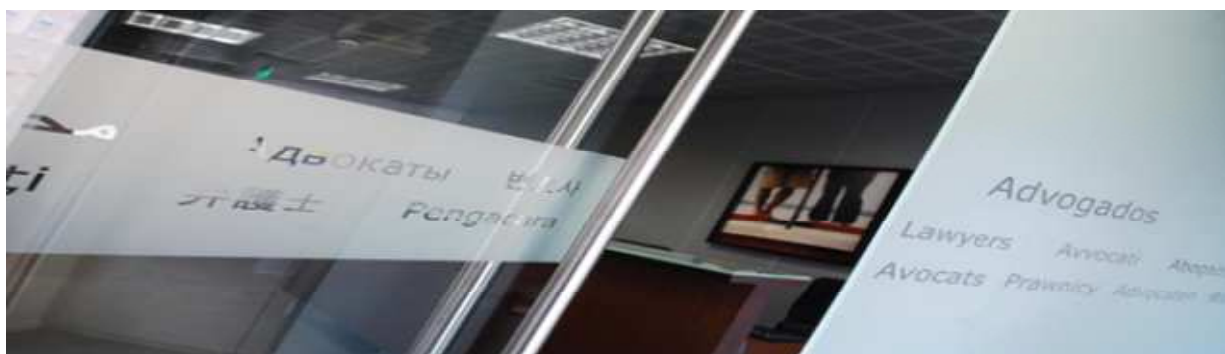


CONTRAORDENAÇÕES AMBIENTAIS



» Direito do Ambiente

O Direito do Ambiente surge como um resultado da tomada de consciência relativamente à necessidade de preservação dos bens ambientais a nível global, a bem de cada um e de todos, actuando como motor de reconciliação de valores tendencialmente conflitantes como são a protecção do ambiente e o desenvolvimento económico. A Constituição da República Portuguesa revela-se paradigmática, prevendo no artigo 66.º “o direito a um ambiente de vida humana, sadio e ecologicamente equilibrado” como um direito fundamental, autónomo relativamente a outros direitos como o direito à vida, o direito à saúde ou o direito de propriedade.

A impossibilidade de impacto zero do Homem no ambiente é prova de que a sua defesa deve ser feita dentro dos limites da razoabilidade.

» Tutela penal e contra-ordenacional

Uma contra-ordenação é uma infracção menos grave do que um crime, punível com uma sanção pecuniária denominada coima, que não é convertível em prisão. Esta é aplicada por entidades administrativas, e já não pelos tribunais, embora dela haja recurso para os tribunais. Não se confunde com a multa, pena de natureza criminal e pessoal, que não é transmissível nem pode ser paga por terceiro, sendo que, em caso de incumprimento, pode ser convertida em dias de prisão, o que nunca pode suceder com a coima. Para além da coima podem também ser aplicadas sanções acessórias tão ou mais graves que a sanção pecuniária.

Do ponto de vista sancionatório ambas as vias, penal e contra-ordenacional, se revelam necessárias para assegurar quer a prevenção, quer a repressão das infracções ao ambiente.

Elas devem ser vistas como complementares na medida em que às infracções mais graves deverá corresponder a tutela penal e às menos graves a contra-ordenacional. Em princípio, os crimes respeitam àquelas condutas que lesam bens essenciais, enquanto as contravenções se traduzem no incumprimento de imposições administrativas necessárias à prossecução da tarefa de bom ordenamento da vida comunitária, isto é, condutas que só adquirem relevo depois de a Administração as eleger como comportamentos a adoptar ou a evitar.

Mas, tal como no Direito Penal, também em relação às contra-ordenações se aplica a lei mais favorável ao arguido, no caso de a lei vigente no momento da prática do facto vir a ser posteriormente alterada.

Enquanto direito fundamental que é, a protecção do ambiente incumbe não só a toda a Comunidade, mas principalmente ao Estado, como dever fundamental de defender e preservar o ambiente, ora abstendo-se de acções que o agridem e lesem, ora agindo contra a sua agressão ou lesão, aqui avultando as contra-ordenações como sanção regra para a violação do direito do ambiente.

Assim, é contra-ordenação ambiental todo o facto ilícito e censurável que viole disposições legais e regulamentares que imponham deveres ou consagrem direitos relativos ao ambiente e que sejam cominados com uma coima. E as referidas disposições legais e regulamentares que digam respeito às componentes ambientais naturais e humanas.

