



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

CENTRO REGIONAL DO PORTO

PÓLO DA FOZ

FACULDADE DE DIREITO

**A LEI-QUADRO DAS CONTRA-ORDENAÇÕES
AMBIENTAIS**

TUTELA E PRINCÍPIOS DE DIREITO DO AMBIENTE

Dissertação de mestrado elaborada sob a orientação da

Doutora Raquel Carvalho

Fernando Guilherme Moutinho

340107039

Porto

Dezembro 2013

À Professora Doutora Raquel Carvalho – orientadora da presente dissertação de mestrado – por todo o conhecimento que me transmitiu e pela entrega pessoal e profissional demonstrada.

À minha família – pais irmã e avó - sem os quais dificilmente este trabalho teria sido concluído.

Ainda uma lembrança ao Professor Mário Melo Rocha, pelas palavras de quem ouvi pela primeira vez falar em Direito do Ambiente.

Abreviaturas

A.	- Autor / Autora
Ac. /Acs.	- Acórdão / Acórdãos
Al. / als.	- Alínea / alíneas
APDC	- Associação Portuguesa do Direito do Consumo
Art. / arts.	- Artigo / artigos
Cfr.	- Confrontar /conferir
CEJUR	- Centro de Estudos Jurídicos
Cit.	- Citado
CJA	- Cadernos de Justiça Administrativa
CPTA	- Código do Processo nos Tribunais Administrativos
CRP	- Constituição da República Portuguesa
DL	- Decreto-Lei
ETAF	- Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais
LBA	- Lei de Bases do Ambienta
LOFTJ	- Lei do Funcionamento dos Tribunais Judiciais
LQCOA	- Lei Quadro das Contra Ordenações Ambientais
Ob. cit.	- Obra citada
p. / pp.	- Página /páginas
RFDUL	- Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
RGCO	- Regime Geral das Contra-Ordenações
RMP	- Revista do Ministério Público
RPDC	- Revista Portuguesa de Direito do Consumo
Ss.	- Seguintes
SMMP	- Sindicato Magistrados Ministério Público
STA	- Supremo Tribunal Administrativo
TC	- Tribunal Constitucional
Vd	- Vide
V.g.	- Verbi gratia
Vol.	- Volume

Índice

Abreviaturas	4
Resumo	6
Abstract	6
1 - Introdução	7
2 - O Direito Sancionatório Público Português - Figuras	14
<i>2.1 - O Direito de Mera Ordenação Social</i>	<i>14</i>
<i>2.2 - A Sanção Administrativa geral</i>	<i>16</i>
<i>2.3 - Ilícito de mera ordenação social e sanção administrativo geral – distinção</i>	<i>20</i>
3 - A Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais	22
<i>3.1 - A tutela do Ambiente</i>	<i>22</i>
<i>3.1.1 - Posição defendida</i>	<i>27</i>
<i>3.2 - A tutela do sancionado</i>	<i>28</i>
<i>3.2.1 - Da admissibilidade da Reformatio in Pejus</i>	<i>29</i>
<i>3.2.2 - Da computação de juros na pendência da impugnação judicial</i>	<i>30</i>
<i>3.2.3 - Da competência judicial para o conhecimento da acção de impugnação de sanções de natureza contra-ordenacional</i>	<i>32</i>
<i>3.2.4 - Solução defendida no que concerne em particular ao direito sancionatório ambiental</i>	<i>34</i>
4 - Conclusão	36
Bibliografia	38

Resumo

No presente trabalho iremos analisar a Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais - Lei 50/2006, de 29 de Agosto. Tentaremos analisar as suas especificidades em relação ao Regime Geral das Contra-Ordenações e de que forma tais especificidades se coadunam com as particularidades do direito do ambiente. Em face de tais especificidades procuraremos, finalmente, avaliar de que forma as mesmas influenciam os direitos daqueles sancionados por via da aplicação da aludida lei.

Abstract

We will study, in the present work, the 50/2006 Law of 29 of August “Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais”. We will try to appreciate its particular characteristics, especially in what concerns to those on witch it defers from the “Regime Geral das Contra-Ordenações”. Considering the specific principles of environmental law, we will try to understand whether or not those principles are enforced by the 50/2006 law, and, if so, to what cost, in particular to the rights of those sanctioned by that law.

1 - Introdução

O presente estudo tem por objecto a matéria das contra-ordenações ambientais, regulada na Lei 50/2006, de 29 de Agosto. O objecto do estudo suscita várias questões que poderiam ser abordadas e reflectidas (sendo inegável que o regime jurídico oferece vasto material de estudo) o que nos vai obrigar a focar em dois grandes grupos de questões – as que mais interesse nos suscitaram¹. Várias poderiam ter sido as perspectivas e vários os olhares (lançados sobre diferentes ângulos) através dos quais poderíamos ter reflectido sobre a Lei-Quadro e a sua aplicação. Optámos, contudo, por olhá-la numa dupla vertente, quase como que num diálogo de frente-a-frente, um diálogo de conflito idiossincrático da lei – daquilo que esta forçosamente deve tutelar (por ter sido para tal fim criada) em oposição com aquilo que não pode deixar de tutelar (por quer o Direito quer os princípios que lhe subjazem lho imporem). Cabe porém fazer um enquadramento contendo observações de distinta natureza, algumas até afastadas da visão estritamente jurídica da matéria em questão. Sendo certo que o fazemos para induzir certa reflexão sobre questões que acreditamos serem de algum modo prementes na matéria de direito a tratar. Por maioria de razão, por nos encontrarmos perante Direito do Ambiente, um ramo de Direito que, sendo jurídico (e nunca deixando de o ser), acreditamos revestir particular cariz sociológico e até económico, pelo que nos arrojam, se não a entender, então simplesmente a procurar ver tal matéria jurídica em toda a grandeza e multi-disciplinariedade que reveste²⁻³.

¹ Por se nos afigurarem aquelas que, do ponto de vista jurídico, mais desafios e perplexidades apresentam.

² Com efeito, a multi-disciplinariedade de que se reveste o Direito do Ambiente não se esgota na dimensão jurídica (por entrecruzar os mais variados ramos de direito). Tal dimensão também se encontra patente na proliferação normativa ambiental, nomeadamente nos domínios do Direito Internacional (recorde-se as convenções de Roma e do Rio e a disposição do artigo 30º da Carta Nacional das Nações Unidas), do Direito Comunitário (recorde-se a Declaração de Paris e o princípio da integração, bem como as diversas Directivas e Recomendações emitidas sobre matéria ambiental), do Direito administrativo e constitucional (cfr. o disposto no artigo 9º e 66º da CRP, a actuação administrativa, nomeadamente, em sede de autorização prévia de actividades potencialmente nocivas do ponto de vista ambiental ou em tomadas de posição quanto ao planeamento urbanístico) e até de Direito Privado e Societário (por via do aproveitamento de mecanismos de tais ramos de direito para a prossecução do interesse público ambiental, mecanismos patentes, nomeadamente, na possibilidade de criação de sociedades comerciais prestadoras de serviços energéticos como aquelas reguladas pelo Decreto-Lei 29/2011 de 28 de Fevereiro).

Contudo, esta multi-disciplinaridade vai mais além, verificando-se ainda no entrecruzar de “áreas do saber”. Está assim o Direito do Ambiente intimamente ligado às ciências naturais [por ser potencialmente optimizável fruto de desenvolvimentos científicos que permitam um melhor tratamento do seu meio (mediante implementação de tecnologias de reciclagem, tratamento de resíduos, de minimização de emissões poluentes...)], à medicina, sociologia, economia [relembremos que o paradigma da economia é, em termos simplificados, a busca da resposta à “necessidade infinita de recursos finitos” (donde se destacam os recursos naturais, também eles protegidos pelo direito do ambiente)]. Em suma, diríamos que: se o ser humano se move no meio ambiente, e se o meio ambiente é tutelado e protegido pelo Direito Ambiental, então, quando o primeiro, no âmbito de qualquer “área de saber”, interage com o segundo, o Direito do Ambiente não pode deixar de estar atento a tal interacção.

Historicamente, podemos afirmar que a tomada de consciência legislativa para a matéria ambiental foi num primeiro momento antropocêntrica⁴. Uma consciência norteada pela qualidade de vida humana e o bem-estar da espécie (e não um reconhecimento do ambiente como entidade a proteger de “*per si*”). Era tutela ambiental mediata, em que o foco imediato se situava sobre ser humano (sendo o ambiente reconhecido como mero “instrumento” de bem-estar). Só mais tarde se moderou tal perspectiva para um plano dito “ecocêntrico”, já com o meio ambiente tido como um corpo em si mesmo digno de protecção e consideração jurídicas.⁵

Ora, foi nesta sequência⁶ que também entre nós (e principalmente sob a influência comunitária) nasceu um Direito do ambiente ecologicamente centrado, não apenas como meio

³ No mesmo sentido *vide* HELOÍSA OLIVEIRA *Eficácia e Adequação na Tutela Sancionatória de bens ambientais* in Revista de Concorrência & Regulação, nº 5, Ano 2 ; Janeiro - Março 2011, Almedina, Coimbra, p. 6

⁴ Demonstrando a visão antropocêntrica de que se fala veja-se, por mera curiosidade, o acórdão do TIJ, “Project Gabcikovo-Nagymaros”, de 1997, em que se concluiu que “o ambiente não é uma abstracção, mas o espaço onde vivem os seres humanos e do qual dependem a qualidade de vida e a saúde, aí compreendidas as gerações futuras”. Disponível em <http://www.icj-cij.org/docket/files/92/7375.pdf>.

⁵ Sobre a evolução histórica do Direito do Ambiente em Portugal ver, nomeadamente, ANTÓNIO BARRETO ARCHER *Direito do ambiente e Responsabilidade Civil*, Almedina, Coimbra, 2009, p. 9, VASCO PEREIRA DA SILVA *Verde cor do direito lições de direito do ambiente*, Almedina, Coimbra, 2002 p. 17 CARLA AMADO GOMES *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção do Ambiente*, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p.20.

⁶ Não nos iremos alongar quanto à evolução histórico-legislativa da matéria ambiental, notando apenas a consagração constitucional que esta mereceu entre nós. É certo que os direitos fundamentais são permeáveis à evolução histórica da sociedade, permitindo aditamentos que aumentem o espectro de direitos constitucionalmente protegidos (veja-se a este propósito, JOSÉ MELO ALEXANDRINO *Direitos Fundamentais – Introdução Geral*, Principia, Lisboa, 2011, p. 19 e ainda, em particular a propósito da fonte jurídica dos direitos fundamentais, JOSÉ MELO ALEXANDRINO, *A estruturação do Sistema de Direitos Liberdades e Garantias na Constituição Portuguesa*, Vol.II, Almedina, Coimbra, 2006, p. 121). Nesta medida, a Constituição recebeu o direito ao ambiente como um direito social (veja-se a anotação ao artigo 66º realizada por J.J. GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA *Constituição da Republica Portuguesa anotada Vol.I*, 4ª Edição Revista, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 845 e JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS *Constituição Portuguesa Anotada tomo I*, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p.684). Ora, como ensina VIEIRA DE ANDRADE *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 3ª Edição, Almedina, Coimbra, 2007, pp. 385 a 411: estes direitos de carácter social, na sua “dimensão principal” e no seu “domínio típico” [dos quais se devem excluir aqueles que apresentem uma “determinação intensa de conteúdo” (posto que estes, no seu regime substancial, se aproximam do regime da aplicabilidade directa dos direitos, liberdades e garantias)] revestem a forma de directiva ao legislador, obrigando a que este legifere (proibindo o “*non facere*” do ente legiferante), tornando-se passíveis de invocabilidade subjectiva directa por força da delimitação do seu conteúdo concreto, que venha a ocorrer por acto legislativo ordinário. Não investindo os particulares de prerrogativas prestacionais directamente oponíveis aos poderes públicos, sendo na verdade aquilo que o autor denomina de “pretensões jurídica” na medida em que, não estando concretizado o seu “conteúdo normal”, só ganham a sua força subjectiva plena aquando da sua consagração por lei. Contudo, podemos afirmar que há uma dupla perspectiva constitucional sobre matéria ambiental, ANTÓNIO BARRETO ARCHER *Direito do ambiente e Responsabilidade Civil*. Por um lado, a constituição vê a protecção do ambiente como uma tarefa fundamental do Estado, consagrada no artigo 9º da lei fundamental (na sua anotação ao artigo 9º da CRP, GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA falam inclusivamente da consagração de um princípio de Estado de Direito Ambiental). Por outro, consagra o direito ao ambiente como direito dos cidadãos. E é nesta perspectiva que o ambiente toma a forma de direito social por força do artigo 66º da CRP, em que se assume como um direito positivo a uma actuação do Estado, impondo-se a este (Estado) que proteja o ambiente no cumprimento das suas obrigações políticas, legislativas e penais.

para atingir um fim (a salubridade do meio para o maior conforto humano) mas sim na qualidade de “fim” em si mesmo (a tutela do ambiente como ente jurídico a proteger)⁷.

