

1. INTRODUÇÃO

Durante o mês de Agosto foram publicadas importantes alterações aos regimes sancionatórios em matéria ambiental, com relevo, ainda, quanto ao ordenamento do território. Enunciam-se, numa leitura preliminar, algumas alterações.

2. ALTERAÇÕES À LEI-QUADRO DAS CONTRA-ORDENAÇÕES AMBIENTAIS

A Lei n.º 114/2015, de 28 de Agosto, alterou¹ significativamente a lei-quadro das contra-ordenações ambientais, aprovada pela Lei n.º 50/2006, de 29 de Agosto, e já revista pela Lei n.º 89/2009, de 31 de Agosto.

2.1. Aplicabilidade às contra-ordenações do ordenamento do território

A lei-quadro passa a ser aplicável às contra-ordenações do ordenamento do território. Para o efeito, para além das necessárias alterações semânticas, ao longo do diploma, que autorizam esse alargamento de aplicabilidade, foi introduzido um título V na parte I, com a epígrafe “Contraordenações do ordenamento do território”. Aí se acolhem os novos artigos 40.º-A a 40.º-D.

Se os artigos 40.º-B a 40.º-D se enquadram perfeitamente numa lei-quadro ou regime geral, já o artigo 40.º-A surge aqui como corpo estranho, uma vez que tipifica concretas contra-ordenações por violação de planos territoriais. Compreender-se-ia melhor que um artigo desta natureza constasse do recente regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de Maio.

Não se pode deixar de assinalar, em qualquer caso, que o referido artigo 40.º-A prevê um conjunto de contra-ordenações graves (com coimas até € 216 000) e muito graves (com coimas até € 5 000 000) que dão outro alcance ao que era a tutela tradicional em áreas não protegidas. Basta pensar que constitui contra-ordenação muito grave a realização de obras de construção, ampliação e demolição ou contra-ordenação grave a realização de obras de alteração ou de reconstrução, em violação de disposições de plano intermunicipal ou plano municipal de ordenamento do território.

¹ Entrada em vigor 60 dias após a data da sua publicação.



Nos termos do artigo 40.º-C, sem prejuízo dos poderes de fiscalização cometidos às demais autoridades públicas, «[a] fiscalização do cumprimento das normas previstas nos planos territoriais intermunicipais e municipais compete às câmaras municipais e, sempre que esteja em causa a salvaguarda de valores nacionais ou regionais, à comissão de coordenação e desenvolvimento regional territorialmente competente».

A redacção do artigo seguinte (40.º-D) proporciona perplexidades de terminologia (designadamente na articulação entre “fiscalização”, “instauração” e “instrução”) e de funcionamento. Aparentemente, em regra, a instrução desses processos cabe ao presidente da câmara municipal ou ao presidente da comissão de coordenação e desenvolvimento regional – cfr. n.º 5 do artigo 40.º-D).

2.2. Responsabilidade civil subsidiária

O artigo 8.º foi totalmente substituído por normas de conteúdo diferente do anterior. Embora mantenha a epígrafe (“responsabilidade pelas contra-ordenações”), a nova redacção já não trata verdadeiramente da responsabilidade pelo cometimento da contra-ordenação (por infracção que praticou), mas de responsabilidade civil pelo pagamento de coimas e custas². Este tipo de responsabilidade (responsabilidade civil pelo pagamento de coimas ou multas, bem como custas), embora discutível, não constitui novidade no quadro normativo Português, sendo conhecidos exemplos como o artigo 8.º do Regime Geral das Infracções Tributárias, ou os números 9 e 10 do artigo 11.º do Código Penal (CP).

Numa primeira aproximação parece criticável a ausência de um artigo, em regime geral sectorial, que delimite a responsabilidade contra-ordenacional *qua tale*, designadamente quanto à responsabilização de entidade colectivas, públicas ou privadas. Em qualquer caso, essa é matéria que tem resposta articulada do artigo 7.º do regime geral das contra-ordenações³ e do artigo 11.º do CP, pelo que se admite que o legislador se tenha bastado com o regime geral das contra-ordenações, limitando-se a regular – neste regime sectorial das contra-ordenações ambientais e do ordenamento do território – a especialidade de um outro tipo de responsabilidade: a responsabilidade civil subsidiária pelo pagamento de coimas e custas. O que seria percebido mais imediatamente se a epígrafe tivesse sido correspondentemente alterada.

2.3. Limites das coimas

O diploma altera os limites das coimas. Já em 2009 se havia feito um esforço de ajustamento dos limites das coimas à realidade portuguesa, designadamente, diminuindo significativamente os limites mínimos. Com as alterações de 2015, há uma redução de limites mínimos, mas não deixa de sobressair o aumento de limites máximos, certamente procurando cobrir as enormes diferenças de escala que existem na “intensidade” da ofensa a uma mesma norma e entre infractores.

