimas, com a possibilidade de, simultaneamente, serem aplicadas sanções acessórias e decretada a apreensão provisória de bens e documentos<sup>21</sup>.

A intervenção da administração a nível punitivo, por via contra-ordenacional, tem uma finalidade e alcance distintos das medidas preconizadas para a prevenção e a reparação dos danos, pese embora possa funcionar, como qualquer outro regime punitivo, a título preventivo ou, até, com carácter educativo. Na verdade, o ambiente é, por excelência, uma das áreas destinatárias do direito de mera ordenação social. O que pode ser comprovado pela circunstância de grande parte das infracções ambientais se referirem a normas de natureza preventiva, em que não estão em causa valores indispensáveis para a subsistência da vida em comunidade, mas antes uma perturbação da ordem social, que, na visão do Estado, proporciona um maior bem-estar às pessoas. As sanções previstas em relação aos ilícitos de mera ordenação social não têm a mesma carga de valor ético das penas criminais, assumindo, aqui, a punição uma relevância justificada por razões de utilidade e estratégia social.<sup>22</sup>

O regime contra-ordenacional ambiental encontra-se consagrado na Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais (LQCOA), que estabelece o regime aplicável às contra-ordenações ambientais e do ordenamento do território,<sup>23</sup> a que, *ex vi* artigo 2.º, se

sobre responsabilidad medioambiental», *Medio Ambiente & Derecho*, n.ºs 12/13, Diciembre 2005, p. 94.

21 Artigos 26.º e 27.º do RJRA.

22 Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 574/95, de 17 de Outubro. Cfr. NEVES, S., *A Tutela Penal do Meio Ambiente: uma abordagem de sua legitimidade à luz da teoria funcionalista de Claus Roxin*, Tese de doutoramento defendida na Escola de Direito da Universidade do Minho, Novembro de 2017, pp. 641 e ss.

23 Lei n.º 50/2006, de 29 de Agosto, com redacção alte-

aplica, subsidiariamente, o Regime Geral das Contra-Ordenações (doravante RGCO), consagrado no Decreto-Lei n.º 443/82, de 27 de Outubro, que o legislador designou por ilícito de mera ordenação social.<sup>24 25</sup>

A LQCOA assume-se como um quadro sancionatório adequado à tutela dos bens jurídicos ambientais, tendo em consideração as especificidades do direito do ambiente.<sup>26</sup> A título sancionatório, como sanção principal, prevê a aplicação de coimas, como sanção principal, que podem ser acompanhadas de medidas acessórias, quando tal se justifique. Não deixa de ser criticável o estabelecimento da coima como sanção principal. De facto, e como também resulta da análise acabada de se fazer ao RJRA, uma sanção

rada pela Lei n.º 25/2019, de 26 de Março, pelo Decreto-Lei n.º 42-A/2016, de 12 de Agosto, pela Lei n.º 114/2015, de 28 de Agosto e pela Lei n.º 89/2009, de 31 de Agosto.

24 Previsto no Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, que sofreu alterações à sua redacção, introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 356/89, de 17 de Outubro, pelo Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de Setembro, pelo Decreto-Lei n.º 323/2001, de 17 de Dezembro e pela Lei n.º 109/2001, de 24 de Dezembro.

25 FIGUEIREDO DIAS considera o regime contra-ordenacional um direito penal secundário, partindo do pressuposto de que, «de um ponto de vista jurídico-formal, direito penal secundário é o conjunto de normas de natureza punitiva que constituem objecto de legislação extravagante e contém, na sua generalidade, o sancionamento de ordenações de carácter administrativo». Veja-se FIGUEIREDO DIAS, J., «Para uma dogmática do direito penal secundário. Um contributo para a reforma do direito penal económico e social português», *Revista de Legislação e Jurisprudência*, n.ºs 116 (1983-84) e 117 (1984-85), p. 330. TAIPA DE CARVALHO discorda e vê o direito das contra-ordenações como um direito autónomo, que visa tutelar determinados bens jurídicos que, apesar de socialmente relevantes, carecem de regime sancionatório adequado capaz de os garantir. Cfr. TAIPA DE CARVALHO, A., *Direito Penal – Parte Geral. Questões Fundamentais – Teoria Geral do Crime*, Universidade Católica Editora, 2016, pp. 124-126. Veja-se ainda, a este propósito, e a favor da posição de Taipa de Carvalho, MOUTINHO, F. G., *A Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais. Tutela e Princípios de Direito do Ambiente*, Dissertação de Mestrado defendida na Universidade Católica Portuguesa – Centro Regional do Porto, Dezembro 2013, p. 15. Este autor, cuja posição acompanhamos, considera o direito de mera ordenação social um ramo autónomo de direito, «intimamente comunicante com o direito penal e com o direito administrativo».

26 DANTAS, A. L., «Notas à Lei das Contra-Ordenações Ambientais», *Revista do Ministério Público*, n.º 116/2008, Lisboa, SMMP, pp. 87 e ss.

deste tipo não tem em conta as particularidades do ambiente enquanto bem jurídico de natureza colectiva e de utilização pública que se pretende proteger. Nesta linha de entendimento, MOUTINHO também aponta falhas a este regime.<sup>27</sup> Em primeiro lugar, considera que uma sanção principal de natureza pecuniária é insuficiente e contrária à tutela dos bens ambientais. Na verdade, sendo as pessoas colectivas os infractores ambientais típicos, se aquelas tiverem capacidade financeira para suportar as sanções pecuniárias que lhes forem aplicadas, terão sempre a possibilidade de repercutir esses custos no consumidor final; não tendo essa capacidade, acabarão por não pagar as sanções aplicadas. Em segundo lugar, entende que, actuando a LQCOA apenas em momento posterior ao da prática do acto, os princípios da prevenção e da precaução, princípios basilares da tutela ambiental, são necessariamente postos em causa. É certo que a primeira falha apontada acaba por ser mitigada pela possibilidade de, nas contra-ordenações graves e muito graves, as autoridades competentes poderem conjugar a aplicação das coimas com sanções acessórias. No entanto, o autor considera esta solução insuficiente, defendendo que as actuais sanções acessórias deveriam, ao lado das coimas, integrar o leque de sanções principais que a Administração poderia aplicar em sede de regime contra-ordenacional. Em última instância, defende, poderia fazer-se transitar o regime sancionatório ambiental de um modelo contra-ordenacional para um modelo de sanção administrativa geral, o que já permitiria a aplicação, a título principal, de uma sanção diferente da coima.<sup>28</sup> Na mesma linha de entendimento, LAMEIRA considera também que o modelo sancionatório encontrado pelo legislador para as contra-ordenações ambientais não assegura uma tutela eficaz do ambiente, na medida

em que, apesar da aplicação, a título principal, da sanção pecuniária poder constituir um factor dissuasor, tal não impede a actuação do infractor, «em virtude da existência de algum tecido industrial potente, com capacidade para internalizar o custo da coima como mais um custo de produção (o que tanto serve para coimas de valor baixo ou elevado)», podendo até, no caso das pequenas empresas, conduzir à cessação da actividade por falta de capacidade financeira, pondo em causa o princípio da proporcionalidade. A mesma autora entende, ainda, que a possibilidade de serem aplicadas, na tutela do ambiente, sanções acessórias, não pode ser utilizada para equilibrar a insuficiência e inadequação da coima, enquanto sanção principal, uma vez que, não se aplicando às contra-ordenações leves, exclui os bens jurídicos por estas acautelados.<sup>29</sup> Reconhecendo pertinência às críticas atrás apontadas, partilhamos a opinião de que a LQCOA não acautela devidamente a tutela dos bens jurídicos que integram o ambiente, nem implementa, devida e eficazmente, os princípios da prevenção e da precaução, tão caros à responsabilidade ambiental. A aplicação de uma coima não é suficientemente dissuasora da prática de infracções ambientais, e a LQCOA pressupõe, na sua aplicação, que o facto que subjaz à contra-ordenação já tenha sido praticado, situação que o regime de responsabilidade ambiental pretende evitar. Como se viu, no regime da responsabilidade ambiental, quer o legislador europeu quer o nacional, antes de se preocuparem com a reparação do dano ambiental, debruçaram-se sobre a sua prevenção. Com efeito, a prevenção e a precaução são determinantes para uma protecção eficaz do ambiente dos danos que os operadores lhe podem causar e dos próprios operadores, se contabilizarmos o caro que a adopção de medidas de preven-

ção e de reparação dos danos ambientais lhes pode custar.

Pelas aludidas razões, que subscrevemos, o regime contra-ordenacional estabelecido deveria ser repensado, de forma a ser permitido às autoridades competentes a aplicação, a título de sanção principal, de um leque diferenciado de sanções, que não apenas as pecuniárias, com vista a reforçar a função preventiva do regime sancionatório, imprescindível a uma verdadeira protecção ambiental, função que quer a DRA quer o RJRA acolheram e implementaram.

### 2.1. As contra-ordenações ambientais no regime jurídico de responsabilidade ambiental

DANTAS explica que a LQCOA constitui um regime geral para um sector especial – o ambiente –, pois estabelece um *iter* procedimental e de molduras pecuniárias, embora não dispense as tipificações dos diplomas sectoriais, no caso em apreço o RJRA, pois é justamente nestes diplomas que as condutas que constituem contra-ordenação se encontram descritas.<sup>30</sup>

A LQCOA começa, no seu artigo 1.º, nos n.ºs 2 e 3, por definir contra-ordenação ambiental como todo o facto ilícito e censurável que preencha um tipo legal correspondente à violação de disposições legais e regulamentares relativas ao ambiente – isto é, relativa às componentes ambientais naturais e humanas, tal como enumeradas na Lei que define as bases da política do ambiente<sup>31</sup> –, que consagrem direitos ou imponham deveres, para o qual se comine uma coima. Na referida disposição legal, encontram consagração expressa os princípios da legalidade, da tipicidade e da culpabilidade, princípios que também se encontram presentes no artigo 1.º do RGCO.<sup>32</sup> Note-se que,

27 MOUTINHO, F. G., *op. cit.*, pp. 23 e ss.

28 *Ibidem*. A sanção administrativa geral tem lugar na relação jurídica tipo que se estabelece entre Administração e o administrado. O ilícito contra-ordenacional transforma-se em infracção de um dever administrativo, permitindo à Administração a aplicação discricionária de uma sanção não pecuniária, a título principal.

29 LAMEIRA, A., *Medidas Cautelares no Âmbito do Processo Contra-Ordenacional Ambiental*, Dissertação de Mestrado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2017, pp. 21-23. Veja-se também, neste sentido, AMADO GOMES, C., «As Contra-Ordenações Ambientais no Quadro da LQCOA, de 29 de Agosto: Considerações Gerais e Observações Tópicas», *Revista do Instituto de Direito Brasileiro*, Ano I, n.º 1, 2012, p. 360.

30 DANTAS, A. L., *op. cit.*, pp. 91-94.

31 A Lei que define as bases da política do ambiente, Lei n.º 19/2014, de 14 de Abril, tem por objecto os componentes ambientais naturais, como o ar, a água e o mar, a biodiversidade, o solo e o subsolo e a paisagem (artigo 10.º), bem como os componentes associados a comportamentos humanos, nomeadamente as alterações climáticas, os resíduos, o ruído e os produtos químicos (artigo 11.º).

32 CASANOVA, N. S. e MONTEIRO, C., «Comentários

como expressão do princípio da legalidade, nos termos dos artigos 3.º e 6.º da LQCOA, apenas é punido como contra-ordenação o facto descrito e declarado passível de coima por lei anterior ao momento da sua prática, independentemente do momento em que o seu resultado típico se tenha produzido, à semelhança do que consagra o artigo 2.º do RGCO.

Para efeito de determinação da coima aplicável, a LQCOA classifica, no artigo 21.º, as contra-ordenações como muito graves, graves e leves, em função da relevância dos direitos e interesses violados.

O RJRA classifica, no artigo 26.º, n.º 1, como contra-ordenações ambientais muito graves:

- a não adopção das medidas de prevenção necessárias que, tal como previsto no artigo 14.º, n.º 5, alínea b), a APA pode exigir ao operador, quando daí resultar a produção do dano que se pretendia evitar;
- o incumprimento das instruções dadas pela APA quanto a medidas preventivas, nos termos do artigo 14.º, n.º 5, alínea c), quando desse incumprimento resultar o dano que se pretendia evitar;
- a não adopção das medidas de reparação ordenadas pela APA, a que se referem os artigos 15.º e 16.º, comprometendo a sua eficácia reparadora;
- o incumprimento das instruções da APA quanto às medidas de reparação, como referido nos artigos 15.º e 16.º, quando tal comprometa a sua eficácia, nos termos do artigo 26.º, n.º 1, alínea d), do mesmo diploma legal;
- o incumprimento, pelo operador, do dever de informar a APA da existência de um dano ambiental ou de uma ameaça iminente de que tenha conhecimento, a que o obriga a alínea e) do n.º 1 do artigo 26.º, quando esse incumprimento tenha como consequência a produção ou o agravamento do dano; e, por fim,
- a inexistência de garantia financeira válida, obrigatória nos termos do arti-

go 22.º, n.º 1, do RJRA, para os operadores que exerçam as actividades referidas no Anexo III.

Por seu turno, são consideradas contra-ordenações ambientais graves, nos termos do n.º 2, alíneas a) a l), da mesma disposição legal:

- a não adopção das medidas de prevenção de danos ou da ocorrência de novos danos, a que se referem os n.ºs 1 e 2, do artigo 14.º;
- a não adopção das medidas de prevenção exigidas pela APA ao operador, quando dessa não adopção não resulte um dano ambiental;
- o incumprimento das instruções da APA no que se refere às medidas de prevenção necessárias, quando daí não resulte o dano que se pretendia evitar;
- a não adopção das medidas consideradas viáveis para, de forma imediata, controlar, conter, eliminar ou gerir os elementos contaminantes em causa e quaisquer outros factos danosos, de modo a limitar ou prevenir novos danos ambientais, efeitos adversos para a saúde humana ou novos danos aos serviços;
- a não adopção das medidas de reparação exigidas pela APA, quando tal não constitua contra-ordenação muito grave;
- o incumprimento das instruções da APA em relação a medidas de reparação, quando esse incumprimento não comprometa a sua eficácia reparadora;
- o incumprimento, por parte do operador, do dever de informar a APA da existência de um dano ambiental ou de uma ameaça iminente de dano, desde que daí não resulte a produção do dano ou o seu agravamento;
- o cumprimento, não imediato, pelo operador, do dever de informar a APA da existência de um dano ambiental ou de uma ameaça iminente de um dano, de que tenha conhecimento, a que o obrigam o artigo 14.º, n.º 4, e a alínea a) do n.º 1 do artigo 15.º, quando daí resulte a produção ou o agravamento do dano;

- o não fornecimento da informação requerida pela APA ao operador, nos termos dos artigos 14.º e 15.º; e
- o fornecimento, de informações requeridas pela APA ao operador, depois do prazo por esta estabelecido, quando desse atraso resultar a produção ou o agravamento de um dano ambiental.

Já o n.º 3, do mesmo artigo 26.º, considera contra-ordenações leves:

- o cumprimento não imediato, pelo operador, do dever de informar a APA da existência de um dano ambiental ou de uma ameaça iminente de dano, de que tenha conhecimento, quando daí não resulte a produção ou o agravamento do dano e desde que não constitua contra-ordenação grave;
- o fornecimento, das informações requeridas pela APA ao operador, depois do prazo por esta estabelecido, quando desse atraso não resulte a produção ou o agravamento de um dano ambiental, quando não constitua contra-ordenação grave; e
- a não apresentação, pelo operador, de proposta de medidas de reparação, a que obrigam os artigos 15.º, n.º 1, alínea c), e 16.º, n.º 1.

## 2.2. Coimas, sanções acessórias e medidas cautelares

Compete às entidades fiscalizadoras, com excepção das autoridades policiais, instruir os processos relativos às contra-ordenações acabadas de referir, bem como decidir da aplicação da coima e eventuais sanções acessórias<sup>33</sup>.