Ramo de Direito que legislador acaba por reforçar, designadamente através da criação de um regime sancionatório próprio (penal e contra-ordenacional) o que motivou a criação da Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais (Lei 50/2006 de 29 de Agosto – LQCOA), lei pela qual se pretendeu aprovar um quadro sancionatório pensado e adequado às especificidades do Direito do ambiente e aos princípios específicos que o enformam em particular em matéria de ilícito de mera ordenação social.

O primeiro aspecto que ganha destaque ao analisar o regime da Lei-Quadro das Contra-ordenações Ambientais (doravante LQCOA) é o facto de, como instrumento legislativo, esta ser uma lei de enquadramento⁸. Poderá perguntar-se se, face à existência de um Regime Geral de Contra-Ordenações (aprovado pelo Decreto-Lei433/82 de 27 de Outubro - RGCO), se justificaria a existência de uma Lei como a LQCOA. Na medida em que, perante a existência de um Regime Geral capaz de punir eficazmente os ilícitos de mera ordenação social (que se viessem a punir por lei de forma avulsa para os mais diversos sectores), sempre se poderia dizer que aqueles ilícitos de natureza ambiental (que por essa via se viessem a sancionar) poderiam ser punidos nos termos do regime geral.

Acontece que a experiência e a prática vieram demonstrar que o RGCO se revelou incapaz de prover às especificidades do Direito do Ambiente e dos seus princípios, tendo sido

⁷ Sobre esta vertente particular haveria que estudar a evolução da concepção jus-ambiental no decurso da tomada e formação de consciência ecológica desde o seu nascimento até ao presente. Trabalho que não nos propusemos fazer. Contudo, não deixa de ser pertinente analisar o disposto no artigo 66º da CRP, por acreditarmos decorrer de tal norma a base interpretativa da postura ambiental seguida. Atentamos aqui às considerações vertidas por CARLA AMADO GOMES *Risco...* ob. cit. p. 88. Ai se afirma “a nossa Constituição alia um antropocentrismo funcional a um ecocentrismo objectivo.” Na verdade a Autora adere a uma tese objectivista do “direito ao ambiente” consagrado no artigo 66º da CRP. Defendendo que por tal artigo não se consagra um direito ao ambiente (desde logo por não ser concretizável o conteúdo de tal direito) acreditando a autora que “o artigo 66/1, 1ª parte, da CRP, contribui para a parcela de sonho que qualquer Constituição alberga”, distanciando-se, nomeadamente, da tese avançada por GOMES CANOTILHO a que já nos referimos e que, salvo o devido respeito por melhor opinião, perfilhamos.

⁸ Ora, nessa condição e sem que pretendamos desenvolver estudo sobre as Leis de enquadramento, tal instrumento normativo deve versar sempre sobre matérias de reserva absoluta ou relativa da Assembleia da República. Não dispensando a sua emissão a criação de Lei posterior que vise a sua concretização e desenvolvimento. Sendo que deve ainda conter normas procedimentais, ou seja, normas sobre a prática dos actos jurídico-públicos que prevê ou prescreve. Na verdade, a LQCOA foi criada sob proposta do Governo no exercício da competência que lhe é constitucionalmente atribuída pelo artigo 197º, nº 1, al. d). Tendo sido aprovada pela Assembleia da República, no domínio da competência exclusiva de reserva relativa para legislar sobre o regime geral dos actos ilícitos de mera-ordenação social (artigo 165º, 1, al. e)).

necessário criar um regime adequado à realidade de tal ramo de Direito⁹- regime que se pretendeu criar pela aprovação da LQCOA¹⁰.

Sabemos que os grandes poluidores (e bem assim os potenciais agentes de actuações ambientalmente danosas) são essencialmente pessoas colectivas¹¹. Sendo certo que à partida, os proveitos que as mesmas conseguem ao laborar de forma ambientalmente nociva (produzindo em incumprimento das normas legais vigentes) muitas das vezes bem justificavam o risco de lhes serem aplicadas sanções de acordo com as molduras de coima previstas no RGCO. Dizemo-lo por duas razões: por um lado, por se tratar de um risco ambivalente [ao mesmo tempo que havia o risco de punição, existia também a hipótese de tal punição não se verificar, posto que a administração poderia nem sempre lograr punir todas as situações de infracção que conhecesse (quanto mais as que desconhecesse!)]; por outro, porque ainda que tal punição se verificasse, a coima aplicada dentro dos limites do RGCO talvez não se revelasse tão apta a cumprir cabalmente as funções de prevenção geral e especial quanto necessário (dado o eventual desfasamento entre os proveitos obtidos com a infracção e os limites legais de medida da coima¹²). Ora, uma situação como a descrita não serve o Direito do ambiente, por ser claramente desfasada da realidade de um ramo de direito que vive assente em princípios tão centrais e marcadamente profiláticos quanto o princípio da prevenção e precaução¹³. Princípios aos quais se juntam tantos outros, já não tão marcadamente profiláticos, como seja o do “poluidor-pagador” ou do desenvolvimento sustentável¹⁴. Pelo que se impôs a criação de um regime contra-ordenacional adequado a tais princípios e pensado para uma realidade própria como é a do direito do ambiente. Foi então elaborada a Lei 50/2006, de 29 de Agosto (LQCOA). Lei que conforme já referido, virá a constituir objecto do presente estudo nos termos em que nos propusemos fazê-lo, avaliando o

⁹ O exposto resulta desde logo da exposição dos motivos da proposta de Lei dirigida pelo Governo à Assembleia da República – Lei 20/X.

¹⁰ Sobre se a LQCOA conseguiu ou não dar eficaz resposta aos problemas que estiveram na base da sua criação viremos a pronunciar-nos mais adiante.

¹¹ À mesma conclusão chegou CARLA AMADO GOMES *As Contra-Ordenações Ambientais no Quadro da Lei 50/2006, de 29 de Agosto: Considerações Gerais e Observações Tópicas*, in Revista nº 1 de 2012 Instituto de Direito Brasileiro

¹² Situação que nem a solução prevista no nº2 do artigo 18º do RGCO (que prevê a possibilidade de o limite máximo da coima aplicada ser elevado em função do benefício económico obtido pelo infractor) pareceu resolver adequadamente.

¹³ Neste sentido Vd. HELOÍSA OLIVEIRA *Eficácia e Adequa...* cit. p.7

¹⁴ Com efeito, a situação que se expôs parece ser contrária a todos os princípios que se elencaram! Os valores das coimas aplicadas à luz do vigente RGCO não garantiam a prevenção necessária (que deve ser conseguida também por essa via) da conduta de práticas ambientalmente nocivas (por não serem ameaçadoras o bastante para o agente); não pugnando pelo cumprimento do princípio do poluidor pagador [até porque o poluidor não “pagava” de acordo com a poluição produzida (pagando valores residuais quando vistos na escala dos proventos obtidos)]; desconsiderando o princípio do desenvolvimento sustentável, por não se lograr punir eficazmente o nocivo abalo do meio ambiente, facilitando a sua perpetuação no tempo.

tal diálogo idiossincrático de que falamos e que tal como o concebemos, não é mais do que um diálogo de formas e objectos de tutela: a tutela do ambiente conseguida através dos mecanismos de sancionamento dos agentes prevaricadores (como previstos na LQCOA) a montante; e a tutela dos referidos agentes, sob a formulação de “tutela do sancionado”, a jusante. Fazemo-lo colocando a fatal e retórica questão: Tutela contra-ordenacional ambiental a que custo? Para tanto, levantaremos certos problemas que no decurso do estudo da lei fomos identificando (atendo-nos contudo ao desenvolvimento efectivo de apenas alguns dos mesmos¹⁵). Depois de concluir pelo carácter de “Lei-Quadro”¹⁶ da Lei 50/2006, a segunda e mais imediata conclusão a que se pode chegar pela mera leitura do título da lei, é a de estarmos perante um diploma que fixa um regime contra-ordenacional. Ora, a primeira reflexão que iremos fazer quando desenvolvermos o presente estudo irá exactamente no sentido de entender se o regime das contra-ordenações (conforme regulado na lei) e o seu “modelo sancionatório” se adequa às especificidades do Direito do Ambiente, especialmente se confrontada com outras formas de sancionar ao alcance da administração, nomeadamente aquela que resulta da aplicação das chamadas Sanções Administrativas Gerais¹⁷. O que inevitavelmente nos levará a desenvolver, tanto quanto possível, uma questão que acreditamos ter uma ligação de precedência em relação à sobredita. A de saber se a estrutura (que consoante os casos pode ser simples ou composta) actualmente em vigor nos termos previstos da LQCOA – coima ou coima com aplicação de sanção acessória – serve ou não os intentos que suportaram a criação de tal lei. Em particular tendo em conta o princípio da prevenção vigente em matéria ambiental. Analisando de que forma tal princípio sai consolidado pelo valor da coima (e sua eventual conjugação com uma sanção acessória) passível de aplicar em cumprimento dos limites máximos e mínimos previstos na LQCOA. Estabelecendo um paralelismo com um possível modelo assente na aplicação de sanções administrativas gerais.

Porém, tal reflexão corresponde apenas a um dos intervenientes do “diálogo” que propomos (o da tutela do ambiente). Pelo que carece ainda apresentar quais as questões que levantamos no “espaço discursivo” que votamos à tutela do sancionado (na qualidade de segundo

¹⁵ Escrutínio de temáticas a desenvolver que fazemos por imposições decorrentes dos limites de extensão a que se votaram os estudos com a natureza do que ora realizamos.

¹⁶ Na certeza de que os vários diplomas sectoriais virão posteriormente a qualificar as infracções de acordo com o disposto na Lei-Quadro (vd. nomeadamente o artigo 18º do Decreto-Lei nº 267/2009, de 29 de Setembro a propósito dos óleos alimentares usados; artigo 28º do Regulamento Geral do Ruído (Decreto-Lei 9/2007, de 17 de Janeiro);

¹⁷ Referindo-nos aqui em particular à Sanção Administrativa Geral conforme melhor viremos a desenvolver em momento posterior neste estudo, questionando-nos se (e até que ponto) um modelo sancionatório assente numa estrutura - coima (como sanção principal) e sanção acessória (quando a esta haja lugar) é bastante para sancionar efectivamente as violações aos direitos concretamente tutelados pela lei.

interveniente em tal “diálogo”). Neste particular, elencaremos alguns dos problemas identificados¹⁸ que julgamos constituir oneração excessiva do sancionado (e conseqüente coartar dos seus direitos legalmente consagrados), o que prejudica a tutela que é devida aos seus direitos enquanto sujeito objecto de sanção por parte da administração (direitos de que é titular na qualidade de sancionado e na qualidade de administrado¹⁹). Assim, julgamos ser de realçar dois aspectos em particular da LQCOA, que a nosso ver constituem maior afronta no domínio do direito de defesa do sancionado. Por um lado, o vencimento de juros sobre o valor da coima à taxa máxima estabelecida na lei fiscal²⁰ (juros esses que se deverão vencer desde a data da notificação da decisão tomada pela administração que vá no sentido de sancionar, até que seja proferida decisão final em sede de impugnação ou recurso judicial que confirme tal decisão). Medida que não se entende se não à luz de considerações de carácter economicista, que entendemos visarem apenas desencorajar a sindicância (legítima desde logo à luz do princípio da tutela jurisdicional efectiva, que acreditamos sair em muito penalizado por tal solução) das decisões administrativas em sede judicial²¹. Por outro lado, tratando ainda da impugnação judicial da sanção aplicada, não podemos deixar de pasmar com o afastamento da proibição da “*Reformatio in Pejus*”, expressamente consagrado no artigo 75º da LQCOA. Com efeito, esta solução é duplamente surpreendente. É-o desde logo por constituir mais uma forma do legislador desaconselhar a sindicância judicial das decisões sancionatórias tomadas em sede administrativa. Mas é-o ainda por constituir inovação relativamente à disciplina do RGCO, nomeadamente daquela que resulta do artigo 72º-A do regime (onde a “*Reformatio in Pejus*” é expressamente proibida). Ora, como vimos, o que motivou a criação de um regime contra-ordenacional próprio para as infracções de carácter ambiental foram especificidades do Direito do Ambiente (nomeadamente por força dos seus princípios próprios), em face do direito contra-ordenacional geral. Ora não se descortina qual terá sido a motivação do legislador para entender ser admissível (no âmbito concreto das contra-ordenações ambientais) que o foro judicial competente para a impugnação judicial das decisões

¹⁸ Na certeza de que para a apreensão dos mesmos, muito contribuiu a leitura do comentário à LQCOA realizado por Nuno Salazar Casanova e Cláudio Monteiro disponível em: <http://www.uria.com/documentos/publicaciones/1740/documento/art04.pdf?id=2137>

¹⁹ Olhando aqui o sancionado na sua condição de “administrado”, ou seja, na sua qualidade de sujeito passível de titularidade de direitos concretos em relação à administração pública, direitos esses que só no estritamente necessário se podem ver limitados por consequência da sanção que lhe é imposta. Ou seja, não se poderá esquecer que antes de ser “sujeito sancionado” o mesmo individuo é titular de uma relação latente com a administração que lhe confere direitos enquanto “administrado” que antecedem numa relação de verdadeira precedência àquela de “sancionado”.

