

As novas contraordenações no Regime Geral da Gestão de Resíduos e no Regime Unificado de Fluxos Específicos – as alterações promovidas pelo DL n.º 24/2024, de 26/3

Ana Sirage Coimbra

Mestre em Direito Judiciário e em Administração Pública

Investigadora no Centro de Investigação em Justiça e Governação (JusGov)

da Escola de Direito da Universidade do Minho

Jurista na Administração Pública

Resumo: A gestão de resíduos deve ser orientada para a prevenção da respetiva produção (reduzindo a sua quantidade e perigosidade), para a preservação dos recursos naturais (atendendo ao valor económico dos resíduos enquanto potenciais fontes de matérias-primas e energia), e para a atenuação dos impactos adversos para o ambiente e a saúde humana decorrentes da sua produção, mediante a criação de condições adequadas à sua gestão, baseadas na otimização da utilização das infraestruturas existentes. A prossecução destes objetivos impõe aos agentes que operam no setor dos resíduos o cumprimento de um conjunto de exigências para o desenvolvimento da respetiva atividade, sob pena da aplicação de medidas administrativas e/ou sancionatórias, que visam a sua responsabilização (por ação ou omissão). O Decreto-Lei n.º 24/2024, de 26 de março, promoveu um conjunto de alterações ao Regime Geral da Gestão de Resíduos e ao Regime Unificado de Fluxos Específicos, ampliando o catálogo das contraordenações como instrumento dissuasor da eventual adoção de práticas ilícitas pelos agentes envolvidos nas operações de gestão de resíduos e/ou fluxos específicos.

Palavras-chave: Contraordenações ambientais e contraordenações económicas / Regime Geral da Gestão de Resíduos / Regime Unificado de Fluxos Específicos

Abstract: Waste management should be geared towards preventing waste production (reducing its quantity and hazard), preserving natural resources (taking into account the economic value of waste as a potential source of raw materials and energy), and to mitigate the adverse im-

pacts on the environment and human health resulting from its production, by creating appropriate conditions for its management, based on the optimisation of the use of existing infrastructure. The pursuit of these objectives requires agents operating in the waste sector to comply with a set of requirements for the development of their activity, under penalty of the application of administrative and/or sanctioning measures, which aim to hold them accountable (by action or omission). Decree-Law no. 24/2024, of March 26(th), promoted a set of amendments to the General Waste Management Regime and the Unified Regime of Specific Flows, expanding the catalogue of administrative offences as a deterrent instrument against the possible adoption of illegal practices by the agents involved in waste management operations and/or specific streams.

Keywords: Environmental Offences and Economic Offences / General Waste Management Regime / Unified Regime of Specific Flows

Sumário: I. Introdução. II. Alterações ao art. 117.º do Regime Geral da Gestão de Resíduos (Contraordenações ambientais). III. Alterações aos arts. 90.º (Contraordenações ambientais) e 91.º (Contraordenações económicas) do Regime Unificado de Fluxos Específicos. IV. Conclusão.

I. Introdução

O DL n.º 11/2023, de 10/2 (denominado *Simplex Ambiental*), iniciou a reforma do licenciamento ambiental. Segundo a autora¹, este diploma cumpre um dos desígnios do XXIII Governo Constitucional inserido nas medidas *SIMPLEX* e procede à reforma e simplificação dos licenciamentos ambientais, anunciando como propósitos a agilização dos procedimentos administrativos e a diminuição dos encargos sobre os operadores económicos. Conforme referido no preâmbulo do mencionado diploma, “[...] não é apenas a simplificação administrativa que está em causa. Num contexto de crise energética, de seca e de luta contra as alterações climáticas, é necessário acelerar a concretização das transformações que é preciso realizar. A transição energética, a promoção da economia circular, o melhor aproveitamento da água e a descarbonização da economia implicam medidas

¹ ANA SIRAGE COIMBRA, *Simplex Ambiental Abreviado* – Notas ao Decreto-Lei n.º 11/2023, de 10 de fevereiro, Coimbra, Edições Almedina, S.A., 2023, p. 9.

que facilitem e promovam essas transformações, para as quais o presente decreto-lei contribui”. O mesmo prefácio anunciava ainda a futura adoção de “novas iniciativas legislativas com o mesmo propósito de simplificação e redução dos encargos administrativos para as empresas também noutras áreas, incluindo, em especial, o urbanismo², ordenamento do território, indústria, comércio e serviços e agricultura”.

No âmbito desta reforma ampliada, o DL n.º 24/2024, de 26/3, entrou em vigor em 27 de março³, e procede à alteração do Regime Geral da Gestão de Resíduos (doravante RGGR) e do Regime Jurídico da Deposição de Resíduos em Aterro, aprovados em anexo ao DL n.º 102-D/2020, de 10/12, bem como à alteração do DL n.º 152-D/2017, de 11/12, que unificou o regime da gestão de fluxos específicos de resíduos sujeitos ao princípio da responsabilidade alargada do produtor (o Regime Unificado de Fluxos Específicos).