Para melhor percepção da evolução dos montantes das coimas, veja-se a seguinte tabela:

² Estamos cientes de que, na exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 332/XII, se refere, a este propósito, «responsabilização pelas infracções» – o que não contribui positivamente para um correcto alinhamento dogmático (*vide* p. 3 do texto disponível em <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=39463>).

³ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, e sucessivamente alterado.



Contra-ordenações		Lei n.º 50/2006, de 19 de Agosto	Lei n.º 89/2009, de 31 de Agosto	Lei n.º 114/2015, de 28 de Agosto
Leves, praticadas por pessoas singulares, em caso de negligência	Mínimo	€ 500	€ 200	€ 200
	Máximo	€ 2 500	€ 1 000	€ 2 000
Leves, praticadas por pessoas singulares, em caso de dolo	Mínimo	€ 1 500	€ 400	€ 400
	Máximo	€ 5 000	€ 2 000	€ 4 000
Leves, praticadas por pessoas colectivas, em caso de negligência	Mínimo	€ 9 000	€ 3 000	€ 2 000
	Máximo	€ 13 000	€ 13 000	€ 18 000
Leves, praticadas por pessoas colectivas, em caso de dolo	Mínimo	€ 16 000	€ 6 000	€ 6 000
	Máximo	€ 22 500	€ 22 500	€ 36 000
Graves, praticadas por pessoas singulares, em caso de negligência	Mínimo	€ 12 500	€ 2 000	€ 2 000
	Máximo	€ 16 000	€ 10 000	€ 20 000
Graves, praticadas por pessoas singulares, em caso de dolo	Mínimo	€ 17 500	€ 6 000	€ 4 000
	Máximo	€ 22 500	€ 20 000	€ 40 000
Graves, praticadas por pessoas colectivas, em caso de negligência	Mínimo	€ 25 000	€ 15 000	€ 12 000
	Máximo	€ 34 000	€ 30 000	€ 72 000
Graves, praticadas por pessoas colectivas, em caso de dolo	Mínimo	€ 42 000	€ 30 000	€ 36 000
	Máximo	€ 48 000	€ 48 000	€ 216 000
Muito graves, praticadas por pessoas singulares, em caso de negligência	Mínimo	€ 25 000	€ 20 000	€ 10 000
	Máximo	€ 30 000	€ 30 000	€ 100 000
Muito graves, praticadas por pessoas singulares, em caso de dolo	Mínimo	€ 32 000	€ 30 000	€ 20 000
	Máximo	€ 37 500	€ 37 500	€ 200 000
Muito graves, praticadas por pessoas colectivas, em caso de negligência	Mínimo	€ 60 000	€ 38 500	€ 24 000
	Máximo	€ 70 000	€ 70 000	€ 144 000
Muito graves, praticadas por pessoas colectivas, em caso de dolo	Mínimo	€ 500 000	€ 200 000	€ 240 000
	Máximo	€ 2 500 000	€ 2 500 000	€ 5 000 000



2.4. Reincidência

São alteradas as regras sobre reincidência. A novidade está na, agora, completa irrelevância das contra-ordenações leves para efeitos de reincidência: é irrelevante a condenação anterior em contra-ordenação leve (independentemente da gravidade do ilícito contra-ordenacional que esteja a ser decidido), tal como é irrelevante que a decisão esteja a recair sobre contra-ordenação leve – neste caso, ainda que haja recentes condenações pela prática de infrações graves ou muito graves.

2.5. Pagamento faseado e em prestações

É introduzida a possibilidade de requerer «o pagamento faseado da coima até quatro prestações mensais, desde que [o requerente] comprove que a sua situação económica não permite o pagamento da coima numa prestação única» (artigo 49.º-A, n.º 2, da lei-quadro), quando estejam em causa contra-ordenações leves ou graves, no contexto do instituto de redução da coima (que corresponde a um pagamento voluntário da coima, sujeito a condição).

Tendo prosseguido o procedimento contra-ordenacional e ocorrendo condenação, é agora possível beneficiar de um regime especial de pagamento em prestações (artigo 54.º-A da lei-quadro), que, nalguns casos, permite o pagamento até 48 meses, ou seja, o dobro do permitido no artigo 88.º, n.º 5, do regime geral das contra-ordenações.

2.6. Suspensão da sanção

Refere-se, agora, expressamente, a suspensão da aplicação da coima e a suspensão da execução da sanção acessória. O novo regime de suspensão, agora previsto no artigo 20.º-A da lei-quadro (e já não no artigo 39.º, que é revogado), põe termo ao debate sobre a possibilidade de suspensão da aplicação da coima.