²⁰ Vd. Artigo 53º da LQCOA

²¹ Sendo de igual modo tal solução contrária à vontade comunitária demonstrada na recomendação sobre o recurso judicial dos actos administrativos: Rec(2004)20 do Conselho de Ministros, em particular alínea d) do nº 2 de tal recomendação.

sancionatórias, tomadas pela autoridade administrativa, possa rever de forma mais penalizadora a decisão tomada em tal sede. Uma coisa parece certa: não foram motivações de natureza ambiental as que moveram o legislador, posto que estas, salvo devido respeito por melhor opinião, não se perspectivam em tal solução. Levantamos porém uma terceira questão. Questão que acreditamos estar de algum modo relacionada com as duas avançadas, reportando-se à natureza “bicéfala” do regime contra-ordenacional (o que não é exclusivo das contra-ordenações ambientais mas que trataremos a respeito destas). Com efeito, trata-se do carácter administrativo da fase instrutória e sancionatória do procedimento contra-ordenacional (onde a administração surge como entidade sancionadora dotada de amplo campo de discricionariedade), por oposição à fase de sindicância judicial (quando a esta haja lugar, o que como vimos comporta sérios riscos para o sancionado) atribuída à jurisdição comum (sendo a competência para a sindicância judicial das contra-ordenações, decididas e aplicadas pela administração, da competência dos tribunais comuns e não dos tribunais administrativos). São estas as duas “vozes” a que iremos “dar ouvidos” no decurso do “diálogo” que propomos.

2 - O Direito Sancionatório Público Português - Figuras

2.1 - O Direito de Mera Ordenação Social

Como se disse, a punição de actuações ilícitas a título de contra-ordenação obedece a um procedimento “bicéfalo”. Afirmamo-lo pois a sua tramitação procedimental é marcada por um “*iter*” sancionatório da natureza administrativa (em que surge a administração como entidade sancionadora e promotora do procedimento conducente à decisão de sancionar), cabendo porém a sindicância judicial de tal decisão à competência dos tribunais judiciais “comuns” (e já não ao tribunais administrativos). Impor-se-ia aqui e a este propósito, uma nota acerca da evolução histórica do direito de mera-ordenação social que não nos propomos fazer, sendo de todo o modo avisado abordar tal questão a título de mero enquadramento²².

Para procurar uma definição suficientemente sucinta que permita avançar para o tratamento do tema objecto de estudo, fazendo nossas as palavras de FIGUEIREDO DIAS: “de um ponto de vista jurídico-formal, direito penal secundário é o conjunto de normas de natureza punitiva que constituem objecto de legislação extravagante e contêm, na sua generalidade, o sancionamento de ordenações de carácter administrativo”²³ ²⁴. Ou seja, um ramo do direito sancionatório, resultante essencialmente da migração de certas condutas penalmente puníveis para uma esfera de punição administrativa (despida do intenso grau de censurabilidade que justifica a aplicação de sanções penais), de carácter essencialmente económico-social e que, bem, se entendeu não justificar a aplicação de penas no sentido penalista clássico do termo. Em suma (e valendo-nos novamente das palavras de Figueiredo Dias), aplicando-se “(...) para comportamentos também eles eticamente relevantes, cindindo-os das infracções que não deveriam ser ameaçadas com penas mas com meras advertências sociais, coimas ou sanções ordenativas (...)”²⁵. Porém, e ainda sobre a herança histórica do direito das contra-ordenações, caberá dar conta do que defende também TAIPA DE CARVALHO²⁶. De todo o modo,

²² Sobre a evolução do Direito Penal Secundário *Vide*. J. FIGUEIREDO DIAS *Para uma dogmática do direito penal secundário. Um contributo para a reforma do direito penal económico e social português* in Revista de Legislação e Jurisprudência Coimbra Editora, Coimbra, 116 (1983-4) e 117 (1984-5). Republicado na Revista Direito e Justiça, IV (1989-90)

²³ IDEM p. 330.

²⁴ Já SIMAS SANTOS e JORGE LOPES DE SOUSA afirmam na quinta anotação que fazem ao artigo 1º do Regime-Geral das Contra-ordenações, *Contra-ordenações, Anotações ao Regime-Geral*, Almedina, Coimbra 2001, p.48 que a contra-ordenação constitui “uma sanção de natureza administrativa, aplicada por autoridades administrativas, com o sentido dissuasor de uma advertência social”.

²⁵ J. FIGUEIREDO DIAS *Para uma...* cit. p. 332

²⁶ TAIPA DE CARVALHO, *Direito Penal – Parte Geral – Questões Fundamentais Teoria Geral do Crime*, 2ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2008 o autor discorda da posição assumida por FIGUEIREDO DIAS. Identifica o Direito das contra-ordenações como herdeiro do direito das contravenções que identifica com o

sempre se concluirá, como conclui o autor²⁷, que a conjugação de factores diversos que surgiram, em muito fruto de uma evolução histórica natural (mesmo ao nível da concepção política de Estado), levou a que entre nós se viesse a consagrar um ramo de direito autónomo a que se chamou direito de ordenação social que visa tutelar certos bens jurídicos, por um lado socialmente relevantes, e por outro carecidos de um regime sancionatório adequado capaz de os garantir. Um regime ao qual se exige que seja capaz de aliar as condições necessárias a ser efectivo na protecção dos bens jurídicos tutelados e adequado à gravosidade social conferida à agressão de tais bens. Um regime punitivo cuja forma de punir seja menos severa do que aquela por que se pauta o direito penal clássico [pela natureza menos intensa (mas não neutra) da convicção social da essencialidade de tais bens], mas ainda assim capaz de punir de forma suficiente as ofensas que seja chamado a sancionar. Cumprindo as funções tutelares gerais e especiais de carácter positivo e negativo, não mediante “ameaça” e imposição de penas, mas mediante a aplicação de sanções diversas porém (em face da natureza dos bens tutelados) capazes de cumprir a mesma finalidade²⁸. Nasce assim entre nós o Regime Geral das Contra-Ordenações. Proveniente da consagração legal do “direito de mera ordenação social”, ramo de direito autónomo, intimamente comunicante com o direito penal e com o direito administrativo²⁹. Surge como um *aliud* em relação ao direito penal e não como um *minus* em relação a este³⁰. Com efeito, entendemos que os fundamentos e objectivos visados pela ordem sancionatória contra-ordenacional são geneticamente distintos daqueles que motivam a tutela de bens jurídicos penais. Fundamentos que sendo axiologicamente relevantes, operam a um nível paralelo ao penal (não estando nem *infra* nem *supra* ordenados em relação a este mas sim complementando-o). Pelo que se pode dizer que direito penal e direito de mera ordenação social actuam num campo de igualdade autonómica, ambos

chamado “ilícito penal administrativo”. Já FIGUEIREDO DIAS afirma “(...) o que até ao fim da II Guerra Mundial se chamava direito penal administrativo corresponde essencialmente àquilo, ou não é senão mesmo aquilo, que hoje se chama direito de ordenação social, de mera ordenação social, ou de contra ordenações.” - e continua – “ Não creio, porém, que esta tese possa considerar-se procedente” - e justifica – “(...) pois que é fruto de problemas, de preocupações e de finalidades distintas das que presidem àquele” assim concluindo “ (...) O direito de mera ordenação não é filho ou herdeiro de um direito penal administrativo já falecido, não é a sua máscara presente, mas é sim limite negativo de um direito penal administrativo que evoluiu e surge hoje renovado sob a face do direito penal secundário” – J. FIGUEIREDO DIAS *Para uma...* cit. p. 331

²⁷ TAIPA DE CARVALHO *Direito Penal...* cit. p. 124

²⁸ Concordamos aqui com a posição adoptada por TAIPA DE CARVALHO *Direito Penal...* cit. p. 130, e que o mesmo reputa contrária à de FIGUEIREDO DIAS, para quem, por axiológico-social e ético-socialmente irrelevantes, as sanções aplicáveis aos ilícitos contra-ordenacionais não detém o sentido positivo atribuído à prevenção Geral e Especial.

²⁹ Como afirma ANTÓNIO DUARTE DE ALMEIDA *O ilícito de mera ordenação social na confluência de jurisdições: tolerável ou desejável?*, Cadernos de Justiça Administrativa n.º 71, Setembro - Outubro, 2008, CEJUR, p. 15 a 21 “As contra-ordenações são o resultado de um casamento de conveniência entre o direito penal e o direito administrativo”

³⁰ Perfilhamos aqui a posição assumida por TAIPA DE CARVALHO *Direito Penal...* Ob. Cit. p. 126

sancionam ofensas a bens jurídicos relevantes, embora a gravosidade das penas aplicadas seja superior no caso do direito penal.

2.2 - A Sanção Administrativa geral

Entendemos ser agora pertinente analisar o regime da chamada “Sanção Administrativa Geral”. Procuramos estabelecer certo paralelismo e distinção entre este modelo de sanção (como um dos modelos sancionatórios de que a lei pode investir a Administração) e a sanção cominada a título de contra-ordenação.

Não podemos contudo fazê-lo sem que antes façamos menção à chamada “Sanção Administrativa Especial”. A sanção administrativa especial surge no âmbito de determinadas relações entre Administração e Administrado, que supõe a existência de uma relação jurídica de substrato que investe a primeira de poder sancionatório em relação ao último no estrito âmbito da relação pré-estabelecida. São poderes sancionatórios que emergem, nomeadamente, de relações de natureza contratual ou disciplinar (em particular face aos trabalhadores integrados na estrutura hierárquica da função pública³¹). Em suma, diríamos que, ao contrário da sanção administrativa especial (que tem por base e fundamento uma relação jurídica própria e concreta que investe a Administração de um poder sancionatório circunscrito ao âmbito de tal relação), a sanção administrativa geral tem como fundamento uma relação genérica e universalmente abrangente – a relação jurídica tipo que se estabelece entre Administração e Administrado, por força tão somente da existência de Estado³².

Iremos porém (e feito este intróito) ater-nos à figura da sanção administrativa geral, deixando assim a sanção administrativa especial, cujo interesse para o objectivo traçado nos parece reduzido. A primeira consideração a tecer sobre tal figura é a de que esta não pode deixar de ser considerada manifestação do *jus puniendi* do Estado. E bem assim, não deixa de se ver sujeita à legitimação de lei³³, e escrupuloso cumprimento do desígnio essencial da Administração Pública (desígnio ao qual desde logo a Constituição a comete) – a

³¹ Neste sentido MARCELO MADUREIRA PRATES *Sanção administrativa geral: anatomia e autonomia*, Almedina, Coimbra, 2005, p. 27 afirma “A especialidade da relação administrativa, consequentemente, do poder administrativo sancionador aparecem porque as pessoas puníveis ou (1) fazem parte de uma estrutura administrativa hierarquicamente organizada, estando, por isso, sujeitas à sua disciplina interna, como os funcionários dos diferentes entes administrativos (poder administrativo disciplinar); ou (2) estão ligadas à administração por vínculo contratual, como os concessionários, ainda que esse vínculo seja estabelecido informalmente. Como normalmente acontece no caso dos utentes *uti singuli* (poder administrativo sancionador contratual); ou (3) fazem parte de uma colectividade administrativa formalmente organizada e sujeita a regras próprias e específicas, como os alunos de escolas públicas, ou membros de organizações representativas de natureza profissional ou desportiva, p. ex. (poder administrativo sancionador sectorial).”

³² Embora circunscrita ao que a lei que preveja tal quadro sancionatório imponha.