Nos termos do n.º 1 do art. 15.º do RGGR, as orientações fundamentais da política de resíduos constam dos planos de gestão de nível nacional, que integram o Plano Nacional de Gestão de Resíduos⁴ e os Planos de Gestão de Resíduos Urbanos⁵ e de

² A título de exemplo, o pacote legislativo denominado Simplex Urbanístico, foi aprovado pelo DL n.º 10/2024, de 8/1, incluindo, entre outras, alterações legislativas a regimes jurídicos em matéria de ordenamento do território (respetivamente à Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e do Urbanismo e ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial).

³ Com a ressalva estabelecida no art. 20.º DL n.º 24/2024, de 26 /3, quanto à data de produção de efeitos em determinados casos, a saber:

“1 – O disposto no artigo 11.º do Regime Geral de Gestão de Resíduos, aprovado pelo anexo I ao Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro, com a redação dada pelo presente decreto-lei, produz efeitos a partir de 1 de janeiro de 2025.

2 – O disposto no n.º 6 do artigo 19.º, no n.º 2 do artigo 22.º e na alínea a) do n.º 5 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 152-D/2017, de 11 de dezembro, com a redação dada pelo presente decreto-lei, produz efeitos a partir de 1 de janeiro de 2025”.

⁴ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 31/2023, *Diário da República*, 1.ª Série, de 24/3/2023, cuja introdução refere: “[...] o Plano Nacional de Gestão de Resíduos (PNGR 2030), que ora se aprova, constitui um instrumento de planeamento macro da política de resíduos, que consagra as orientações estratégicas de âmbito nacional da política de resíduos e as regras orientadoras de atuação, as prioridades a observar, as metas a atingir e as ações a implementar no sentido de garantir a concretização dos princípios da gestão de resíduos, bem como o cumprimento dos objetivos definidos no RGGR, e que deve, nos termos do referido regime jurídico, ser objeto de desenvolvimento pelos planos de gestão de resíduos urbanos e de resíduos não urbanos”.

⁵ Resolução do Conselho de Ministros n.º 30/2023, *Diário da República*, 1.ª Série, de 18/10/2023, que aprova o Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos 2030.

Resíduos Não Urbanos⁶. Os Planos de Gestão de Resíduos Urbanos e de Resíduos Não Urbanos desenvolvem o disposto no Plano Nacional de Gestão de Resíduos no âmbito dos resíduos urbanos e não urbanos, respetivamente – n.º 3 do art. 15.º do RGGR. Projetando os desafios que enfrentamos no âmbito da gestão de resíduos urbanos, VALENTE e FONSECA⁷ consideram que “o sucesso destas mudanças estruturais está dependente de uma mudança de abordagem, postura e cultura no setor. [...] A ideia de que investir em infraestruturas não é suficiente sem alterar *mindsets*, estratégias e sistemas de incentivos e penalizações corre o risco de ainda não ter sido interiorizada por muitos dos que possuem responsabilidades na gestão do setor”.

No próémio do DL n.º 24/2024 pode ler-se: “Quanto ao RGGR, e apesar das recentes alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 11/2023, de 10 de fevereiro, que procedeu à reforma e simplificação dos licenciamentos ambientais e que alterou, entre outros, o RGGR, torna-se necessário rever este regime jurídico, por forma a completar a transposição da Diretiva (UE) 2018/851 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, que altera a Diretiva 2008/98/CE relativa aos resíduos, a Diretiva Quadro dos Resíduos. Ademais, tendo presente a recente publicação de uma nova geração de Planos Estratégicos para o setor dos resíduos (Plano Nacional de Gestão de Resíduos, Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos e Plano Estratégico para os Resíduos Não Urbanos), torna-se necessário efetuar atualizações ao RGGR, de modo a garantir a compatibilização das normas de gestão de resíduos com os objetivos e medidas preconizadas naqueles documentos”.

Acerca dos objetivos da política de ambiente quanto aos componentes associados a comportamentos humanos, a alínea *b*) do art. 11.º da Lei n.º 19/2014, de 14/4 (Bases da Política de Ambiente), estabelece que a gestão de resíduos deve ser orientada para a prevenção da respetiva produção (reduzindo a sua quantidade e perigosidade), para a preservação dos recursos naturais (atendendo ao valor económico dos resíduos enquanto potenciais fontes de matérias-primas e

⁶ Resolução do Conselho de Ministros n.º 127/2023, *Diário da República*, 1.ª Série, de 18/10/2023, que aprova o Plano Estratégico para os Resíduos Não Urbanos 2030.