» **Lei-quadro das contra-ordenações ambientais**

O direito contra-ordenacional, também denominado direito de mera ordenação social, intensificou a sua actividade, alargando o seu âmbito de actuação a todas as áreas da actividade económica, incluindo o ambiente. Assim, a Lei 50/2006, de 29 de Agosto (LQCA), republicada pela Lei nº 89/2009, vem consagrar o regime das contra-ordenações ambientais, pretendendo reforçar a unidade da ordem jurídica ao condensar as múltiplas previsões pulverizadas pelos diversos diplomas respeitantes às contra-ordenações ambientais numa única lei. O regime geral das contra-ordenações (RGCO) terá, deste modo, aplicação subsidiária.

Apesar de ser este o regime geral, existe outra legislação contra-ordenacional sobre matérias ambientais, como será o caso, por exemplo, da Lei n.º 8/2000 (lei de autorização) executada pelo Decreto-Lei n.º 235/2000, de 26 de Setembro sobre poluição do meio marinho nos espaços marítimos sob jurisdição nacional e o Decreto-Lei n.º 254/2007, de 12 de Julho sobre prevenção e controlo dos perigos associados a acidentes graves que envolvem substâncias perigosas.

A toda a conduta contra-ordenacional terá de se encontrar inerente a respectiva proibição legal, uma vez que só pode ser punido como contra-ordenação ambiental o facto descrito e declarado passível de coima por lei anterior ao momento da sua prática.

As coimas por contra-ordenação ambiental podem ser aplicadas tanto a pessoas singulares como a pessoas colectivas públicas ou privadas e a associações sem personalidade jurídica. Quanto às pessoas colectivas, a coima é aplicada independentemente da regularidade da sua constituição e estas são responsáveis na medida em que os factos tenham sido praticados, no exercício da actividade, em seu nome ou por sua conta, pelos titulares dos seus órgãos sociais, mandatários, representantes ou trabalhadores. Contudo, caso a pessoa colectiva prove que cumpriu todos os deveres a que estava obrigada e, ainda assim, não conseguiu evitar a prática do facto por parte dos seus trabalhadores ou representantes sem poderes de representação, é exonerada de responsabilidade.

Nos termos da referida LQCA, as contra-ordenações são puníveis a título de dolo e negligência e classificam-se em leves, graves e muito graves (cfr. artigo 21.º), sendo que, a cada escalão classificativo de gravidade das contra-ordenações ambientais corresponde uma coima variável consoante seja aplicada a uma pessoa singular ou colectiva e em função do grau de culpa (cfr. artigo 22.º LQCA).

Passam a citar-se os montantes mínimos e máximos das coimas:

Pessoas Colectivas

Contra-ordenações leves:

- Negligência - mínimo 3000 €; máximo 13 000 €.
- Dolo - mínimo 6000 €; máximo 22 500 €.

Contra-ordenações graves

- Negligência - mínimo 15 000 €; máximo 30 000 €
- Dolo - mínimo 30 000 €; máximo 48 000 €

Contra-ordenações muito graves

- Negligência - mínimo 38 500 €; máximo 70 000 €
- Dolo - mínimo 200 000 €; máximo 2 500 000 €

Pessoas Singulares

Contra-ordenações leves:

- Negligência – mínimo 200 €; máximo 1000 €
- Dolo – mínimo 400 €; máximo 2000 €

Contra-ordenações graves

- Negligência – mínimo 2000 €; máximo 10 000 €
- Dolo – mínimo 6000 €; máximo 20 000 €

Contra-ordenações muito graves

- Negligência – mínimo 20 000 €; máximo 30 000 €
- Dolo – mínimo 30 000 €; máximo 37 500€

Tomemos como exemplo as seguintes contra-ordenações:

- a não apresentação do projecto de medidas de reparação dos danos ambientais causados, no âmbito do Regime Jurídico de Responsabilidade por Danos Ambientais (Decreto-Lei nº 147/2008 de 29 de Julho), que constitui contra-ordenação leve;
- a execução total ou parcial de projectos sujeitos a avaliação de impacte ambiental sem que tenha sido emitida a respectiva declaração de impacte ambiental tal como determinado pelo Regime Jurídico de Avaliação de Impacte Ambiental (Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de Outubro alterada pelo Decreto-lei nº 47/2014, de 24 de Março), que constitui contra-ordenação muito grave;
- o incumprimento dos valores limite de emissão ("VLE's") e ou das condições de descarga de águas residuais estabelecidas no regime de emissões industriais aplicável à prevenção e ao controlo integrados da poluição (Decreto-Lei nº 127/2013, de 30 de Agosto), que constitui contra-ordenação muito grave.