³³ Não fosse esta uma decorrência natural da vigência entre nós do principio da legalidade (aqui no sentido de verdadeira precedência de lei).

prosecução do interesse público (art. 266º da CRP). Na verdade, MADUREIRA PRATES acaba por definir este corpo sancionatório próprio da Administração (não deixando para tanto de percorrer as definições propostas por ZANOBINI, SUAY RICÓN, MEDINA OSÓRIO e DELLIS) como “a medida punitiva prevista em acto normativo, que pode ser aplicada directamente pela Administração no âmbito das suas relações jurídicas gerais, a quem, sem justificação, deixe de cumprir um dever administrativo certo e determinado normativamente imposto”³⁴. Ora, da definição avançada podemos facilmente extrair quais os traços caracterizadores [e chamamos-lhes caracterizadores e não distintivos pois muitos (se não todos) acabam por ser comuns a outras formas de sancionar (caibam estas à administração ou a entidade distinta, v.g. aos tribunais)] da noção.. Parece ficar desde logo claro que a sanção administrativa geral é verdadeira sanção (no sentido punitivo do termo), visando efectivamente gerar uma desvantagem na esfera do sancionado (decorrente do incumprimento de um dever administrativamente imposto) no sentido de o repreender^{35 36}. Por outro lado, a previsão de tal sanção terá forçosamente que decorrer de lei ou normativo equivalente (desde logo por não ser possível que a Administração determine os comportamentos puníveis e crie as respectivas sanções que virá a aplicar em momento posterior³⁷). Ainda analisando o conceito de sanção administrativa geral avançado, sempre se dirá que tais sanções não devem estar dependentes de intervenção legitimadora do tribunal. Aliás, articulando este pressuposto com aquele último analisado, bem se entende que a legitimidade administrativa para sancionar decorra do acto normativo legitimador (que preveja a conduta punível e a sanção), assim se dispensando a intervenção judicial aquando da sua aplicação (sem prejuízo naturalmente da possibilidade de sindicância judicial da decisão de sancionar, desde logo ao abrigo do principio da tutela jurisdiccional efectiva). Dir-se-á ainda (e feita já certa distinção entre a sanção administrativa geral e aquela de natureza especial) que tal modelo sancionatório (quando a lei o preveja) sempre será aplicado no âmbito das relações gerais constituídas entre Administração e Administrado, donde se retira por um lado, que goza de um regime próprio face à sanção administrativa especial, fruindo assim a entidade

³⁴ MADUREIRA PRATES – *Sanção...* Ob. Cit. p. 54

³⁵ Não se confundido, por um lado, com outras cominações legais prejudiciais aos administrados (como as nulidades), nem tão pouco se confundindo com aquelas que podemos chamar de decisões administrativas desfavoráveis (como por exemplo a não emissão de uma licença requerida por eventual incumprimento dos pressupostos legais para o efeito).

³⁶ Como afirma MADUREIRA PRATES *Sanção...* Ob. Cit. p. 57(...) recorreremos ao termo “sanção” apenas para designar as medidas de natureza verdadeiramente punitiva, aquelas medidas que implicam a imposição de uma privação ao responsável prática de um ilícito (...)”

³⁷ A admitir-se uma solução desta natureza (no que não se consente) sempre se diria que falta legitimidade democrática e isenção à Administração para impor sanções que a mesma tenha previsto e criado (saindo, numa solução desta natureza, amplamente comprometido o principio da legalidade).

sancionadora de um mais amplo campo de actuação na aplicação de tais sanções. Não estando espartilhada pelos limites formais e materiais de qualquer relação jurídica de substrato que fundamente tal legitimidade sancionatória, ao contrário do que acontece com a sanção administrativa especial, que vigora no âmbito específico de determinadas relações). Finalmente, sempre se exigirá que haja uma violação injustificada por parte do sancionado de um “dever administrativo certo e determinado normativamente imposto”³⁸. Bem se entende a necessidade de previsão normativa do dever administrativo potencialmente desconsiderado pelo sancionado (como aliás resulta do anteriormente dito). Na verdade, acaba por constituir manifestação da mesma legitimidade legal que deve investir a Administração quando esta use de “*jus puniendi*” contra administrados³⁹.

Por outro lado, introduz-se no plano da sanção administrativa o conceito de culpa. Importando-o para o âmbito da valoração do comportamento do sancionado. Inibindo-se assim a possibilidade de responsabilidade objectiva do mesmo, impondo-se por um lado que ocorra uma violação de um dever administrativo normativamente consagrado [instituído-se um princípio de “precedência de dever”, dever esse que deve já ser consagrado, certo e determinado por lei (ou instrumento equivalente) aquando da aplicação da sanção], por outro, que tal violação careça de justificação⁴⁰, só assim sendo sancionável a este título. Percorrido este caminho de integração da figura da sanção administrativa geral, impõe-se uma apreciação da admissibilidade de tal figura no ordenamento jurídico português. Tudo para daí partir para uma eventual distinção entre a mesma e a figura do ilícito de mera ordenação social. O artigo 165, nº1 al. c) e d) da CRP atribui à competência exclusiva de reserva relativa da Assembleia da República a emissão de actos normativos sobre a “c) Definição dos crimes, penas, medidas de segurança e respectivos pressupostos, bem como processo criminal” e ainda sobre o “d) Regime geral de punição das infracções disciplinares, bem como dos actos ilícitos de mera ordenação social e do respectivo processo”. Coloca-se então a questão de saber se estas duas

³⁸ Esta ideia decorre naturalmente do princípio da legalidade e ainda do princípio da precisão ou da determinabilidade dos actos normativos, conforme melhor definido no Acórdão do Tribunal Constitucional nº. 458/93, in Acórdãos do Tribunal Constitucional, 25º Vol., 1993, p. 117-21: “O princípio da precisão ou determinabilidade das leis implica que o legislador elabore normas jurídicas claras, susceptíveis de interpretação que conduza a um sentido inequívoco, e que tenham a suficiente densidade, de forma a constituírem uma medida jurídica capaz de alicerçar posições juridicamente protegidas dos cidadãos, traduzindo uma norma de actuação para a Administração. Possibilitando, como norma de controlo, a fiscalização de legalidade e defesa dos direitos e interesses protegidos”

³⁹ Só assim se garantindo o respeito pelo princípio da legalidade e reserva legal no direito sancionatório.

⁴⁰ MADUREIRA PRATES *Sanção...* Ob. Cit. p.100, aponta como causas justificativas mais comuns (embora ressalvando que as mesmas constituem mera herança daquelas estabelecidas como atendíveis ao nível do Direito Penal, e não correspondentes taxativas das ditas) o caso fortuito ou de força maior; o erro ou ignorância (em particular nos casos de erro sobre os factos que envolvem o comportamento sancionável e nos de erro quanto ao acto normativo que o prevê); a coacção irresistível e o estado de necessidade.

alíneas do artigo 165º (que se reportam apenas à competência para legislar sobre as matérias em causa) constituem ou não o chamado “programa constitucional relativo ao direito público sancionatório”⁴¹. Ou seja, saber se por a CRP mencionar exclusivamente aqueles instrumentos sancionatórios elencados nas duas alíneas do artigo 165º, nº1, tal equivale à cristalização de um “*numerus clausus*” dos instrumentos sancionatórios que munem o direito público nacional). Pois que, se assim for, então ao não aludir à figura da sanção administrativa geral em tal norma, a CRP teria inviabilizado a consagração de tal figura no direito público sancionatório português.

Também aqui concordamos com o que defende MADUREIRA PRATES⁴². Com efeito, a disposição constitucional em causa (artigo 165º, nº1, al. c) e d)) reporta-se tão somente à atribuição de competência legislativa para “definição de crimes, penas, medidas de segurança e respectivos pressupostos, bem como processo criminal” e ainda para definição do “Regime geral de punição das infracções disciplinares, bem como dos actos ilícitos de mera ordenação social e do respectivo processo”. Ora, salvo o devido respeito por opinião diversa, do transcrito pode apenas concluir-se que (no que diz respeito ao direito sancionatório propriamente dito, subtraído o direito penal a que se alude na alínea c) do artigo) é apenas reservada a competência para elaboração do regime geral dos instrumentos sancionatórios aí previstos. Podendo ainda concluir-se, que tal reserva é aplicável tão somente a tais instrumentos e não a outros⁴³. E afirmamo-lo por duas ordens de razões que seguidamente expomos.

A primeira razão, que poderíamos denominar de “sistémico-formal”, resulta de interpretação da ordem sistémica da Constituição. Na verdade, o artigo 165º contém, como já se disse, uma norma que atribui/distribui competências legislativas. Todas as matérias que não se achem expressamente previstas em tal disposição (e que tão pouco se achem contempladas de forma expressa em qualquer outra norma constitucional) presumem-se atribuídas à competência concorrente da Assembleia da República e do Governo (o mesmo é dizer que a não menção expressa de qualquer competência legislativa não implica a sua inconstitucionalidade, implica tão somente a sua atribuição concorrential a ambos os órgãos com competência legislativa – por interpretação dos artigos 161º, nº1, al. c) e 198º, nº1, al. a) da CRP⁴⁴).

⁴¹ Sobre este particular ver MADUREIRA PRATES, *Sanção...* Ob. Cit. p.156

⁴² MADUREIRA PRATES *Sanção* Ob. Cit p.158

⁴³ Entendemos que a lei ao elencar concretamente aqueles que teve por convenientes, não terá pretendido fazer mais do que isso mesmo (estabelecer a competência para criação de tais regimes legais) não se perspectivando como daí se possa extrair que tenha o legislador constituinte querido estabelecer a inadmissibilidade da existência de outros.

⁴⁴ No mesmo sentido MADUREIRA PRATES *Sanção...* Ob. Cit. p.160.

A segunda razão é de ordem funcional. Com efeito, a Constituição confere ao Governo, para além daquelas competências que lhe são expressamente cometidas, todas as outras que se mostrem necessárias à prossecução do interesse público, à potenciação do desenvolvimento económico e social e à concretização das necessidades colectivas –artigo 199º, nº1, al. g), isto claro está no exercício da função administrativa⁴⁵.

Ora, da articulação entre as duas razões avançadas, parece resultar a improcedência da tese segundo a qual o disposto no artigo 165º da CRP se traduz no “programa constitucional relativo ao direito público sancionatório”. Tornando-se claro que é legal e constitucionalmente viável a criação entre nós (por lei ou decreto-lei) de sanções administrativas gerais⁴⁶.

2.3 - Ilícito de mera ordenação social e sanção administrativo geral – distinção

Entendemos agora ser pertinente encontrar destriça entre as duas figuras apresentadas. Até porque tal destriça em muito nos ajudará no suporte da posição que defendemos, em particular para o regime sancionatório ambiental que viremos a idealizar.

Olhando ao artigo 1º do RGCO, logo se encontra a definição de contra-ordenação. Definiu o legislador “contra-ordenação” como “todo o facto ilícito e censurável que preencha um tipo legal no qual se comine uma coima”. Assim se alcança qual o elemento central da definição de contra-ordenação – a aplicação de uma coima. Com efeito, já no preâmbulo do diploma se refere que “a coima é a sanção normal do direito de ordenação social”⁴⁷. A coima assume assim relevância central, sendo a sanção tipo do ilícito contra-ordenacional que pode vir a ser complementada com outras sanções, porém sempre a título meramente acessório (artigo 21º do RGCO). Assim, uma contra-ordenação sempre exigirá a aplicação de coima aquando da punição da respectiva infracção. Sendo possível que tal coima seja complementada por outro tipo de sanções, quando assim o caso o exija (e apenas nesses casos). Não deixando tais

⁴⁵ No mesmo sentido MADUREIRA PRATES *Sanção...* Ob. Cit. p. 158. Apesar de se tratar aqui de competência concedida no âmbito de actuação administrativa do Governo (e não legislativa), o autor procura fundamentar, com base em tal preceito, a viabilidade (em abstracto) da criação, por parte do Governo, de sanções administrativas “atípicas”. É certo que o normativo em si, e isoladamente considerado, não pode ser interpretado como sendo “norma habilitadora” para o Governo legislar (por se aplicar apenas à sua actuação administrativa) porém, interpretativamente, pode funcionar como mais um indicativo da legalidade da posição defendida.

⁴⁶ Na verdade, tanto o Tribunal Constitucional como o Tribunal Administrativo, quando chamados a apreciar tal questão, acabaram por reconhecer a existência de tal figura (ou pelo menos a sua viabilidade) no ordenamento jurídico português conforme dá conta MARCELO MADUREIRA PRATES *A punição administrativa entre a sanção contra-ordenacional e a sanção administrativa in* Cadernos de justiça administrativa, nº68, Março-Abril 2008 p.3. Afirmando o Autor que “Contudo, ao menos um ponto de contacto as decisões dos tribunais inegavelmente possuem: o reconhecimento de que há sanções aplicadas por autoridades administrativas que não são sanções contra-ordenacionais”

⁴⁷ Contra-ordenações, anotações ao Regime Geral, SIMAS SANTOS e LOPES DE SOUSA, quinta anotação ao artigo 1º.

sanções (por acessórias) de se encontrar subordinadas à sanção principal, sem a qual não se poderão conceber em face da subalternização legal a que foram votadas.