Como resulta dos artigos 27.º, n.º 1, do RJRA, e 29.º e 41.º da LQCOA, a autori-

<sup>33</sup> Artigo 28.º, n.º 1, do RJRA. O artigo 26.º, n.º 1, identifica como entidades fiscalizadoras a IGAMAOT, a APA e o SPNA da GNR, sem prejuízo das atribuições próprias atribuídas por lei a outras entidades. As autoridades policiais, embora prestem a colaboração necessária, não são ali consideradas entidades fiscalizadoras. Quando a entidade autuante não tenha competência para instruir o processo, o mesmo é instruído e decidido pela IGAMAOT (artigo 28.º, n.º 2).

à Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais», *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 16-2007, p. 59.

dade competente pode aplicar, simultaneamente com a coima, as sanções acessórias que se mostrem adequadas, de entre as indicadas adiante, e, sempre que necessário, determinar medidas cautelares, designadamente a apreensão provisória de bens e documentos<sup>34</sup>. A condenação pela prática de infracções graves e muito graves pode, ainda, ser objecto de publicidade, quando a coima aplicada em concreto seja superior a metade do montante máximo da coima abstracta aplicável<sup>35</sup>.

### 2.2.1. Coimas

No Preâmbulo do RGCO estabelece-se que a coima é a sanção normal do direito de ordenação social. A tutela contra-ordenacional traduz uma realidade essencialmente pecuniária, ou seja, sem coima não há tutela contra-ordenacional.<sup>36</sup> A coima é, assim, a sanção normal do ilícito contra-ordenacional, podendo, como já dissemos, ser completada com outras sanções, a título meramente acessório. Tal como acontece no RGCO, a LQCOA também optou pela possibilidade de conjugar a aplicação da coima com sanções acessórias. Em suma, a uma contra-ordenação corresponde sempre uma coima, que é considerada, por SIMAS SANTOS e LOPES DE SOUSA, uma sanção de natureza administrativa pecuniária aplicada por autoridades administrativas.<sup>37</sup>

A determinação das coimas e das sanções acessórias faz-se em função da gravidade da contra-ordenação, da culpa do agente, da sua situação económica e dos benefícios obtidos com a prática do facto. Deverão ser, ainda, tomados em conta o modo da prática da infracção (designadamente a utilização de meios fraudulentos ou a existência de actos de ocultação ou dissimulação tendentes

a dificultar a descoberta da infracção), as condutas anterior e posterior do agente e as exigências de prevenção.<sup>38</sup>

Como já se disse, as contra-ordenações, para efeitos de determinação da coima aplicável, classificam-se em leves, graves e muito graves e são puníveis a título de dolo ou de negligência.<sup>39</sup> Além disso, o artigo 21.º da LQCOA prevê, para cada escalão classificativo de gravidade das contra-ordenações, e em função do grau de culpa<sup>40</sup>, coimas variáveis consoante se trate de pessoas singulares ou de pessoas colectivas.

Assim, quando praticadas por pessoas singulares, em caso de negligência, às contra-ordenações leves correspondem coimas de 200 € a 2000 €, às contra-ordenações graves, coimas de 2000 € a 20 000 €, e às contra-ordenações muito graves, coimas de 10 000 € a 100 000 €. Em caso de dolo, estes montantes duplicam.

Quando praticadas por pessoas colectivas, em caso de negligência, está previsto aplicar, às contra-ordenações leves, coimas de 2000 € a 18 000 €, às contra-ordenações graves, coimas de 12 000 € a 72 000 €, e às contra-ordenações muito graves, coimas de 24 000 € a 144 000 €. Em caso de dolo, às contra-ordenações leves aplicam-se coimas de 6000 € a 36 000 €, às contra-ordenações graves, coimas de 36 000 € a 216 000 € e às contra-ordenações muito graves, coimas de 240 000 € a 5 000 000 €.

Foram fixadas molduras com valores suficientemente altos para serem considerados dissuasores da prática de comportamentos que constituem contra-ordenações, cumprindo-se, desse modo, a função preventiva. Estes são já os valores resultantes da última alteração à LQCOA, que veio diminuir os limites mínimos e aumentar os limites máximos das coimas, de forma a adequá-los à realidade portuguesa<sup>41</sup>.

### 2.2.2. Sanções acessórias

As sanções acessórias correspondem a medidas restritivas, de natureza administrativa, que penalizam o incumprimento de comportamentos antijurídicos do operador, designadamente aqueles que resultam da violação de obrigações constantes de normas legais ou regulamentares ou de actos autorizativos. Constituem uma das componentes de uma pena mista, aplicável em função da gravidade da infracção e da culpa do agente<sup>42</sup> e têm por finalidade evitar que os infractores com poder económico continuem a cometer factos ilícitos e a pagar a coima correspondente, quando os benefícios obtidos compensam aquele pagamento. Por essa razão, as sanções acessórias têm um carácter tendencialmente mais gravoso do que a sanção principal.

O artigo 30.º, n.º 1, da LQCOA determina que, pela prática de contra-ordenações graves e muito graves, podem ser aplicadas ao infractor as seguintes sanções acessórias<sup>43</sup>:

- a) A apreensão e perda, a favor do Estado, dos objectos pertencentes ao operador utilizados ou produzidos aquando da infracção. Esta sanção acessória só pode ser decretada se os objectos servirem, ou estavam destinados a servir, para a prática da contra-ordenação ou resultarem da sua prática, ou seja, depende da existência de um nexo de instrumen-

tinham sido alterados os limites das coimas, diminuindo-os por se considerarem excessivos. A este propósito, AMADO GOMES esclarece que «(...) o alto valor das coimas fixado na primeira versão da lei inibiu as autoridades fiscalizadoras da sua aplicação (...). O valor das coimas foi, de resto, bastante criticado, por se revelar desadequado à realidade portuguesa (de fraca sensibilização ambiental), havendo até quem afirmasse que a LQCOA tinha por intenção oculta encher os cofres do Estado à custa dos operadores económicos». Cfr. da autora, *op. cit.*, 2012, p. 360.

42 Veja-se MARQUES DA SILVA, G., *Direito Penal Português. Parte Geral – I. Introdução e Teoria da Lei Penal*, 3.ª Ed., Lisboa, Verbo, 2010, p. 162; e PEREIRA DA SILVA, V., «Breve nota sobre o direito sancionatório do ambiente», em SOUSA MENDES, P., SILVA DIAS, A. e PALMA, M. F., (Coord.), *Direito Sancionatório das Autoridades Reguladoras*, Coimbra, Coimbra Editora, 2009, p. 289.

43 Ver artigos 31.º, n.º 1, da LQCOA e 27.º, n.º 1, do RJRA.

34 Artigos 27.º, n.º 3, do RJRA, e 42.º da LQCOA.

35 Artigo 27.º, n.º 2, do RJRA, e 30.º, n.º 1, alínea l), 31.º, n.º 1, alínea l), e 38.º da LQCOA.

36 AMADO GOMES, C., *op. cit.*, 2012, p. 338.

37 SIMAS SANTOS, M. e LOPES DE SOUSA, J., *Contra-Ordenações. Anotações ao Regime Geral*, 6.ª Ed., Coimbra, Almedina, 2011. Já AMADO GOMES considera a tutela contra-ordenacional infrapenal, distinguindo-a da tutela sancionatória administrativa, a que correspondem as sanções acessórias. AMADO GOMES, C., *op. cit.*, 2012, p. 339.

38 Artigo 20.º da LQCOA.

39 O RGCO estabelece como regra que só é punível o facto praticado com dolo, e só nos casos especialmente previstos na lei, com negligência (artigo 8.º, n.º 1).

40 As contra-ordenações são puníveis a título de dolo ou de negligência, sendo a negligência sempre punível nos termos do artigo 9.º, n.ºs 1 e 2, da LQCOA.

41 A última alteração à LQCOA foi introduzida pela Lei n.º 114/2015, de 28 de Agosto. Já na alteração anterior, operada pela Lei n.º 89/2009, de 31 de Agosto,



talidade efectiva ou potencial entre o objecto em causa e a prática da contra-ordenação. Para salvaguardar o efeito útil desta sanção acessória, a autoridade administrativa competente deve decretar a apreensão provisória dos bens, nos termos dos artigos 27.º, n.º 3, do RJRA e 42.º da LQCOA. Quando, devido a actuação dolosa do agente, entre o momento da prática da contra-ordenação e a emissão da decisão, se tiver tornado total ou parcialmente inexequível a perda de objectos que, no momento da prática do facto, lhe pertenciam, pode ser declarada perdida uma quantia em dinheiro correspondente ao valor daqueles. Se os objectos em causa pertencerem a terceiro, só poderá haver lugar a perda se os proprietários tiverem concorrido, com culpa, para a sua utilização ou produção, ou do facto tiverem tirado algum tipo de vantagem, ou quando os objectos tiverem sido adquiridos, por qualquer título, após a prática do facto, conhecendo os adquirentes a sua proveniência.<sup>44</sup>

b) A interdição do exercício de profissões ou actividades, cujo exercício dependa de título público ou de autorização ou homologação por parte de autoridade pública, pelo prazo máximo de três anos, a contar da data da decisão condenatória definitiva. Esta interdição inclui cargos públicos, funcionários e agentes públicos, bem como as profissões e actividades sujeitas a autorização ou homologações públicas. É necessário que se verifique a existência de umnexo entre a profissão ou actividade e a contra-ordenação e que esta tenha sido cometida no exercício das mesmas ou em violação grave dos deveres delas decorrentes.<sup>45</sup> Note-se que esta sanção acessória só pode ser aplicada se o infractor tiver praticado a contra-ordenação em flagrante e com grave abuso da função que exerce, ou com manifesta e grave violação dos

deveres que lhe são inerentes.

- c) A privação do direito a benefícios ou subsídios outorgados por entidades ou serviços públicos nacionais ou comunitários, quando a contra-ordenação tiver sido praticada no exercício ou por causa da actividade a favor da qual aqueles são atribuídos. A autoridade competente deve comunicar, de imediato, a aplicação desta sanção acessória à entidade que atribuiu o benefício ou subsídio, com vista à suspensão dos montantes ainda não entregues, e, se o infractor já tiver recebido a totalidade ou parte do benefício ou do subsídio em causa, pode o mesmo ser condenado a devolvê-lo.
- d) A privação do direito de participar em conferências, feiras ou mercados nacionais ou internacionais, com intuito de transaccionar ou dar publicidade aos seus produtos ou às suas actividades, pelo prazo máximo de três anos, a contar da data da decisão condenatória definitiva, quando a contra-ordenação tiver sido praticada durante ou por causa desta participação.
- e) A privação do direito de participar em arrematações ou concursos públicos que tenham por objecto a empreitada ou concessão de obras públicas, a aquisição de bens e serviços, a concessão de serviços públicos e a atribuição de licenças ou alvarás, pelo prazo máximo de três anos, a contar da data da decisão condenatória definitiva, quando a contra-ordenação tiver sido praticada durante ou por causa daqueles actos públicos ou no exercício ou por causa daquelas actividades.
- f) O encerramento de estabelecimento cujo funcionamento esteja sujeito a autorização ou licença de autoridade administrativa, pelo prazo máximo de três anos, a contar da data da decisão condenatória definitiva. Se houver obstrução à execução da sanção acessória, os distribuidores de energia eléctrica podem ser notificados para interromperem o fornecimento desta.
- g) A cessação ou suspensão das licenças, alvarás ou autorizações relacionadas com o exercício da respectiva actividade, pelo

prazo máximo de três anos, a contar da data da decisão condenatória definitiva, quando a contra-ordenação tenha sido praticada no exercício ou por causa da actividade a que se referem as autorizações, licenças ou alvarás, ou por causa do funcionamento do estabelecimento.

- h) A perda de benefícios fiscais, de benefícios de crédito e de linhas de financiamento de crédito de que haja usufruído, durante o prazo máximo de três anos, a contar da data da decisão condenatória definitiva, quando a contra-ordenação tiver sido praticada no exercício ou por causa da actividade a favor da qual foi atribuído o benefício ou financiamento, directa ou indirectamente, pelo Estado ou pela União Europeia.
- i) A selagem de equipamentos destinados à laboração, quando a contra-ordenação tiver sido praticada através do equipamento em causa ou com o concurso do mesmo. Se houver obstrução à execução da sanção acessória, os distribuidores de energia eléctrica podem ser notificados pelas autoridades competentes para interromperem o fornecimento desta.
- j) A imposição de medidas que se mostrem adequadas à prevenção de danos ambientais, à reposição da situação anterior à infracção e à minimização dos efeitos decorrentes da mesma, pelo prazo máximo de três anos, a contar da data da decisão condenatória definitiva. Se houver obstrução à execução da sanção acessória, os distribuidores de energia eléctrica podem ser notificados pelas autoridades competentes para interromperem o fornecimento desta.
- l) A publicidade da condenação num jornal diário de âmbito nacional e numa publicação periódica local ou regional, da área da sede do infractor, a expensas deste, bem como na 2.ª série do *Diário da República*, podendo consistir na publicação de um extracto da decisão condenatória, com a caracterização da infracção e da norma violada, a identificação do infractor e a sanção aplicada. A referida publicidade será promovida pelo tribunal competente, em relação às infracções objecto de decisão judicial, e pela

<sup>44</sup> Artigos 34.º e 37.º da LQCOA.

<sup>45</sup> PINTO DE ALBUQUERQUE, P., *Comentário do Regime Geral das Contra-Ordenações à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2011, pp. 101-102, em especial o ponto 5.

autoridade administrativa competente, nos restantes casos. O artigo 27.º, n.º 2, do RJRA explicita que pode ser objecto de publicidade a condenação pela prática das infracções muito graves e graves, quando a medida concreta da coima aplicada ultrapasse metade do montante máximo da coima abstracta aplicável.

m) A apreensão de animais, quando os animais em causa serviram ou estavam destinados a servir para a prática de uma contra-ordenação, devendo a autoridade competente comunicar, de imediato, à entidade licenciadora da respectiva actividade, para que esta a execute.

Pode também ser aplicada, aos responsáveis por qualquer contra-ordenação, a interdição temporária, até ao limite de três anos, do exercício da profissão ou da actividade a que a contra-ordenação respeita, se o infractor tiver praticado a contra-ordenação em flagrante e com grave abuso da função que exerce, ou com manifesta e grave violação dos deveres que lhe são inerentes<sup>46</sup>.

A LQCOA determina, ainda, que podem ser declarados perdidos os objectos que serviram, ou estavam destinados a servir, para a prática de uma contra-ordenação, ou que, em consequência desta, foram produzidos, quando tais objectos representem, pela sua natureza ou pelas circunstâncias do caso, grave perigo para a saúde, a segurança de pessoas e bens ou o ambiente, ou exista sério risco da sua utilização para a prática de um crime ou de outra contra-ordenação em matéria ambiental. A perda de objectos ou do respectivo valor pode ter lugar, mesmo que não possa haver procedimento contra o operador ou a este não seja aplicada uma coima. O carácter definitivo, ou o trânsito em julgado, da decisão de perda determina a transferência da propriedade para o Estado.<sup>47</sup>

Apesar da redacção genérica do artigo 30.º, n.º 1, da LQCOA, em particular no que se refere à sua alínea j), cujo conteúdo é particularmente relevante em sede de responsabilidade ambiental (imposição das medidas

que se mostrem adequadas à prevenção de danos ambientais, à reposição da situação anterior à infracção e à minimização dos efeitos decorrentes da mesma), é suposto que as autoridades administrativas competentes, no exercício dos seus poderes discricionários, façam uso das diversas sanções acessórias de que dispõem com a devida ponderação e tendo em particular atenção os princípios da justiça, da proporcionalidade e da adequação.

