

## COMENTÁRIOS À LEI-QUADRO DAS CONTRA-ORDENAÇÕES AMBIENTAIS

NUNO SALAZAR CASANOVA  
CLAUDIO MONTEIRO  
Advogados (\*)

### 1 · INTRODUÇÃO

O direito contra-ordenacional, das contra-ordenações ou também denominado por direito de mera ordenação social, nasceu em Portugal, inspirado no modelo alemão das *ordnungswidrigkeiten*, por via do Decreto-Lei n.º 232/79, de 24 de Julho, face à «necessidade de dispor de um ordenamento sancionatório alternativo e diferente do direito criminal», lacuna essa que teria «frequentemente impedido o legislador ou o executivo de lançar mão de uma gama diferenciada de sanções ajustada à natureza e gravidade dos ilícitos a reprimir ou prevenir» (preâmbulo).

O referido diploma foi imediatamente desprovido de qualquer eficácia<sup>1</sup> e apenas três anos mais tarde,

ao abrigo da faculdade conferida pela Lei de autorização legislativa n.º 24/82, de 23 de Agosto (art. 3.º), foi re-instituído, pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, o ilícito de mera ordenação social e o respectivo processo, comumente designado por Regime Geral das Contra-Ordenações («RGCO»)<sup>2</sup>.

O RGCO, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, actualmente em vigor, foi entretanto alterado pelo Decreto-Lei n.º 356/89, de 17 de Outubro e pelo Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de Setembro. O diploma de 1989, para além da actualização dos montantes máximos das coimas aplicadas a pessoas colectivas, limitou-se a alterações de pormenor. Já o Decreto-Lei n.º 244/95 procedeu a uma alteração substancial do RGCO<sup>3</sup>. Entre as diversas modificações introduzidas, destacam-se as regras sobre atenuação especial da coima em caso de erro não censurável, tentativa e cumplicidade; o aumento substancial do montante máximos das coimas bem como a possibilidade de elevação deste limite no caso de benefício económico calculável superior; a alteração das regras de concurso de contra-ordenações; a revisão do regime das sanções acessórias e respectivos pressupostos; a introdução de normas

(\*) Da Área do Contencioso e Direito Público da Uría Menéndez (Lisboa).

1 O Decreto-Lei n.º 232/79, de 24 de Julho, que previa a equiparação a contra-ordenações das contravenções ou transgressões a que fossem aplicadas sanções pecuniárias (art. 1.º, n.º 3), foi desprovido de eficácia pelo Decreto-Lei 411-A/79, de 1 de Outubro, quer por falta de «prévia readaptação das entidades intervenientes, com exacta identificação dos problemas que teriam de ser enfrentados, e que deveriam estar resolvidos, quando o novo ordenamento entrasse em vigor», quer por «dúvidas sobre a sua constitucionalidade» (preâmbulo), concretamente sobre a sua constitucionalidade orgânica.

2 Apesar de não estar ainda em vigor a primeira revisão constitucional, que reconheceu expressamente o regime geral dos ilícitos de mera ordenação social como matéria da competência relativa da Assembleia da República - art. 168.º, n.º 1, al. d), o Governo legislou, para obstar a dúvidas sobre a constitucionalidade orgânica, sob a referida autorização legislativa.

3 Aproximando o regime contra-ordenacional ao direito penal substantivo e adjectivo. FIGUEIREDO DIAS chega a apelar a reformulação do diploma como uma autêntica «contra-revolução contra-ordenacional» (Direito Penal, Tomo I, Coimbra Editora, pág. 148).

sobre a suspensão e interrupção da prescrição do procedimento; a redução dos prazos de prescrição da coima; a explicitação dos direitos de audiência e defesa do arguido; o reforço do dever de fundamentação da decisão judicial; o alargamento substancial do prazo de interposição de recurso de impugnação judicial; a proibição da *reformatio in pejus* e a substituição da coima por prestação de trabalho a favor da comunidade.

As profundas alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 244/95 eram, com efeito, justificáveis face ao alargamento exponencial do espaço de intervenção do direito das contra-ordenações. Já então se registava «um crescente movimento de neopunição, com o alargamento notável das áreas de actividade que agora são objecto de ilícito de mera ordenação social e, do mesmo passo, com a fixação de coimas de montantes muito elevados e a cominação de sanções acessórias especialmente severas». Compreensivelmente —constava do preâmbulo daquele diploma— «não pode o direito de mera ordenação social continuar a ser olhado como um direito de bagatelas penais».

Se é certo que já em 1995 o direito das contra-ordenações se havia alastrado a diversas áreas, actualmente não há sector de actividade que escape aos tentáculos deste direito jovem ou entidade administrativa que não esteja munida do seu próprio arsenal contra-ordenacional.

Na verdade, os ilícitos de mera ordenação social propagaram-se como uma epidemia por diversos diplomas legais, nas mais distintas áreas de actividade. E a inclusão de ilícitos contra-ordenacionais não se limitou a aspectos pontuais dos distintos regimes jurídicos mas, pelo contrário, atingiu os diplomas essenciais dos diversos sectores de actividade e ramos de direito. Para tanto, basta ver as contra-ordenações previstas, por exemplo, no Código da Propriedade Industrial (secção III do Capítulo II do Título III), no Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (Título XI), no Código dos Valores Mobiliários (Título VI), no Regime Jurídico das Urbanizações e Edificações (Subsecção II da Secção V do Capítulo III), ou no Regime Jurídico da Concorrência (Capítulo IV).

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 do que o penal mas com coimas e sanções acessórias por vezes bem mais pesadas - algumas das coimas vão até 2.500.000,00 e, no caso do Regime Jurídico da

Concorrência, até 10% do volume de negócios anual da empresa arguida (art. 43.º)<sup>4</sup>.

O domínio ambiental também não escapou, obviamente, à ingerência contra-ordenacional. A Lei de Bases do Ambiente, aprovada pela Lei n.º 11/87, de 7 de Abril, estabelece, para além dos crimes previstos e punidos no Código Penal ou em legislação complementar, que as restantes infracções àquele diploma são consideradas contra-ordenações puníveis com coima, em termos a definir por legislação complementar.

Porém, a quantidade de legislação específica ambiental em que são expressamente previstas contra-ordenações é verdadeiramente assustadora. Veja-se, por exemplo, os seguintes diplomas, todos em vigor:

- Decreto-Lei n.º 196/89, de 14 de Junho (reserva agrícola nacional) - art. 36.º;
- Decreto-Lei n.º 8/90, de 4 de Janeiro (biodegradabilidade dos detergentes) - art. 6.º;
- Decreto-Lei n.º 47/90, de 9 de Fevereiro (uso e comercialização de diversas substâncias e preparações perigosas) - art. 4.º;
- Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de Março (reserva ecológica nacional) - art. 12.º;
- Decreto-Lei n.º 19/93, de 23 de Janeiro (Rede Nacional de Áreas Protegidas) - art. 22.º;
- Decreto-Lei n.º 207/94, de 6 de Agosto (sistemas de distribuição pública e predial de água) - art. 28.º;
- Decreto-Lei n.º 82/95, de 22 de Abril (embalagem e rotulagem das substâncias perigosas) - art. 11.º;
- Decreto-Lei n.º 296/95, de 17 de Novembro (transferência de resíduos) - art. 8.º;
- Decreto-Lei n.º 138/96, de 14 de Agosto (transporte de resíduos) - art. 20.º;

<sup>4</sup> «Ninguém pretenderá, por certo, que uma coima de 40.000 euros, só por esse facto, i.e., por ter o «nome» de coima, constitua uma invasão menos gravosa na esfera jurídica do particular que uma pena de multa de 1.000 euros. (...) Pensar o contrário significaria, além do mais, abrir a porta a uma fácil e incontrolável «burla de etiquetas», capaz de comprometer, em larga medida, o conteúdo garantístico implicado no próprio modelo do «direito penal da culpa» (ALMEIDA COSTA: «A propósito do novo Código do Trabalho: bem jurídico e pluralidade de infracções no âmbito das contra-ordenações relativas ao «trabalho suplementar», in Liber Discipulorum para Jorge de Figueiredo Dias, Coimbra Editora, pág. 1042-1044).

- Decreto-Lei n.º 153/96, de 30 de Agosto (radiações ionizantes ou contaminação radioactiva) - art. 8.º;
- Decreto-Lei n.º 152/97, de 19 de Junho (águas residuais) - art. 14.º;
- Decreto-Lei n.º 235/97, de 3 de Setembro (protecção de águas contra a poluição) - art. 10.º;
- Decreto-Lei n.º 366-A/97, de 20 de Dezembro (resíduos de embalagens) - art. 11.º;
- Decreto-Lei n.º 236/98, de 7 de Março (protecção do meio aquático e qualidade da água) - art. 77.º;
- Decreto-Lei 140/99, de 24 de Abril (biodiversidade) - art. 22.º;
- Decreto-Lei n.º 69/2000 (regime jurídico da avaliação do impacte ambiental) - art. 37.º;
- Decreto-Lei n.º 164/2001, de 23 de Maio (acidentes graves que envolvem substâncias perigosas) - art. 40.º;
- Decreto-Lei n.º 152/2002, de 23 de Maio (deposição de resíduos em aterros) - art. 45.º;
- Decreto-Lei n.º 69/2003, de 10 de Abril (exercício da actividade industrial) - art. 21.º;
- Decreto-Lei n.º 72/2003, de 10 de Abril (libertação no ambiente de organismos geneticamente modificados) - 35.º;
- Decreto-Lei n.º 78/2004, de 3 de Abril (emissões de poluentes para a atmosfera) - art. 34.º;
- Decreto-Lei n.º 180/2004, de 27 de Julho (poluição causada pelos navios) - art. 25.º;
- Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro (lei da água) - art. 97.º;
- Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de Setembro (regime geral da gestão de resíduos) - art. 67.º;
- Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17 de Janeiro (Regulamento Geral do Ruído) - art. 28.º

Não obstante a proliferação excessiva de ilícitos contra-ordenacionais, certo é que não existe ainda verdadeiramente uma dogmática própria deste direito. Por um lado, o RGCO é muito incipiente, limitando-se a remeter subsidiariamente o regime substantivo das contra-ordenações para o Código Penal e o adjectivo para o Código de Processo Penal; por outro, este diploma nunca conseguiu

reflectir coerentemente a natureza híbrida que lhe é reconhecida, nomeadamente a natureza de procedimento administrativo até à fase judicial, com a aplicação dos preceitos correlativos do Código de Procedimento Administrativo.