É esta a primeira grande diferença entre contra-ordenação e sanção administrativa geral. Pelo que sempre que a administração sancione, estando para tanto legalmente obrigada a fazê-lo com recurso à aplicação (a título principal) de uma coima, então, sem margem para dúvidas, estaremos em face de uma sanção contra-ordenacional⁴⁸. Ora, tal imposição não é comum ao regime sancionatório da sanção administrativa geral. Ai sempre gozará a administração (nos limites dos princípios da necessidade, adequação e proporcionalidade) quando para tanto legalmente legitimada, de discricionariedade para aplicar (do leque das sanções legalmente previstas) a sanção que melhor entender cumprir o desígnio prosseguido pelo acto sancionatório de forma imediata e a título principal⁴⁹.

Porém, não só este elemento permite distinguir as duas figuras. Sempre se poderá dizer que aquilo que distingue, formalmente e logo *ab initio*, uma figura da outra (seguindo o defendido por MADUREIRA PRATES⁵⁰ e partindo do pressuposto já explanado de que é constitucionalmente viável a criação legal de sanções administrativas gerais) é uma opção legislativa. Caberá ao legislador consagrar (de acordo com as especificidades próprias dos bens jurídicos tutelados) o modelo sancionatório que entenda melhor se adequar à tutela de tais bens.

Vista a questão numa perspectiva formal, caberá ainda estabelecer a distinção adjectiva entre as figuras. A questão demonstra-se relevante uma vez que o RGCO no seu artigo 61º (e a LOFTJ – Lei da Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais - no seu artigo 77º, nº1, al. e)), atribui aos tribunais judiciais a competência para decidir em sede de recurso de impugnação da decisão da entidade administrativa que imponha uma sanção contra-ordenacional. Ora, uma sanção com a natureza das sanção administrativa geral [posto que pela mesma não se aplicará uma coima (pelo menos não no sentido contra-ordenacional do termo) embora certamente se possa aplicar medida de expressão pecuniária], sempre se deverá entender excluída de tal cláusula de competência material. Perfilhamos aqui a posição defendida por MADUREIRA PRATES⁵¹ quando afirma que o foro competente para rever as sanções aplicadas por entidades administrativas, ao abrigo de um regime sancionatório administrativo geral, só poderá ser o foro administrativo. Desde logo por ser evidente a

⁴⁸ Não que isto implique que as sanções de expressão estritamente pecuniária sejam exclusivas do ilícito contra-ordenacional. Não se trata na verdade de aferir o carácter da sanção, mas sim de saber se a lei exige que seja de expressão pecuniária a sanção principal a aplicar).

⁴⁹ No mesmo sentido MADUREIRA PRATES *Sanção...* ob. Cit. p. 154 e 155

⁵⁰ MADUREIRA PRATES *A punição...* Cit. p.6.

⁵¹ MADUREIRA PRATES *A punição...* Cit. p.4.

natureza claramente administrativa da relação jurídica estabelecida⁵², sem que vigorem contudo, as motivações históricas que subjazem à atribuição da competência para a impugnação judicial das contra-ordenações aos tribunais comuns.

3 - A Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais

3.1 - A tutela do Ambiente

Ater-nos-emos agora à LQCOA. Atentando nesta primeira fase à forma como tal lei visa tutelar os bens jurídicos ambientais, procurando entender se e em que medida, pelas valias de que a dita lei dispõe, sai ou não cumprido o objectivo a que (pelo menos em tese) a mesma se propõe.

A aludida lei surgiu com um desígnio particular, movida por interesses específicos e tendo um objectivo concreto: assumir-se como quadro sancionatório ambiental. Criada especificamente tendo em vista as necessidades concretas do direito do ambiente (especificidades que tornaram inadequado o RGCO quando chamado a tutelar bens de tal natureza⁵³).

Bem se entendem as preocupações do legislador em assegurar a existência de um regime sancionatório capaz e adequado à tutela dos bens jurídicos ambientais. Com efeito, o direito do ambiente pauta-se por princípios que lhe são próprios e impõe soluções pensadas concretamente para a prossecução de “fins ambientais”⁵⁴. O exposto resulta desde logo do artigo 2º da LBA, embora transpareça com maior intensidade do artigo 3º da mesma lei. Em tal normativo veio o legislador a estabelecer o leque de princípios jurídicos próprios do Direito do Ambiente. Princípios que vêm justificar a necessidade de um regime sancionatório ambiental específico, sob pena de se tornar inútil por incumprimento claro da finalidade da dita lei.

Do exposto decorre que a LQCOA foi criada para ser um regime distinto do RGCO (funcionando como um regime contra-ordenacional geral em sede ambiental), estando todas as suas especificidades em face daquele justificadas pelas razões já exaradas (porém na exacta

⁵² Desde logo para efeitos de aplicação do artigo 1º do ETAF

⁵³ Neste sentido ANTÓNIO LEONES DANTAS *Notas à Lei das Contra-Ordenações ambientais in* Revista do Ministério Público nº 116/2008, SMMP, Lisboa, 2008, pág.87 e ss, onde o autor afirma “A Lei nº 50/2006, de 29 de Agosto (...) tinha por objectivo estabelecer um quadro de referencia que harmonizasse e desse coerência ao direito sancionatório vigente naquele domínio” e continua “Para a realização de tal objectivo (...) assumiu-se como um regime geral paralelo ao decorrente do Decreto-Lei nº 433/82 de 27 de Outubro (...)”. E ainda CARLA AMADO GOMES *As Contra...* Cit. p.347. Bem como resulta desde logo da exposição dos motivos da proposta de Lei dirigida pelo Governo à Assembleia da República – Lei 20/X.

⁵⁴ Isto apesar de o próprio termo carecer ainda de melhor definição, na medida em que se encontra por determinar a real amplitude do mesmo, podendo-nos apenas apoiar naquilo que a Lei de Bases do Ambiente veio a prever como bens de natureza ambiental na extensão dos normativos que a compõe.

medida em que as mesmas se justifiquem à luz dos princípios do direito do ambiente aplicáveis). Ora, da mera leitura da dita lei, sempre se concluirá que a mesma reproduz genericamente os mecanismos e modos de agir do RGCO (tendo mesmo consagrado tal regime como seu regime subsidiário – artigo 2º, nº1 da LQCOA), contendo especificidades face a este, o grosso das mesmas, que só com grande criatividade se poderão associar a um objectivo ambiental subjacente.

Assim, à semelhança do que acontece com o RGCO, as sanções contra-ordenacionais aplicadas de acordo com a LQCOA se-lo-ão mediante um esquema “dual” de coima e sanção acessória⁵⁵, o que deixa antever aquela que reputamos como sendo a grande falha do regime consagrado (se entendida em contraposição com os interesses que presidiram à sua criação). Com efeito, uma sanção de natureza estritamente pecuniária, aplicada a título principal para punição de ofensas a bens jurídicos ambientais é de todas as perspectivas insuficiente e contrária à melhor tutela de tais bens.

Como tivemos já oportunidade de afirmar um dos princípios base que deve presidir às tomadas de posição legislativa em sede de direito do ambiente é o princípio da prevenção. Aliás, o mesmo resulta logo na al. a) do nº1 do artigo 3º da LBA. Tal princípio impõe que sejam criadas medidas adequadas e capazes de garantir a prevenção de actuações potencialmente danosas do ambiente. O que deveria presidir também à consagração do regime sancionatório ambiental. É certo que qualquer regime sancionatório só actua em momento posterior ao da prática do acto danoso (ou pelo menos, só pode servir-se do seu “arsenal” sancionatório contra o autor de tal dano em momento posterior à prática do mesmo). Contudo, e como já se disse a propósito da figura geral das contra-ordenações, não é de descurar a finalidade preventiva geral e especial (positiva e negativa) de que tais sanções devem gozar. Assim, sempre poderíamos ter por cumprido o princípio da prevenção no caso de o regime sancionatório vigente conter normas (leia-se: prever sanções) cuja mera existência fosse já dissuasora da prática dos factos integradores dos diversos comportamentos ilícitos previstos.

Porém, somos de opinião de que isso não acontece. Entendemos que o regime contra-ordenacional ambiental vigente, ainda que criado pretensamente para servir os interesses

⁵⁵ Embora seja verdade que o conceito de contra-ordenação que resulta da LQCOA é um conceito “evoluído” em relação àquele que resulta do RGCO, não sendo definido em função da sanção aplicável (recorde-se que do RGCO resulta em traços gerais que será contra-ordenação todo o facto ilícito que preencha um tipo legal e que a lei comine com a aplicação de uma coima). Já para a definição de contra-ordenação ambiental concorrem uma série de conceitos que tornam tal definição equívoca e confusa. Desde logo por ser impreciso o alcance da expressão “disposições legais ou regulamentares relativas ao ambiente” (mesmo com a concretização posterior no nº 3 do mesmo artigo), como é questionável a imputação contra-ordenacional ambiental por violação de direitos consagrados, até por ser o interesse público (neste caso da tutela ambiental) que fundamenta a consagração de um regime sancionatório dessa rês, e não quaisquer direitos que a lei atribua a quem seja. LEONES DANTAS *Notas...* Cit. pág.87 e ss. p.96 e CARLA AMADO GOMES *As Contra...* Cit. p.361

específicos do direito do ambiente, fica em muito limitado pela imposição de uma sanção de valor pecuniário a título principal. Na verdade, tal facto cria uma dupla ineficiência de ordem prática. Por um lado, a coima, sendo sanção de expressão unicamente pecuniária, obriga a que a lei (como faz) gradue o valor monetário da sanção em função de um qualquer factor (no caso a gravidade), prevendo uma moldura de valores dentro da qual a administração gozará de discricionariedade para fixar o montante concreto. Ora isto obriga o legislador a fixar uma moldura fechada de valores aplicáveis. Nesta medida, ou bem que o legislador prevê uma amplitude de valores significativa, que permita adequar as sanções aplicadas à gravidade do facto ilícito cometido (mantendo um limite máximo suficientemente elevado para dissuadir), ou a tutela ficará sempre aquém do necessário (posto que garantida por sanções cuja expressão pecuniária se revela insuficiente para dissuadir o potencial infractor). Sucede que mesmo o legislador fixe um valor limite máximo elevado, cuja expressão revista dissuasão bastante, sempre haverá o perigo de violação (por parte da administração sancionadora) dos princípios da proporcionalidade e adequação na fixação da coima concreta⁵⁶.

Não obstante, somos de opinião que, independentemente do “valor-limite” máximo fixado, uma sanção de expressão estritamente pecuniária não serve os interesses ambientais concretos que se visa tutelar. Isto pois, como já dissemos a título introdutório, parece ser indiscutível que o grande potencial infractor ambiental, capaz de maior impacto no meio ambiente circundante, serão pessoas colectivas. Ora, ainda que o tecido industrial, produtivo e transformador português já não goze hoje da “saúde” que outrora ventitou, é certo que para tais entidades poderá não se afigurar de demasiada dificuldade repercutir o custo de uma qualquer sanção pecuniária (paga por força de infracções ambientais cometidas no processo produtivo) no consumidor final (internalizando tal valor como custo de produção do produto final com influência no seu preço)⁵⁷. Por outro lado, dada a falta de saúde financeira empresarial de que falávamos há pouco, sempre poderemos ser conduzidos à situação oposta: em que empresas que infrinjam deveres e pratiquem factos puníveis se achem numa situação de precariedade económica que não lhes permita pagar a coima em que sejam condenados⁵⁸. Ora, ainda que se possa afirmar que os expostos obstáculos não são exclusivos do âmbito sancionatório ambiental – e bem assim da LQCOA - é certo que não se pode deixar de entender saírem agudamente penalizados por tal solução (pelo menos, e além do mais) os princípios ambientais da prevenção e precaução.

⁵⁶ Veja-se, nomeadamente, C. AMADO GOMES *As Contra...* Cit. p. 348, “o aumento do valor das coimas foi tão excessivo que 3 anos depois, em 2009, foi revisto em baixa”

⁵⁷ Situação hipotética que, ocorrendo, viola o princípio da culpa.

⁵⁸ Para este problema chama a atenção C. AMADO GOMES *As Contra...* Cit. p. 344

Pretensamente para por cobro a esta ineficiência punitiva, o legislador previu a possibilidade de à sanção principal se aliarem “sanções acessórias” (artigos 29º e ss. da LQCOA). Tais sanções visariam complementar a sanção principal (imperiosamente composta por sanção pecuniária) através de certas inibições impostas pela administração como complemento de tal sanção. Entendemos que a tutela sancionatória ambiental, a ser conseguida de alguma forma pela LQCOA, é-o através das sanções acessórias que prevê. Com efeito, não deixamos de considerar curioso que seja aparentemente mais dissuasora a sanção dita “acessória” do que a aquela dita “principal”. Na verdade, uma situação deste género pode inclusivamente levar a que a Administração, visando a aplicação de uma sanção acessória em particular, aplique uma coima reduzida, como meio necessário para a legitimação da sanção acessória aplicada, instrumentalizando a sanção principal em função daquela que se diz “acessória”⁵⁹ 60.