SIMAS SANTOS e LOPES DE SOUSA defendem que a infracção contra-ordenacional tem de ser praticada no exercício ou por causa das actividades relacionadas com as sanções acessórias.<sup>48</sup> Ou seja, um juízo de proporcionalidade exige uma estreita conexão entre a sanção acessória e a infracção cometida.<sup>49</sup> Como decidiu o Tribunal Constitucional no acórdão n.º 80/2018, de 7 de Fevereiro, este princípio, reportado à aplicação de sanções, «traduz-se num princípio de equilíbrio, assente numa ética moral, em que os interesses públicos que justificam a punição são fundamentais para a vida em sociedade, daí a possibilidade de restrição de outros direitos, liberdades e garantias, contudo, as medidas restritivas devem sempre ser tomadas tendo também em consideração os interesses privados eventualmente afectados, por forma a sacrificá-los apenas na justa medida». De todo o modo, é óbvio que as sanções acessórias não são de aplicação automática, dependendo da alegação e da prova dos seus pressupostos autónomos. Uma das sanções acessórias que mais tem

dado azo a debate é a possibilidade de publicidade da decisão condenatória. O RJRA prescreve, no artigo 27.º, sob a epígrafe de medidas acessórias e apreensão cautelar, no seu n.º 2, a possibilidade de ser objecto de publicidade a condenação pela prática das infracções muito graves ou graves, quando a medida concreta da coima aplicada ultrapasse metade do montante máximo da coima abstracta aplicável.

No atrás referido acórdão n.º 80/2018 do Tribunal Constitucional, decidiu-se, embora em contexto de contra-ordenação laboral, que o «acesso público aos dados da condenação contra-ordenacional laboral, com a identificação do infractor e da resposta sancionatória à infracção por ele cometida, procura, em primeira linha, dissuadir a prática de infracções semelhantes, sabendo-se, à partida, que uma possível condenação será assim (mais) facilmente conhecida pelos cidadãos e empresas, trazendo um juízo de censura social sobre o próprio visado. Nesse sentido, e procurando-se obviar a essa possível censura social, a medida terá por efeito a prevenção de ilícitos contra-ordenacionais semelhantes. Esse efeito da medida adoptada pelo legislador na norma ora impugnada corresponde, assim, a finalidades de prevenção geral, usualmente prosseguidas no direito sancionatório e que podem assumir, no domínio laboral, uma especial intensidade, dada a natureza colectiva e social que caracteriza as próprias relações jurídico-laborais, mostrando-se apta à respectiva realização». Entendimento que cremos ser extensível ao ilícito contra-ordenacional ambiental.

Temos, no entanto, de reconhecer que a sanção acessória da publicidade implica a restrição de um direito, liberdade e garantia, designadamente o direito ao bom-nome e à reputação, consagrado no artigo 26.º, n.º 1, da CRP. Por essa razão, a utilização desta sanção acessória deve limitar-se ao estritamente necessário, para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos, como impõe o artigo 18.º, n.º 2, da CRP, só podendo ser aplicada se a autoridade administrativa competente ou o tribunal, caso haja impugnação judicial da decisão, concluir pela sua adequação, necessidade e proporcionalidade ao fim que com ela se pretende prosse-

46 Artigo 32.º da LQCOA.

47 Artigos 33.º, 35.º e 36.º da LQCOA.

48 SIMAS SANTOS, M. e LOPES DE SOUSA, J., *op. cit.*, p. 217.

49 Veja-se, a propósito do princípio da proporcionalidade, que a Constituição da República Portuguesa consagra no artigo 18.º, n.º 2, o que se disse no acórdão do Tribunal Constitucional n.º 634/93, de 3 de Novembro: «O princípio da proporcionalidade desdobra-se em três subprincípios: Princípio da adequação (as medidas restritivas de direitos, liberdades e garantias devem revelar-se como um meio para a prossecução dos fins visados, com salvaguarda de outros direitos ou bens constitucionalmente protegidos); Princípio da exigibilidade (essas medidas restritivas têm de ser exigidas para alcançar os fins em vista, por o legislador não dispor de outros meios menos restritivos para alcançar o mesmo desiderato); Princípio da justa medida ou proporcionalidade em sentido estrito (não poderão adoptar-se medidas excessivas, desproporcionadas para alcançar os fins pretendidos)».

guir, e que consiste na dissuasão e prevenção da prática de infracções semelhantes. E isto sob pena de inconstitucionalidade.

Nesse pressuposto, exclui-se qualquer automatismo na aplicação desta sanção.<sup>50</sup> Até pela forma como o n.º 2 do artigo 27.º do RJRA se encontra redigido («*Pode* ser objecto de publicidade...»), podemos concluir que a decisão de aplicação (ou não) da sanção acessória de publicidade caberá ao juiz, à autoridade administrativa e, em última instância ao tribunal, que, para esse efeito, terão de ter em consideração todos os elementos pertinentes para a decisão, que deverá ser fundamentada.

Por fim, não se deve esquecer que, como a própria designação indica, estas sanções são acessórias da sanção principal – a coima –, pelo que deve existir adequação e complementaridade entre elas.

Não poderá haver lugar a sanções acessórias nas contra-ordenações leves.<sup>51</sup>

### 2.2.3. As medidas cautelares

Em matéria de protecção do ambiente, as medidas cautelares são fundamentais, devido à função de controlo preventivo que desempenham perante uma ameaça iminente de dano ambiental, função a que o legislador atribuiu importância primordial no RJRA.<sup>52</sup> Ora, também no âmbito da

LQCOA, o legislador veio habilitar a autoridade administrativa a adoptar, quando se revelem necessárias para a instrução do processo de contra-ordenação ambiental ou quando estejam em causa a saúde, a segurança das pessoas e bens e o ambiente, as seguintes medidas cautelares:<sup>53</sup>

- a) A suspensão da laboração ou o encerramento preventivo, no todo ou em parte, da unidade poluidora.
- b) A notificação do arguido para cessar as actividades desenvolvidas em violação dos componentes ambientais.
- c) A suspensão de alguma ou algumas actividades ou funções exercidas pelo infractor.
- d) A sujeição da laboração a determinadas condições necessárias ao cumprimento da legislação ambiental.
- e) A selagem de equipamento por determinado tempo.
- f) A implementação obrigatória de recomendações técnicas, quando esteja em causa a melhoria das condições ambientais de laboração.
- g) A imposição das medidas que se mostrem adequadas à prevenção de danos ambientais, à reposição da situação anterior à infracção e à minimização dos efeitos decorrentes da mesma.

---

seja, a determinar um ou mais elementos do tipo legal, o que redundaria na violação do princípio da legalidade e, consequentemente, poderia conduzir à inconstitucionalidade de algumas normas do preceito, quando a sua interpretação possa ser corporizada em “medidas cautelares” (...). Também CASANOVA e MONTEIRO consideram que a admissão «de medidas cautelares “que se mostrem adequadas à prevenção de danos ambientais, à reposição da situação anterior à infracção e à minimização dos efeitos decorrentes da mesma” é de legalidade duvidosa. É que o princípio da legalidade e da reserva relativa da Assembleia da República não se conformam com a remissão genérica do tipo do ilícito para decisões discricionárias das autoridades administrativas. Isto é, a autoridade administrativa, ao abrigo desta faculdade genérica, determina efectivamente o conteúdo do facto típico». Cfr. CASANOVA, N. S. e MONTEIRO, C., *op. cit.*, p. 66.

53 Artigo 41.º, n.º 1, da LQCOA. Sem prejuízo de outras providências cautelares, a que qualquer cidadão pode recorrer, nos termos dos artigos 362.º e ss. do CPC e artigos 36.º, n.º 1, alínea f), e 112.º e ss. do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) e da Intimação para a protecção de Direitos, Liberdades e Garantias (artigos 36.º, n.º 1, alínea e) e 109.º e ss. do CPTA). Cfr. LAMEIRA, A., *op. cit.*, p. 33.

As medidas cautelares vigoram desde que são decretadas até à sua revogação pela autoridade administrativa ou por decisão judicial; ou até ao início do cumprimento de sanção acessória de efeito equivalente; ou até à superveniência de decisão administrativa ou judicial que não condene o arguido na sanção acessória de efeito equivalente à medida cautelar aplicada; ou até à ultrapassagem do prazo de instrução, que é de 180 dias, a contar da data de distribuição.<sup>54</sup>

Tal como sucede com as sanções acessórias, em caso de obstrução às medidas cautelares, a autoridade administrativa pode solicitar às entidades distribuidoras a interrupção do fornecimento da energia eléctrica aos arguidos<sup>55</sup>.

A determinação da suspensão e do encerramento podem ser objecto de publicação pela autoridade administrativa, a expensas do infractor.

No caso da suspensão total das actividades ou das funções exercidas pelo arguido, vindo este a ser condenado em sanção acessória que consista em interdição ou inibição do exercício das mesmas actividades ou funções, o período de suspensão preventiva será descontado por inteiro no cumprimento da sanção acessória.<sup>56</sup>

O RJRA contempla ainda, sempre que necessário e a título provisório, a apreensão pela autoridade administrativa de bens e documentos, ou seja, a apreensão de equipamentos destinados à laboração, licenças, certificados, autorizações, aprovações, guias de substituição e outros documentos equiparados, ou de animais ou plantas de espécies protegidas ilegalmente na posse de pessoas singulares ou colectivas.<sup>57</sup>

---

54 O prazo de instrução é de 180 dias, a contar a partir da data de distribuição ao instrutor, podendo a autoridade administrativa, sob proposta fundamentada do instrutor, prorrogar este prazo por um período até 120 dias. Cfr. artigo 48.º, n.ºs 2 e 3, da LQCOA.

55 Artigo 41.º, n.º 3, da LQCOA.

56 Artigo 41.º, n.ºs 4 e 5, da LQCOA.

57 Artigos 27.º, n.º 3, do RJRA e 42.º da LQCOA, que prevê a apreensão provisória pela autoridade administrativa competente, nos termos legais, de bens e documentos na posse de pessoas singulares ou colectivas, podendo o seu proprietário, ou quem o represente, ser designado fiel depositário, com a obrigação de não os utilizar, sob pena de crime de desobediência qualificada.

---

50 No acórdão do Tribunal Constitucional n.º 80/2018, de 7 de Fevereiro, pode ler-se que: «Sobre a questão da conformidade de norma que preveja uma sanção acessória de publicidade de sentença condenatória com o disposto no n.º 4 do artigo 30.º da CRP já se pronunciou o Tribunal Constitucional – mas no âmbito do ilícito criminal, como é o caso do acórdão n.º 520/00, no qual o Tribunal concluiu não ocorrer “qualquer aplicação automática ou por mero efeito *ope legis*, da norma que manda publicar a decisão condenatória de um crime contra a saúde pública e/ou de um crime contra a economia, o que vale por dizer que não existe qualquer inconstitucionalidade, por violação do n.º 4 do artigo 30.º da Constituição, na norma do artigo 24.º, n.º 4, do Decreto-lei n.º 28/84, de 20 de Janeiro”».

51 Artigos 29.º e 30.º, n.º 1, da LQCOA.

52 NOGUEIRO, L., «Comentário à Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais», *Revista Portuguesa de Direito do Consumo*, n.º 57, Coimbra, APDC, Março, 2009, p. 41. O autor alerta para o facto de que «as Autoridades administrativas competentes para aplicarem medidas cautelares deverão fazê-lo com prudência, a fim de evitarem que sejam elas a determinar o próprio conteúdo do facto típico, ou

Podemos dizer que as medidas cautelares desempenham, no âmbito do direito do ambiente, um papel primordial, devido à sua natureza preventiva.

### 2.3. A responsabilidade contra-ordenacional dos administradores, directores e gerentes das pessoas colectivas

Os administradores, directores e gerentes das pessoas colectivas, para além de responderem solidariamente com estas em matéria de responsabilidade ambiental, também o farão em matéria de contra-ordenações ambientais. Com efeito, nos termos do artigo 11.º da LQCOA, quando a pessoa colectiva incorra numa contra-ordenação a que seja aplicável uma coima, os titulares do órgão máximo, nas pessoas colectivas públicas, os sócios, os administradores ou gerentes, serão solidariamente responsáveis pelo pagamento da mesma.<sup>58</sup> Saliente-se que aquela disposição legal apenas se refere ao pagamento da coima, não se fazendo qualquer menção a sanções acessórias que possam acompanhar a coima, pelo que esta responsabilidade solidária apenas abrange o pagamento de coimas. NOGUEIRO critica a redacção desta disposição legal, ao não deixar clara a exigência de nexa causal entre a conduta daqueles sujeitos e o resultado final, ou seja, não basta que aos mesmos incumbam certas funções. De facto, é necessário fazer prova de que os mesmos agiram em nome, por conta e em representação da pessoa colectiva e que lhes seja imputada culposamente a contra-ordenação, como aliás resulta do artigo 9.º, n.º 1, da LQCOA, que estabelece que as contra-ordenações são puníveis a título de dolo ou de negligência.<sup>59</sup> A LQCOA prevê, ainda, a responsabilidade subsidiária dos administradores, directores e gerentes e de outras pessoas que exerçam, ainda que somente de facto, funções de administração em pessoas colectivas, ainda que irregularmente constituídas, e outras quaisquer entidades equiparadas pelas coimas aplicadas a infracções por factos praticados no período do exercício do seu cargo ou anteriores,

quando o património da sociedade ou pessoa colectiva se tornou insuficiente para o seu pagamento por culpa sua. Da mesma forma, respondem subsidiariamente pelas coimas devidas por factos anteriores, quando a decisão definitiva que as aplicar for notificada durante o período do exercício do seu cargo e lhes seja imputável a falta de pagamento. Responderão, ainda, também a título subsidiário, pelas custas processuais decorrentes dos processos.<sup>60</sup>

### 2.4. O procedimento contra-ordenacional

O sucesso do direito das contra-ordenações prende-se com a parcial desjudicialização da sua aplicação, pela imediação das entidades administrativas e pelo seu regime flexível, menos garantístico que o penal.<sup>61</sup> Comprovada a verificação da violação de uma das obrigações decorrentes do RJRA por parte de um operador de uma actividade económica, e consubstanciando essa violação uma infracção nos termos do referido diploma, a autoridade administrativa levanta um auto de notícia, que servirá de meio de prova das ocorrências em causa, ou, caso não tenha constatado pessoalmente a verificação da infracção, elaborará a respectiva participação.<sup>62</sup> O auto de notícia ou a participação deverão ser remetidos, no prazo de 10 dias úteis, à autoridade administrativa com competência para instruir o processo.<sup>63</sup> Nos termos dos artigos 28.º, n.º 1, e 25.º, n.º 1, do RJRA, têm competência para a instrução dos processos de contra-ordenações

em matéria de responsabilidade ambiental, bem como para decidir da aplicação de coimas e sanções acessórias, a APA, que exerce as funções de autoridade competente para efeitos de RJRA<sup>64</sup>, e a Inspeção-Geral da IGAMAOT, a quem a LQCOA também atribui competência genérica para instruir e decidir processos de contra-ordenação cujo ilícito, ainda que de âmbito mais amplo, enquadre componentes ambientais, o mesmo acontecendo quando a entidade autuante não tem competência para esse efeito.<sup>65</sup>

No caso de estarem em causa contra-ordenações ambientais leves, a autoridade administrativa competente pode optar por não proceder à instrução e decisão do processo de contra-ordenação, aplicando ao autuado apenas uma advertência, para, no prazo que lhe for concedido, fazer prova do cumprimento da norma, ordem ou mandado a que se refere o auto de notícia, bem como de que promoveu a reparação da situação anterior ao mesmo. Isto só será possível desde que o autuado não tenha, nos últimos cinco anos, qualquer contra-ordenação ambiental grave ou muito grave e desde que tenham decorrido mais de três anos sobre advertência anterior relativa à mesma contra-ordenação.

Feita a prova do cumprimento dos requisitos referidos, os autos serão arquivados. Caso contrário, o procedimento contra-ordenacional prosseguirá os seus trâmites<sup>66</sup>, devendo a instrução ser concluída no prazo de 180 dias a contar da distribuição, prorrogáveis até 120 dias. A advertência não constitui, assim, qualquer decisão condenatória, antes levando ao arquivamento do procedimento contra-ordenacional.