Por outro lado, o legislador nem sempre procedeu à distinção clara entre medidas de protecção da legalidade, destinadas a satisfazer os interesses materiais tutelados pelas normas subjacentes (na tradição da medidas policiais de carácter repressivo), das sanções administrativas de carácter pecuniário cuja verificação dá lugar à aplicação de uma coima. No primeiro caso, estamos no domínio da ilegalidade, em que se visa sobretudo reintegrar a realidade física ilegalmente alterada. No segundo, estamos no domínio da ilicitude, limitando-se as sanções a exprimir a censura do ordenamento jurídico a práticas potencialmente lesivas da legalidade e, como tal, dependentes do requisito da culpa. «De certa forma esta confusão tem sido alimentada pelo próprio legislador, que ao não estabelecer pressupostos materiais claramente diferenciados para a prática destes actos permite que a sua identificação se faça por referência a um conceito genérico de infracção»<sup>5</sup>.

Também em parte fruto deste tratamento indistinto, o legislador ainda não logrou autonomizar o direito das contra-ordenações como um verdadeiro ramo do direito, harmonizando convenientemente os princípios de direito administrativo e penal subjacentes. Resultado da confusão sistémica foi, por exemplo, o recente Regime Jurídico da Concorrência, que estabelece que os procedimentos sancionatórios aí previstos respeitam o princípio da audiência dos interessados, o princípio do contraditório e demais princípios gerais aplicáveis ao procedimento administrativo e à actuação administrativa constantes do Código do Procedimento Administrativo<sup>6</sup>.

Acresce ainda que não existe nem um regime substantivo nem uma tramitação comuns aos diversos ilícitos contra-ordenacionais, ou pelo menos comungando de um núcleo suficientemente denso

5 CLÁUDIO MONTEIRO: O Embargo e a Demolição de Obras no Direito do Urbanismo, FDL, 1995, págs. 40-48.

6 O recurso aos princípios de direito administrativo parece, no direito das contra-ordenações, uma fatalidade, ainda que se aponte o «risco de um bloqueio completo da actividade sancionatória da administração por cruzamento de regimes e garantias jurídicas» (FREDERICO DA COSTA PINTO: «Acesso de Particulares a Processos de Contra-Ordenação Arquivados», in Estudos de Homenagem à Professora Doutora Isabel de Magalhães Collaço, Vol. II, Almedina, pág. 610).

para se autonomizar como um autêntico regime geral. Alguns sectores inclusivamente estabelecem derrogações ao regime substantivo e adjectivo do RGCO de tal modo substanciais que a remissão subsidiária para aquele diploma perde grande parte do sentido. É o caso do Código dos Valores Mobiliários ou do Código do Trabalho.

É neste contexto que surge a Lei n.º 50/2006, de 29 de Agosto<sup>7</sup> (Lei-Quadro das contra-ordenações ambientais), supostamente pretendendo «disciplinar de uma forma sistemática as várias matérias que obrigatoriamente um regime deste âmbito tem de abarcar, enquadradas por princípios sólidos e doutrinalmente aceites, bem como apresentar uma tramitação para os processos de contra-ordenação ambiental adaptada à sua especificidade»<sup>8</sup>.

A Lei-Quadro das contra-ordenações ambientais («LQCA») divide-se em cinco partes, a primeira intitulada «da contra-ordenação e da coima», a segunda «do processo de contra-ordenação», a terceira «cadastro nacional», a quarta «fundo de intervenção ambiental» e a quinta «disposições finais». Vamos debruçar-nos essencialmente sobre primeira e segunda partes, respeitando a ordem lógica adoptada pelo diploma: a primeira relativa ao regime substantivo e a segunda relativa ao regime adjectivo das contra-ordenações ambientais.

## 2 · REGIME SUBSTANTIVO DAS CONTRA-ORDENAÇÕES AMBIENTAIS

A Parte I da LQCA estabelece o regime substantivo das contra-ordenações ambientais. O artigo 1.º circunscreve o âmbito da LQCA a «todo o facto ilícito e censurável que preencha um tipo legal correspondente à violação de disposições legais e regulamentares relativas ao ambiente que consagrem direitos ou imponham deveres, para o qual se comine uma coima», considerando-se «como legislação e regulamentação ambiental toda a que diga respeito às componentes ambientais naturais e humanas tal como enumeradas na Lei de Bases do Ambiente».

Neste artigo consagra-se não só o princípio da legalidade e, conseqüentemente, o da tipicidade (*nullum crimen sine lege* e *nulla poena sine lege*), mas também

o princípio da culpabilidade (*nullum crimen sine culpa*), ambos também presentes no art. 1.º do RGCO.

Recorde-se que na redacção originária do art. 1.º do RGCO previa-se a possibilidade de a lei determinar casos em que uma contra-ordenação podia ser imputada independentemente do carácter censurável do facto, o que veio a ser afastado pelo Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de Setembro. Assim, são aplicáveis os preceitos do Código Penal relativos à exclusão da ilicitude ou da culpa (v.g. art. 31.º a 39.º) que não forem contrariados pelas normas próprias da Lei-Quadro.

A definição de legislação e regulamentação ambiental por remissão às componentes ambientais naturais e humanas tal como enumeradas na Lei de Bases do Ambiente<sup>9</sup>, são componentes ambientais naturais o ar, a luz, a água, o solo vivo e o subsolo, a flora e a fauna (art. 6.º) e componentes ambientais humanos a paisagem, o património natural e construído e a poluição (art. 17.º). Porém, muitos diplomas visam essencialmente fins de ordem económica e regulatória mas respeitam simultaneamente a componentes ambientais naturais e humanos. As soluções radicalmente distintas da LQCA relativamente ao RGCO (*vide*, v.g. a derrogação da proibição da *reformatio in pejus*) importam uma análise da *ratio* predominante e subjacente aos tipos contra-ordenacionais, o que é indesejável e atentatório da segurança jurídica.

Por exemplo, não se pode descartar a hipótese de entidades administrativas tramitarem processos por ilícitos contra-ordenações sob o regime da Lei-Quadro das contra-ordenações ambientais e, em subsequente recurso de impugnação judicial, o tribunal competente concluir que tais ilícitos deveriam tramitar sob o RGCO, e vice-versa, com a consequente nulidade de todo o processado. O problema é minimizado pela necessidade de publicar um diploma «que, alterando a legislação vigente sobre matéria ambiental, proceda à classificação das contra-ordenações aí tipificadas» (artigo 77.º da LQCA). O Regulamento Geral do Ruído, instituído pelo Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17 de Janeiro, já procede à classificação das contra-ordenações nos termos da LQCA, i.e., em leves, graves ou muito graves.

<sup>7</sup> Publicada na I série do Diário da República, n.º 166, págs. 6264 a 6274.

<sup>8</sup> Ponto 5 da exposição de motivos constante da respectiva proposta de lei, n.º 20/X.

<sup>9</sup> Lei n.º 11/87, de 7 de Abril, publicada na I série do Diário da República, n.º 81, págs. 1386 a 1397.

O artigo 2.º da LQCA estabelece a aplicação subsidiária do RGCO. No que toca ao regime substantivo das contra-ordenações ambientais e à fase administrativa do processo, a LQCA é até bem mais detalhada do que o RGCO. Assim, a aplicação directa dos preceitos do RGCO cingir-se-á, quase exclusivamente, à fase judicial do processo. No entanto, como tem vindo a demonstrar a prática, necessária será sempre a aplicação das normas do Código de Processo Penal, do Código Penal, do Código de Processo Civil e do Código do Procedimento Administrativo. A opção duvidosa de sobrepor diplomas com remissões sucessivas levará ao absurdo de serem aplicados, em processos por contra-ordenações ambientais, preceitos do Código de Processo Civil, por remissão do art. 4.º (e outros) do Código de Processo Penal, por sua vez aplicável por remissão do art. 13.º, n.º 7 do Decreto-Lei n.º 17/91, de 10 de Janeiro<sup>10</sup>, aplicável por remissão do art. 66.º do RGCO, por sua vez ainda aplicável por remissão do art. 2.º da LQCA. Acresce também que a remissão genérica para o RGCO não soluciona a sentida carência pela aplicação dos preceitos do Código do Procedimento Administrativo. De facto, as normas do Código Penal e do Código de Processo Penal não parecem, muitas das vezes, ajustar-se cabalmente à natureza particular do direito contra-ordenacional, no qual a entidade administrativa acumula as funções de instrutor, acusador e julgador.

O artigo 3.º, que consagra a outra vertente do princípio da legalidade – o princípio da não retroactividade da lei sancionatória (previsto, para o direito penal, no art. 1.º do Código Penal e art. 29.º, 1.º e 3.º da Constituição), não traz nada de novo ao RGCO, que dispõe de norma precisamente igual.

O mesmo se diga dos artigos 4.º, 5.º, 6.º e 7.º da LQCA, relativos à aplicação no tempo e no espaço e ao momento e lugar da prática do facto (respectivamente arts. 3.º, 4.º, 5.º e 6.º do RGCO), que apenas servem para conferir aquela Lei-Quadro uma aparência de suficiência sistemática.

No entanto, ao contrário do que estabelece o art. 3.º do RGCO, o artigo 4.º da LQCA não aplica a lei posterior mais favorável ao arguido condenado por decisão definitiva e transitada em julgado, mas não executada. Esta solução, embora mais consentânea

com o disposto no art. 2.º, n.º 4 do Código Penal, não parece justificar-se em sede de direito contra-ordenacional. Porém, nos casos em que a lei nova deixar de sancionar o facto, deve sempre aplicar-se o disposto no n.º 2 do art. 2.º do Código Penal, cessando a execução.

O artigo 8.º consubstancia a primeira das grandes alterações substanciais preconizadas pela LQCA. O RGCO estabelece, no seu art. 7.º, que as pessoas colectivas ou equiparadas são responsáveis pelas contra-ordenações praticadas pelos seus órgãos no exercício das suas funções. Com efeito, os órgãos das pessoas colectivas são os centros institucionalizados de vontade das pessoas colectivas, não vigorando, em direito contra-ordenacional, o princípio penal da individualidade da responsabilidade criminal (art. 11.º do Código Penal e art. 30.º, n.º 3 da Constituição). Mas a LQCA – à semelhança do disposto no art. 47.º, n.º 2 do Regime Jurídico da Concorrência e no art. 401.º, n.º 2, do Código dos Valores Mobiliários – vem estender a responsabilidade das pessoas colectivas pelas contra-ordenações praticadas, em seu nome, pelos titulares dos seus órgãos sociais, mandatários, representantes ou trabalhadores, no exercício das suas funções, ainda que *sem poderes de representação*.