Ao que acresce que, se tal solução, por tudo quanto se expôs, está longe de ser perfeita ou ideal, ainda menos o é se tivermos em conta que tais sanções acessórias só são legalmente permitidas como *aliud* de coimas aplicadas por contra-ordenação graduada como grave ou muito grave (art. 30º, nº1 da LQCOA)⁶¹. Para aquelas contra-ordenações que o legislador tenha entendido graduar como leves não poderá a sanção principal ser complementada com qualquer sanção acessória das legalmente previstas. Achando-se assim os bens jurídicos ambientais, cuja agressão seja cominada com sanções leves, “amputados” deste meio complementar de tutela. Ficando entregues às vicissitudes apontadas ao regime da sanção pecuniária única.

De tudo quanto foi exposto se conclui que, apesar de criada para esse fim, a LQCOA não logra cumprir as exigências sancionatórias do direito do ambiente, não sendo reflexo bastante da importação dos princípios específicos desse ramo de direito para o campo jurídico-sancionatório⁶². Dizemo-lo, desde logo por reputarmos como insuficiente (na perspectiva preventiva e precaucional) a sanção principal de expressão unicamente patrimonial.

⁵⁹ Levando a que, como aponta MADUREIRA PRATES *Sanção...p.*, ao optar por tal solução, se venha a facilitar a fundamentação de uma potencial impugnação judicial com um argumento alusivo à violação do princípio da adequação, por aplicação de uma sanção acessória que de certo não seria necessária dado o carácter monetariamente reduzido da sanção principal aplicada. Porém, não será impossível de conceber uma situação oposta, em que, para justificar a aplicação de uma sanção acessória, se aplique sanção principal avolumada, arguindo-se a desproporcionalidade do conjunto sancionatório aplicado com base no excesso do mesmo – proibição do excesso.

⁶⁰ Sobre a necessária “acessoriedade” das sanções previstas no artigo 30º e ss da LQCOA, vd. LOURENÇO NOGUEIRO *Comentário à lei-quadro das contra-ordenações ambientais in Revista Portuguesa do Direito do Consumo* – num. 57, Março 2009, APDC, Coimbra, p.20

⁶¹ Dando conta do mesmo problema C. AMADO GOMES *As Contra...* Cit. p. 356

⁶² Antes demonstra, como veremos adiante a propósito da tutela do sancionado, preocupações de carácter economicista a todos os títulos reprováveis.

Entendemos assim que tal desígnio deveria ser conseguido, não por apelo a um elenco de medidas de natureza “instrumental”⁶³ (potencialmente severas e dissuasoras), mas sim através da possibilidade de a administração sancionar qualquer infracção a título principal com um leque de sanções capazes de cumprir de *per si* quer as necessidades de prevenção geral e especial negativas, quer os desígnios preventivos que subjazem ao direito do ambiente⁶⁴.

Ora, ainda que se possa afirmar que os expostos obstáculos não são exclusivos do âmbito sancionatório ambiental – e bem assim da LQCOA - é certo que não se pode deixar de entender saírem agudamente penalizados por tal solução (pelo menos, e além do mais) os princípios ambientais da prevenção e precaução.

Pretensamente para por cobro a esta ineficiência punitiva, o legislador previu a possibilidade de à sanção principal se aliarem “sanções acessórias” (artigos 29º e ss. da LQCOA). Tais sanções visariam complementar a sanção principal (imperiosamente composta por sanção pecuniária) através de certas inibições impostas pela administração como complemento de tal sanção. Entendemos que a tutela sancionatória ambiental, a ser conseguida de alguma forma pela LQCOA, é-o por força das sanções acessórias que prevê. Com efeito, não deixamos de considerar curioso que seja aparentemente mais dissuasora a sanção dita “acessória” do que a aquela dita “principal”. Na verdade, uma situação deste género pode inclusivamente levar a que a Administração, visando a aplicação de uma sanção acessória em particular, aplique uma coima reduzida, como meio necessário para a legitimação da sanção acessória aplicada, instrumentalizando a sanção principal em função daquela que se diz “acessória”^{65 66}.

Acresce que se tal solução, por tudo quanto se expôs, está longe de ser perfeita ou ideal, ainda menos o é se tivermos em conta que tais sanções acessórias só são legalmente permitidas como *aliud* de coimas aplicadas por contra-ordenação graduada como grave ou muito grave (art. 30º, nº1 da LQCOA)⁶⁷. Para aquelas contra-ordenações que o legislador tenha entendido graduar como leves, não poderá a sanção principal ser complementada com

⁶³ Entre comas por entendermos que não raramente nos poderemos deparar com o “instrumental” a “instrumentalizar” o “principal”.

⁶⁴ Tudo sem prejuízo da eventual tutela penal de bens ambientais, nos casos em que a consciência social a exija.

⁶⁵ Levando a que, como aponta MADUREIRA PRATES *Sanção...*p. 154, ao optar por tal solução, se venha a facilitar a fundamentação de uma potencial impugnação judicial com um argumento alusivo à violação do princípio da adequação, por aplicação de uma sanção acessória que de certo não seria necessária dado o carácter monetariamente reduzido da sanção principal aplicada. Porém, não será impossível de conceber uma situação oposta, em que, para justificar a aplicação de uma sanção acessória, se aplique sanção principal avolumada, arguindo-se a desproporcionalidade do conjunto sancionatório aplicado com base no excesso do mesmo – proibição do excesso.

⁶⁶ Sobre a necessária “acessoriedade” das sanções previstas no artigo 30º e ss da LQCOA, vd. LOURENÇO NOGUEIRO *Comentário à lei-quadro das contra-ordenações ambientais in Revista Portuguesa do Direito do Consumo* – num. 57, Março 2009, APDC, Coimbra, p.20

⁶⁷ Dando conta do mesmo problema C. AMADO GOMES *As Contra...* Cit. p. 356

qualquer sanção acessória das legalmente previstas. Achando-se assim os bens jurídicos ambientais cuja agressão seja cominada com sanções leves “amputados” deste meio complementar de tutela. Ficando entregues às vicissitudes apontadas ao regime da sanção pecuniária única.

De tudo quanto foi exposto se conclui que, apesar de criada para esse fim, a LQCOA não logra cumprir as exigências sancionatórias do direito do ambiente, não sendo reflexo bastante da importação dos princípios específicos desse ramo de direito para o campo jurídico-sancionatório⁶⁸. Dizemo-lo, desde logo por reputarmos como insuficiente (na perspectiva preventiva e precaucional) a sanção principal de expressão unicamente patrimonial.

Entendemos assim que tal desígnio deveria ser conseguido, não por apelo a um elenco de medidas de natureza “instrumental”⁶⁹ (potencialmente severas e dissuasoras), mas sim através da possibilidade de a administração sancionar qualquer infracção a título principal com um leque de sanções capazes de cumprir de *per si* quer as necessidades de prevenção geral e especial negativas, quer os desígnios preventivos que subjazem ao direito do ambiente⁷⁰.

3.1.1 - Posição defendida

Somos de opinião que o regime de tutela sancionatória ambiental assente no ilícito de mera ordenação social actualmente em vigor não serve (por tudo quando melhor se explicou) os particulares interesses do direito do ambiente. Sugerimos então duas possíveis soluções para os problemas que avançamos.

Uma das soluções seria a de rever a estrutura tipo do modelo contra-ordenacional. Para tanto, sempre se encontraria apoio no facto de a CRP não determinar que as contra-ordenações devam ser punidas a título principal com coima (sendo tal imposição decorrente de lei ordinária – RGCO e LQCOA). Assim, atendendo às especificidades do direito do ambiente a que aludimos, entendemos justificado que o seu regime sancionatório (não deixando de ser um regime contra-ordenacional) permita que a administração sancione as infracções ambientais com recurso a um leque de sanções principais abrangentes e diversificadas (podendo estas revestir natureza unicamente patrimonial – o que seria possível mas não obrigatório). Colocando-se assim aquelas que são actualmente tidas por “sanções acessórias” em plano de igualdade com a sanção principal hoje prevista. Permitindo-se à

⁶⁸ Antes demonstra, como veremos adiante a propósito da tutela do sancionado, preocupações de carácter economicista a todos os títulos reprováveis.

⁶⁹ Entre comas por entendermos que não raramente nos poderemos deparar com o “instrumental” a “instrumentalizar” o “principal”.

⁷⁰ Tudo sem prejuízo da eventual tutela penal de bens ambientais, nos casos em que a consciência social a exija.

administração, quando assim o entendesse, que aplicasse a título principal coima ou qualquer outra sanção das actualmente previstas como “acessórias”.

A solução agora apontada tem como vantagem a manutenção da concepção da tutela sancionatória ambiental como “ilícito de mera ordenação social”. Não deixando este de gozar das garantias constitucionais e processuais que se justificam tendo em conta a génese do ilícito de mera ordenação social e que a estes são inerentes.

Porém, no caso de se entender que tal solução desvirtua a génese do modelo contra-ordenacional vigente, sempre se poderá pugnar por uma solução diferente. Tal solução será a de transitar o regime sancionatório ambiental de um modelo contra-ordenacional (no caso de se entender que este obriga à aplicação de coima a título principal) para um modelo de sanção administrativa geral. Tal solução peca por se lhe esvaziar a valoração ético-social inerente ao ilícito contra-ordenacional, transformando-o em “mera” infracção de um dever administrativo legalmente previsto.

Tem contudo a vantagem de, sem margem para dúvidas, permitir a aplicação a título principal de sanção diferente da coima. Finalidade que, ao fim e ao resto, é a que se pretende alcançar, por ser a que melhor tutela os interesses ambientais.

3.2 - A tutela do sancionado

Na introdução dada ao presente estudo questionamos: tutela contra-ordenacional ambiental, a que custo? É sobre a parte final da questão formulada – aquela que respeita ao custo a que se pretende assegurar a tutela sancionatória do ambiente – que nos iremos pronunciar agora⁷¹.

Trataremos no presente capítulo da impugnação judicial das sanções aplicadas pela administração em cumprimento da LQCOA, problemática que analisaremos sob diversos pontos de vista, tomando em consideração diferentes manifestações da mesma problemática observadas em diferentes momentos do *iter* impugnatório.

A LQCOA nasceu pretensamente da necessidade de criar um regime de contra-ordenações que funcionasse como regime geral de contra-ordenações em matéria ambiental. Ora, é certo e indiscutível, que em sede de impugnação das sanções há de facto especificidades da LQCOA face ao RGCO. Porém certo é também que só mediante um esforço criativo se poderão configurar tais especificidades como resultantes da ponderação de quaisquer particularidades de natureza ambiental.

⁷¹ Sobre as debilidades de garantia dos sancionados (a propósito do RGCO) quanto à ausência de mecanismos recursivos intra-administrativos Vd. MARIA FERNANDA PALMA E PAULO OTERO *Revisão do Regime Geral do Ilícito de Mera Ordenação Social (Parecer e proposta de alteração legislativa)* in RFDUL (Separata), 1996, n.º 2, Coimbra Editora, Coimbra, p. 579

3.2.1 - Da admissibilidade da *Reformatio in Pejus*

Uma das especificidades resultantes do confronto entre as normas da LQCOA e do RGCO, é o facto de por força da primeira ser admissível a figura da *reformatio in pejus* em sede de impugnação judicial de contra-ordenações aplicadas pela administração. Tal solução é em tudo contrária à solução preconizada pelo legislador para o Regime Geral (art. 72º-A do RGCO e art. 75º da LQCOA), sendo certo que não se descortina qual o fundamento ambiental que possa justificar tal divergência. Afiguram-se sim motivações de natureza intimidatória (que aliás se aliam a outras que analisaremos), que só poderão pretender inibir o sancionado de “ter a veleidade” de procurar contrariar judicialmente a decisão da administração. Ora, sendo certo que não resulta da lei uma proibição expressa da *reformation in pejus* no ordenamento jurídico nacional, não se deverá deixar de entender que a admissão de tal figura ao abrigo da LQCOA constitui ofensa ao exercício legítimo dos direitos de defesa do sancionado, desde logo daqueles resultantes directamente da lei fundamental⁷² (se não isoladamente, pelo menos se analisada em conjunto com outras previstas na mesma lei). Na verdade, poder-se-à configurar uma situação de violação do principio do Estado de direito, na vertente de sujeição do Estado à lei. Medidas como a exposta, quando aliadas a outras que a mesma lei prevê, e que tendem apenas à inviabilização [por via de intimidação e de incapacitação financeira (que melhor veremos *infra*)] do recurso à via judicial para revisão das medidas adoptadas pela administração, sempre levarão a uma menor intensidade de meios de controlo da sujeição da administração à lei⁷³. Constituindo verdadeiro coartar das garantias do sancionado, (desde logo no que diz respeito ao direito a recurso judicial e particularmente do principio da tutela jurisdicional efectiva.