Não estando em causa situação passível de aplicação de uma advertência, a autoridade competente, antes de decidir, notifica o infractor do auto de notícia e elementos que lhe estão subjacentes, para que este fique a conhecer a totalidade dos aspectos relevantes para a decisão, nas matérias de facto e de direito, a fim de poder exercer o contraditório, pronunciando-se por escrito, para o que dispõe de 15 dias úteis.

<sup>60</sup> Artigo 8.º, n.º 1, da LQCOA. Nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, a responsabilidade subsidiária será solidária, se forem várias as pessoas a praticar os actos ou omissões culposos de que resulte a insuficiência do património das entidades em causa. O n.º 3 acrescenta, ainda, que a insuficiência de património se presume em caso de declaração de insolvência e de dissolução e encerramento da liquidação.

<sup>61</sup> CASANOVA, N. S. e MONTEIRO, C., *op. cit.*, p. 57.

<sup>62</sup> Artigo 45.º da LQCOA.

<sup>63</sup> Artigo 46.º, n.º 2, da LQCOA. No n.º 1 da mesma disposição referem-se os elementos que devem constar do auto de notícia ou da participação, designadamente a identificação dos factos, o dia, a hora, o local e as circunstâncias em que a infracção foi cometida, identificação do infractor e das testemunhas, bem como do autuante ou participante.

<sup>64</sup> Artigo 29.º do RJRA.

<sup>65</sup> Artigos 25.º e 28.º da LQCOA.

<sup>66</sup> Artigo 47.º-A da LQCOA.

<sup>58</sup> Artigo 11.º da LQCOA.

<sup>59</sup> Cfr. NOGUEIRO, L., *op. cit.*, pp. 31-32.

No mesmo prazo, deve, querendo, apresentar resposta escrita, juntar os documentos probatórios de que disponha e arrolar testemunhas, até ao máximo de duas por cada facto, num total de sete. É, assim, desta forma que o direito de audiência e defesa do arguido se encontra regulado.<sup>67</sup> Ressalve-se que a falta de comparência do arguido e das testemunhas ou dos peritos arrolados, devidamente notificados, não obsta a que o processo de contra-ordenação siga os seus termos posteriores.

No mesmo prazo de 15 dias, pode requerer, nas contra-ordenações leves e graves, o pagamento da coima com redução até 25% do montante mínimo legal. No mesmo prazo, pode também requerer o pagamento faseado, até ao máximo de quatro prestações. A redução da coima e o seu pagamento faseado só serão admissíveis desde que a condição económica do arguido assim o justifique e desde que este não seja reincidente e faça prova de que a conduta ilícita objecto da contra-ordenação já cessou.<sup>68</sup> O pagamento deve ser efectuado no prazo de 10 dias, sob pena de o procedimento seguir os trâmites legais. Esta liquidação corresponde a uma condenação, para efeitos de reincidência e de aplicação de sanções acessórias. Porém, deve ter-se em atenção que, neste caso, só poderá haver sanções acessórias nas contra-ordenações graves, e que, de qualquer modo, a determinação e aplicação da sanção acessória deverá ser feita com a devida ponderação e ter em consideração a iniciativa e diligência demonstradas pelo infractor. De todo o modo, o infractor pode, em qualquer momento, mas sempre antes da decisão, proceder ao pagamento voluntário da coima, relativamente a contra-ordenações leves e graves, assim como a contra-ordenações muito graves, desde que praticadas com negligência, excepto nos casos em que não se verifica a cessação da actividade ilícita. No pagamento voluntário, a coima é liquidada pelo valor mínimo que corresponde ao tipo de infracção praticada, excepto em caso de reincidência, não estando

excluída a possibilidade de aplicação de sanções acessórias. Pode, ainda, requerer o pagamento da coima em prestações, não podendo a última delas ir além dos 48 meses subsequentes ao carácter definitivo ou ao trânsito em julgado da decisão, desde que o valor da coima concretamente aplicada seja superior a 2000 €, no caso de pessoas singulares, e superior a 20 000 €, no caso de pessoas colectivas, sendo certo que a falta de pagamento de uma prestação implica o vencimento das restantes.

O artigo 20.º-A da LQCOA admite, ainda, a possibilidade de suspensão total ou parcial da aplicação da coima pela autoridade administrativa. Por outro lado, o artigo 23.º-A do mesmo diploma prevê a possibilidade de atenuação especial da coima, o que implica a redução desta para metade dos limites mínimos e máximos, no caso de existirem circunstâncias que diminuam de forma acentuada a ilicitude do facto, a culpa do agente ou a necessidade da coima, como, por exemplo, actos demonstrativos do arrependimento do agente, ou ainda terem já decorrido dois anos sobre a prática da contra-ordenação, mantendo o agente, desde então, uma boa conduta.

A decisão que aplica a coima ou as sanções acessórias deve, nos termos do artigo 58.º do RGCO, conter a identificação dos arguidos, a descrição dos factos imputados, com indicação das provas obtidas, a indicação das normas segundo as quais se pune e a fundamentação da decisão, a coima e as sanções acessórias aplicadas.<sup>69</sup> Dela deve constar igualmente a informação de que a condenação se torna definitiva e exequível, se não for judicialmente impugnada, e que, em caso de impugnação judicial, o tribunal

pode decidir mediante audiência, ou, caso o arguido e o Ministério Público não se oponham, mediante simples despacho. Por fim, deve conter, ainda, a ordem de pagamento da coima no prazo máximo de 10 dias, após o carácter definitivo ou o trânsito em julgado da decisão<sup>70</sup>, bem como a indicação de que, em caso de impossibilidade de pagamento tempestivo, o infractor deve comunicar o facto por escrito à autoridade que lhe aplicou a coima.<sup>71</sup>

Notificada a decisão ao infractor, a coima deve ser paga no prazo de 10 dias úteis, sob pena de ser extraída certidão de dívida, que servirá de base à instrução do processo de execução, a promover pelos tribunais competentes<sup>72</sup>, nos termos do RGCO.<sup>73</sup>

70 A decisão da autoridade administrativa que aplica uma coima é, obviamente, susceptível de impugnação judicial. Nos termos do artigo 59.º, n.º 3, do RGCO, o recurso deverá ser feito por escrito e apresentado à autoridade administrativa que aplicou a coima, no prazo de 20 dias após conhecimento desta pelo arguido, devendo constar de alegações e conclusões.

71 A qualificação do vício que resulta da não observância do disposto no artigo 58.º do RGCO é uma matéria controvertida, dividindo-se as posições entre a irregularidade, nos termos dos artigos 118.º, n.º 1, e 123.º do Código do Processo Penal (CPP), e a nulidade, por aplicação subsidiária do artigo 379.º do CPP. A favor da irregularidade, veja-se BEÇA PEREIRA, A., *Regime Geral das Contra-Ordenações e Coimas*, 12.ª Ed., Coimbra, Almedina, 2017, pp. 115-116. Em defesa do vício da nulidade, veja-se OLIVEIRA MENDES, A. e SANTOS CABRAL, J., *Notas ao regime-geral das contra-ordenações e coimas*, 3.ª Ed., Coimbra, Almedina, 2009, pp. 192-196. SEQUEIRA RIBEIRO tende também para a nulidade, por aplicação subsidiária do Código do Processo Penal, defendendo, no entanto, que o tribunal não deve apreciar e valorar a decisão da autoridade administrativa com a força e a intensidade próprias de uma decisão judicial em processo penal, desde que seja assegurada ao infractor a possibilidade de um exercício efectivo do seu direito de defesa, dando-se-lhe conhecimento dos factos, das provas e das normas que o incriminam, elementos que também permitirão ao tribunal conhecer o processo lógico da formação da decisão administrativa. Cfr. SEQUEIRA RIBEIRO, A., «Instrumentos de tutela do ambiente: contra-ordenações e crimes ambientais», em AMADO GOMES, C. e ANTUNES, T. (Org.), *Actas do Colóquio A Revisão da Lei de Bases do Ambiente*, Lisboa, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2011, p. 248.

72 A execução faz-se através de “liquidação para pagamento de quantia certa”, *ex vi* artigos 491.º, n.º 1, e 510.º do Código de Processo Penal (CPP), de acordo com o estabelecido no Código de Processo Civil.

73 Artigo 49.º-B da LQCOA, que remete para o artigo 89.º do RGCO (Da execução), que reza assim: «1 – O não pagamento em conformidade com o disposto no

67 Artigo 49.º da LQCOA. O mesmo decorre, igualmente, do artigo 32.º, n.º 10, da CRP, e do artigo 50.º do RGCO.

68 Artigo 49.º-A da LQCOA.

69 Acerca da natureza da decisão administrativa, veja-se o acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, proferido a 9 de Janeiro de 2019, no processo n.º 257/18.0T8SRT.C1, que estabeleceu que: «I – A decisão administrativa não é uma sentença, nem tem que obedecer ao formalismo da sentença penal. II – É entendimento pacífico que na fase administrativa do processo de contra-ordenação, caracterizada pela celeridade e simplicidade processual, o dever de fundamentação tem uma dimensão qualitativamente menos intensa em relação à sentença penal, comportando a decisão administrativa um modo sumário de fundamentar, desde que permita ao coimado perceber o que se decidiu e por que razão assim se decidiu.»

O pagamento da coima preclude, todavia, o direito de impugnação judicial<sup>74</sup>. Assim, não é permitido ao infractor pagar e discutir depois a legalidade ou proporcionalidade da coima ou da sanção acessória. O pagamento traduz, por isso, uma forma de aceitação tácita do acto administrativo, a que se refere o artigo 56.º, n.ºs 1 e 2, do CPTA.

Em suma, o infractor paga e conforma-se com as sanções aplicadas, porque já não pode impugnar, ou, querendo impugnar, não pode efectuar o pagamento. Esta solução parece-nos constituir uma clara preterição dos direitos de defesa do infractor. Exactamente por essa razão, AMADO GOMES sustenta que o pagamento da coima deve ser visto apenas como um meio de o infractor evitar a cobrança dos juros de mora, defendendo que se mantém o direito de impugnação judicial, a menos que o infractor a ele tenha renunciado expressa e inequivocamente.<sup>75</sup> Não nos parece, no entanto, que esta solução, apesar de ajustada, encontre eco no texto da lei.

Ao infractor é, efectivamente, permitido impugnar judicialmente a decisão proferida pela autoridade competente. No entanto, antes de tomar esta decisão, deve ponderar cuidadosamente duas questões importantes: em primeiro lugar, a obrigação do pagamento de juros no caso de o seu pedido ser improcedente, e, em segundo, a possibilidade da *reformatio in pejus*.

---

artigo anterior dará lugar à execução, que será promovida, perante o tribunal competente, segundo o artigo 61.º (tribunal em cuja área territorial se tiver consumado a infracção), salvo quando a decisão que dá lugar à execução tiver sido proferida pela relação, caso em que a execução poderá também promover-se perante o tribunal da comarca do domicílio do executado. 2 – A execução é promovida pelo representante do Ministério Público junto do tribunal competente, aplicando-se, com as necessárias adaptações, o disposto no Código de Processo Penal sobre a execução da multa. 3 – Quando a execução tiver por base uma decisão da autoridade administrativa, esta remeterá os autos ao representante do Ministério Público competente para promover a execução. 4 – O disposto neste artigo aplica-se, com as necessárias adaptações, às sanções acessórias, salvo quanto aos termos da execução, aos quais é aplicável o disposto sobre a execução de penas acessórias em processo criminal».

74 Artigo 52.º-A da LQCOA.

75 Cfr. AMADO GOMES, C., *op. cit.*, 2012, pp. 358-359.

Quanto à primeira questão, o artigo 53.º da LQCOA prevê que, se a decisão da autoridade administrativa competente for total ou parcialmente confirmada pelo tribunal, seja em sede de impugnação judicial, seja em sede de execução, ao valor da coima que o infractor tenha de pagar vão acrescer juros, contados desde a data da notificação da decisão pela autoridade administrativa ao arguido, à taxa máxima estabelecida na lei fiscal. NOGUEIRO considera estar-se aqui perante uma clara inconstitucionalidade, por violação do princípio da culpa e da presunção da inocência do arguido e do disposto no artigo 32.º, n.ºs 1, 2 e 10, da CRP. Mais, no entender deste autor, esta opção do legislador, com vista à obtenção de proveitos fáceis à custa dos cidadãos, é altamente censurável.<sup>76</sup>

Já no que se refere à segunda questão, o artigo 75.º da LQCOA, contrariamente ao artigo 72.º-A do RGCO<sup>77</sup> e ao artigo 409.º do CPP<sup>78</sup>, que proíbem expressamente a *reformatio in pejus*, afasta esta proibição. As autoridades competentes devem fazer constar esta informação de todas as decisões finais que admitam impugnação ou recurso, uma vez que permite que a sanção aplicada possa ser alterada em prejuízo do arguido. Esta solução, tal como a anterior, constitui claramente um desincentivo à sindicância

76 NOGUEIRO, L., *op. cit.*, pp. 44-45.

77 O artigo 72.º-A (Proibição da *reformatio in pejus*) do RGCO, aditado pelo Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de Setembro, dispõe o seguinte: «1 – Impugnada a decisão da autoridade administrativa ou interposto recurso da decisão judicial somente pelo arguido, ou no seu exclusivo interesse, não pode a sanção aplicada ser modificada em prejuízo de qualquer dos arguidos, ainda que não recorrentes. 2 – O disposto no número anterior não prejudica a possibilidade de agravamento do montante da coima, se a situação económica e financeira do arguido tiver entretanto melhorado de forma sensível».

78 Artigo 409.º CP (*Proibição de reformatio in pejus*): «1 – Interposto recurso de decisão final somente pelo arguido, pelo Ministério Público, no exclusivo interesse daquele, ou pelo arguido e pelo Ministério Público no exclusivo interesse do primeiro, o tribunal superior não pode modificar, na sua espécie ou medida, as sanções constantes da decisão recorrida, em prejuízo de qualquer dos arguidos, ainda que não recorrentes. 2 – A proibição estabelecida no número anterior não se aplica à agravação da quantia fixada para cada dia de multa, se a situação económica e financeira do arguido tiver entretanto melhorado de forma sensível».

judicial das decisões sancionatórias tomadas em sede administrativa, designadamente em relação às contra-ordenações leves, que podem ver a sanção aplicada agravada. É condicional, obviamente, a aplicação do princípio da tutela jurisdicional efectiva, consagrado nos artigos 20.º, n.º 1, e 268.º, n.º 4, da CRP, sendo, por isso, de constitucionalidade duvidosa.<sup>79</sup> Por outro lado, não deixa de ser surpreendente que o legislador tenha seguido este caminho, na medida em que vai permitir que os tribunais comuns alterem o conteúdo de actos adoptados pela Administração Pública, no exercício dos seus poderes discricionários, o que só por si pode configurar, *in extremis*, uma violação do princípio da separação de poderes, através da ingerência do poder judicial no poder administrativo.

Uma vez recebida a impugnação judicial, a autoridade administrativa deve, no prazo de 20 dias úteis, remeter os autos competentes ao Ministério Público, que os apresentará ao juiz.<sup>80</sup> Até ao envio dos autos, pode a autoridade administrativa revogar, total ou parcialmente, a sua decisão.

Daqui resulta a natureza híbrida do regime contra-ordenacional. Com efeito, a fase instrutória e a fase sancionatória têm natureza administrativa e são da competência da Administração Pública, que as desenvolve no uso dos seus poderes discricionários. Temos, então, até à fase judicial, um procedimento administrativo, a que se aplica o Código do Procedimento Administrativo. Por seu turno, a fase de sindicância judicial das contra-ordenações já será da competência dos tribunais comuns, aplicando-se-lhe o Código de Processo Penal.<sup>81</sup> Tal resulta do artigo

79 Cfr. NOGUEIRO, L., *op. cit.*, pp. 46-47. Veja-se também LAMEIRA, A., *op. cit.*, p. 13.

80 Acerca da contagem do prazo de impugnação judicial, veja-se o acórdão do Tribunal da Relação de Évora, proferido em 24 de Julho de 2017, no processo n.º 247/17.0T8LLE.E1, que esclarece que: «I – O prazo previsto no artigo 59.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro (RGCO) é um prazo de natureza administrativa, não judicial ou processual, uma vez que não se destina à prática de um ato “em juízo”. II – Assim, o prazo de 20 dias para impugnação judicial da decisão administrativa apenas se suspende aos sábados, domingos e feriados, não nas férias judiciais.»