O regime da responsabilidade pela prática de contra-ordenações adoptado pela LQCA é, por conjugação do art. 8.º e 11.º, o seguinte: quando a infracção é praticada pelos órgãos sociais, nomeadamente através de deliberação da assembleia geral, da gerência ou do conselho de administração, ou quando é praticada, em nome da pessoa colectiva, por uma pessoa singular com poderes de representação, o agente é, nos termos gerais do RGCO, a pessoa colectiva. No entanto, as pessoas singulares respondem solidariamente pelo pagamento da coima nos termos do artigo 11.º. Quando a infracção é praticada por trabalhador ou mandatário, sem poderes de representação, no exercício das suas funções e em nome da pessoa colectiva, a responsabilidade pela contra-ordenação também é da pessoa colectiva ou equiparada, mas a pessoa singular já não responde solidariamente pelo pagamento da coima. Contudo, se – nos termos do disposto no artigo 8.º, n.º 4 – a pessoa colectiva provar que cumpriu todos os deveres de que era destinatária, não logrando, apesar disso, impedir a prática da infracção por parte dos seus trabalhadores ou mandatários sem poderes de representação, a responsabilidade pela contra-ordenação caberá exclusivamente a estes. Com efeito, têm-se entendido que a respon-

<sup>10</sup> Diploma que regula o processamento e julgamento das contravenções e transgressões.

sabilidade das pessoas colectivas fica excluída se se demonstrar que o agente actuou contra ordens ou instruções expressas<sup>11</sup> ou que actuou exclusivamente no seu próprio interesse<sup>12</sup>.

Apenas por lapso se pode entender a referência, no artigo 8.º, n.º 4 da LQCA, ao «número anterior», uma vez que aquele preceito pretendia, por certo, referir-se ao n.º 2 do mesmo artigo.

Já o n.º 3 do artigo 8.º é manifestamente *excessivo e perigoso*, ao estabelecer que «os titulares do órgão de administração das pessoas colectivas e entidades equiparadas, bem como os responsáveis pela direcção ou fiscalização de áreas de actividade em que seja praticada alguma contra-ordenação, incorrem na sanção prevista para o autor, especialmente atenuada, quando, conhecendo ou devendo conhecer a prática da infracção, não adoptem as medidas adequadas para lhe pôr termo imediatamente, a não ser que sanção mais grave lhes caiba por força de outra disposição legal».

Este preceito não é totalmente inovador. O Regime Jurídico das Instituições de Crédito e das Sociedades Financeiras, por exemplo, já previa que os titulares dos órgãos de administração das pessoas colectivas, ainda que irregularmente constituídas e das associações sem personalidade jurídica, que, podendo fazê-lo, não se tenham oposto à prática da infracção, respondem individual e subsidiariamente pelo pagamento da coima e das custas em que aquelas sejam condenadas (art. 226.º, n.º 2 do RJCSF).

Sucede que esta norma vai ainda mais longe, não só porque abrange os responsáveis pela direcção ou fiscalização de áreas de actividade, mas também porque, tal como o Regime Jurídico da Concorrência ou Código dos Valores Mobiliários, dispensa o conhecimento efectivo da prática da infracção, contentando-se com um dúbio «dever de conhecimento».

E não basta, para afastar a sua responsabilidade individual, que os titulares dos órgãos de administração ou responsáveis pela direcção ou fiscalização de áreas de actividade se oponham à prática da infracção, devendo, pelo contrário, adoptar medi-

das adequadas a pôr termo à infracção. Isto implica —claro está— que a adopção das referidas medidas esteja ao alcance dos seus poderes funcionais. No caso de órgão colegial de administração, tal dever ficará cumprido com o voto contra a deliberação ilícita ou com a proposta de medida adequada, ainda que não aprovada. Em virtude desta norma, as actas dos órgãos de administração adquirem redobrada importância.

Mas este preceito é perigoso fundamentalmente por dispensar o efectivo conhecimento da prática da infracção. Facilmente as entidades administrativas constituirão como arguidos e condenarão, de forma burocrática e automática, todos os titulares da administração da pessoa colectiva bem como todos os responsáveis pela área em causa, com o pretexto de que ainda que não conhecessem a existência da prática da infracção, deveriam conhecê-la.

São célebres os chavões usados à exaustão para, por exemplo, imputar o tipo subjectivo a título de negligência: «os factos provados não permitem concluir que a infracção tenha sido praticada com dolo, mas subsiste a negligência, porquanto o(a) arguido(a) não procedeu com o cuidado a que estava obrigado». Do mesmo modo, já se adivinham contra-ordenações contra pessoas singulares, porquanto «os factos provados não permitem concluir que o arguido conhecia a prática da infracção, mas deveria conhecê-la caso tivesse procedido com o cuidado a que estava obrigado».

Como já se viu, são inúmeros os diplomas que prevêem contra-ordenações no domínio ambiental. E a atenuação especial da coima não impede que, facilmente, um trabalhador da empresa seja envolvido num processo contra-ordenacional. Nos termos do artigo 23.º da LQCA o montante máximo da coima pode alcançar 5.000.000,00 ou se, especialmente atenuada em virtude do disposto no artigo 8.º, n.º 3, importa um montante máximo de 2.500.000,00.

A referência legal a um dever de conhecimento é tudo menos inequívoca. Se é compreensível que se imponha, sobre os titulares dos órgãos de administração, um especial dever jurídico de se oporem e porem termo a infracções praticadas pela pessoa colectiva, já não se pode aceitar, sem mais, que isso implique a imposição de um outro e prévio dever jurídico, com carácter genérico - o conhecimento da infracção (por regra um dolo específico). O conteúdo deste dever de conhecimento é, na verdade, imperscrutável e nem se afigura razoável consagrar, para os titulares dos órgãos de administração, um

<sup>11</sup> Alguns diplomas dispõem expressamente neste sentido. Vide, v.g., o art. 6.º do Regime Geral das Infracções Tributárias.

<sup>12</sup> Cfr. Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República n.º 10/94, de 07-07-1994, publicado na II Série do Diário da República, de 28-04-1995, pág. 4576.

dever geral de fiscalização ou vigilância sob pena de responsabilidade contra-ordenacional<sup>13</sup>. Nesta óptica, a omissão no conhecimento da infracção não é juridicamente atendível porquanto não se lhe opõe uma exigência jurídica, uma norma que imponha um dever de agir<sup>14</sup>. Em suma, a responsabilização nos termos do n.º 3 do artigo 8.º da LQCA, ainda que contra a letra do preceito, pressupõe apenas um dolo específico, admitindo-se, contudo, a suficiência do dolo eventual.

O artigo 9.º apenas tem como útil a consagração geral da punição a título de negligência, em derrogação do n.º 1 do art. 8.º do RGCO.

O artigo 10.º estabelece a punibilidade da tentativa «nas contra-ordenações classificadas de graves e muito graves, sendo os limites mínimos e máximos da respectiva coima reduzidos a metade» (consequência da atenuação especial nos termos do art. 18.º do RGCO). A punibilidade da tentativa está prevista no art. 13.º do RGCO. Note-se, contudo, que nos termos gerais da doutrina penal, não é admissível a punição por tentativa nos crimes (contra-ordenações) de perigo, bem como não é punida a conduta negligente nem pode haver lugar à responsabilidade prevista no artigo 8.º, n.º 3, que pressupõe a consumação. São igualmente aplicáveis os artigos 12.º, 14.º e 15.º do RGCO.

O artigo 11.º pretendia responsabilizar, pelo pagamento da coima, as pessoas singulares que praticaram a infracção em nome da pessoa colectiva. Nestes casos, não existem dois agentes, mas duas ou

mais pessoas responsáveis pelo pagamento. Porém, a redacção do artigo 11.º carece de uma interpretação correctiva. Uma interpretação literal do artigo 11.º redundaria na responsabilização de todos os sócios, gerentes ou administradores por actos praticados por qualquer pessoa singular, de acordo com o artigo 8.º, n.º 1, em representação da pessoa colectiva, o que seria a todos os níveis inadmissível e atentatório do princípio da legalidade e culpabilidade previstos nos arts. 1.º e 2.º da LQCA. Este preceito, e nomeadamente a referência aos «respectivos» sócios, gerentes ou administradores, deve ser interpretado como prevendo a responsabilidade solidária, pelo pagamento da coima aplicada à pessoa colectiva, do agente individual que tenha agido, culposamente, em seu nome e representação.

Quer este artigo 11.º, quer o n.º 3 do artigo 8.º, são herdeiros de uma técnica legislativa que, a pretexto de uma distinção entre «responsabilidade pela contra-ordenação» e «responsabilidade pelo pagamento da coima», pretendem contornar a exigência basilar do princípio da culpa, assim ferindo aqueles preceitos de inconstitucionalidade. Como aponta ALMEIDA COSTA a propósito da responsabilidade do contratante por contra-ordenações laborais praticadas pelo sub-contratante, «depara-se com uma disciplina que, não só ofende a máxima da intransmissibilidade da responsabilidade e, portanto, o princípio da culpa, mas também acaba por conferir à assinalada coima o carácter de uma «dívida civil», cujo cumprimento importa garantir de qualquer forma, se necessário à custa de pessoa diversa do concreto infractor. Ao arrepio dos princípios gerais, a «moda» da responsabilidade solidária pela liquidação de penas ou coimas de natureza pecuniária institui-se, de resto, na nossa ordem jurídica, como manifestação inofismável do prevalente objectivo do Estado em arrecadar o respectivo montante e, assim, de um exclusivo interesse económico, que perverte a específica teleologia de todo o direito sancionatório e só pode contribuir para o desprestígio das instituições e da lei»<sup>15</sup>.

Sem prejuízo do incontornável requisito da culpabilidade, em face da redacção do artigo 11.º, os agentes individuais respondem pela coima aplicada à pessoa colectiva, que por sua vez é determinada

<sup>13</sup> Esta questão pode colocar-se, com mais acuidade, no que toca aos responsáveis pela direcção ou fiscalização de áreas de actividade em que seja praticada alguma contra-ordenação. No entanto, é importante não confundir os deveres funcionais laborais com verdadeiros deveres jurídicos para efeitos de responsabilidade contra-ordenacional.