Note-se que o artigo 24.º vem estabelecer 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.

O direito de mera ordenação social ambiental consagra algumas especificidades por comparação com o regime geral das contra-ordenações e que resultam do facto de existir, na área ecológica, uma intenção especificamente preventiva para além da prevenção como finalidade subjacente a qualquer direito sancionatório. O facto de o ambiente ser uma das áreas por excelência destinatárias do direito de mera ordenação social resulta, precisamente, desta tutela mais rápida e eficaz.

Em primeiro lugar, ao contrário do que se verifica quanto ao Regime Geral das Contra-ordenações, a LQCA estabelece como regra a punição da tentativa e da negligência (cfr. artigo 10.º e 9.º/2 respectivamente). Tal indicia finalidades marcadamente preventivas, já que, por um lado, são punidos os meros descuidos daqueles que se dedicam a actividades potencialmente perigosas, independentemente de dano mas tendo em consideração as consequências desastrosas que daí podem derivar e, por outro lado, é normalmente punido o agente que procure causar danos ambientais, ainda que de forma atenuada, apesar de o não conseguir. Assim, no âmbito ecológico não se prescinde da observância de especiais deveres de cuidado na conduta a adoptar pelos agentes e não se exige o desvalor de resultado para a punição.

Sob o ponto de vista das consequências jurídicas da infracção, domínio de natureza essencialmente repressiva, é possível descortinar um afloramento de ideias preventivas. Uma das características do Direito contra-ordenacional é a previsão de variadas sanções acessórias, que assumem particular relevância no âmbito ecológico. Nos termos do artigo 30.º/1, as sanções acessórias são aplicadas conjuntamente com a coima em contra-ordenações de tipo grave ou muito grave e têm como principal ratio a tentativa de evitar que certos particulares com poder económico continuem a cometer factos ilícitos e a pagar a respectiva coima, dado que o lucro obtido mais tarde compensa o pagamento da respectiva contra-ordenação ambiental. Assim, as sanções acessórias têm um carácter tendencialmente mais gravoso para o condenado do que a sanção principal, como será, por exemplo, a sanção de encerramento do estabelecimento ou a interdição do exercício de profissões ou actividades.

Relativamente à prescrição, o procedimento pela prática de contra-ordenações graves e muito graves prescreve no prazo de cinco anos a contar da prática do facto, enquanto que o procedimento pela prática de contra-ordenações leves prescreve no prazo de três anos desde a prática da infracção. A ambos se aplicam as regras gerais relativas às causas de interrupção e suspensão da prescrição. Já quanto ao prazo de prescrição das coimas e sanções acessórias é de três anos para as contra-ordenações graves e muito graves e de dois anos para as contra-ordenações leves e conta-se a partir do dia em que se torna definitiva ou transita em julgado a decisão que determinou a sua aplicação.

Uma novidade da Lei-quadro das contra-ordenações ambientais reside no artigo 41.º, de onde consta um elenco de medidas cautelares, ao qual o artigo 42.º ainda adita a apreensão cautelar. Muitas destas medidas traduzem-se em imposições equivalentes às previstas como sanções acessórias, razão pela qual determina o nº 2, alínea b) do artigo 41.º que o início de cumprimento de sanção acessória equivalente constitui um dos fundamentos de caducidade de uma medida cautelar. Aparentemente, qualquer procedimento contra-ordenacional poderá iniciar-se com o decretamento de medida cautelar, sendo esta justificada em razão da urgência na salvaguarda de valores como o ambiente, saúde, bem como o risco de perecimento desses bens ambientais até conclusão do procedimento.

Inês Pereira de Melo

Filipa Lagoa

Lisboa, Julho de 2015

Esta apresentação informativa é geral e abstrata, não substitui o adequado aconselhamento profissional para cada caso em concreto, não devendo, por isso, servir de base suficiente para qualquer tomada de decisão específica.
Para qualquer esclarecimento sobre o assunto, contacte-nos.