81 AMADO GOMES é crítica desta solução, defendendo

211.º, n.º 1, da CRP, que determina que os tribunais judiciais são os tribunais comuns em matéria cível e criminal e exercem jurisdição em todas as áreas não atribuídas a outras ordens judiciais, bem como do artigo 40.º, n.º 1, da Lei da Organização do Sistema Judiciário<sup>82</sup>, segundo o qual os tribunais judiciais têm competência para as causas que não sejam atribuídas a outra ordem jurisdicional.<sup>83</sup>

O produto das coimas aplicadas em processos de contra-ordenação ambiental, tramitados de acordo com a LQCOA, é, nos termos do artigo 73.º, distribuído da seguinte forma: 45% para o Fundo Ambiental, 30% para a autoridade que aplica a coima, 15% para a autoridade autuante e 10% para o Estado.

As sanções principais, acessórias e medidas cautelares, aplicadas em processos de contra-ordenação ambiental, e as decisões judiciais, relacionadas com aqueles processos, após decisão definitiva ou trânsito em julgado, farão parte de um cadastro nacional – Cadastro Nacional das Contra-Ordenações Ambientais –, pelo qual é responsável a IGAMAOT, mas que ainda não se encontra implementado. Da mesma forma, a suspensão, a prorrogação e a revogação das decisões tomadas no processo de contra-ordenação. Os registos constantes daquele podem ser publicamente divulgados nos casos de contra-ordenações muito graves e de reincidência em contra-ordenações graves.<sup>84</sup> O procedimento pela prática de contra-or-

denações graves e muito graves prescreve, sem prejuízo das causas de interrupção e de suspensão previstas no RGCO, logo que haja decorrido o prazo de cinco anos sobre a prática da contra-ordenação. O procedimento pela prática de contra-ordenações leves prescreve no prazo de três anos. Já quanto ao prazo de prescrição das coimas e sanções acessórias, será de três anos, a partir do dia em que se torna definitiva ou do trânsito em julgado da decisão, para as contra-ordenações graves e muito graves, e de dois anos, para as contra-ordenações leves. A LQCOA, no artigo 20.º, prevê, ainda, a possibilidade de o mesmo facto constituir, simultaneamente, crime e contra-ordenação. Neste caso, o agente ou infractor é sempre punido a título de crime, podendo ainda ser-lhe aplicadas as sanções acessórias previstas para a contra-ordenação. Aqui, o processamento da contra-ordenação cabe às autoridades competentes para o processo criminal, nos termos do RGCO.<sup>85</sup>

### 3. Uma breve referência à tutela penal

Os mesmos comportamentos dos operadores, que são passíveis de responsabilidade civil, ambiental, administrativa e contra-ordenacional, podem, também, constituir crimes ambientais. Note-se, contudo, que o direito penal constitui a *ultima ratio* da intervenção estadual, ou seja, só será aplicável a título subsidiário, como resulta dos artigos 18.º, n.º 2, e 29.º da CRP. Nesse sen-

tido, o direito penal só deve intervir quando o bem jurídico for afectado de forma relevante e a sua tutela não puder ser realizada por outros ramos do direito.<sup>86</sup> AMADO GOMES define a tutela penal como a «cominação das mais restritivas sanções ao dispor do Direito e dos seus aplicadores, máxime pelas penas privativas de liberdade – tal penosidade distingue-a de outras vias, embora a pena se possa volver em multa»<sup>87</sup>.

A tutela penal do ambiente é uma consequência da progressiva tomada de consciência da gravidade da degradação ambiental e do facto de vivermos numa sociedade de risco, ou seja, numa nova era “supersónica”, nas palavras de MARQUES DA SILVA<sup>88</sup>, à mercê da Ciência, marcada por novos riscos que ameaçam o ser humano, como o aquecimento global ou as alterações climáticas. O que está em causa já não é só a herança natural das gerações futuras, mas a própria subsistência das gerações presentes. Acontece que a tutela, através do regime das contra-ordenações, não se tem revelado suficiente para garantir a observância absoluta da legislação ambiental<sup>89</sup>. Por essa razão, e

que a sindicância judicial das contra-ordenações devia ser da competência dos tribunais administrativos. Isto porque, em última instância, o processo nos tribunais administrativos é mais favorável ao infractor, ao prever a suspensão da eficácia do acto administrativo (artigo 112.º, n.º 2, alínea a) do CPTA), possibilidade que está ausente no Código do Processo Penal. Veja-se, da autora, *op. cit.*, 2012a, pp. 352-354. No mesmo sentido, GOMES, V., «As sanções administrativas na fronteira das jurisdições. Aspectos jurisprudenciais», *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 71, Braga, 2008, pp. 10-11.

82 Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto.

83 Ver acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, proferido a 26 de Junho de 2019, no processo n.º 1627/18.0T8CTB.Cl, e acórdãos do Tribunal Central Administrativo Sul, proferidos a 14 de Maio de 2015, no processo n.º 12013/15 e a 21 de Abril de 2016, no processo n.º 12904/16.

84 Artigos 63.º e 65.º da LQCOA.

85 Artigo 28.º da LQCOA e artigo 38.º do RGCO. FERREIRA LEITE reconhece que, sendo a criminalidade ambiental, a par da económica e da financeira, uma fonte principal de concorrência potencial entre o ilícito penal e o administrativo, poderá sentir-se «uma maior necessidade de aplicação de sanções acessórias, dada a tendencial inaplicabilidade de penas de prisão e a relativa irrelevância das penas pecuniárias.» Ver FERREIRA LEITE, I., «A autonomização do direito sancionatório administrativo, em especial o direito contra-ordenacional», *Regime Geral das Contra-Ordenações e as Contra-Ordenações Administrativas e Fiscais*, Centro de Estudos Judiciários, E-Book, Setembro 2015, pp. 27-58. Veja-se, também, HAVA GARCÍA, E., «Responsabilidad ambiental y responsabilidad penal: criterios de atribución», em PIGRAU SOLÉ, A. (Coord.), *Nuevas perspectivas de la responsabilidad por daños al medio ambiente*, Ministerio de Medio Ambiente, 2006, pp. 83-92.

86 Cfr. SEQUEIRA RIBEIRO, A., *op. cit.*, p. 252; e COSTA ANDRADE, M., «A “dignidade penal” e a “carência de tutela penal” como referência de uma doutrina teleológica-racional do crimes», *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Ano 2, 1992, pp. 173-205; e OLIVEIRA, H., «Eficácia e adequação na tutela sancionatória dos bens ambientais», *Revista Opinião Jurídica*, Ano 9, n.º 13, Fortaleza, Janeiro/Dezembro 2011, pp. 385-412.

87 AMADO GOMES, C., *op. cit.*, 2012, p. 336.

88 MARQUES DA SILVA, G., «Responsabilidade penal das pessoas colectivas. Alterações ao Código Penal, introduzidas pela Lei n.º 59/2007, de 4 de Setembro», *Revista do Centro de Estudos Judiciários*, n.º 8, 2008, p. 69. No mesmo sentido, TORRÃO, F., «Direito Penal, globalização e pós-modernidade (desconstrução do paradigma liberal?)», em BELEZA, T. P., CAEIRO, P. e PINTO, F. C. (Org.), *Multiculturalismo e Direito Penal*. Grupo de Professores de Direito e Processo Penal Jorge de Figueiredo Dias. I Encontro Nova-Direito - Lisboa 2012, Coimbra, Almedina, 2014, pp. 77 e ss.

89 A tutela, através do regime das contra-ordenações, tem-se revelado insuficiente para reprimir actos semelhantes posteriores e corresponder à imagem social do bem em causa. Cfr. MARTINS FERREIRA, M. I., *O direito penal e a protecção do ambiente. Os crimes ambientais no Código Penal português*, Dissertação de Mestrado defendida na Faculdade de Direito, Universidade Católica Portuguesa, Escola de Lisboa, 2019, p. 10. Segundo SOUSA MENDES, o “naco de leão”

considerando-se o ambiente um bem colectivo, insubstituível e de valor inestimável, tornou-se urgente encontrar novas formas de tutela da sua preservação, nomeadamente através da previsão de sanções penais. Como escreve SOUTO DE MOURA, «(...) cada vez mais o ambiente merece ser considerado um bem jurídico-penal. Cada vez mais a sua protecção se mostra imprescindível, porque cada vez mais existe a percepção do comprometimento a prazo da vida sobre a Terra».<sup>90</sup> Foi este tipo de entendimento que veio motivar a criminalização de actuações contra a Natureza, actuações que, normalmente, causam, ou são susceptíveis de causar, danos substanciais à atmosfera, ao solo, à água, à fauna e à flora.<sup>91</sup> É por essa razão, e apesar de não ser esse o foco deste trabalho, que não queríamos deixar de nos referir à tutela do ambiente pelo direito penal, quer a nível da União Europeia quer a nível nacional.

### 3.1. A directiva relativa à protecção do ambiente pelo direito penal

A Comissão Europeia, preocupada com o incremento das infracções ambientais, em determinado momento, constatou que os regimes de sanção existentes eram insuficientes para assegurar o respeito absoluto pela legislação ambiental. De facto, o crime contra o ambiente encontra-se em franca expansão e, muitas vezes, surge associado ao crime organizado e ao branqueamento de capitais. Descargas ilegais de resíduos e de produtos tóxicos, o tráfico de resíduos e de substâncias perigosas, ou o comércio ilegal de recursos naturais protegidos são

exemplos de actividades criminosas que afectam significativamente o ambiente e a saúde e vida do ser humano e das espécies. O tráfico de espécies selvagens é, neste âmbito, o crime que gera rendimentos mais elevados (move cerca de 18,5 mil milhões de dólares, anualmente), e é considerado o segundo mercado ilegal a nível mundial, a seguir à droga. Os indivíduos e as empresas que praticam este tipo de crime fazem-no com o intuito de obterem vantagem económica. E trata-se de uma actividade altamente rentável. O que o torna tão lucrativo é o facto de poucos dos seus autores serem apanhados e ainda menos serem punidos.<sup>92</sup> É um daqueles casos em que quase se pode dizer que o crime compensa.

Neste contexto, a Comissão entendeu que o respeito pelo ambiente e pela legislação que o protege podia e devia ser reforçado através da previsão de «sanções penais que reflectam uma desaprovação social qualitativamente diferente das sanções administrativas ou dos mecanismos de indemnização do direito civil».<sup>93</sup>

A Directiva 2008/99/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Novembro, relativa à protecção do ambiente através do direito penal, nasceu na sequência de um longo “braço de ferro” entre o Conselho e a Comissão, que esta ganhou. O Conselho insistia em negar à Comissão competência em matéria penal, mas o Tribunal de Justiça da União Europeia veio reconhecer essa competência ao legislador da União, ao determinar que «a aplicação de sanções penais efectivas, proporcionais e dissuasoras, pelas autoridades nacionais competentes, constitui um meio indispensável de combater os atentados ao ambiente»<sup>94</sup>, questão que se en-

contra definitivamente resolvida no artigo 83.º, n.º 2, do TFUE<sup>95</sup>, na redacção introduzida pelo Tratado de Lisboa. A Directiva 2008/99/CE estabeleceu, então, medidas relacionadas com o direito penal, destinadas a proteger de forma mais eficaz o ambiente. Pretendia-se, dessa forma, contribuir para a plena aplicação da legislação ambiental na União Europeia, que era um dos seus objectivos, bem como assegurar a igualdade de condições entre os Estados-Membros e, mais concretamente, entre os infractores nos diferentes Estados-Membros, através da harmonização da criminalização das infracções ambientais e da imposição de sanções dissuasoras. Apesar do prazo de transposição daquela Directiva terminar a 26 de Dezembro de 2010, a grande maioria dos Estados-Membros não o cumpriu.

De acordo com aquela Directiva, os Estados-Membros são obrigados a qualificar como infracções penais, quando ilícitas e cometidas com dolo ou, pelo menos, com negligência grave, actuações como a descarga, a emissão ou qualquer forma de libertação de matérias perigosas na atmosfera, no solo ou na água; a recolha, o transporte, a valorização ou a eliminação de resíduos perigosos; a exploração de uma instalação industrial onde se exerça uma actividade perigosa ou onde sejam armazenadas substâncias perigosas (por exemplo, fábricas de produção de tintas ou de produtos químicos); a produção, o tratamento, o armaze-

l'environment par le droit pénal)», *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, n.º 3, 2009, p. 272. Veja-se, também, DE LA MATA BARRANCO, N., «La Responsabilidad penal ambiental tras la nueva normativa europea sobre prevención y reparación del daño al ambiente», em PIGRAU SOLÉ, A. (Coord.), *Nuevas perspectivas de la responsabilidad por daños al medio ambiente*, Ministerio de Medio Ambiente, 2006, pp. 103-110.

95 Artigo 83.º, n.º 2, do TFUE: «Sempre que a aproximação de disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros em matéria penal se afigure indispensável para assegurar a execução eficaz de uma política da União num domínio que tenha sido objeto de medidas de harmonização, podem ser estabelecidas por meio de directivas regras mínimas relativas à definição das infracções penais e das sanções no domínio em causa. Essas directivas são adoptadas de acordo com um processo legislativo ordinário ou especial idêntico ao utilizado para a adopção das medidas de harmonização em causa, sem prejuízo do artigo 76.º.»

do direito punitivo do ambiente deve pertencer ao direito de mera ordenação social. Ver SOUSA MENDES, P., *Vale a pena o direito penal do ambiente?*, Lisboa, AAFDL Editora, 2000, p. 139.

90 SOUTO DE MOURA, J., «Crimes Ambientais», *Revista do Centro de Estudos Judiciários*, n.º 8, 2008, p. 366.

91 *Ibidem*, pp. 10-13. CUNHA, a propósito da neocriminalização, escreve que novos tipos de crime revelam novos bens jurídicos penais ou novas modalidades de agressão ou perigo. Veja-se, também, PINTO DE ALBUQUERQUE, P., «Responsabilidade penal das pessoas colectivas. Alterações ao Código Penal, introduzidas pela Lei n.º 59/2007, de 4 de Setembro», *Revista do Centro de Estudos Judiciários*, n.º 8, 2008, pp. 981-982.

92 EFFACE, *Environmental Crime and the EU. Synthesis of the Research Project “European Union Action to Fight Environmental Crime”*, Berlim, 2016, pp. 9-10.

93 Considerando 3 da Directiva 2008/99/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Novembro, relativa à protecção do ambiente através do direito penal.

94 Acórdão do TJUE, de 13 de Setembro de 2005, proferido no processo C-176/03, Comissão das Comunidades Europeias c. Conselho da União Europeia, ponto 48. Cfr. ROETS, D., «Naissance du droit pénal européen de l'environnement (à propos de la directive 2008/99/CE du Parlement Européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative à la protection de



namento, a utilização, o transporte, a importação, a exportação ou a eliminação de material nuclear e materiais radioactivos perigosos. Isto, claro, desde que tais infracções causem, ou sejam susceptíveis de causar, a morte ou lesões graves a pessoas, ou danos substanciais a animais ou plantas ou à qualidade do ar, do solo ou da água. Da mesma maneira, serão consideradas infracções penais a morte, a posse ou o tráfico de quantidades não negligenciáveis de espécies protegidas da fauna ou da flora selvagem, excepto nos casos em que o acto diga respeito a uma quantidade negligenciável e o impacte sobre o estado de conservação da espécie seja negligenciável; a deterioração de habitats protegidos; a produção, a colocação no mercado ou a utilização de substâncias que empobrecem a camada de ozono (por exemplo, produtos químicos em extintores de incêndio ou solventes de limpeza) e a transferência de resíduos em quantidades não negligenciáveis. A estas actuações, referidas no artigo 3.º desta directiva, acresce a instigação a que se refere o artigo 4.º do mesmo diploma.