2.7. Atenuação especial da coima

«Para além dos casos expressamente previstos na lei, a autoridade administrativa atenua especialmente a coima, quando existirem circunstâncias anteriores ou posteriores à prática da contraordenação, ou contemporâneas dela, que diminuam por forma acentuada a ilicitude do facto, a culpa do agente ou a necessidade de coima» (artigo 23.º-A, n.º 1, da lei-quadro). É, assim, expressamente prevista a atenuação especial da coima, adaptando-se às contra-ordenações o regime constante do artigo 72.º do CP. A atenuação especial reduz os limites mínimo e máximo da coima a metade.

2.8. Advertência

Importante novidade da nova lei é a consagração do instituto da advertência. É uma faculdade conferida à autoridade administrativa, quando estejam em causa contra-ordenações leves, o autuado não tenha sido condenado nos últimos cinco anos por contra-ordenação ambiental grave ou muito grave e tenha decorrido um período superior a três anos sobre advertência anterior relativa à mesma contra-ordenação ambiental.



A advertência não constitui decisão condenatória, conduzindo ao arquivamento do procedimento contra-ordenacional, se o autuado cumprir o determinado pela autoridade administrativa no auto de advertência. No entanto, se não cumprir, para além de prosseguir o procedimento contra-ordenacional, o autuado sujeita-se a uma contra-ordenação leve autónoma por incumprimento de ordem ou mandado legítimo da autoridade administrativa (cfr. artigo 47.º-A, da lei-quadro).

2.9. Outras alterações

- a. Com a revogação do artigo 56.º da lei-quadro, deixa de existir processo sumaríssimo, «uma vez que a experiência tem demonstrado a reduzida aplicabilidade deste instituto, nomeadamente, porque a sua aplicação dependia do pagamento da coima pelo arguido no prazo previsto»⁴.
- b. Com a revogação dos números 7 e 8 do artigo 50.º da lei-quadro e a alteração do n.º 4 do mesmo artigo, deixa de ser devida qualquer sanção pecuniária pelo não comparecimento de testemunhas, cuja apresentação passa a competir a quem as arrola.
- c. Alinha-se a redacção quanto ao concurso de infracções na lei-quadro das contra-ordenações ambientais com a norma homóloga do regime geral das contra-ordenações: «[se] o mesmo facto constituir simultaneamente crime e contraordenação, o agente é sempre punido a título de crime, sem prejuízo da aplicação das sanções acessórias previstas para a contraordenação» (cfr. artigo 28.º, n.º 1, da lei-quadro).
- d. Esclarece-se que são devidas custas em caso de advertência ou de termo do processo com pagamento voluntário da coima (artigo 57.º, n.º 3, parte final).
- e. Nos termos do novo n.º 4 do artigo 55.º da lei-quadro⁵, o recurso de despacho e sentenças que ponham termo ao processo em sede judicial passa a ter um prazo de 20 dias – e não de 10 dias, como resultaria da aplicação do artigo 74.º, n.º 1, do regime geral das contra-ordenações.

3. ALTERAÇÕES AO CÓDIGO PENAL

A Lei n.º 81/2015, de 3 de Agosto, introduziu alterações aos crimes de “danos contra a natureza”, “poluição” e “poluição com perigo comum”, previstos, respectivamente, nos artigos 278.º, 279.º e 280.º do Código Penal.

3.1. Aumento das penas

Parte significativa das alterações consubstancia-se no aumento dos limites máximos das penas, registando-se casos em que se muda de 6 meses para 1 ano, de 1 para 2 anos, de 2 para 3 anos, de 3 para 5 anos e de 5 para 6

⁴ Vide p. 2 da exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 332/XII supracitada.

⁵ Número, aliás, mal enquadrado no referido artigo 55.º, epigrafado “participação das autoridades administrativas”.



anos. Aumento que ocorre, necessariamente, também quanto às penas de multa, o que, para além do impacto nas pessoas singulares (se lhes for aplicável a pena de multa e não a de prisão), releva especialmente para as empresas, tendo em conta que as pessoas colectivas e entidades equiparadas também podem ser responsáveis pelos crimes previstos nos artigos 278.º, 279.º e 280.º do CP (cfr. artigo 11.º, n.º 2, do mesmo Código).

3.2. “Habitat natural protegido” vs “habitat natural não protegido”

O legislador fez subtis alterações de redacção, que podem ter impacto muito relevante na interpretação. É o caso da nova redacção da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 278.º: onde se escrevia «[quem], não observando disposições legais, regulamentares ou obrigações impostas pela autoridade competente em conformidade com aquelas disposições [...] [destruir] ou deteriorar significativamente *habitat* natural protegido ou *habitat* natural causando a estes perdas em espécies protegidas da fauna ou da flora selvagens ou em número significativo [...]», passa a escrever-se «[quem], não observando disposições legais, regulamentares ou obrigações impostas pela autoridade competente em conformidade com aquelas disposições [...] [destruir] ou deteriorar significativamente *habitat* natural protegido ou *habitat* natural não protegido causando a este perdas em espécies protegidas da fauna ou da flora selvagens ou em número significativo [...]» (sublinhados nosso).