<sup>14</sup> Mesmo nos casos excepcionais em que são consagrados deveres de vigilância, o que não nos parece ser ou poder ser a intenção da LQCA, subsiste sempre o princípio da confiança. O critério fundamental de delimitação de eventual negligência no cumprimento do dever de vigilância «é hoje reconhecidamente constituído pelo chamado princípio da confiança» (JORGE DE FIGUEIREDO DIAS: *Temas Básicos da Doutrina Penal*, Coimbra Editora, pág. 364). Determina este princípio que «relativamente a comportamentos arriscados que provenham de outras pessoas, valerá a regra oposta: em geral, não se torna necessário que se tome em conta se o risco é previsível, pois as outras pessoas são também seres responsáveis. Se se comportam descuidadamente, tal só poderá afectar, antes de tudo, a sua própria responsabilidade. Dito por outras palavras: como regra geral não se responde pela falta de cuidado alheio, antes o direito autoriza que se confie em que outros cumprirão os deveres de cuidado» (idem, pág. 365).

<sup>15</sup> «A propósito do novo Código do Trabalho: bem jurídico e pluralidade de infracções no âmbito das contra-ordenações relativas ao «trabalho suplementar», in *Liber Discipulorum* para Jorge de Figueiredo Dias, Coimbra Editora, pág. 1042-1044.

nos termos das alíneas b) do artigo 22.º (montantes previstos para as pessoas colectivas). De acordo com uma interpretação sistemática, e atendendo ao princípio da proporcionalidade<sup>16</sup>, deve pelo menos entender-se que a responsabilidade solidária do agente individual está circunscrita aos montantes máximos previstos nas alíneas a) do artigo 22.º.

Os artigos 12.º (erro sobre a ilicitude), 13.º (inimputabilidade em razão da idade) e 14.º (inimputabilidade em razão de anomalia psíquica) da LQCA correspondem *ipsis verbis* ao disposto no art. 9.º, 10.º e 11.º do RGCO.

Também o artigo 15.º (autoria), 16.º (culpabilidade) e 17.º (comparticipação) da LQCA eram dispensáveis, por idênticos aos arts. 26.º e 27.º do Código Penal e 16.º do RGCO, respectivamente.

O artigo 18.º da LQCA estabelece o direito de acesso do pessoal das autoridades administrativas no exercício das funções inspectivas, de fiscalização ou vigilância. Nos termos do disposto no art. 41.º, n.º 2 do RGCO, nos processos de aplicação da coima e das sanções acessórias, as autoridades administrativas gozam dos mesmos direitos e estão sujeitas aos mesmos deveres das entidades competentes para o processo criminal. Assim, são métodos proibidos de prova desde logo os previstos no art. 126.º do CPP. Mas o RGCO determina também que não é permitida a prisão preventiva, a intromissão na correspondência ou nos meios de telecomunicação nem a utilização de provas que impliquem a violação do segredo profissional (art. 42.º do RGCO). Por outro lado, as provas que colidam com a reserva da vida privada, bem como os exames corporais e a prova de sangue, só serão admissíveis mediante o consentimento de quem de direito. Deste modo, e como princípio, não é possível proceder a exames de pessoas e lugares de acesso reservado (art. 171.º do CPP), bem como revistas e buscas (art. 174.º do CPP). As apreensões (art. 178.º do CPP) estão previstas no art. 48.º-A do RGCO. Em parcial derrogação do art. 42.º do RGCO, a LQCA permite «a entrada livre nos estabelecimentos e locais onde se exerçam as actividades a inspeccionar» (artigo 18.º, n.º 1) bem como os responsáveis pelos espaços referidos «são obrigados a facultar a entrada e a permanência às autoridades referidas no número anterior e a apresentar-lhes a documentação, livros, registos e quaisquer outros elementos que lhes forem exigidos,

bem como a prestar-lhes as informações que forem solicitadas» (artigo 18.º, n.º 2). Está, no entanto, excluída a entrada em casa habitada (art. 177.º, n.º 1 do CPP), em escritório de advogado —mesmo que funcione dentro do estabelecimento (no caso de *in-house lawyers*)— (art. 177.º, n.º 3 do CPP), de consultório médico (art. 177.º, n.º 4) e em estabelecimento bancário (art. 181.º do CPP e art. 78.º do RJICSF). Por outro lado, a obrigação de facultar documentos e prestar informações não abrange correspondência (42.º do RGCO e 179.º do CPP), documentos abrangidos pelo segredo profissional ou segredo profissional médico (art. 180.º, n.º 2), pelo segredo bancário (art. 78.º do RJICSF), segredo de funcionário ou segredo de Estado (art. 182.º do CPP, art. 316.º e 383.º do CP).

Nos termos do artigo 19.º, «as autoridades administrativas no exercício dos seus poderes de vigilância, fiscalização ou inspecção podem determinar, dentro da sua área de actuação geográfica, o embargo de quaisquer construções em áreas de ocupação proibida ou condicionada em zonas de protecção estabelecidas por lei ou em contravenção à lei, aos regulamentos ou às condições de licenciamento ou autorização». O RJUE estabelece, no arts. 102.º a 104.º, o regime dos embargos de obras de urbanização, edificação, de demolição ou remodelação de terrenos. A faculdade das autoridades administrativas competentes em matéria ambiental podem determinar o embargo de construções levantaria problemas relativamente ao momento da caducidade do embargo. É que o embargo apenas caduca quando for proferida uma decisão que defina a situação jurídica da obra com carácter definitivo ou no termo do prazo fixado para o efeito (art. 104.º, n.º 1), decisão que cabe, por regra, às Câmaras Municipais. A inclusão deste preceito na Lei-Quadro das contra-ordenações ambientais é resultado da confusão entre as medidas de tutela da legalidade e os ilícitos de mera ordenação social. O embargo visa fundamentalmente reintegrar a legalidade e distingue-se, na sua natureza e pressupostos, das sanções contra-ordenacionais. E, sob pena de ingerência nas competências das autarquias locais, ter-se-á de entender que esta faculdade se resume às construções em violação das leis e regulamentos de natureza ambiental.

Porque o embargo se inclui nas medidas de tutela da legalidade, o artigo 19.º da LQCA tem natureza puramente administrativa. Aliás, não faz sentido que os princípios que norteiam a actuação das autoridades administrativas no âmbito deste e outros poderes análogos se faça de acordo com os critérios

<sup>16</sup> Ínsito no art. 18.º, n.º 2, da Constituição.

de escolha e determinação da medida da pena (arts. 70.º e 71.º do CP), mas antes de acordo com os princípios gerais do procedimento administrativo, nomeadamente da igualdade, proporcionalidade e da boa fé, conforme disposto no arts. 3.º e ss. do CPA.

O artigo 20.º da LQCA refere-se à determinação da medida da sanção. O RGCO estabelece que a determinação da medida da coima se faz em função da gravidade da contra-ordenação, da culpa, da situação económica do agente e do benefício económico que este retirou da prática da contra-ordenação (artigo 18.º, n.º 1). A LQCA adoptou sensivelmente os mesmos critérios gerais, atendendo ainda à conduta anterior e posterior do agente (cfr. al. e) do n.º 2 do art. 71.º do CP) e às exigências de prevenção (cfr. n.º 1 do art. 71.º do CP). A LQCA considera ainda atendíveis a coacção, a falsificação, as falsas declarações, simulação ou outro meio fraudulento utilizado pelo agente, bem como a existência de actos de ocultação ou dissimulação tendentes a dificultar a descoberta da infracção.

A consideração destas circunstâncias obriga a um dever de fundamentação específico, sob pena de nulidade da decisão (por equiparação à nulidade da sentença por falta de fundamentação)<sup>17</sup>.

De acordo com o artigo 21.º da LQCA, as contra-ordenações são classificadas – à semelhança do que sucede com, v.g., o Código da Estrada ou do Código do Trabalho - em leves, graves e muito graves. Compreende-se a solução adoptada, no sentido de obviar à necessidade de alterar todos os diplomas específicos que prevêm contra-ordenações no domínio ambiental sempre que se queira proceder à actualização dos montantes das coimas. Nos termos do disposto no artigo 72.º da LQCA, os montantes mínimos e máximos das coimas são actualizados anualmente por Decreto-Lei, não podendo o valor da actualização ultrapassar o valor da inflação verificado no ano anterior. Uma vez que as contra-ordenações em matéria ambiental actualmente existentes não se encontram classificadas como leves, graves ou muito graves, será necessário, nos termos do disposto no artigo 77.º da LQCA, publicar um diploma que proceda à classificação daquelas contra-ordenações, momento até ao qual não são aplicáveis as disposições da LQCA.

<sup>17</sup> Vide, v.g., Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 16-10-2002, proc. 02P2534, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

O artigo 22.º estabelece os montantes mínimos e máximos das coimas, consoante se tratem de contra-ordenações leves, graves ou muito graves, praticadas por pessoas singulares ou colectivas, a título de negligência ou de dolo. Nos casos em que a presença ou emissão de uma ou mais substâncias perigosas afecte gravemente a saúde, a segurança das pessoas e bens e o ambiente, o montante máximo das coimas por contra-ordenações muito graves é elevado ao dobro, podendo atingir 5.000.000,00 (artigo 23.º da LQCA).

O artigo 24.º estabelece que se a contra-ordenação consistir na omissão de um dever, o pagamento da coima não dispensa o infractor do seu cumprimento se este ainda for possível. Este preceito pode trazer dificuldades de aplicação em virtude do regime da infracção continuada, quando não houver renovação da motivação da actividade omissiva<sup>18</sup>. A imposição da conduta omitida ao abrigo do artigo 41.º, n.º 1, al. g) (medidas cautelares) ou ao abrigo do artigo 30.º, n.º 1, al. j) (sanções acessórias) determinará, em princípio, a renovação da motivação e o conseqüente concurso real de infracções.

Outro dos preceitos inovadores da LQCA, também adoptado pelo Regime Jurídico da Concorrência, é o de prever como ilícito contra-ordenacional o incumprimento de ordens ou mandados legítimos da autoridade administrativa transmitidos por escrito aos seus destinatários (artigo 25.º). A contra-ordenação será classificada como grave à primeira interpelação, e muito grave à segunda. Uma vez que o incumprimento de tais ordens ou mandatos legítimos constitui contra-ordenação, a notificação deverá obedecer ao disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 43.º da LQCA, ou seja, ser efectuada por carta registada com aviso de recepção.