Consequentemente, os Estados-Membros da União Europeia deveriam garantir que estas actuações ilícitas fossem puníveis com sanções penais efectivas, proporcionadas e dissuasoras e aplicáveis quer a pessoas singulares quer a pessoas colectivas. Estas podem ser, assim, responsabilizadas pelas infracções cometidas, em seu benefício, por qualquer pessoa que exerça um cargo de direcção, com poderes de representação, decisão e controlo. Da mesma forma, poderão ser responsabilizadas quando a falta de supervisão ou de controlo, pela pessoa que exerce o cargo de direcção, torna possível a infracção. Saliente-se, todavia, que a responsabilidade das pessoas colectivas não exclui a instauração de acção penal contra as pessoas singulares que sejam autores, instigadores ou cúmplices.

Ora, se em muitos dos Estados-Membros, como em Portugal, já existiam sanções penais para algumas das actuações contempladas pela Directiva 2008/99/CE, a verdade é que os tipos de crimes e as correspondentes sanções divergiam de Estado-Membro para Estado-Membro e assim

continuaram. E isto porque a directiva em causa impunha a criminalização daquelas condutas, mas não estabelecia nem o tipo legal nem a medida das sanções. Há outras questões que prejudicaram a harmonização pretendida, como a questão da avaliação das consequências do crime ou a utilização de conceitos indeterminados, como “danos substanciais”, “quantidade não negligenciável” ou “deterioração significativa”, cujo preenchimento deixa uma grande margem de discricionariedade ao julgador. Por essa razão, já se fala na necessidade de revisão da Directiva do Crime Ambiental, de forma a eliminar algumas das suas fragilidades.

O processo de transposição da Directiva demorou o seu tempo a ficar concluído e, se houve Estados-Membros que o cumpriram diligentemente, como a Grécia, os Países Baixos e a Eslovénia, outros, como a Polónia, a Croácia, a Letónia ou Portugal, fizeram-no tardiamente e de forma incompleta. No nosso caso, a transposição só foi dada por definitivamente concluída com a adopção da Lei n.º 81/2015, de 3 de Agosto, que procedeu à 37.ª alteração ao Código Penal, a que nos referiremos no próximo ponto.

### 3.2. Os crimes ambientais no Código Penal

O Código Penal português conta apenas com dois crimes puramente ecológicos, ou seja, que valem desacompanhados do perigo de lesão ou de dano para bens individuais. Trata-se do crime de danos contra a Natureza (artigo 278.º) e do crime de poluição (279.º). Em ambos os casos se protege directamente o ambiente, independentemente de se verificarem danos nas pessoas e bens.

Os crimes de danos contra a Natureza e de poluição foram introduzidos com a revisão ao Código Penal de 1995<sup>96</sup>. O crime de danos contra a Natureza punia acções que, embora não sendo poluentes, eliminavam exemplares da flora e da fauna, destruíam o seu *habitat* natural ou esgotavam os recursos do subsolo. Para delimitar o seu âmbito da punibilidade, foi inserido um elemento típico de desobediência a normas legislativas e regulamentares. Por seu turno, o crime de poluição

foi tipificado como crime de desobediência pelo agente a um acto da Administração. A revisão do Código Penal de 2007, realizada através da Lei n.º 59/2007, de 4 de Setembro, introduziu alterações ao crime de danos contra a Natureza, inserindo como elemento normativo a desobediência a acto de autoridade competente. Para PINTO DE ALBUQUERQUE, tratou-se apenas de um alargamento aparente da punibilidade, uma vez que já se entendia que, nos casos em que as normas legais ou regulamentares impusessem a existência de autorização da autoridade competente, o tipo legal estaria preenchido, quando ocorresse uma acção poluente sem a autorização exigida. O mesmo se passou em relação ao crime de poluição, no qual se introduziu como elemento típico a desobediência a disposições legais e regulamentares. Também neste caso, aquele autor considerou meramente aparente o alargamento do âmbito de punibilidade. De facto, a par da desobediência a disposições legais e regulamentares, o legislador introduziu como requisito a gravidade da acção de poluição (mais tarde substituída pelo efeito de causar danos substanciais), o que fez com que esta disposição acabasse por não ser aplicada às acções poluentes que não fossem consideradas graves.

Em suma, a revisão de 2007 veio reforçar a natureza destes crimes ambientais como delitos de desobediência.<sup>97</sup> Veio também estabelecer a responsabilidade das pessoas colectivas pelos crimes referidos no n.º 2 do artigo 11.º do CP<sup>98</sup>, entre os quais se encon-

97 PINTO DE ALBUQUERQUE, P. *op. cit.*, 2015, p. 981. FAURE critica a dependência do preenchimento do tipo legal da violação de normas legais ou regulamentares ou de obrigações impostas pela autoridade administrativa, na medida em que, na ausência dessas normas ou obrigações, ainda que se verifique um dano, não haverá lugar à protecção efectiva do ambiente. Cfr. FAURE, M. G., *op. cit.*, 2005, pp. 8-12.

98 Artigo 11.º, n.º 2, do CP: «As pessoas colectivas e entidades equiparadas, com excepção do Estado, de pessoas colectivas no exercício de prerrogativas de poder público e de organizações de direito internacional público, são responsáveis pelos crimes previstos nos artigos 144.º-B, 152.º-A, 152.º-B, 159.º e 160.º, nos artigos 163.º a 166.º sendo a vítima menor, e nos artigos 168.º, 169.º, 171.º a 176.º, 217.º a 222.º, 240.º, 256.º, 258.º, 262.º a 283.º, 285.º, 299.º, 335.º, 348.º, 353.º, 363.º, 367.º, 368.º-A e 372.º a 376.º, quando cometidos: a) Em seu nome e no interesse colectivo por

96 Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de Março.

tram o crime de danos contra a Natureza e o crime de poluição, o que é de grande importância, se tivermos em conta que quem mais polui e está na origem de danos ambientais de grandes dimensões e consequências são as pessoas colectivas. A referida reforma acrescentou, ainda, aos crimes já existentes, o crime de incêndio florestal<sup>99</sup> e o crime de poluição com perigo comum.<sup>100</sup> Foi

peças que nelas ocupem uma posição de liderança; ou b) Por quem aja sob a autoridade das pessoas referidas na alínea anterior em virtude de uma violação dos deveres de vigilância ou controlo que lhes incumbem.» Veja-se a este propósito, TORRAO, F., «Crimes Ambientais e Responsabilidade Penal das Pessoas Colectivas: O Caso Português», *Lusitana Direito*, n.ºs 1/2, 2010, Porto, Lusitana, pp. 43-55.

99 Artigo 274.º (Incêndio florestal): «1 – Quem provocar incêndio em terreno ocupado com floresta, incluindo matas, ou pastagem, mato, formações vegetais espontâneas ou em terreno agrícola, próprios ou alheios, é punido com pena de prisão de 1 a 8 anos. 2 – Se, através da conduta referida no número anterior, o agente: a) Criar perigo para a vida ou para a integridade física de outrem, ou para bens patrimoniais alheios de valor elevado; b) Deixar a vítima em situação económica difícil; ou c) Actuar com intenção de obter benefício económico; é punido com pena de prisão de três a doze anos. 3 – Se o perigo previsto na alínea a) do n.º 2 for criado por negligência, o agente é punido com pena de prisão de dois a dez anos. 4 – Se a conduta prevista no n.º 1 for praticada por negligência, o agente é punido com pena de prisão até três anos ou com pena de multa. 5 – Se a conduta prevista no número anterior for praticada por negligência grosseira ou criar perigo para a vida ou para a integridade física de outrem, ou para bens patrimoniais alheios de valor elevado, o agente é punido com pena de prisão até cinco anos. 6 – Quem impedir o combate aos incêndios referidos nos números anteriores é punido com pena de prisão de um a oito anos. 7 – Quem dificultar a extinção dos incêndios referidos nos números anteriores, designadamente destruindo ou tornando inutilizável o material destinado a combatê-los, é punido com pena de prisão de um a cinco anos. 8 – Não é abrangida pelo disposto nos n.ºs 1 a 5 a realização de trabalhos e outras operações que, segundo os conhecimentos e a experiência da técnica florestal, se mostrarem indicados e forem levados a cabo, de acordo com as regras aplicáveis, por pessoa qualificada ou devidamente autorizada, para combater incêndios, prevenir, debelar ou minorar a deterioração do património florestal ou garantir a sua defesa ou conservação. 9 – (Revogado).»

100 Artigo 280.º (Poluição com perigo comum): «Quem, mediante conduta descrita nos n.ºs 1, 2 e 7 do artigo 279.º, criar perigo para a vida ou para a integridade física de outrem, para bens patrimoniais alheios de valor elevado ou para monumentos culturais ou históricos, é punido com pena de prisão: a) De um a oito anos, se a conduta e a criação do perigo forem dolosas; b) Até 6 anos, se a conduta for dolosa e a criação do perigo ocorrer por negligência.» Este

também através da Lei n.º 59/2007 que foi transposta para a ordem interna a Directiva 2005/35/CE, de 7 de Setembro, relativa à poluição por navios e à introdução de sanções, incluindo sanções penais, por crimes de poluição, mais tarde alterada pela Directiva 2009/123/CE<sup>101</sup>.

Com o Decreto-Lei n.º 32/2010, de 2 de Setembro, foi aditado o artigo 278.º-A<sup>102</sup>, que criminalizou a violação de regras urbanísticas, em plena demonstração de que o legislador português passou a adoptar um conceito amplo de ambiente, elevando à categoria de crime a conduta, com consciência da desconformidade com as normas urbanísticas aplicáveis, de se proceder a obra de construção, reconstrução ou ampliação de imóvel que incida sobre via pública, terreno da Reserva Ecológica Nacional, Reserva Agrícola Nacional, ou sobre bem do domínio público ou, ainda, em terreno especialmente protegido por disposição legal.

Por sua vez, a Lei n.º 56/2011, de 15 de Novembro<sup>103</sup>, elevou à condição de crime as

crime assenta nos pressupostos do crime de poluição, a que acresce a prova da criação de um perigo para a vida ou integridade física de outrem. Note-se que o artigo 280.º do CP já não é considerado um crime ambiental autónomo, uma vez que o dano ambiental não é suficiente por si só, tendo de existir também um perigo real para o ser humano. Razão pela qual a moldura penal prevista é superior à do crime de poluição. Trata-se de um crime pluri-ofensivo, em que o bem jurídico, de forma imediata, não tem que ver com o ambiente. Cfr. SEQUEIRA RIBEIRO, A., *op. cit.*, p. 254.

101 Directiva 2009/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Outubro, que altera a Directiva 2005/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Setembro, relativa à poluição por navios e à introdução de sanções em caso de infracções.

102 Artigo 278.º-A (Violação de regras urbanísticas): «1. Quem proceder a obra de construção, reconstrução ou ampliação de imóvel que incida sobre via pública, terreno da Reserva Ecológica Nacional, Reserva Agrícola Nacional, bem do domínio público ou terreno especialmente protegido por disposição legal, consciente da desconformidade da sua conduta com as normas urbanísticas aplicáveis, é punido com pena de prisão até três anos ou multa. 2. Não são puníveis as obras de escassa relevância urbanística, assim classificadas por lei. 3. As pessoas colectivas e entidades equiparadas são responsáveis, nos termos gerais, pelo crime previsto no n.º 1 do presente artigo. 4. Pode o tribunal ordenar, na decisão de condenação, a demolição da obra ou a restituição do solo ao estado anterior, à custa do autor do facto.»

103 A Lei n.º 56/2011, de 15 de Novembro, alterou o cri-

condutas negligentes tipificadas nos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 278.º do Código Penal – danos contra a Natureza –, que antes apenas eram puníveis se praticadas com dolo. Promoveu, também, alterações no crime de incêndio florestal, no crime de poluição e de poluição com perigo comum e tipificou ainda um novo crime, o de actividades perigosas para o ambiente (artigo 279.º-A)<sup>104</sup>. Em relação ao crime de poluição, acrescentou ao seu n.º 6 as alíneas d) e e), que classificam como danos substanciais o impacte significativo sobre a conservação das espécies ou dos seus *habitats* e o prejuízo, também significativo, da qualidade ou do estado de um componente ambiental, respectivamente, revelando uma preocupação puramente ambiental. Foi, aliás, através deste diploma legal que se procedeu à transposição, para a ordem jurídica interna, da Directiva 2008/99/CE, relativa à protecção do ambiente através do direito penal.

Por fim, a Lei n.º 81/2015, de 3 de Agosto, veio transpor integralmente as já referidas Directivas 2009/123/CE, 2005/35/CE e 2008/99/CE, em virtude de se considerarem incompletas as transposições delas efectuadas anteriormente. Nesse sentido, veio

me de incêndio florestal e os crimes de danos contra a Natureza e de poluição, tipificou um novo crime de actividades perigosas para o ambiente, procedeu à 28.ª alteração do Código Penal e transpôs as já referidas Directivas 2008/99/CE, de 19 de Novembro, e 2009/123/CE, de 21 de Outubro.

104 Artigo 279.º-A (Actividades perigosas para o ambiente): «1 – Quem proceder à transferência de resíduos, quando essa actividade esteja abrangida pelo âmbito de aplicação do n.º 35 do artigo 2.º do Regulamento (CE) 1013/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de Junho, relativo à transferência de resíduos, e seja realizada em quantidades não negligenciáveis, quer consista numa transferência única, quer em várias transferências aparentemente ligadas, é punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa até 600 dias. 2 – Quem, não observando disposições legais, regulamentares ou obrigações impostas pela Autoridade competente em conformidade com aquelas disposições, produzir, importar, exportar, colocar no mercado ou utilizar substâncias que empobrecem a camada de ozono é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 240 dias. 3 – Se as condutas referidas nos números anteriores forem praticadas por negligência, o agente é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa, nos casos do n.º 1, e com pena de prisão até 6 meses ou com pena de multa até 120 dias, nos casos do n.º 2.»

agravar as molduras penais dos crimes de danos contra a Natureza e de poluição. Ao crime de poluição foi ainda acrescentada a penalização da realização de descargas de substâncias poluentes por navios, de forma isolada ou reiterada, das quais resulte deterioração da qualidade da água.

Os crimes ambientais actualmente previstos no Código Penal são o crime de incêndio florestal (274.º), o crime de danos contra a Natureza (278.º), o crime de violação de regras urbanísticas (278.º-A), o crime de poluição (279.º), o crime de actividades perigosas para o ambiente (artigo 279.º-A), o crime de poluição com perigo comum (280.º) e o crime de perigo relativo a animais ou vegetais (artigo 281.º). Apenas nos iremos referir, em particular, ao crime de danos contra a Natureza e ao crime de poluição, por se tratarem, como já referido, dos únicos com natureza puramente ecológica.<sup>105</sup>

### 3.2.1. Crime de danos contra a Natureza

O crime de danos contra a Natureza, consagrado no artigo 278.º do CP<sup>106</sup>, desde a revi-

105 O Código Penal utiliza nestes artigos alguns conceitos de natureza técnica e científica (como *habitat* natural, estado de conservação de um *habitat* natural ou de uma espécie ou impacto significativo sobre um *habitat* natural ou sobre uma espécie, cuja interpretação deve ser feita à luz de outros diplomas em vigor no ordenamento jurídico, como é o caso do já referido Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de Abril, que reviu a transposição, para a ordem jurídica interna, da Directiva 79/409/CEE (Directiva Aves Selvagens) e da Directiva 92/43/CEE (Directiva *Habitats*). Veja-se o Capítulo IV do presente trabalho.

