



27 de outubro de 2015

## BREVES COMENTÁRIOS À SEGUNDA ALTERAÇÃO À LEI-QUADRO DAS CONTRAORDENAÇÕES AMBIENTAIS<sup>1</sup>

Entra hoje em vigor a segunda alteração à lei-quadro das contraordenações ambientais (doravante, “LQCA”), introduzida pela Lei n.º 114/2015<sup>2</sup>.

Este “novo regime” fica marcado, por um lado, pela extensão da aplicação da LQCA às contraordenações do ordenamento do território e, por outro, por significativas alterações ao quadro sancionatório em matéria ambiental.

Procuraremos dar destaque aos aspetos mais relevantes.

### I. UNIFICAÇÃO DE REGIMES

Com a introdução do Título V (artigos 40.º-A a 40.ºD), na Parte I, sob a epígrafe «*Contraordenações do Ordenamento do Território*», estendeu-se o regime jurídico das contraordenações ambientais às contraordenações do ordenamento do território.

Em particular, os artigos 40.º-A e 40.º-B, ora aditados, corporizam a integração de duas novas contraordenações. A primeira por «*violação de planos municipais e intermunicipais*» (artigo 40.º-A) e a segunda por «*violação dos regulamentos de gestão dos programas especiais*»<sup>3</sup> (artigo 40.º-B).

Embora reconheçamos que a tutela jurídica do ambiente passa também reflexamente por critérios de gestão territorial – tais como a preservação de áreas protegidas –, cremos, apesar disso, que a contraordenação introduzida no artigo 40.º-A surge desprovida de enquadramento, tendo em conta a recente aprovação do novo regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Alteração introduzida pela Lei n.º 114/2015, de 28 de agosto, à Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto, anteriormente revista pela Lei n.º 89/2009, de 14 de maio.

<sup>2</sup> Entrada em vigor 60 dias após a data da respetiva publicação.

<sup>3</sup> Com remissão expressa para os respetivos regimes legais aplicáveis: cfr. o regime jurídico da conservação da natureza e da biodiversidade (Decreto-Lei n.º 142/2008, 24 de julho) e o regime jurídico de proteção das albufeiras de águas públicas de serviço público e das lagoas ou lagos de águas públicas (Decreto-Lei n.º 107/2009, de 15 de maio).

<sup>4</sup> Cfr. Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio.

Os novos artigos 40.º-C e 40.º-D, por seu turno, definem, respetivamente, *i)* os poderes de fiscalização e *ii)* os poderes para instauração e decisão dos competentes processos contraordenacionais.

*Por um lado*, e sem prejuízo dos poderes cometidos às demais autoridades públicas, os poderes de fiscalização relativos ao cumprimento das normas previstas nos planos territoriais intermunicipais e municipais são atribuídos às câmaras municipais. Já os poderes de fiscalização para «*salvaguarda de valores nacionais ou regionais*» são atribuídos à comissão de coordenação e desenvolvimento regional territorialmente competente.

*Por outro lado*, os poderes para instrução dos processos contraordenacionais são atribuídos, em regra, ao presidente da câmara municipal ou ao presidente da comissão de coordenação e desenvolvimento regional territorialmente competente, consoante os casos.

É ainda de salientar que passam a ser os tribunais administrativos as entidades competentes para julgar impugnações de decisões das autoridades que digam respeito, simultaneamente, a contraordenações do ordenamento do território e contraordenações por violação de normas constantes do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação<sup>5,6</sup>.

## II. PRINCIPAIS ALTERAÇÕES AO QUADRO SANCIONATÓRIO AMBIENTAL

### II.1. QUESTÕES DE RESPONSABILIDADE

O artigo 8.º, ainda sob a epígrafe «*Responsabilidade pelas Contraordenações*», foi alterado na íntegra. Suprimiu-se a antiga redação, eliminando-se o modelo de imputação de responsabilidade coletiva especial que nele estava previsto, para estabelecer a responsabilidade subsidiária dos administradores e gerentes das entidades a quem a infração foi imputada, que abrange, quer infrações por factos praticados durante o exercício do cargo quer, em determinados casos, por factos praticados antes do exercício do cargo<sup>7</sup>. O que coloca dois problemas:

- i) A responsabilidade de entidades coletivas pelas contraordenações ambientais é deste modo remetida para o artigo 7.º do Regime Geral das Contraordenações<sup>8</sup>, com um modelo de imputação da *responsabilidade coletiva* muito mais limitado do que aquele que constava do anterior artigo 8.º;
- ii) Há uma clara contradição entre o regime de responsabilidade previsto nos artigos 8.º e 11.º (que se manteve inalterado) do texto revisto, o que permite considerar existir uma revogação do segundo pelo primeiro destes preceitos.

<sup>5</sup> Previsto no Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro.

<sup>6</sup> Cfr. novo artigo 75.º-A.

<sup>7</sup> A responsabilidade por factos praticados antes do exercício do cargo ocorre nos seguintes casos: *(i)* quando, por culpa do administrador/gerente, o património da pessoa coletiva se revelar insuficiente para o pagamento das coimas ou *(ii)* quando a decisão definitiva de as aplicar for notificada durante o período respetivo ao exercício do cargo e lhes seja imputável a falta de pagamento.