Tais ordens ou mandados legítimos compreendem o direito de acesso do pessoal das autoridades administrativas no exercício das funções inspectivas, de fiscalização ou vigilância (artigo 18.º, n.º 1), apresentação de documentação e prestação de informações (artigo 18.º, n.º 2), os embargos admi-

<sup>18</sup> É que «se o juiz se convence, na verdade, de que tais actividades constituem tão só elementos de um crime continuado, que foi já objecto de um processo, será forçado a concluir que elas deveriam ter sido aí apreciadas. Ainda, pois, que não o tivessem sido, tudo se passa como se assim fosse, estando, por isso, consumido e extinto o direito de as acusar e podendo-se opor sempre ao exercício da respectiva acção penal a excepção *ne bis in idem*» (EDUARDO CORREIA: A Teoria do Concurso em Direito Criminal, Coleção Teses, Almedina, 1983, pág. 351).

nistrativos (artigo 19.º), as medidas cautelares (artigo 41.º) e as apreensões cautelares (artigo 42.º), *mas já não o próprio cumprimento da decisão condenatória*, quer por coima quer por sanções acessórias, cuja execução compete ao tribunal competente, nos termos do disposto no art. 89.º e 61.º do RGCO. Aventura-se que a intenção do legislador tenha sido, à semelhança do que sucede no Regime Jurídico da Concorrência (por via dos arts. 43.º, n.º 1, al. d) e 28.º, n.º 1, al. b), conjugados), de considerar constituir contra-ordenação o incumprimento das decisões tomadas na decisão final que imponham medidas. Porém, face à redacção da LQCA, não é possível incluir nas ordens ou mandatos legítimos a sanção acessória prevista na al. j) do n.º 1 do artigo 30.º, que aliás pode ser alterada pelo tribunal em sede de recurso de impugnação judicial, cuja interposição suspende a sua execução (*vide* art. 58.º, n.º 2, al. a) do RGCO).

As ordens ou mandados legítimos são susceptíveis de recurso de impugnação judicial nos termos do disposto no art. 55.º e 85.º do RGCO.

De acordo com a proposta de lei, o incumprimento do dever de apresentação de elementos e prestação de informações previsto no artigo 18.º, n.º 2 constituía uma contra-ordenação, punida com coima de 1.000 a 1.500, para as pessoas singulares e elevada ao dobro para as pessoas colectivas (artigo 25.º, n.º 3). Este preceito foi suprimido, pelo que o incumprimento deste dever consubstancia uma contra-ordenação nos termos do artigo 25.º, n.º 1 da LQCA, e pode também ser tido em consideração para efeitos de determinação da medida da coima nos termos do artigo 20.º, n.º 2.

O artigo 26.º da LQCO prevê a condenação por reincidência mas, ao contrário do art. 75.º do Código Penal, determina que a mesma é aplicada automaticamente e sem qualquer consideração pelas circunstâncias do caso, o que, face ao montante das coimas envolvidas, não parece razoável. O prazo de prescrição a que se refere o n.º 2 deve entender-se como o prazo de prescrição das coimas e sanções acessórias – necessariamente 3 anos (artigo 40.º, n.º 3, al. a).

As normas sobre concurso de contra-ordenações (artigo 27.º) são idênticas às previstas no art. 19.º do RGCO. O mesmo sucedia, na proposta de lei, relativamente às normas sobre concurso de infracções (artigo correspondente ao 20.º do RGCO). No entanto, segundo a versão definitiva do artigo 28.º da LQCA, se o mesmo facto constituir simultaneamente crime e contra-ordenação ambiental, o argui-

do é responsabilizado por ambas as infracções, instaurando-se, para o efeito, processos distintos a decidir pelas autoridades competentes. Para obviar ao concurso aparente de infracções, a LQCA optou por fazer caducar a decisão administrativa que aplique uma coima quando o arguido venha a ser condenado em processo criminal pelo mesmo facto. Não se compreende se a intenção do legislador era a de evitar que o arguido venha a ser absolvido no processo crime, furtando-se à condenação por contra-ordenação, que, de outro modo, teria lugar. É que, nos termos do disposto no art. 76.º, n.º 2 do RGCO, o tribunal poderá apreciar como contra-ordenação uma infracção que foi acusada como crime. A solução adoptada pela LQCA apenas dá azo a confusões, propicia situações de violação do princípio *non bis in idem*, e conduz a manifestas dificuldades nos casos de caducidade da decisão após pagamento da coima.

Na proposta de lei, o artigo 29.º da LQCA previa a possibilidade de publicitar a condenação, regulando o respectivo procedimento. A versão definitiva da LQCA transpôs as normas relativas à publicidade da condenação para o artigo 38.º, acrescentando também ao art. 30.º a alínea l). O art. 29.º ficou, assim, praticamente vazio de conteúdo, deixando de fazer qualquer sentido a respectiva epígrafe - «procedimento».

No que toca a sanções acessórias, o artigo 30.º da LQCO vem aditar ao rol do art. 21.º do RGCO as seguintes sanções acessórias: perda de benefícios fiscais, de benefícios de crédito e de linhas de financiamento de crédito de que haja usufruído (quando o benefício ou financiamento tenham sido atribuídos directa ou indirectamente pelo Estado ou provenham da União Europeia – art. 31.º, n.º 7); publicidade da condenação; e selagem de equipamentos destinados à laboração e 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. Esta última, por conceder uma margem demasiado ampla de discricionariedade à entidade administrativa e por permitir a imposição de condutas comissivas, é *dificilmente harmonizável* com o processo de execução de sanções acessórias. Uma vez que esta norma também tem a natureza de uma medida de tutela dos interesses materiais subjacentes (e não propriamente de uma sanção acessória), mal se compreende que a entidade administrativa actue, também neste caso, de acordo com os critérios de escolha e determinação da medida da pena.

O artigo 31.º da LQCA, que consagra os pressupostos da aplicação das sanções acessórias, é semelhante ao disposto no art. 21.º-A do RGCO e decorre desde logo do princípio geral previsto no art. 30.º, n.º 4 da Constituição e 65.º do Código Penal de que nenhuma pena envolve como efeito necessário a perda de direitos civis, profissionais ou políticos. A autoridade administrativa deverá fundamentar, em termos de razoabilidade e proporcionalidade - sob pena de nulidade da decisão - a aplicação da sanção acessória.

O artigo 32.º a LQCA admite ainda, como sanção acessória, a interdição temporária, até ao limite de três anos, do exercício da profissão ou da actividade a que a contra-ordenação respeita, cujo exercício não dependa de título público ou de autorização ou homologação de autoridade pública (*vide* art. 30.º, n.º 1, al. b). Não se pode deixar de chamar a atenção para a *fragilidade constitucional desta norma*, que pretende abranger qualquer profissão ou actividade, sem limite e independentemente da sua natureza ou carácter. Já alertava FIGUEIREDO DIAS, relativamente às sanções acessórias previstas no RGCO, que «a natureza de muitas destas sanções, uma vez mais, aproxima-se sensivelmente da das sanções criminais, sejam penas ou medidas de segurança, quando com ele por vezes pura e simplesmente não se confunde. Na medida em que assim seja, a regulamentação respectiva pode vir a ser declarada inconstitucional»<sup>19</sup>. O artigo 32.º da LQCA arrogase de um poder ilimitado, muito para além da problemática do direito administrativo sancionatório.

Os artigos 33.º (perda de objectos), 34.º (perda do valor), 35.º (efeitos da perda), 36.º (perda independente de coima) e 37.º (objectos pertencentes a terceiros) da LQCA correspondem, com meras alterações sem relevo, aos artigos 22.º a 26.º do RGCO.

A publicidade da condenação está regulada no artigo 38.º da LQCA e implica —claro está— que a decisão esteja transitada em julgado. Com efeito, antes da decisão final da fase administrativa do processo, este está sujeito a *segredo de justiça* (art. 371.º, n.º 2, al. a) do CP).

O artigo 39.º da LQCA prevê a possibilidade de suspensão da sanção, ainda que condicionada ao cumprimento de certas obrigações. A suspensão da execução da sanção suspende o prazo de prescrição da

mesma (art. 30.º do RGCO). A revogação da suspensão da execução tem de ser *precedida da audição do arguido* (ao abrigo art. 32.º, n.º 10 da Constituição e art. 495.º do CPP).

Os prazos de prescrição do procedimento por contra-ordenações ambientais previstos no artigo 40.º, n.º 1 e 2 da LQCA são relativamente coincidentes com os do art. 27.º do RGCO. No entanto, segundo o RGCO, as contra-ordenações muito graves praticadas por pessoas singulares prescreveriam em 3 anos, ao passo que nos termos da LQCA prescrevem em 5 anos. São também aplicáveis os preceitos do RGCO quanto à suspensão e interrupção da prescrição. Considerada a interrupção e a prescrição do prazo de prescrição, o prazo máximo de um procedimento por contra-ordenações ambientais, fora o caso previsto na al. a) do n.º 1 do art. 27.º-A do RGCO, é, por isso, de 8 anos<sup>20</sup>. O prazo de prescrição das sanções é de três anos, no caso das contra-ordenações graves ou muito graves e dois anos, no caso de contra-ordenações leves.

### 3 · O REGIME ADJECTIVO DAS CONTRA-ORDENAÇÕES AMBIENTAIS

A Parte II da LQCA estabelece o regime adjectivo das contra-ordenações ambientais, até à fase judicial do processo.

O artigo 41.º da LQCA prevê a possibilidade da autoridade administrativa determinar medidas cautelares cujo incumprimento redundará em contra-ordenação grave (cfr. artigo 25.º). A admissão, à semelhança do que sucede nas sanções acessórias (artigo 30.º, n.º 1, al. j), 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 e constitucionalidade 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.

Também a publicação da suspensão e do encerramento preventivo (artigo 41.º, n.º 4) é contraditória

<sup>19</sup> Temas Básicos da Doutrina Penal, Coimbra Editora, pág. 152.

<sup>20</sup> Correspondente ao prazo máximo de prescrição acrescido de metade - art. 28.º, n.º 4 do RGCO - ao qual acresce, no máximo, seis meses de suspensão - art. 27.º-A, n.º 2 do RGCO).

com o segredo de justiça especialmente previsto para os processos contra-ordenacionais (art. 371.º, n.º 2, al. a) do CP).

A determinação de medidas cautelares, pelo prejuízo que pode acarretar para os arguidos envolvidos, deverá ser rodeada das maiores cautelas. Ficou aliás por prever uma norma expressa sobre responsabilidade civil das autoridades administrativas pelas medidas cautelares que se vierem a mostrar injustificadas.

No que respeita à apreensão cautelar, convém apenas esclarecer que a remissão do artigo 42.º da LQCA para os «termos desta» lei deve ser entendida como remetendo para o artigo 31.º, n.º 1. É também aplicável o disposto no art. 48.º-A, n.º 2 do RGCO.