Nunca será de mais notar que tal derrogação da proibição da *reformatio in pejus* é absolutamente alheia a qualquer motivação de natureza ambiental. Quer vista à luz dos princípios próprios do direito do ambiente, quer à luz da legislação ambiental em vigor. Pelo que se o legislador se baseou num quadro ideológico dessa natureza quando concebeu a solução do artigo 75º da LQCOA, incorreu em gravoso erro, erro esse que redundou num

⁷² No mesmo sentido Ac. do Tribunal Constitucional nº 499/97 e também LOURENÇO NOGUEIRO *Comentário à...* Cit. p.24 e anotação à LQCOA NUNO SALAZAR CASANOVA, CLÁUDIO MONTEIRO, p.72 e ainda CARLA AMADO GOMES *As Contra* Cit p.360

⁷³ E nem se argumente que existindo lei que confira a prerrogativa à Administração de aplicar sanções dentro de determinado espectro, quaisquer sanções aplicadas em cumprimento dos limites de tal lei não poderão constituir ilegalidade posto que existe lei “habilitadora”. Pois que a Administração, particularmente quando actue dentro dos seus poderes discricionários (e ainda que limitada por um campo de actuação legalmente constituído) sempre terá que cumprir os princípios da proporcionalidade, adequação e necessidade. Assim, qualquer medida sancionatória, ainda que tomada dentro dos limites legais, provando-se desproporcional ou inadequada, prova-se também ilegal.

prejuízo sério para as garantias constitucionais dos sancionados e num sério óbice à realização da justiça.

Julgamos levantar-se ainda uma outra questão. Os Tribunais Administrativos não têm competência para substituir o conteúdo de um determinado acto administrativo praticado pela administração em matéria discricionária^{74 75} (sob risco de violação do princípio da separação dos poderes). Ora, a fixação do valor da coima tem subjacente um juízo discricionário da administração (de fixação de um valor exacto dentro da moldura legal). Assim sendo, chamado o Tribunal comum a rever a sanção aplicada (e tendo este a possibilidade de a “rever em alta” por força do disposto no artigo 75º da Lei) julgamos ser claro o risco de violação desse mesmo princípio.

Tudo concorre para a formulação de um juízo de absoluta inadequação da solução legal consagrada no aludido artigo 75º da LQCOA.

3.2.2 - Da computação de juros na pendência da impugnação judicial

Abordaremos agora mais uma especificidade da LQCOA em relação ao RGCO cujas motivações são em tudo questionáveis. Nunca será de mais lembrar que o essencial motivo que justificou a criação da LQCOA foram as especificidades de natureza ambiental (e não outras) que se entenderam dever ser consideradas no regime sancionatório do ambiente.

Tal lei determina no seu artigo 53º⁷⁶ 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, á taxa máxima estabelecida na lei fiscal”. A administração desencadeia, instrui e promove o procedimento contra-ordenacional. Dispondo de um abrangente campo de discricionariedade para, dentro dos limites legais, fixar o montante da coima aplicada em concreto (e ponderar a necessidade e adequação de aplicação de uma sanção acessória). Nesta conformidade, e na presença de um procedimento totalmente administrativo em que a administração dispõe dos mais amplos poderes para conformar a relação jurídica sancionatória em causa, o único reduto de garantia dos direitos do sancionado consiste na possibilidade (constitucionalmente consagrada) de recorrer ao foro judicial para contestar a decisão tomada pela administração. Ora, pelo exposto, bem se vê que qualquer

⁷⁴ Vd. o disposto no artigo 3º, nº1 do CPTA.

⁷⁵ O Tribunal não pode administrar “em vez” da administração pública

⁷⁶ Norma de tal maneira criativa que justifica a sua transcrição.

meio pelo qual se venha a dificultar o exercício de tal prerrogativa pelo sancionado constitui uma ofensa ao direito à tutela jurisdicional efectiva (artigo 20º, nº 1 e 268º, nº4 da CRP).

Resulta assim claro que a norma resultante do artigo 53º da LQCOA visa todas as finalidades menos aquelas para as quais tal lei foi criada. Por um lado, à custa do esgotamento dos direitos constitucionais do sancionado⁷⁷, serve-se de mecanismos de “intimidação económica” para prevenir a impugnação judicial da decisão de sancionar, mediante a computação de juros na pendência da acção de impugnação “à taxa máxima prevista pela lei fiscal”⁷⁸. Por outro, quando tal expediente intimidatório não surtir o pretendido efeito (e o sancionado impugnar), acciona tal mecanismo e obtém receita injustificada (sempre) à custa da amputação dos direitos do sancionado.

Mais, conjugada a norma do artigo 53º da LQCOA com aquela resultante do artigo 75º da mesma lei, daí se retira quase uma verdadeira “proibição de impugnar”. Bastará olhar ao absolutamente desproporcionado risco que corre qualquer sancionado que pretenda recorrer judicialmente da decisão administrativa. Primeiro, ao impugnar terá a plena consciência de que o tribunal poderá muito bem agravar a coima que lhe haja sido aplicada. Contudo, ainda que o tribunal opte por não agravar (ou até reduzir... confirmando parcialmente a decisão administrativa) a coima aplicada, sempre esta se achará indirectamente “agravada” por via da computação de juros na pendência da acção que conheça da impugnação. Tudo resultando na preclusão dos direitos do sancionado em prol não de quaisquer desígnios de natureza ambiental (nada do exposto acrescenta ou retira o que quer que seja à tutela do ambiente), mas sim em prol de objectivos economicistas de obtenção de receita à custa da compressão de direitos.

Eis a razão pela qual temos vindo a afirmar que a LQCOA pouco ou nada de bom traz ao ordenamento jurídico. Por um lado, não tutela eficazmente o ambiente (conforme melhor analisamos *supra*), por outro a pouca tutela ambiental que consegue efectivar, consegue-o apenas à custa e em patente prejuízo daqueles que sanciona.

⁷⁷ Note-se que o artigo 20º da CRP faz mesmo menção à proibição da inibição do recurso aos Tribunais por insuficiência de meios.

⁷⁸ Sobre as implicações da remissão para a taxa máxima de juro permitida na lei fiscal ver NUNO SALAZAR CASANOVA E CLÁUDIO MONTEIRO *Comentário...* Cit. p.70-71 onde se conclui que, no limite (e tendo em conta que a LQCOA não estabelece, ao contrário da LGT, um limite para o período de computação de juros – servindo como limite implícito o prazo prescricional do procedimento), se o recurso judicial demorar 5 anos, a taxa de juro aplicável pode atingir 60% do valor da sanção, sendo assim manifestamente desproporcional. No mesmo sentido LOURENÇO NOGUEIRO Cit. p. 23.

3.2.3 - Da competência judicial para o conhecimento da acção de impugnação de sanções de natureza contra-ordenacional

Optamos por tratar a temática da competência para impugnação judicial de contra-ordenações (legalmente atribuída aos tribunais comuns) no capítulo da “Tutela do Sancionado”. Fizemo-lo por considerarmos que tal atribuição de competência acaba por ter influência também na forma como tal tutela é conseguida. Analisaremos esta matéria sob duas perspectivas. A primeira relativa à competência atribuída por lei para impugnação de contra-ordenações e a segunda relativa a essa mesma atribuição de competência no âmbito de um regime sancionatório resultante de sanção administrativa geral – conforme solução que reputamos uma das possíveis para melhor tutela sancionatória de bens ambientais.

O direito de mera ordenação social nasceu de um fenómeno de descriminalização que operou a conversão de certas condutas penalmente puníveis em ilícitos contra-ordenacionais, transportando-os para a esfera de sancionamento administrativo. Tal fenómeno, não deixando de ser fruto de uma evolução da valoração social ética dos bens jurídicos tutelados por tais medidas sancionatórias (tendo-lhes sido retirada a forte carga de reprovação ética que justifica a sua criminalização), não deixou também de ter como finalidade o “descongestionamento” das funções cometidas aos tribunais⁷⁹ (mediante a atribuição da competência à administração para promover e prosseguir o procedimento sancionatório sem necessidade de recurso a estes). Resulta do preâmbulo do Decreto-Lei 232/79, de 24 de Julho (diploma que introduziu em Portugal o ilícito de mera ordenação social) que “está em causa um ordenamento sancionatório distinto do direito criminal” afirmando-se ainda que “a sanção normal do direito de mera ordenação social é a coima, sanção de natureza administrativa, aplicada por entidades administrativas”⁸⁰. Ora, como é sabido, o âmbito de jurisdição administrativa é constitucionalmente definido por referência ao conceito de “relações jurídico-administrativas” (artigo 212º da CRP), vindo contudo a doutrina maioritária a considerar que tal competência não é absoluta (não determinando por isso que só os tribunais administrativos possam decidir sobre diferendos provenientes de tais relações), sendo permitidas derrogações legais a tal competência desde que devidamente justificadas e não desvirtuantes da ordem jurisdicional administrativa⁸¹.

⁷⁹ No mesmo sentido DUARTE ALMEIDA *O ilícito...* Cit. p. 2

⁸⁰ SIMAS SANTOS, LOPES DE SOUSA, *Contra-ordenações...* Cit. Terceira anotação ao artigo 61º.

⁸¹ No mesmo sentido MÁRIO AROSO DE ALMEIDA E CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA *Comentário ao Processo nos Tribunais Administrativos*, 3ª Edição Revista, Almedina, Coimbra, 2010, Art. 13º, p. 125. E ainda Ac. 522/08 do Tribunal Constitucional disponível em: http://www.pgdlisboa.pt/jurel/cst_print_busca.php?buscajur=114%20103%2099%20111%20&nid=8588

Entendeu o legislador atribuir competência para a sindicância judicial das decisões tomadas pela administração em sede de procedimento de contra-ordenação aos tribunais comuns (e não aos administrativos), tendo sido vários os motivos que em tese concorreram para a consagração de tal solução.

Em primeiro lugar, perante um mapa judiciário em que à data eram apenas três (Porto, Coimbra e Lisboa) os tribunais administrativos de primeira instância existentes no continente, era defensável o argumento de que seriam melhor tutelados os direitos de defesa dos sancionados mediante a impugnação através dos tribunais comuns (mais proliferados pelo território nacional), para que se evitasse a necessidade de estes litigarem longe da comarca do seu domicílio, assim se vendo forçados a suportar os inerentes custos⁸². Em segundo lugar, dir-se-á que o regime jurídico das contra-ordenações se encontra em muito ligado ao direito penal, até no que concerne ao seu regime adjectivo. Com efeito, o artigo 41º do RGCO, estabelece como direito subsidiário ao direito das contra-ordenações o direito processual penal⁸³. O que poderá também justificar a sua atribuição a tal ordem jurisdicional. Contudo é ainda avançado um outro argumento no sentido da atribuição de competência aos tribunais comuns. Tal argumento prende-se com o carácter de mera apreciação de legalidade com que os tribunais administrativos podiam exercer o seu poder de controlo sobre a actividade administrativa⁸⁴. Contudo, salvo o devido respeito, entendemos que perante a reforma do contencioso administrativo, em particular por força do artigo 2º e 3º do CPTA (com maior incidência sobre este último) tais argumentos se encontram esvaziados⁸⁵.

Acontece que toda esta problemática pode ainda redundar em mais uma forma de condicionar a tutela do sancionado, na verdade a total separação entre procedimento administrativo e processo judicial faz com que toda a prova deva ser produzida em juízo perante o juiz⁸⁶. Nesta conformidade, o sancionado ficará com o encargo de produzir prova exaustiva por duas vezes (uma no procedimento administrativo e outra no processo judicial, servindo apenas as declarações prestadas durante o procedimento no caso de este faltar à audiência de julgamento marcada), situação que nem a remessa dos autos ao Ministério Público por parte da entidade administrativa resolve na totalidade⁸⁷.

⁸² Neste sentido DIOGO FREITAS DO AMARAL e MÁRIO AROSO DE ALMEIDA *Grandes Linhas de Reforma do Contencioso Administrativo*, 3ª Edição, Almedina, Coimbra, 2007, p. 26

⁸³ Vejam-se ainda os artigos 62º do RGCO e 51º da LQCOA

⁸⁴ No mesmo sentido A. DUARTE DE ALMEIDA *O ilícito...ob. cit.* p. 16

⁸⁵ De tal modo que hoje é inclusivamente possível procurar o tribunal administrativo para que este condene a administração à prática de um acto administrativo que o administrado entenda ser-lhe devido

⁸⁶ Recorde-se a este propósito o princípio da imediação vigente no processo penal

⁸⁷ No mesmo sentido e com maior detalhe A. DUARTE DE ALMEIDA *O ilícito...ob. cit.* p. 19

Somos de opinião de que ao procedimento administrativo de contra-ordenação deveria ser aplicado um processo judicial tramitado nos tribunais administrativos. Na verdade, a relação que se estabelece entre a administração e o sujeito sancionado é relação administrativa, sendo certo também que a reforma operada no contencioso administrativo visou em primeira linha incrementar as garantias jurídicas dos administrados nas suas relações com a administração⁸⁸. Face ao exposto, não se descortinam motivos que fundamentem a solução legal ainda vigor de atribuição de competência judicial aos tribunais comuns. Até porque foram também reforçados em número tais tribunais (sendo neste momento 16 os de primeira instancia). Assim, em face da natureza administrativa da relação jurídica estabelecida, dos princípios legalmente consagrados no CPTA (tutela jurisdicional efectiva e plena jurisdição dos tribunais administrativos) diríamos que são de ordem meramente prática os motivos que fundamentam tal solução.