<sup>8</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82 de 27 de outubro, com diversas alterações.

Aparentemente, poderá haver aqui um lapso legislativo, na medida em que se terá querido alterar o artigo 11.º, passando a prever uma responsabilidade subsidiária em vez da responsabilidade solidária ali prevista, e não o artigo 8.º. Nenhuma retificação foi, até à presente data, introduzida.

## II.2. COIMAS

### II.2.1. LIMITES DAS COIMAS

O artigo 22.º prevê o alargamento expressivo das molduras das coimas ambientais aplicáveis. Os limites mínimos foram reduzidos, embora mereça destaque o alargamento dos limites máximos das molduras sancionatórias, em determinados casos para valores muito mais gravosos.

Os montantes das coimas foram alterados nos seguintes termos:

CONTRAORDENAÇÕES		PESSOAS SINGULARES		PESSOAS COLETIVAS	
		Novos Montantes das Coimas (Lei n.º 114/2015, de 28/08)	Montantes das Coimas (Lei n.º 89/2009, de 31/08)	Novos Montantes das Coimas (Lei n.º 114/2015, de 28/08)	Montantes das Coimas (Lei n.º 89/2009, de 31/08)
Leves	Negligência	<b>€200 a €2.000</b>	€200 a €1.000	<b>€2.000 a €18.000</b>	€3.000 a €13.000
	Dolo	<b>€400 a €4.000</b>	€400 a €2.000	<b>€6.000 a €36.000</b>	€6.000 a €22.500
Graves	Negligência	<b>€2.000 a €20.000</b>	€2.000 a €10.000	<b>€12.000 a €72.000</b>	€15.000 a €30.000
	Dolo	<b>€4.000 a €40.000</b>	€6.000 a €20.000	<b>€36.000 a €216.000</b>	€30.000 a €48.000
Muito graves	Negligência	<b>€10.000 a €100.000</b>	€20.000 a €30.000	<b>€24.000 a €144.000</b>	€38.500 a €70.000
	Dolo	<b>€20.000 a €200.000</b>	€30.000 a €37.500	<b>€240.000 a €5.000.000</b>	€200.000 a €2.500.000

### III.2.2. SUSPENSÃO DA SANÇÃO (DE APLICAÇÃO DE COIMA)

É igualmente de salientar que passa a admitir-se a possibilidade de *suspensão, total ou parcial, da aplicação da coima*<sup>9</sup> quando, cumulativamente, *i)* seja aplicada uma sanção acessória que imponha medidas adequadas à prevenção de danos ambientais, à reposição da situação anterior à infração e à minimização dos efeitos decorrentes da mesma, como *ii)* quando o cumprimento da sanção acessória seja indispensável à eliminação dos riscos para a saúde, segurança das pessoas e bens ou ambiente.

### II.2.3. ATENUAÇÃO ESPECIAL DA COIMA

Vem também prevista a possibilidade de *atenuação especial da coima* quando existirem circunstâncias anteriores, contemporâneas ou posteriores à prática da contraordenação que diminuam, acentuadamente, a ilicitude do facto, a culpa do agente ou a necessidade da coima<sup>10</sup> – reduzindo os

<sup>9</sup> Cfr. novo artigo 20.º-A, aditado pela Lei n.º 114/2015.

<sup>10</sup> Cfr. novo artigo 23.º-A, aditado pela Lei n.º 114/2015.

limites mínimos e máximos da coima a metade. Esta alteração adapta às contraordenações o regime estabelecido no artigo 72.º do Código Penal.

Acresce ainda a faculdade de pagamento da coima em prestações, até um máximo de 48 meses<sup>11</sup>, bem como a referência à «*situação económica do arguido*» como fator de ponderação na determinação da medida da sanção.

### II.3. REINCIDÊNCIA

Foi revogado o n.º 2 do artigo 26.º da LQCA. É agora punido como reincidente apenas «*quem cometer uma infração muito grave ou grave, depois de ter sido condenado por uma infração muito grave ou grave*». A novidade está, portanto, na irrelevância das contraordenações leves para efeitos de reincidência.

### II.4. ADVERTÊNCIA

Por último, merece destaque a introdução da figura da *advertência*<sup>12</sup>. Com esta alteração, permite-se que a autoridade administrativa opte por não instruir o processo de contraordenação, sendo o arguido sujeito a uma mera advertência. A decisão de aplicação não constitui, assim, uma decisão condenatória. Terá lugar apenas quando:

- i) Esteja em causa a prática de contraordenações ambientais leves;
- ii) Não exista, nos últimos cinco anos, qualquer condenação do arguido por contraordenação ambiental grave ou muito grave; e
- iii) Tenha decorrido um período superior a três anos sobre advertência anterior relativa à mesma contraordenação ambiental.

Salvaguarda-se a exigência para o arguido de promover a reposição da situação anterior à verificação da infração.

Teresa Serra  
ts@servulo.com

Rita Serrano  
rso@servulo.com

Inês Gonçalves Ferreira  
igf@servulo.com

<sup>11</sup> Cfr. novo artigo 54.º-A, aditado pela Lei n.º 114/2015..

<sup>12</sup> Cfr. novo artigo 47.º-A, aditado pela Lei n.º 114/2015.