O regime das notificações previsto no artigo 43.º da LQCA, como aliás sucede com os recentes regimes jurídicos em matéria contra-ordenacional, potencia as maiores injustiças. Já é tempo de consagrar uma verdadeira citação ou um até um regime de contumácia em processos contra-ordenacionais contra pessoas singulares em que se prevêem coima e sanções desta natureza. É com muita apreensão que se assiste a diplomas que, sem sujeitar o arguido a termo de identidade e residência ou procedimento análogo, estabelecem frágeis presunções de notificação (caso a carta registada seja devolvida, a LQCA presume a notificação no 5.º dia posterior à data da expedição de carta simples - artigo 43.º, n.º 4) mas admitem coimas aplicadas a pessoas singulares no montante de 37.500,00 (artigo 22.º, n.º 4, al. a), bem como sanções acessórias como a interdição do exercício de profissões ou actividades. Isto já para não falar da possibilidade de aplicar coimas a pessoas singulares no montante de 2.500.000,00 (por via dos artigos 8.º, n.º 3, 22.º, n.º 4, al. b) e 23.º da LQCA e 18.º, n.º 3 do RGCO conjugados). Longe vai o limite máximo da coima aplicada às pessoas singulares de 3.740,98, previsto no art. 17.º, n.º 1 do RGCO...

Em todo o caso, é sempre admissível a revisão da sentença (ou decisão administrativa) caso o arguido, condenado à revelia, consiga elidir a presunção de notificação e apresentar factos ou meios de prova que, de *per si* ou combinados com os que foram apreciados no processo, suscitem graves dúvidas sobre a justiça da condenação (art. 449.º, n.º 1, al. d) do CPP e art. 80.º do RGCO).

Também a possibilidade de notificar o arguido por correio electrónico (artigo 43.º, n.º 6) é manifestamente descabida. A leitura de e-mails implica o

acesso à caixa de correio electrónica. Ora, como se sabe, nem todas as pessoas acedem diária ou frequentemente à sua caixa de correio electrónico. Por outro lado, é bem sabida a facilidade com que, por lapso, se pode apagar um e-mail ou confundir-lo com os milhares de e-mails «spam» que atolam as caixas de correio electrónicas. Admite-se que se possa prever a notificação por e-mail quando o arguido der o seu expresso consentimento e apenas nos casos em que é admitida a notificação por carta simples registada, ou seja, os que não estão previstos no n.º 1 do artigo 43.º.

O artigo 44.º estabelece o regime de notificações ao mandatários constituídos. Considerados os montantes das coimas e a gravidade das sanções acessórias envolvidas, permanece o inadmissível regime geral da não obrigatoriedade de constituição de advogado, concedendo o poder discricionário à autoridade administrativa de nomear defensor sempre que as circunstâncias do caso revelarem a necessidade ou a conveniência de o arguido ser assistido (art. 53.º, n.º 2 do RGCO).

Em face da redacção deste artigo, fica afastada a aplicação subsidiária do regime do art. 113.º, n.º 9 do CPP, pelo qual as notificações podiam ser feitas ao advogado, ressaltando-se as respeitantes à nota de ilicitude, decisão final, designação de dia para a audiência de julgamento e sentença, bem como as relativas à aplicação de medidas cautelares, as quais teriam de ser feitas também ao próprio arguido, contando-se o prazo para a prática de acto processual a partir da notificação efectuada em último lugar.

Nos termos do artigo 45.º da LQCA, a autoridade administrativa deve levantar auto de notícia quando verificar ou comprovar pessoalmente uma infracção ou elaborar participação instruída com os elementos de prova de que disponha caso não tenha comprovado pessoalmente a infracção. No fundo, é o regime já assegurado pelo art. 48.º e 54.º do RGCO.

O artigo 46.º da LQCA determina que o auto de notícia serve de meio de prova da ocorrência verificada. Porém, aquele não faz fé em juízo, nem sequer quanto aos factos presenciados pela entidade administrativa autuante.

Porque o auto de notícia não se confunde com a notificação ao arguido para o exercício do direito de audiência e de defesa (art. 49.º), embora esta notificação o inclua, nenhuma consequência advirá da falta, no auto de notícia, dos elementos previstos no artigo 46.º, desde que tais elementos venham a constar daquela notificação.

O artigo 47.º da LQCA corresponde ao art. 49.º do RGCO mas sob pena de crime de desobediência. Esta medida não se afigura necessária ou razoável, especialmente face à aplicabilidade subsidiária dos n.ºs 4.º a 6.º do art. 250.º do CPP e quando, na elaboração do Código Penal, se excluiu, por dúvidas sobre a sua constitucionalidade, a possibilidade de detenção para fins exclusivos de identificação.

É de aplaudir a norma consagrada no n.º 1 do artigo 48.º da LQCA, visando garantir a imparcialidade do órgão instrutor, pela qual o atuante ou participante não pode exercer funções instrutórias no mesmo processo. O art. 6.º do CPA determina que, no exercício da sua actividade, a administração pública deve tratar de forma justa e imparcial todos os que com ela entrem em relação. Por outro lado, o art. 44.º, n.º 1, al. g) do CPA determina que nenhum titular de órgão ou agente da administração pública pode intervir em procedimento administrativo quando se trate de recurso de decisão proferida por si, ou com a sua intervenção. Ora, de certa maneira, o órgão instrutor, imputando ou não ao arguido a prática da contra-ordenação, decide sobre a bondade do auto de notícia. O paralelismo com o disposto no art. 44.º, n.º 1, al. g) é evidente. Pena é que o art. 73º da LQCA estabeleça que o produto da coima seja repartido também pela entidade atuante e pela entidade que a aplique o que, como se sabe, é porventura o maior convite a situações abusivas.

Também é de aplaudir a consagração do prazo de 180 dias, prorrogáveis por mais 120, para a conclusão da instrução. No entanto, este prazo é meramente indicativo, o que facilmente redunda em letra morta. Não obstante, tem como efeito útil fazer cessar, quando ultrapassado, as medidas cautelares determinadas nos termos do artigo 41.º (cfr. artigo 41.º, n.º 2, al. d). Na versão da proposta de lei, o prazo não era contado desde a data da distribuição ao instrutor, o que aliás fazia mais sentido. De facto, o arguido não pode ser responsabilizado pela demora na distribuição e dificilmente poderá controlar este momento.

O direito de audiência e defesa do arguido, consagrado no artigo 49.º da LQCA, é talvez o momento mais importante da fase administrativa do processo. A LQCA vem acolher expressamente a doutrina do Assento n.º 1/2003<sup>21</sup>, que fixou jurisprudência no

sentido de que «quando, em cumprimento do disposto no artigo 50.º do regime geral das contra-ordenações, o órgão instrutor optar, no termo da instrução contra-ordenacional, pela audiência escrita do arguido, mas, na correspondente notificação, não lhe fornecer todos os elementos necessários para que este fique a conhecer a totalidade dos aspectos relevantes para a decisão, nas matérias de facto e de direito, o processo ficará doravante afectado de nulidade, dependente de arguição, pelo interessado/notificado, no prazo de 10 dias após a notificação, perante a própria administração, ou, judicialmente, no acto de impugnação da subsequente decisão/acusação administrativa».

Mas, mais importante, este preceito vem finalmente consagrar a obrigação —que sempre defendemos existir— de a entidade instrutora notificar o arguido sobre o sentido provável da decisão. É que se ao arguido não lhe é comunicada a medida concreta da coima e da sanção acessória que a autoridade pretende aplicar, em função da instrução realizada no procedimento contra-ordenacional, este está, naturalmente, impedido de exercer cabalmente os seus direitos de defesa, nomeadamente pronunciando-se sobre a bondade da determinação concreta da medida da sanção. Pode apenas situar-se no plano conjectural e hipotético. Esta norma vem acolher a doutrina da audiência dos interessados no procedimento administrativo. De facto, o art. 100.º do CPA determina expressamente que «concluída a instrução [...] os interessados têm o direito de ser ouvidos no procedimento antes de ser tomada a decisão final, devendo ser informados, nomeadamente, sobre o sentido provável desta».

Contra esta posição é frequente argumentar-se que a nota de ilicitude se equipara à acusação em processo penal, não sendo necessário —nem lembra a ninguém defender— que dela conste o sentido provável da decisão (art. 283.º do CPP)<sup>22</sup>. Sucede que, como muito bem faz notar o já referido Assento 1/2003, «a concretização da «forma» (ver nota 21) e do «prazo razoável» de se assegurar esse «direito de audição do arguido» não poderá prescindir (ver nota 22) - já que «os preceitos reguladores do pro-

<sup>21</sup> Publicado na I Série-A do Diário da República, n.º 21, de 25-01-2003, pág. 547 e ss.

<sup>22</sup> De qualquer forma, sempre se diga que mesmo no processo penal pode relevar a medida concreta da pena que o Ministério Público entenda dever ser aplicada, desde logo para efeitos da competência do tribunal singular (art. 16.º, n.º 3), arquivamento em caso de dispensa de pena (art. 280.º), julgamento em processo sumário (art. 381.º, n.º 2) e sumaríssimo (art. 392.º).

cesso criminal» não prevêem uma «decisão condenatória», ao cabo do «inquérito», pelo próprio titular deste - da convocação dos correlativos preceitos do procedimento administrativo, designadamente os artigos 100.º a 102.º do Código do Procedimento Administrativo [...] É que «o processo de contra-ordenação —constituindo uma realidade sui generis dificilmente enquadrável em qualquer dos tipos de processos sancionadores que a doutrina costuma indicar— nasce como autêntico processo administrativo, sendo o impulso inicial, a instrução e a decisão da competência das autoridades administrativas [...]»<sup>23</sup>. Se, como efeito, a instrução precede a nota de ilicitude, então nenhum motivo subsiste para que a autoridade administrativa não comunique ao arguido o sentido provável da decisão. Nem se vê, de resto, por que motivo seria o direito contra-ordenacional, neste aspecto, menos garantístico de que o procedimento administrativo, considerando que neste se «elevou a objecto preponderante da audiência o projecto de decisão final, tendo como consequência que só depois de este existir e através de comunicação ao interessado, com oportunidade de responder ao respectivo conteúdo, se possa cumprir cabalmente a exigência contida na norma»<sup>24</sup>.

Ficou também estipulado no mesmo número do artigo 49.º da LQCA que o prazo para apresentação da defesa é fixado pela autoridade administrativa,

no mínimo de quinze dias úteis, contra os dez dias previstos na proposta de lei.