Ou seja, sublinha-se a dicotomia “*habitat* natural protegido” vs “*habitat* natural não protegido”, determinando-se que apenas quanto ao “*habitat* natural não protegido” (“este” e não “estes”) se exige, para que haja crime, que a não observância do comando do legislador ou da autoridade competente cause «perdas em espécies protegidas da fauna ou da flora selvagens ou em número significativo». Já quanto ao “*habitat* natural protegido” fica-se a saber que por *destruição ou deterioração significativa* se querará dizer algo menos exigente do que «perdas em espécies protegidas da fauna ou da flora selvagens ou em número significativo». Será, em qualquer caso, difícil perceber em que medida é que, num *habitat* natural protegido, se considera deterioração significativa um conjunto de perdas em espécies não protegidas em número não significativo. Sendo certo que tanto a resposta “sempre” como a resposta “nunca” denunciam um vazio claro no que se esperava ser a coerência típica da alínea ora alterada.

3.3. Relevância das “radiações ionizantes”

Ganha agora relevo a poluição por introdução de “radiações ionizantes”⁶ na atmosfera, no solo ou na água. Já se previa a relevância criminal da introdução de “matérias ionizantes”, mas, agora, também a introdução de “radiações ionizantes” pode ter relevância criminal, independentemente da demonstração da introdução de “matérias ionizantes”, verificados os demais elementos típicos da “modalidade” em causa no crime de poluição (cfr. alínea *a*) do n.º 2 do artigo 279.º do CP).

⁶ Radiações cuja frequência ou cujo comprimento de onda potenciam a produção de iões (para uma definição mais precisa, cfr. o artigo 3.º, alínea *q*), do Decreto-Lei n.º 165/2002, de 17 de Julho). A exposição a radiações ionizantes, fora de contextos controlados (como a radioterapia), pode ter consequências muito negativas (e diversificadas) para a saúde humana, pelo que existe extensa legislação sobre a matéria.



3.4. Relevância das “misturas perigosas”

Ganha também agora relevo a poluição no contexto do armazenamento ou utilização de “misturas perigosas”. Já se previa a relevância criminal no contexto do armazenamento ou utilização de “substâncias perigosas”, mas, agora, clarifica-se que as “misturas perigosas” também concorrem para a relevância criminal, verificados os demais elementos típicos da “modalidade” em causa no crime de poluição (cfr. alínea c) do n.º 2 do artigo 279.º do CP). Clarificação que, aliás, se alinha com o lastro normativo que tem sido gerado desde, pelo menos, a (já revogada) Directiva n.º 96/82/CE, do Conselho, de 9 de Dezembro de 1996, relativa ao controlo dos perigos associados a acidentes graves que envolvem substâncias perigosas. De assinalar, ainda, que o conceito de “substância perigosa”, bem como o conceito de “mistura”, reaparecem definidos, mais recentemente, no Decreto-Lei n.º 150/2015, de 5 de Agosto, que estabelece o regime de prevenção de acidentes graves que envolvem substâncias perigosas e de limitação das suas consequências para a saúde humana e para o ambiente. Aliás, a não observância das disposições deste decreto-lei pode concorrer para a responsabilidade criminal de quem armazena ou utiliza as referidas substâncias ou misturas, nos casos em que provocar poluição ou degradar as qualidades do ar, água ou solo.

3.5. Descargas de substâncias poluentes por navios

O legislador decidiu autonomizar as descargas de substâncias poluentes por navios das quais resulta a deterioração da qualidade da água. Note-se que esta autonomização da conduta não tem um mero “efeito bandeira” numa lógica de prevenção geral; tem conteúdo próprio. Enquanto na formulação comum das modalidades de poluição é sempre necessário que se cause danos substanciais a componentes ambientais (números 1 e 2 do artigo 279.º do CP), no caso das descargas de substâncias poluentes por navios, basta que das descargas resulte deterioração da qualidade da água. Sendo certo que a pena prevista é a mesma que se fixa para as demais modalidades de poluição enquanto crime de dano⁷.

As descargas de substâncias poluentes por navios ganham também relevância típica na poluição com perigo comum, estando previstas penas mais pesadas quando tais condutas criam «perigo para a vida ou para a integridade física de outrem, para bens patrimoniais alheios de valor elevado ou para monumentos culturais ou históricos» (cfr. artigo 280.º do CP).

⁷ Exclui-se destas considerações a modalidade de perigo prevista no n.º 3 do artigo 279.º do CP.