106 Estabelece o artigo 278.º do CP (Danos contra a natureza): «1. Quem, não observando disposições legais, regulamentares ou obrigações impostas pela Autoridade competente em conformidade com aquelas disposições: a) Eliminar, destruir ou capturar exemplares de espécies protegidas da fauna ou da flora selvagens ou eliminar exemplares de fauna ou flora em número significativo; b) Destruir ou deteriorar significativamente *habitat* natural protegido ou *habitat* natural não protegido causando a este perdas em espécies protegidas da fauna ou da flora selvagens ou em número significativo; ou c) Afectar gravemente recursos do subsolo; é punido com pena de prisão até 5 anos. 2. Quem, não observando disposições legais, regulamentares ou obrigações impostas pela Autoridade competente em conformidade com aquelas disposições, comercializar ou detiver para comercialização exemplar de espécies protegidas da fauna ou da flora selvagens, vivo ou morto, bem como qualquer parte ou produto obtido a partir daquele, é punido

são de 1995, é um crime ambiental autónomo, na medida em que prescinde da prova de criação de perigo ou de risco para o ser humano.<sup>107</sup> Tem como requisito, nos termos do n.º 1 daquela disposição, por um lado, a violação de disposições legais ou regulamentares dos bens que tutela ou obrigações impostas pela autoridade competente em conformidade com aquelas disposições, razão pela qual é qualificado como crime de desobediência (à lei, regulamento ou acto da autoridade competente). RIBEIRO DE FARIA fala, a este propósito, da acessoriedade do direito penal face ao direito administrativo e de normas penais em branco: «Acessoriedade, uma vez que passa a ser função do direito penal punir a infracção de disposições administrativas que protegem o ambiente (...). Normas penais em branco, uma vez que a determinação do seu conteúdo passa a depender do recurso a leis e regulamentos não penais.»<sup>108</sup>

Por outro lado, é também requisito a ocorrência de um dano ecológico, designadamente a eliminação, destruição ou captura de exemplares de espécies protegidas da fauna ou flora selvagens, ou a eliminação de exemplares não protegidos em número

com pena de prisão até 2 anos ou com pena de multa até 360 dias. 3. Quem, não observando disposições legais, regulamentares ou obrigações impostas pela Autoridade competente em conformidade com aquelas disposições, possuir ou detiver exemplar de espécies protegidas da fauna ou da flora selvagens, vivo ou morto, é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 240 dias. 4. A conduta referida no número anterior não é punível quando: a) A quantidade de exemplares detidos não for significativa; e b) O impacto sobre a conservação das espécies em causa não for significativo. 5. Se a conduta referida no n.º 1 for praticada por negligência, o agente é punido com pena de prisão até 2 anos ou com pena de multa até 360 dias. 6. Se as condutas referidas nos n.ºs 2 e 3 forem praticadas por negligência, o agente é punido com pena de multa até 240 dias.»

107 RIBEIRO DE FARIA, M. P., «Comentário ao artigo 278.º do Código Penal», em FIGUEIREDO DIAS, J. (Dir.), *Comentário Conimbricense do Código Penal*, Coimbra, Coimbra Editora, 1999, p. 933.

108 *Ibidem*, pp. 934-935. A autora esclarece ainda que «O modelo adoptado pelo legislador penal português não vai mais além do que uma “dependência moderada” do direito administrativo. Os crimes contra o ambiente podem estruturalmente corresponder ao modelo dos crimes de perigo, de desobediência *tout court*, ou de dano (...), tendo o nosso legislador optado claramente por esta última hipótese».

significativo; a destruição ou deterioração significativa de um *habitat* natural protegido ou de um não protegido, com perdas de espécies protegidas ou não protegidas, quando em número significativo; ou a afectação grave dos recursos do subsolo.<sup>109</sup> Este crime pressupõe qualquer modalidade de dolo, bem como a negligência.

PINTO DE ALBUQUERQUE explica que, já na redacção introduzida ao artigo 278.º pela Lei n.º 59/2007, era conferida tutela penal às espécies não protegidas, desde que estivessem ameaçadas de extinção, ou desde que os seus exemplares tivessem sido eliminados em número significativo. Já à luz da Lei n.º 56/2011, estas espécies só mereciam tutela quando os seus exemplares fossem eliminados em número significativo. Por fim, a Lei n.º 81/2015 veio, no entender daquele autor, esclarecer a situação, ao acrescentar as palavras “não protegido” ao *habitat* natural, considerando, ainda, que a substituição da palavra “estes” por “este” deve ser resultado de um lapso de escrita do legislador, uma vez que nunca foi intenção deste a modificação da natureza do crime, tal como fora delineado pela Lei n.º 56/2011.<sup>110</sup> A Lei n.º 59/2007 também punia a destruição do *habitat* natural – eliminação definitiva – protegido, assim como do não protegido, quando da acção danosa resultassem perdas de espécies de fauna e flora selvagens protegidas ou não protegidas, estas desde que em número significativo de exemplares. Já a Lei n.º 56/2011 veio acrescentar a punição da acção de deteriorar significativamente aqueles *habitats*, ou seja, afectar a sua conservação, modificando as suas principais características, desde que ocorram perdas em espécies protegidas da

109 Os recursos do subsolo são os minerais metálicos (por exemplo, o ferro), os minerais não-metálicos (por exemplo, o quartzo), os minerais energéticos (por exemplo, o carvão), as rochas industriais, destinadas à construção civil (por exemplo, as argilas), as rochas ornamentais, destinadas à decoração (como o mármore) e as águas minerais, de nascente e termais. Veja-se PINTO DE ALBUQUERQUE, P., *op. cit.*, 2015, pp. 991-992.

110 PINTO DE ALBUQUERQUE, P., *op. cit.*, 2015, p. 991. Ver também RIBEIRO DE FARIA, M. P., «Do direito penal do ambiente e da sua reforma», *Revista do Centro de Estudos Judiciários*, n.º 8, pp. 352-353.

fauna ou da flora, ou no caso das não protegidas em número significativo. Por seu turno, com a penalização da afectação grave dos recursos do subsolo pretende-se combater o esgotamento e a impossibilidade de regeneração natural.

O n.º 2 do artigo 278.º penaliza a comercialização ou a detenção para comercialização de exemplares de espécies protegidas de fauna e de flora selvagens, vivos ou mortos, bem como qualquer parte ou produto obtido a partir daquele. Isto, claro, desde que em violação das disposições legais e regulamentares. Incluem-se aqui todas as formas de comércio, como a compra e a venda, a importação e a exportação, a permuta, o armazenamento e o transporte, bem como a produção de outros bens a partir do exemplar ou de partes deste.

Também a posse ou a detenção de exemplar de espécie protegida da flora e da fauna selvagens, vivo ou morto, sem observância das disposições legais e regulamentares, é considerada crime contra a Natureza, nos termos do n.º 3 do já referido artigo, a menos que a quantidade de exemplares não seja significativa e não o seja também o impacto sobre a conservação da espécie em causa (n.º 4). A quantidade não é significativa, quando representa um número irrelevante de exemplares em relação à população da área onde se encontravam os exemplares em estado selvagem. Já o impacto é considerado significativo quando põe em causa o estado de conservação da espécie.

O bem jurídico em questão é, assim, a protecção da Natureza, nas suas diferentes vertentes biofísicas – o *habitat* natural, protegido ou não protegido, e os recursos do subsolo – e biológicas – a fauna e a flora, sejam espécies protegidas ou não. A protecção penal é feita mesmo contra a vontade do proprietário e independentemente de se saber se as espécies em causa são, em concreto, nocivas ou úteis sob o ponto de vista da sobrevivência humana, o que é demonstrativo da independência do bem jurídico ambiente neste tipo de crime.<sup>111</sup>

A moldura penal prevista para os danos

contra a Natureza pode ir até cinco anos de prisão ou multa, conforme os casos. Saliente-se que, neste crime, a uma pena de prisão de dois anos corresponde uma pena de multa de 360 dias (n.º 2), e a uma pena de prisão de um ano corresponde uma pena de multa de 240 dias (n.º 3). Esta regra difere do aplicado no restante Código Penal, em que um ano de prisão corresponde a 120 dias de pena de multa, dois anos a 240 dias de multa e três anos a 360 dias de pena de multa, traduzindo dessa forma o empenho do legislador em reforçar a pretendida protecção do ambiente, penalizando de forma mais pesada a substituição da pena de prisão pela pena de multa.

### 3.2.2. Crime de poluição

Também crime ambiental autónomo, o crime de poluição encontra-se previsto no artigo 279.º do CP.<sup>112</sup> Tal como o crime de

danos à Natureza, pressupõe a desobediência a disposições legais e regulamentares que sejam suficientemente precisas para constituir uma norma de comportamento<sup>113</sup>, ou a obrigações impostas pela autoridade competente em conformidade com aquelas disposições, com excepção do n.º 7 do artigo em apreço (descargas de navios), sendo, por essa razão, qualificado como crime de desobediência. Pressupõe, ainda, a poluição sonora ou a poluição da água, do solo e do ar, ou a degradação das qualidades destes componentes ambientais, causando danos substanciais. No n.º 6 desta mesma disposição legal, consideram-se danos substanciais aqueles que prejudiquem, de modo significativo ou duradouro, a integridade física<sup>114</sup>, bem como o bem-estar das pessoas na fruição da Natureza (alínea a))<sup>115</sup>; os que impe-

---

pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 240 dias. 6. Para os efeitos dos n.ºs 1, 2 e 3, são danos substanciais aqueles que: a) Prejudiquem, de modo significativo ou duradouro, a integridade física, bem como o bem-estar das pessoas na fruição da natureza; b) Impeçam, de modo significativo ou duradouro, a utilização de um componente ambiental; c) Disseminem microrganismo ou substância prejudicial para o corpo ou saúde das pessoas; d) Causem um impacto significativo sobre a conservação das espécies ou dos seus *habitats*; ou e) Prejudiquem, de modo significativo, a qualidade ou o estado de um componente ambiental. 7. Quando forem efetuadas descargas de substâncias poluentes por navios, de forma isolada ou reiterada, das quais resulte deterioração da qualidade da água, o agente é punido com pena de prisão até 5 anos. 8. Se a conduta referida no número anterior for praticada por negligência, o agente é punido com pena de prisão até 2 anos ou com pena de multa até 360 dias.

113 Cfr. SOUTO DE MOURA, J., *op. cit.*, 2008, p. 371. Veja-se também COLAÇO ANTUNES, L. e COUTINHO, J., «Tutela do ambiente e heterointegração da norma penal», em AA.VV., *Infracções económicas e financeiras, Estudos de Criminologia e Direito*, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, p. 632. Quando as disposições legais e regulamentares não constituem uma norma de comportamento, ou quando a lei prevê um regulamento que estabeleça valores máximos para as actuações poluentes sem que tenha sido adoptado, a actuação poluente já não será subsumível a este tipo penal. Neste sentido, veja-se SOUSA MENDES, P., *op. cit.*, p. 146.

114 Prejuízo significativo e duradouro para a integridade física significa uma ofensa grave e permanente da integridade física.

115 Segundo PINTO DE ALBUQUERQUE, o prejuízo do bem-estar das pessoas na fruição da natureza corresponde a uma ofensa à saúde psíquica, sem reflexo corporal objectivável. Cfr. do autor, *op. cit.*, 2015, p. 1001.

111 *Ibidem*. No mesmo sentido, RIBEIRO DE FARIA, P., *op. cit.*, 1999, p. 933.

çam, de modo significativo ou duradouro, a utilização de um componente ambiental (alínea b))<sup>116</sup>; aqueles que disseminem microrganismo ou substância prejudicial para o corpo ou saúde das pessoas (alínea c))<sup>117</sup>; os que causem um impacto significativo sobre a conservação das espécies ou dos seus *habitats* e, ainda, os que prejudiquem, de modo significativo, a qualidade ou o estado de um componente ambiental (alíneas d) e e))<sup>118</sup>. E isto ainda que actuando com negligência. O bem jurídico tutelado por esta disposição legal é a preservação da Natureza nas suas vertentes biofísicas – o ar, a água, o solo e o som –, e nas suas vertentes biológicas – a fauna e a flora. Constata-se a existência de uma clara sobreposição entre o artigo 278.º, que prevê o crime de danos contra a Natureza, e o artigo 279.º, que prevê o crime de poluição de que resultam danos substanciais que causem um impacto significativo sobre a conservação das espécies e dos seus *habitats* (n.º 6, alínea d)), estando este último numa relação de consumpção com o primeiro. No crime de poluição são protegidos, do mesmo modo, a integridade física, o bem-estar das pessoas, o corpo e a saúde das pessoas, numa referência claramente antropocêntrica. Tal como acontece no crime de danos contra a Natureza, a protecção penal é feita mesmo contra a vontade do proprietário dos bens poluídos. Nos termos do artigo 279.º, são puníveis as seguintes acções:

- provocar poluição sonora;
- poluir o ar, a água, o solo, ou por qualquer forma degradar as qualidades destes componentes ambientais;

116 O impedimento, de modo significativo ou duradouro, da utilização de um componente ambiental traduz-se na impossibilidade da sua fruição normal pelas gerações presentes (significativo) bem como pelas gerações futuras (duradouro).

117 O microrganismo ou substância tem de ser prejudicial para o corpo ou saúde das pessoas. Todavia, não é necessária a verificação efectiva do prejuízo para o corpo ou saúde das pessoas, bastando a contaminação pelo microrganismo ou substância em causa.

118 O prejuízo significativo para a qualidade ou o estado de um componente ambiental corresponde à degradação não negligenciável dos valores da qualidade do ar, da água, do solo ou do som. Cfr. PINTO DE ALBUQUERQUE, P., *op. cit.*, 2015, pp. 998-1001.

- causar danos substanciais à qualidade do ar, da água, do solo, ou à fauna ou à flora, através da descarga, emissão ou introdução de matérias ou radiações ionizantes na atmosfera, no solo ou na água; através de operações de recolha, transporte, armazenagem, triagem, tratamento, valorização e eliminação de resíduos, incluindo o tratamento posterior dos locais de eliminação, bem como as actividades exercidas por negociantes e intermediários; através da exploração de instalação onde se exerça actividade perigosa ou onde sejam armazenadas ou utilizadas substâncias ou misturas perigosas; ou através da produção, tratamento, manipulação, utilização, detenção, armazenamento, transporte, importação, exportação ou eliminação de materiais nucleares ou de outras substâncias radioactivas perigosas;
- efectuar descargas de substâncias poluentes efectuadas por navios, de forma isolada ou reiterada, das quais resulte deterioração da qualidade da água.

Todas estas acções, com excepção das descargas de substâncias poluentes efectuadas por navios, só serão consideradas acções típicas se o agente tiver desobedecido a disposições legais e regulamentares, ou a obrigações impostas pela autoridade competente em conformidade com aquelas. Não havendo desconformidade com aquelas disposições, já serão consideradas lícitas.

A moldura penal prevista para o crime de poluição pode ir até cinco anos de prisão ou multa, conforme os casos. Em relação à correspondência entre as penas de prisão e as penas de multa, remetemos para as considerações tecidas a este propósito em sede de danos contra a Natureza, que valem, de igual forma, para este tipo de crime.

#### 4. Algumas considerações finais

O regime sancionatório aplicável à violação das obrigações decorrentes do regime jurídico da responsabilidade ambiental tem natureza contra-ordenacional e traduz-se na aplicação de coimas, a que podem ser asso-

ciadas sanções acessórias, como a suspensão ou revogação de autorizações ou a apreensão de equipamentos. A aplicação de coimas, por si só, pode não ser suficiente para reprimir comportamentos ofensivos da legalidade ambiental. E isto porque os grandes poluidores são, normalmente, empresas e é certo que muitas destas, com estruturas robustas, terão capacidade financeira suficiente para suportar o valor de eventuais coimas que lhes sejam aplicadas, podendo internalizar esses montantes, integrando-os nos custos de produção, sobretudo se as coimas não forem muito elevadas, e fazendo-os repercutir no valor final do seu produto. Todavia, se aquelas forem muito elevadas e mesmo não o sendo, no caso das empresas de menor dimensão ou de estrutura mais frágil, poderá haver situações em que a existência e a viabilidade do operador poderão ficar comprometidas.