Consta ainda do artigo 49.º da LQCA que, no prazo para apresentação de defesa, pode o arguido juntar os documentos probatórios de que disponha e arrolar testemunhas, até ao máximo de duas por cada facto, num total de sete. Para além do bizarro limite de testemunhas adoptado, este preceito inexplicavelmente refere exclusivamente a prova testemunhal e documental como meios probatórios oferecidos pelo arguido. Contudo, é evidente que o arguido pode requerer qualquer diligência probatória legalmente admitida, mormente a prova pericial (artigo 50.º da LQCA e 151.º do CPP)<sup>25</sup>, sem prejuízo de as mesmas serem recusadas pela autoridade administrativa por não interessarem à instrução ou servirem apenas para protelar o andamento do processo (*vide* art. 291.º do CPP). Note-se que o facto de o arguido não usar o direito de se defender perante a autoridade administrativa, pronunciando-se sobre a contra-ordenação e a sanção aplicada, não preclui o direito de o fazer no recurso que interpuser da decisão daquela autoridade, invocando, aí, factos em sua defesa<sup>26</sup>.

O artigo 50.º da LQCA determina que as testemunhas e os peritos devem ser ouvidos na sede ou numa delegação da autoridade administrativa onde se realize a instrução do processo. Esta norma não parece derogar o disposto no art. 158.º do CPP, que permite aos peritos dos estabelecimentos laboratórios ou serviços sociais serem ouvidos por teleconferência a partir do seu local de trabalho, sempre que tal seja tecnicamente possível.

Este artigo 50.º admite também que as testemunhas sejam ouvidas pela autoridade policial. Na versão da proposta de lei, a autoridade policial seria aquela que levantou o auto de notícia ou a participação. Compreende-se a eliminação desta referência, pois que contrariava o disposto no art. 48.º, n.º 1 da LQCA, que determina que o autuante ou participante não pode exercer funções instrutórias no mesmo processo.

O artigo 51.º da LQCA estabelece que a falta de comparência do arguido, das testemunhas e peritos,

<sup>23</sup> O facto de o direito das contra-ordenações se apresentar sistematicamente como direito penal secundário não legitima a aplicação cega da doutrina penalista dos direitos de defesa do arguido. As garantias de defesa no direito contra-ordenacional têm de se conformar com a sua estrutura peculiar, sem paralelo com o processo penal, em que a autoridade administrativa é simultaneamente «acusadora» e «julgadora». Sob esta perspectiva, a convocação daqueles preceitos do procedimento administrativo não significa incorrer «numa perniciosa confusão de regimes e referentes que atentam contra a génese histórica e autonomia substantiva e processual do Direito das contra-ordenações» (FREDERICO DA COSTA PINTO: Ob. Cit., nota 9, pág. 610). O que não parece é legítimo é defender que a comunicação do sentido provável da decisão é uma imposição decorrente da aplicação subsidiária do CPA ao processo contra-ordenacional. Simplesmente, o CPA adoptou uma obrigação equivalente à que resulta da conformação do direito de audiência e defesa do arguido à realidade do processo contra-ordenacional. Neste aspecto, o regime do CPA é mais consentâneo com estrutura do processo contra-ordenacional e é nessa medida que se deve entender a remissão para aquele. A comunicação do sentido provável da decisão decorre do art. 49.º da LQCA, ainda que não houvesse sido acolhida igualmente pelo CPA.

<sup>24</sup> Acórdão do Pleno da Secção de Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo de 25 de Janeiro de 2005, in Acórdãos Doutrinários do Supremo Tribunal Administrativo, Ano XLIV, n.º 521, pág. 845-46.

<sup>25</sup> Os artigos 44.º, 50.º, 51.º fazem expressa menção aos peritos e o art. 58.º n.º 1, al. c) prevê, como encargo, os emolumentos devidos aos peritos.

<sup>26</sup> Neste sentido, Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 03-04-2003, publicado na Col. Jur., ano XXVII-2002, tomo II, pág. 233.

devidamente notificados, não obsta a que o processo de contra-ordenação siga os seus termos. Em processo penal, a falta das testemunhas e peritos não dá lugar ao adiamento da audiência (art. 331.º, n.º 1 do CPP) e nos termos do disposto no art. 67.º, n.º 1 do RGCO, a presença do arguido também não é obrigatória em sede de recurso de impugnação judicial.

O artigo 52.º da LQCA alarga o prazo previsto no art. 62.º do RGCO. De facto, a tendência actual em direito contra-ordenacional é, cada vez, mais, a de gradualmente equiparar a autoridade administrativa a uma verdadeira parte no processo. Por isso, o prazo para o envio dos autos ao Ministério Público passa a ser de 20 dias úteis, precisamente o mesmo prazo de interposição de recurso de impugnação judicial pelo arguido (cfr. art. 59.º, n.º 3 do RGCO)<sup>27</sup>. Acresce ainda que a autoridade administrativa pode juntar alegações, outros elementos ou informações que considere relevantes para a decisão da causa, bem como oferecer meios de prova devendo. Aliás, a autoridade deve ser expressamente notificada para esse efeito (*vide* artigo 55.º, n.º 2 da LQCA).

No seguimento da referida tendência, o artigo 52.º determina ainda que a desistência da acusação pelo Ministério Público depende da concordância da autoridade administrativa. Em bom rigor, este preceito deveria referir-se à retirada da acusação, expressão adoptada no art. 65.º-A do RGCO. Para além da concordância da autoridade administrativa, a retirada da acusação depende sempre do acordo do arguido (art. 65.º-A, n.º 1 do RGCO).

A disposição sobre juros, vertida no artigo 53.º da LQCA é, talvez, o mais original preceito deste diploma. É, porventura, também o mais infeliz. Dispõe este preceito que «no final do processo judicial que conheça da impugnação ou da execução da decisão proferida em processo de contra ordenação, e se esta tiver sido total ou parcialmente confirmada pelo tribunal, acresce ao valor da coima em dívida o

pagamento de juros contados desde a data da notificação da decisão pela autoridade administrativa ao arguido, à taxa máxima estabelecida na lei fiscal». A *ratio* subjacente parece ser a de impedir que os arguidos, através de recursos meramente dilatatórios, consigam uma sensível desactualização da coima no momento da decisão final e transitada em julgado. Se esta opção é compreensível ou pelo menos aceitável no caso de incidentes suscitados no âmbito da execução (*vide* art. 91.º do RGCO), é inadmissível na parte em que admite a aplicação de juros à taxa máxima estabelecida na lei fiscal durante o decurso da impugnação ou recurso judicial. Desde logo, a solução é totalmente desnecessária face à derrogação, pela própria LQCA, da proibição da *reformatio in pejus* (art. 75.º). Nada impede ao tribunal de condenar o arguido em coima superior, atendendo ao tempo decorrido desde a decisão da autoridade administrativa. Por outro lado, todo o montante que crescer, apenas em virtude do decurso do tempo, que exceder a taxa de inflação, ou tem carácter indemnizatório ou tem carácter sancionatório. O primeiro não é compatível com a natureza da sanção contra-ordenacional (que, de resto, não exclui a responsabilidade civil por factos ilícitos). Acresce que a obrigação de pagamento apenas nasce com a decisão final, transitada em julgado. E esta decisão não é declarativa mas antes constitutiva da obrigação. O carácter sancionatório, por seu lado, é *claramente inconstitucional* por violar os direitos de defesa consagrados no art. 32.º, n.º 10 da Constituição que, como se sabe, pressupõe no mínimo um grau de recurso. A computação automática de juros seria também *inconstitucional por violação do princípio da culpa*.

Não se compreende, também, a remissão para a taxa de juro estabelecida na lei fiscal, especialmente quando a Lei Geral Tributária prevê juros de diversa natureza, compensatórios (art. 35.º), indemnizatórios (art. 43.º) e moratórios (art. 44.º), com taxas calculadas de diferentes formas. A taxa de juros indemnizatórios é igual à taxa de juros compensatórios, que por sua vez é equivalente à taxa de juros legais fixada nos termos do n.º 1 do art. 559.º do Código Civil, ou seja, 4% ao ano. Já os juros moratórios são fixados nos termos do Decreto-Lei n.º 73/99, de 16 de Março, que determina que «a taxa de juros de mora é de 1%, se o pagamento se fizer dentro do mês de calendário em que se verificou a sujeição aos mesmos juros, aumentando-se uma unidade por cada mês de calendário ou fracção se o pagamento se fizer posteriormente». Assim, a taxa máxima estabelecida na lei fiscal, sem referência à

<sup>27</sup> O tribunal constitucional declarou inconstitucional, com força obrigatória geral, a norma constante do n.º 1 do artigo 74.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de Setembro, conjugada com o artigo 411.º do Código de Processo Penal, quando dela decorre que, em processo contra-ordenacional, o prazo para o recorrente motivar o recurso é mais curto do que o prazo da correspondente resposta, por violação do princípio da igualdade de armas, inerente ao princípio do processo equitativo, consagrado no n.º 4 do artigo 20.º da Constituição (Acórdão n.º 27/2006, de 10 de Janeiro de 2006).

natureza dos juros fiscais, é um conceito obscuro. Em bom rigor, a taxa máxima dependerá do período em causa.

Os juros moratórios são, no entanto, aqueles que melhor se harmonizam com a LQCA, uma vez que estes são aplicáveis à quantias devidas e não pagas ao Estado. Ora, para além desta taxa ser sobremaneira elevada (atingindo 12% ao ano), no rigor da LQCA não é aplicável o limite de 3 anos estabelecido no art. 44.º, n.º 2 da LGT. Assim, enquanto a LGT estipula um máximo de 36% de juros moratórios (1% ao mês durante três anos), a LGCA não define qualquer limite que não o prazo da prescrição do procedimento, que pode atingir 8 anos. Isto significa, por exemplo, que se um recurso judicial demorar 5 anos, a taxa de juro aplicável pode atingir 60%, o que é manifestamente desproporcional. Por outro lado, uma solução desta natureza implicaria aceitar a prestação de uma caução, a fim de obstar à contagem de juros, o que não está previsto.

O artigo 54.º da LQCA estabelece um regime especial de pagamento voluntário da coima. O RGCO, no art. 50.º-A.º, admite o pagamento voluntário da coima nos casos de contra-ordenação sancionável como coima não superior a um determinado montante (1.870,49 para pessoas singulares e 11.222,96 para pessoas colectivas), a qual é liquidada pelo mínimo, em qualquer altura do processo, mas sempre antes da decisão final.