3.2.4 - Solução defendida no que concerne em particular ao direito sancionatório ambiental

A solução sobre a qual discorreremos reporta-se ao ilícito contra-ordenacional. Porém, já tivemos oportunidade de defender (e melhor justificar) que no campo concreto do direito sancionatório ambiental, julgamos que seria mais ajustado um modelo sancionatório assente num regime legalmente concebido que permitisse a aplicação a título principal de sanções diferentes da coima. Ora, se é verdade que defendemos a atribuição de competência judicial aos tribunais administrativos para o conhecimento das acções de impugnação de contra-ordenações (em que a coima seja a sanção principal), por maioria de razão o defendemos no que respeita a um modelo sancionatório em que sejam aplicadas a título principal outro tipo de sanções. Com efeito, um regime sancionatório que preveja a aplicação pela administração de sanções nos termos em que o propusemos, fora das “amarras legais” que ditam a aplicação de coima a título principal, torna ainda mais óbvia e consensual a sujeição da sua impugnação à jurisdição dos tribunais administrativos. É inquestionável a natureza administrativa da relação em causa, como inquestionável é também a correcção da sua sujeição a tal jurisdição⁸⁹. Desde logo por tal solução obrigar o tribunal, ainda com maior intensidade, à formulação de juízos técnicos administrativos, no caso de direito administrativo especial, que

⁸⁸ FREITAS DO AMARAL, AROSO DE ALMEIDA *Grandes Linhas...* Ob. Cit. p.19 “O novo contencioso administrativo português foi estruturado com o objectivo de proporcionar a mais efectiva tutela a quem quer que se lhe dirija”

⁸⁹ No mesmo sentido, a propósito de decisão do STA, MADUREIRA PRATES *A punição...* Cit. p.4

salvo o devido respeito entendermos se serem melhor acautelados se ponderados por juízes administrativos.

4 - Conclusão

Diríamos, a título de conclusão, que o direito do ambiente e os bens jurídicos ambientais merecem e carecem de um regime sancionatório que vise tutelá-los e acautelá-los. Porém, não poderá este ser um regime sancionatório que se limite a visar fazê-lo. Impõe-se que o faça de facto. A LQCOA foi a solução encontrada pelo legislador para cumprir tal desígnio (constituindo tal lei um instrumento alegadamente pensado para as especificidades de tal ramo de direito, pretendendo conter as soluções legais adequadas e prever as necessárias especificidades face a um insuficiente RGCO) porém, somos de opinião que tal lei não cumpre nem satisfaz os propósitos para que foi criada.

Tal observação prende-se essencialmente com o juízo que fazemos do modelo sancionatório escolhido pelo legislador para efectivar tal pretensão. Com efeito, o modelo tipo – Coima acrescida de sanção acessória⁹⁰ - mostra-se insuficiente para fazer face aos desafios apresentados pela especificidades próprias do direito do ambiente. Mostra-se mesmo insuficiente como regime sancionatório ambiental. E as razões pelas quais o afirmamos são diversas e de várias ordens. Na verdade, ainda que não se concorde com todos os argumentos que viemos avançando, a resposta, é uma e evidente: impõe-se a criação de um regime sancionatório ambiental que seja efectivamente pensado, concebido e aplicado com um objectivo único – o de proteger o ambiente e os bens jurídicos ambientais. Tal regime deve ser estranho a valorações e posições políticas e economicistas tendo como fito único a tutela do ambiente. Sem que tal tutela seja conseguida em prejuízo dos direitos dos putativos infractores.

Para tanto afigura-se-nos como melhor solução a criação de um regime de mera ordenação social, excepcional em relação ao regime geral, em que as sanções aplicadas não obedeçam à estrutura típica que obriga à aplicação a título principal de sanção de cariz pecuniário. Assim se permitindo a aplicação a título principal de sanções de natureza diversa, como seja a aplicação daquelas sanções que hoje são não mais do que sanções acessórias, subordinadas à aplicação de sanção pecuniária.

Por outro lado, para o caso de se entender que um regime sancionatório com estas características fere em demasia o instituto do ilícito de mera ordenação social (por ser excessivamente inovador em relação àquela que é, e historicamente sempre foi, a sua estrutura típica), avançamos com a possibilidade da criação de um outro modelo sancionatório, assente na chamada Sanção Administrativa Geral, pelo qual se deverão prever

⁹⁰ Quando tal se justifique.

os comportamentos ilícitos passíveis de aplicação de tais sanções e um leque variado de sanções principais (também de natureza pecuniária mas não só) para a tutela de bens jurídicos ambientais.

Só assim acreditamos ser possível garantir a tutela efectiva de bens jurídicos ambientais (cuja protecção não esteja já entregue à tipificação de ilícitos criminais) em cumprimento dos princípios essenciais do direito do ambiente (em especial o princípio da precaução e prevenção).

Na certeza de que para tanto não poderão ser postos em causa, como acreditamos que ocorre com o regime sancionatório vigente, os direitos dos putativos infractores, em especial o seu direito a sindicarem judicialmente a decisão de sancionar tomada pela administração.

Na verdade, somos de opinião, aliás como viemos concluindo ao longo do presente estudo, que a LQCOA, visando alegadamente tutelar bem jurídicos ambientais e prover às especificidades de tal ramo de direito, veio condicionar excessivamente os direitos daqueles sancionados ao abrigo de tal lei. Ao prever o afastamento da proibição da “*reformatio in pejus*” e a computação de juros sobre o valor da coima aplicada na pendência de acção de impugnação que o sancionado intente, a lei veio inibir as impugnações judiciais das sanções aplicadas de forma inconcebível. Com tal solução o legislador veio “muscular” o direito sancionatório ambiental, não pela construção de um regime sancionatório adequado que previna e combata, a montante, a prática de actos ambientalmente danosos⁹¹. Mas pela previsão de sistemas de verdadeiro “bloqueio” à impugnação das sanções aplicadas pela administração.

Ora tal observação merece apenas uma conclusão para o presente estudo: direito sancionatório ambiental – sim – mas desde que criado, concebido e articulado em benefício de bens jurídicos ambientais e não em prejuízo de direitos constitucionalmente consagrados de protecção de particulares na sua relação com a administração pública.

⁹¹ Como acreditamos que de veria ter feito.

Bibliografia

ALEXANDRINO, JOSÉ DE MELO, “Direitos Fundamentais – Introdução Geral”, 2ª edição, Principia, Lisboa(2011)

ALEXANDRINO, JOSÉ DE MELO, “A estruturação do Sistema de Direitos, Liberdades e Garantias na Constituição Portuguesa”, Almedina, Coimbra(2006)

ALMEIDA, ANTÓNIO DUARTE DE, “O ilícito de mera ordenação social na confluência de jurisdições: tolerável ou desejável?” *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 71, Setembro - Outubro, CEJUR (2008)

ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE / CADILHA, CARLOS ALBERTO FERNANDES, “Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos”, 3ª edição, Almedina, Coimbra (2010)

AMARAL, DIOGO FREITAS DO / ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE, “Grandes Linhas de Reforma do Contencioso Administrativo”, 3ª edição, Almedina, Coimbra (2004)

ANDRADE, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE, “Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976”, 3ª Edição, Almedina, Coimbra (2004)

ARCHER, ANTÓNIO BARRETO, “Direito do Ambiente e Responsabilidade Civil”, Almedina, Coimbra (2009)

CALVÃO, FILIPA URBANO, “Os Actos Precários e os Actos Provisórios no Direito Administrativo”, Universidade Católica Portuguesa, Porto (1998)

CASANOVA, NUNO SALAZAR / MONTEIRO, CLÁUDIO, “Comentário à Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais”, *Actualidad Jurídica Uria Menendez* / 16 - 2007

CANOTILHO, J. J. GOMES, “Privatismo, Associativismo e Publicismo na Justiça Administrativa do Ambiente (As incertezas do contencioso Ambiental)” *Revista de Legislação e Jurisprudência* nº 3857 a 3861, Coimbra Editora, Coimbra (1995)

CANOTILHO, J. J. GOMES, “Direito Constitucional e Teoria da Constituição”, 7ª Edição, Almedina, Coimbra (2003)

CANOTILHO, J. J. GOMES / VITAL MOREIRA “CRP, Constituição da República Portuguesa Anotada”, 4ª Edição Revista, Coimbra Editora, Coimbra (2007)

COSTA, FLÁVIO DINO DE CASTRO E, “As infracções administrativas ambientais no direito brasileiro: tipicidade, processo e sanções”, *I Jornadas Luso-Brasileiras de Direito do Ambiente*, Instituto do Ambiente (2002)

DANTAS, LEONES A., “Notas à Lei das Contra-Ordenações Ambientais Lei nº 50/2006, de 29 de Agosto” *Revista do Ministério Público*, Editorial Minerva, nº 116, Outubro – Dezembro, SMMP, Lisboa, 2008, Ano 29

DIAS, JORGE DE FIGUEIREDO, “Para uma Dogmática do Direito Penal Secundário: um contributo para a reforma do direito penal e social português” *Revista de Legislação e Jurisprudência*, Coimbra Editora, Coimbra, 116 (1983-4) e 117 (1984-5)

GOMES, CARLA AMADO, “Direito Administrativo do Ambiente” Coordenação PAULO OTERO / PEDRO GONÇALVES *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Almedina, Coimbra (2009)

GOMES, CARLA AMADO, “Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção do Ambiente”, Coimbra Editora, Coimbra (2007)

GOMES, CARLA AMADO, “As Contra Ordenações Ambientais no Quadro da Lei 50/2006, de 29 de Agosto: Considerações Gerais e Observações Tópicas” *Revista do Instituto de Direito Brasileiro*, ano 1 (2012), nº 1

LOBATO, JOSÉ DANILO TAVARES, “Acessoriedade Administrativa no Direito Penal do Ambiente e os Riscos para o Princípio da Legalidade” *Revista da Concorrência e da Regulação*, Almedina, Coimbra, ano 2, nº 5, Janeiro – Março 2011

LOBATO, JOSÉ DANILO TAVARES, “Princípio da Subsidiariedade do Direito Penal e a Adopção de um Novo Sistema Jurídico”, *Revista da Concorrência e da Regulação*, Almedina, Coimbra ano 1, nº 2, Abril – Junho 2010

LUIS, SANDRA LOPES, “As Actuações Informais da Administração – Breves Considerações”, Coordenação VASCO PEREIRA DA SILVA, *Novas e velhas andanças do contencioso administrativo*, A.A.F.D. Lisboa, 2005

MIRANDA, JORGE, “Manual de Direito Constitucional”, Coimbra Editora, Coimbra (2001)

MIRANDA, JORGE / RUI MEDEIROS, “Constituição da República Portuguesa Anotada”, Coimbra Editora, Coimbra (2007)

NOGUEIRO, LOURENÇO, “Comentário à Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais”, *Revista Portuguesa do Direito do Consumo*, nº 57, APDC, Coimbra, Março 2009

OLIVEIRA, HELOISA “Eficácia e Adequação na Tutela Sancionatória de Bens Ambientais” *Revista da Concorrência e da Regulação*, Almedina, Coimbra, ano 2, nº 5, Janeiro – Março 2011

PALMA, MARIA FERNANDA / OTERO, PAULO, “Revisão do Regime Legal do Ilícito de Mera Ordenação Social (Parecer e Proposta de Alteração Legislativa)” *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Vol. XXXVII, Coimbra Editora, Coimbra (1996)

PRATES, MARCELO MADUREIRA, “A Punição Administrativa entre a Sanção Contra-Ordenacional e a Sanção Administrativa”, *Cadernos de Justiça Administrativa*, nº68, CEJUR, Março – Abril 2008

PRATES, MARCELO MADUREIRA, “Sanção Administrativa Geral: Anatomia e Autonomia”, Almedina, Coimbra (2005)

REIS, JOÃO PEREIRA, “Lei de Bases do Ambiente Anotada e Comentada” Almedina, Coimbra, (1992)

SILVA, VASCO PEREIRA DA, “Verde cor de direito, lições de direito do ambiente” Almedida, Coimbra (2002)