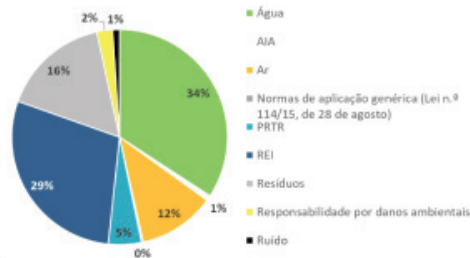
A solução que se afigura mais adequada e proporcional, face aos vários interesses em causa, e que permite adequar a medida da pena à infracção em causa e ao próprio infractor, passará, necessariamente, pela conjugação da coima com sanções acessórias. Se assim for, mais dificilmente ficarão impunes os operadores cuja capacidade financeira aguenta sem dificuldade este tipo de embate, nem será posta em causa a viabilidade dos que têm menor capacidade financeira. No entanto, temos de reconhecer que a aplicação do regime contra-ordenacional, em matéria de responsabilidade, não tem grande expressão. Basta atentar que, como já referido, das 383 contra-ordenações que a IGAMAOT levantou em 2018, em matéria ambiental, apenas nove eram relativas a responsabilidade por danos ambientais. Tratava-se de contra-ordenações ambientais muito graves, devido à inexistência de garantia financeira obrigatória válida e em vigor.<sup>119</sup>

As contra-ordenações registadas no ano de 2018, em matéria de responsabilidade por danos ambientais, representam, em valor e em percentagem, apenas 2% da totalidade

119 IGAMAOT, Relatório – *Desempenho Ambiental dos Estabelecimentos Abrangidos pelo Regime de Emissões Industriais (PCIP e Solventes) no ano de 2018*, cit., p. 30.

das contra-ordenações ambientais, como se pode retirar do gráfico que se segue.<sup>120</sup>

### Contra-ordenações registadas no ano de 2018 em valor e em percentagem



Note-se, no entanto, que a tutela contra-ordenacional deve ser utilizada naqueles casos em que as ofensas são consideradas menos graves. Naquelas que são consideradas mais graves, já deverá intervir a tutela penal,<sup>121</sup> isto sem prejuízo do princípio da intervenção mínima.

É um facto que também o direito penal tem tentado acompanhar as necessidades da sociedade, no sentido de conferir ao ambiente uma melhor e mais eficaz protecção. Nesse pressuposto, o legislador português tem dado resposta às exigências da União Europeia, designadamente através da transposição da Directiva 2008/99/CE, que visava exactamente a protecção do ambiente através do direito penal. Porém, o resultado ficou um pouco aquém das expectativas. De facto, há situações que mereciam ser criminalizadas e não o são. Por outro lado, há dificuldade no preenchimento do tipo, bem como em provar em juízo o que o tipo objectivo pede. Muitos dos atentados contra o ambiente, isoladamente, não são considerados suficientemente graves. Acresce que, devido às características particulares do ambiente e à particular configuração do dano ambiental, tal como ocorre com a responsabilidade ambiental, a prova do nexo

causal nem sempre é fácil ou facilitada, em respeito pelo princípio *in dubio pro reo*, expressamente consagrado no artigo 32.º, n.º 2, da CRP. O dano, frequentemente, só se concretiza após o decurso de algum tempo, ou seja, no futuro, o que dificulta a respectiva avaliação. A utilização, pelo legislador, de conceitos indeterminados, como já referimos em relação à Directiva 2008/99/CE, também não ajuda, na medida em que, para além de obrigar ao “recurso a ciências extrajurídicas para a integração de múltiplos elementos do tipo”<sup>122</sup>, deixa ao julgador uma larga margem de apreciação.

AMADO GOMES aponta, ainda, como crítica a excessiva dependência da tutela penal do direito administrativo, na medida em que os tipos são construídos a partir da desobediência aos parâmetros de imposições administrativas, máxime dos actos autorizativos.<sup>123</sup> Verifica-se, igualmente, algum défice de formação específica em matéria ambiental não só a nível dos agentes da justiça, mas também a nível das autoridades policiais e administrativas a quem incumbe recolher e tratar os elementos e provas necessários à fundamentação de uma decisão condenatória. Daqui resulta, como já se disse, que são poucos os infractores que caem nas malhas da justiça penal, e ainda menos os que são punidos. E quando o são, a pena é quase sempre suspensa, o que não deixa de ser desanimador. Em suma, o direito penal não tem sido bem-sucedido na protecção ambiental, como resulta do insignificante número de condenações em tribunal. Enfim, estamos numa matéria em que o crime ainda compensa! Por todas estas razões, cremos que se impõe uma revisão da legislação comunitária, que obrigará à consequente revisão das legislações nacionais, de forma a tornar o direito penal do ambiente não só mais eficaz, mas também

mais homogéneo na União Europeia, eliminando-se, assim, as principais diferenças na matéria que existem ao nível dos Estados-Membros.

### Bibliografia

AMADO GOMES, C., «As Contra-Ordenações Ambientais no Quadro da Lei 50/2006, de 29 de Agosto: Considerações Gerais e Observações Tópicas», *Revista do Instituto de Direito Brasileiro*, Ano I, n.º 1, 2012, pp 335-364.

BEÇA PEREIRA, A., *Regime Geral das Contra-Ordenações e Coimas*, 12.ª Ed., Coimbra, Almedina, 2017.

CASADO CASADO, L., «Las Inspecciones en materia de medio ambiente: la norma y la realidad», em GARCIA URETA, A. (Dir.) e BOLAÑO PIÑEIRO, M. C. (Coord.), *Nuevas perspectivas del Derecho ambiental en el siglo XXI*, 2018, pp. 43-75.

CASANOVA, N. S. e MONTEIRO, C., «Comentários à Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais», *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 16-2007, pp. 56-37.

COLAÇO ANTUNES, L. e COUTINHO, J., «Tutela do ambiente e heterointegração da norma penal», em AA.VV., *Infracções económicas e financeiras, Estudos de Criminologia e Direito*, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, pp. 621-634.

COSTA ANDRADE, M., «A “dignidade penal” e a “carência de tutela penal” como referência de uma doutrina teleológico-racional do crime», *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Ano 2, 1992, pp. 173-205.

CUNHA, C., *Constituição e Crime. Uma perspectiva da criminalização e descriminalização*, Porto, Universidade Católica Portuguesa, 1995.

DANTAS, A. L., «Notas à Lei das Contra-Ordenações Ambientais», *Revista do Ministério Público*, n.º 116/2008, Lisboa, SMMP, pp. 87-119.

<sup>120</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>121</sup> JESCHECK e WEIGENG dizem que a contra-ordenação não atinge o “comportamento socialmente insuportável” que cabe ao Direito Penal sancionar. Ver JESCHECK, H. H. e WEIGENG, T., *Tratado de Derecho Penal, Parte General*, 5.ª Ed., Granada, Editorial Comares, 2002, p. 64.

<sup>122</sup> AMADO GOMES, C., *op. cit.*, 2012ª, p. 337.

<sup>123</sup> *Ibidem*. A autora alerta, ainda, para o facto de, em virtude dessa dependência, por um lado, acabarem por não ser abrangidas pela tutela penal as situações de clandestinidade, ou seja, construídas à margem das disposições legais e regulamentares ou comandos da autoridade administrativa competente. Por outro, faz depender o preenchimento do tipo da verificação de desobediência a esses mesmos comandos. Veja-se também SOUSA MENDES, P., *op. cit.*, pp. 94 e ss.

EFFACE, Environmental Crime and the EU. Synthesis of the Research Project “European Union Action to Fight Environmental Crime”, Berlim, 2016.

FAURE, M. G., «Vers un nouveau modèle de protection de l’environnement par le droit pénal», *Revue Européenne de Droit de l’Environnement*, n.º 1, 2005, pp. 3-19.

FERREIRA LEITE, I., «A autonomização do direito sancionatório administrativo, em especial o direito contra-ordenacional», em *Regime Geral das Contra-Ordenações e as Contra-Ordenações Administrativas e Fiscais*, Centro de Estudos Judiciários, E-Book, Setembro 2015, pp. 27-58.

FIGUEIREDO DIAS, J., «Para uma dogmática do direito penal secundário. Um contributo para a reforma do direito penal económico e social português», *Revista de Legislação e Jurisprudência*, n.ºs 116 (1983-84) e 117 (1984-85).

FIGUEIREDO DIAS, J. E., *A Reinvenção da Autorização Administrativa no Direito do Ambiente*, Coimbra, Coimbra Editora, 2014.

GOMES, V., «As sanções administrativas na fronteira das jurisdições. Aspectos jurisprudenciais», *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 71, Braga, 2008, pp. 6-14.

HAVA GARCÍA, E., «Responsabilidad ambiental y responsabilidad penal: criterios de atribución», em PIGRAU SOLÉ, A. (Coord.), *Nuevas perspectivas de la responsabilidad por daños al medio ambiente*, Ministerio de Medio Ambiente, 2006, pp. 83-92.

IGAMAOT, *Relatório – Desempenho Ambiental dos Estabelecimentos Abrangidos pelo Regime de Emissões Industriais (PCIP e Solventes) no ano de 2018*, Lisboa, 23 de Outubro de 2019; – *Ações de Inspeção no âmbito da Unidade de Intervenção Rápida (UIR). Ano de 2018, Setembro 2019*; – *Relatório de Actividades da IGAMAOT de 2018*, Lisboa, Abril de 2019.

JESCHECK, H. H. e WEIGENG, T., *Tratado de Derecho Penal, Parte General*, 5.ª Ed., Granada, Editorial Comares, 2002.

JORDANO FRAGA, J., «La responsabilidad por daños ambientales en el derecho de la Unión Europea: Análisis de la Directiva 2004/35/CE, de 21 de Abril, sobre responsabilidad medioambiental», *Medio Ambiente & Derecho*, n.ºs 12/13, Diciembre 2005, pp. 62-104; – «El Derecho ambiental en el siglo XXI», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 2002, n.º 1, p. 95-116.

LAMEIRA, A., *Medidas Cautelares no Âmbito do Processo Contra-Ordenacional Ambiental*, Dissertação de Mestrado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2017.

LOZANO CUTANDA, B., «La inspección ambiental y la represión administrativa y penal de los ilícitos ambientales», em LOZANO CUTANDA, B. (Dir.), LAGO CANDEIRA, A. e LÓPEZ ÁLVAREZ, L. F., *Tratado de Derecho Ambiental*, Ediciones CEF –, 2014e, pp. 699-774.

LOZANO CUTANDA, B. e LAGO CANDEIRA, A., «El derecho ambiental de la Unión Europea», em LOZANO CUTANDA, B. (Dir.), LAGO CANDEIRA, A. e LÓPEZ ÁLVAREZ, L. F., *Tratado de Derecho Ambiental*, Ediciones CEF –, 2014, pp. 75-168.

MARQUES DA SILVA, G., *Direito Penal Português. Parte Geral – I. Introdução e Teoria da Lei Penal*, 3.ª Ed., Lisboa, Verbo, 2010; «Responsabilidade penal das pessoas colectivas. Alterações ao Código Penal, introduzidas pela Lei n.º 59/2007, de 4 de Setembro», *Revista do Centro de Estudos Judiciários*, n.º 8, 2008.

MARTINS FERREIRA, M. I., *O direito penal e a protecção do ambiente. Os crimes ambientais no Código Penal português*, Dissertação de Mestrado defendida na Faculdade de Direito, Universidade Católica Portuguesa, Escola de Lisboa, 2019.

DE LA MATA BARRANCO, N., «La Responsabilidad penal ambiental tras la nueva normativa europea sobre prevención y reparación del daño al ambiente», em PIGRAU SOLÉ, A. (Coord.), *Nuevas perspectivas de la responsabilidad por daños al medio ambiente*, Ministerio de Medio Ambiente, 2006, pp. 103-110.

MOUTINHO, F. G., *A Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais. Tutela e Princípios de Direito do Ambiente*, Dissertação de Mestrado defendida na Universidade Católica Portuguesa – Centro Regional do Porto, Dezembro 2013.

NEVES, S., *A Tutela Penal do Meio Ambiente: uma abordagem de sua legitimidade à luz da teoria funcionalista de Claus Roxin*, Tese de doutoramento defendida na Escola de Direito da Universidade do Minho, Novembro de 2017.

NOGUEIRO, L., «Comentário à Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais», *Revista Portuguesa de Direito do Consumo*, n.º 57, Coimbra, APDC, Março, 2009, pp. 11-41.

OLIVEIRA, H., «Eficácia e adequação na tutela sancionatória dos bens ambientais», *Revista Opinião Jurídica*, Ano 9, n.º 13, Fortaleza, Janeiro/Dezembro 2011, pp. 385-412.

OLIVEIRA MENDES, A. e SANTOS CABRAL, J., *Notas ao regime-geral das contra-ordenações e coimas*, 3.ª Ed., Coimbra, Almedina, 2009.

PEREIRA DA SILVA, V., «Breve nota sobre o direito sancionatório do ambiente», em SOUSA MENDES, P., SILVA DIAS, A. e PALMA, M. F., (Coord.), *Direito Sancionatório das Autoridades Reguladoras*, Coimbra, Coimbra Editora, 2009, pp. 271- 298.

PERNAS GARCIA, J. J., «Técnicas preventivas de protección ambiental y normativa de servicios. Análisis particularizado de la evaluación de impacto ambiental y de la ordenación administrativa de la gestión

de resíduos», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. I, n.º 2, 2010b, pp. 1-35.

PINTO DE ALBUQUERQUE, P., Comentário do Código Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, 3.ª Ed., Lisboa, Universidade Católica Editora, 2015; - Comentário do Regime Geral das Contra-Ordenações à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2011.

RIBEIRO DE FARIA, M. P., «Comentário ao artigo 278.º do Código Penal», em FIGUEIREDO DIAS, J. (Dir.), *Comentário Conimbricense do Código Penal*, Coimbra, Coimbra Editora, 1999, pp. 932-943; - «Do direito penal do ambiente e da sua reforma», *Revista do Centro de Estudos Judiciários*, n.º 8, pp. 341-358.

ROETS, D., «Naissance du droit pénal de l'environnement (à propos de la directive 2008/99/CE du Parlement Européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit penal)», *Revue Européenne de l'Environnement*, n.º 3, 2009, pp. 271-283.

SEQUEIRA RIBEIRO, A., «Instrumentos de tutela do ambiente: contra-ordenações e crimes ambientais», em AMADO GOMES, C. e ANTUNES, T. (Org.), *Actas do Colóquio A Revisão da Lei de Bases do Ambiente*, Lisboa, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2011, pp. 209-267.

SIMAS SANTOS, M. e LOPES DE SOUSA, J., *Contra-Ordenações. Anotações ao Regime Geral*, 6.ª Ed., Coimbra, Almedina, 2011.

SOUSA MENDES, P., *Vale a pena o direito penal do ambiente?*, Lisboa, AAFDL Editora, 2000.

SOUTO DE MOURA, J., «Crimes Ambientais», *Revista do Centro de Estudos Judiciários*, n.º 8, 2008, pp. 359-374; - «Crimes contra o Ambiente. Porquê e Como?», em

*Jornadas de Direito Criminal: revisão do Código Penal*, Vol. II, Lisboa, Centro de Estudos Judiciários, 1998, pp. 317-350.

TAIPA DE CARVALHO, A., *Direito Penal – Parte Geral. Questões Fundamentais – Teoria Geral do Crime*, Universidade Católica Editora, 2016.

TORRÃO, E., «Direito Penal, globalização e pós-modernidade (desconstrução do paradigma liberal?)», em BELEZA, T. P., CAEIRO, P. e PINTO, F. C. (Org.), *Multiculturalismo e Direito Penal. Grupo de Professores de Direito e Processo Penal Jorge de Figueiredo Dias. I Encontro Nova-Direito - Lisboa 2012*, Coimbra, Almedina, 2014, pp. 59-96; - «Crimes Ambientais e Responsabilidade Penal das Pessoas Colectivas: O Caso Português», *Lusíada Direito*, n.ºs 1/2, 2010, Porto, Lusíada, pp. 43-55.