O n.º 1 do artigo 54.º da LQCA determina que «relativamente a contra-ordenações leves e graves, bem como a contra-ordenações muito graves praticadas com negligência, o arguido pode proceder ao pagamento voluntário da coima no prazo de quinze dias úteis, excepto nos casos em que não haja cessação da actividade ilícita». Não diz, no entanto, qual o momento a partir do qual se conta o referido prazo.

Apesar da nebulosa redacção, parece que o legislador quis permitir o pagamento voluntário da coima apenas até 15 dias após a notificação prevista no art. 49.º da LQCA, isto é, dentro do prazo previsto para a resposta. Na versão da proposta de lei, ambos estes prazos eram de 10 dias e ambos foram alargados para quinze dias. Claro que o disposto no final do n.º 5 do artigo 54.º, na medida em determina que o pagamento voluntário da coima apenas é admissível até à decisão (aliás de acordo com o disposto no art. 50.º-A do RGCA), passa de regra a excepção, apenas aplicável às contra-ordenações muito graves praticadas com dolo.

Nos termos do disposto no artigo 55.º da LQCA, o tribunal comunica à autoridade administrativa a data da audiência para esta poder participar e trazer os elementos que repute convenientes para uma correcta decisão do caso. Esta norma já estava consagrada no art. 70.º, n.º 1 do RGCO.

A posição processual das autoridades administrativas na audiência de discussão e julgamento é de meros coadjuvantes da justiça e não de assistentes, não se permitindo às autoridades administrativas, por exemplo, interpor recurso para a Relação da sentença ou do despacho judicial<sup>28</sup>.

O artigo 56.º da LQCA vem trazer mais uma inovação ao regime geral das contra-ordenações, prevenindo uma tramitação simplificada para infracções leves. Nestas situações, a autoridade administrativa comunica a decisão de aplicação de uma coima, sem necessidade de fazer constar todos os elementos considerados obrigatórios para o exercício do direito de defesa e de audiência. Caso o arguido tenha adoptado o comportamento exigido e pago a coima, a decisão torna-se definitiva, sem possibilidade de recurso. Atendendo a que não há lugar a sanções acessórias por infracções leves, e considerando que o arguido pode sempre proceder ao pagamento voluntário da coima, pelo mínimo, até 15 dias após a notificação prevista no artigo 49.º da LQCA, não descortinamos especiais vantagens na adopção deste processo sumaríssimo. Eventualmente permitirá evitar a notificação do artigo 49.º, substituindo-a por uma menos onerosa, em que apenas consta a descrição sumária dos factos imputados. Porém, não existindo qualquer incentivo para o arguido, este procedimento redundará, em muitos casos, numa simples perda de tempo, sendo a autoridade administrativa, após aquela notificação, obrigada a efectuar uma nova notificação que cumpra os requisitos do artigo 49.º.

Os princípios gerais relativos a custas e encargos previstos no artigo 57.º e 58.º da LQCA não diferem substancialmente dos previstos no art. 92.º e 93.º e 94.º do RGCA. Não tendo o arguido absolvido direito a procuradoria, este continua a não poder ver ressarcidas as suas despesas com mandatários, o que se afigura manifestamente injusto. Face ao regime actual, o arguido acusado, ainda que absolvido, é sempre condenado... No entanto, não nos parece

<sup>28</sup> Vide, v.g., Acórdão da Relação de Lisboa de 04-01-2002, proc. 00130725, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

ser de arredar a possibilidade de deduzir pedido autónomo de indemnização, com fundamento em responsabilidade civil extracontratual da autoridade administrativa<sup>29</sup>.

O artigo 59.º da LQCA corresponde ao artigo 95.º do RGCO.

O artigo 60.º da LQCA regula a execução de custas. Este artigo dispõe que, decorrido o prazo para pagamento das custas sem a sua realização, a autoridade administrativa envia, nos 20 dias úteis seguintes, o processo ao Ministério Público para a instauração da competente acção executiva. Com efeito, a instauração da execução cabe, nos termos do disposto no art. 116.º do CCJ, ao Ministério Público. O prazo para o pagamento das custas encontra-se previsto no art. 64.º do CCJ e, como é óbvio, apenas se inicia com a decisão definitiva sobre a impugnação, se esta tiver lugar. Ao valor das custas em dívida acrescem juros de mora à taxa máxima estabelecida na lei fiscal a contar da data da notificação pela autoridade administrativa. Os juros de mora à taxa máxima estabelecida na lei fiscal também se encontram previstos no art. 112.º do CCJ. No entanto, a LQCA estabelece que o momento da contagem dos juros é o da notificação da autoridade administrativa e não o do termo do prazo para pagamento, o que é manifestamente despropositado.

O artigo 61.º da LQCA corresponde ao disposto no art. 123.º do CCJ.

No que toca ao regime substantivo e adjectivo das contra-ordenações ambientais, importa ainda realçar o disposto no artigo 75.º da LQCA, incluído na Parte V (disposições finais), relativo à permissão da *reformatio in pejus*. Nos termos da lei civil, o tribunal de 1.ª instância apenas pode fundar a decisão nos factos alegados pelas partes (princípio do dispositivo - art. 264.º do CPC) e está limitado ao pedido, no termos do disposto no art. 661.º do CPC. Os tribunais de recurso, por sua vez, estão limitados ao pedido e ao objecto do recurso (art. 684.º do CPC). De acordo com a lei penal, 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 (art. 409.º do CPP). A proibição, em processo penal, da *reformatio in pejus*, é uma aplicação do princípio do dispositivo e uma consequência do princípio do acusatório (previsto, desde logo, no art. 32.º, n.º 5 da Constituição)<sup>30</sup>. Mas se é defensável que não existe um verdadeiro fundamento jurídico-processual para a *reformatio in pejus*<sup>31</sup>, certo é que a mesma é acolhida pela tradição legislativa nacional. Acresce ainda que, embora não decorra da Constituição uma proibição absoluta da *reformatio in pejus*, esta «é reclamada pela plenitude das garantias de defesa, quer porque a *reformatio in pejus* poderia surgir inesperadamente ou de modo insusceptível a ser contraditada pela defesa, quer porque restringiria gravemente as condições de exercício do direito ao recurso. São, assim, princípios constitucionais, na sua concretização no sistema jurídico, que exigem a configuração de uma certa medida de proibição de *reformatio in pejus*»<sup>32</sup>. Ora, considerando que a proibição da *reformatio in pejus* também se alicerça em princípios constitucionais, e atendendo à estrutura do processo contra-ordenacional (em que a entidade acusatória é a mesma que profere a decisão), é de lamentar a derrogação, pela LQCA, deste princípio há muito acolhido na nossa legislação e especialmente oportuno em processo contra-ordenacional.

#### 4 · CONCLUSÃO

A LQCA introduz diversas alterações relativamente ao RGCO, sendo especialmente relevantes as seguintes:

- (i) estende a responsabilidade das pessoas colectivas pelas contra-ordenações praticadas, em seu nome, pelos titulares dos seus órgãos sociais, mandatários, representantes ou trabalhadores, no exercício das suas funções, ainda que sem poderes de representação (artigo 8.º, n.º 1);
- (ii) estabelece que os titulares do órgão de administração das pessoas colectivas e entidades equiparadas, bem como os responsáveis pela direcção ou fiscalização de áreas de actividade

<sup>29</sup> Acórdão do Tribunal Pleno do Supremo Tribunal de Justiça de 6 de Junho de 2002, in Acórdãos Doutrinários do Supremo Tribunal Administrativo, Ano XXI, n.º 491, pág. 1491 e ss.

<sup>30</sup> FIGUEIREDO DIAS: Direito Processual Penal, Coimbra Editora, Vol. I, pág. 259.

<sup>31</sup> Sobre esta questão, ver Parecer n.º 13/IX da Câmara Corporativa, in BMJ n.º 180, ano 1968, pág. 118.º e ss.

<sup>32</sup> Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 499/97.

em que seja praticada alguma contra-ordenação, incorrem na sanção prevista para o autor, especialmente atenuada, quando, conhecendo ou devendo conhecer a prática da infracção, não adoptem as medidas adequadas para lhe pôr termo imediatamente (artigo 8.º, n.º 3);

(iii) fixa elevados montantes máximos de coimas, podendo ascender a 5.000.000,00 (artigo 22.º e 23.º);

(iv) prevê como ilícito contra-ordenacional o incumprimento de ordens ou mandados legítimos da autoridade administrativa (artigo 25.º);

(v) admite, como sanção acessória, a imposição das medidas que se mostrem adequadas à prevenção de danos ambientais (artigo 30.º, n.º 1, al. j);

(vi) concede à autoridade administrativa a faculdade de decretar medidas cautelares (artigo 41.º);

(vii) determina que a notificação para o exercício do direito de audiência e defesa do arguido deve ser acompanhada de todos os elementos necessários para que este fique a conhecer a totalidade dos aspectos relevantes para a decisão, nas matérias de facto e de direito, bem como deve constar, daquela notificação, o sentido provável da decisão (artigo 49.º);

(viii) dispõe que são devidos juros sobre a coima, à taxa máxima estabelecida na lei fiscal, desde a notificação da decisão pela autoridade

administrativa até à decisão final que, em sede de impugnação ou recurso judicial, a confirmar total ou parcialmente (artigo 53.º);

(ix) apenas admite o pagamento voluntário da coima por contra-ordenações leves, graves e muito graves praticadas com negligência, no prazo de 15 dias úteis após a notificação prevista no art. 49.º (artigo 54.º);

(x) adopta um processo sumaríssimo, dispensando a notificação prevista no art. 49.º (artigo 56.º); e

(xi) permite a *reformatio in pejus* (artigo 75.º).

Ora, com excepção do reforço do conteúdo da notificação prevista no art. 49.º, a maioria das referidas alterações são de legalidade e constitucionalidade duvidosas, demasiado onerosas e têm globalmente como fim coarctar os legítimos direitos de defesa dos arguidos, nomeadamente restringindo a sindicância judicial das decisões administrativas. De facto, não só a LQCA passa uma carta em branco às autoridades administrativas para imporem medidas e aplicarem pesadas coimas, como pretende dissuadir os arguidos de impugnarem judicialmente aquelas decisões, quer computando elevados (e inadmissíveis) juros durante o processo de impugnação judicial, quer derogando o princípio da *reformatio in pejus*. Mais grave, poucas destas alterações têm alguma coisa que ver com as especificidades próprias das matérias ambientais.