⁷ SUSANA VALENTE/SUSANA FONSECA, “Resíduos urbanos. Políticas Ambientais – Balanço e Perspetivas”, in *50 Anos de Políticas Ambientais em Portugal – Da Conferência de Estocolmo à Atualidade*, Luísa Schmidt (org.), Porto, Edições Afrontamento, Lda., 2023, p. 205.

energia) e para a atenuação dos impactos adversos para o ambiente e a saúde humana decorrentes da sua produção, mediante a criação de condições adequadas à sua gestão, baseadas na otimização da utilização das infraestruturas existentes. Neste sentido, o Plano Nacional de Gestão de Resíduos 2030 (doravante PNGR) reflete esses propósitos nos objetivos estratégicos (OE) n.ºs 1, 2 e 3, a saber:

1. Prevenir a produção de resíduos ao nível da quantidade e da perigosidade (OE1);
2. Promover a eficiência na utilização dos recursos, contribuindo para uma economia circular (OE2);
3. Reduzir os impactos ambientais negativos através de uma gestão de resíduos integrada e sustentável (OE3).

A prossecução destes objetivos impõe aos agentes que operam no setor dos resíduos o cumprimento de um conjunto de exigências para o desenvolvimento da respetiva atividade, sob pena da aplicação de medidas administrativas e/ou sancionatórias, que visam a sua responsabilização (por ação ou omissão). Esta opção legislativa surge refletida no aditamento de novos tipos contraordenacionais pelo DL n.º 24/2024, que revelam um alargamento expressivo das condutas sujeitas à aplicação de sanções, como instrumento dissuasor da eventual adoção de práticas ilícitas pelos agentes envolvidos nas operações de gestão de resíduos e/ou fluxos específicos.

Sobre a eficácia do direito de mera ordenação social na proteção do ambiente, CLÁUDIA SANTOS *et al.*⁸ referem que “se a tutela penal é, por excelência, repressiva enquanto [...] a intervenção administrativa se assume como essencialmente preventiva, parece-nos que o ilícito de mera ordenação social ocupa a este propósito uma posição intermédia: embora, à primeira vista, pareça exclusivamente repressivo, no sentido de que se traduz no conhecimento de um ilícito e na determinação da respetiva sanção – constituindo por isso o direito sancionatório ao serviço da administração –, cremos ser possível apontar-lhe ainda uma natureza eminentemente preventiva [...] o próprio regime das contra-ordenações está eivado deste mesmo tipo de preocupações. E não deixará de ser útil relembrar que este ramo do direito desde logo se assumiu como especialmente predisposto à defesa do

⁸ CLÁUDIA MARIA CRUZ SANTOS/JOSÉ EDUARDO DE OLIVEIRA FIGUEIREDO DIAS/MARIA ALEXANDRA DE SOUSA ARAGÃO, *Introdução ao Direito do Ambiente*, José Joaquim Gomes Canotilho (coord.), Lisboa, Universidade Aberta, 1998, pp. 191-192.

ambiente, o que talvez se justifique pela própria antecipação de tutela que representa se comparado com o direito penal. Ou seja, o facto de o ambiente ser uma das áreas por excelência destinatária do direito de mera ordenação social resulta precisamente desta tutela mais rápida e eficaz, repressiva mas ainda preventiva”. Com entendimento análogo, MENDES e MAGALHÃES⁹ assinalam “a contemporânea coexistência, no horizonte do sistema jurídico português, de uma tutela penal do ambiente a par de uma intervenção igualmente contra-ordenacional, ambas as esferas do domínio sancionatório pautando-se por uma edificação normativa e de política legislativa centrada em pilares eminentemente preventivos”. Encontramos evidências dessa função preventiva, por exemplo:

a) Na possibilidade de determinação de medidas cautelares prevista no art. 41.º da Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais, quando tal se revele necessário para a instrução do processo de contraordenação ambiental ou quando estejam em causa a saúde, a segurança das pessoas e bens e o ambiente;

b) Na figura da suspensão da sanção¹⁰, em que o art. 20.º-A da Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais prevê a possibilidade de, na decisão do processo de contraordenação, a autoridade administrativa poder suspender, total ou parcialmente, a aplicação da coima, quando seja aplicada uma sanção acessória que imponha medidas adequadas à prevenção de danos ambientais, à reposição da situação anterior à infração e à minimização dos efeitos decorrentes da mesma, e o cumprimento da sanção acessória seja indispensável à eliminação de riscos para a saúde, segurança das pessoas e bens ou ambiente [alíneas a) e b) do n.º 1 do art. 20.º-A]. O n.º 3 do art. 20.º-A acrescenta que a suspensão pode ficar condicionada

⁹ CAROLINA MENDES/TIAGO MAGALHÃES, “Direito Penal do Ambiente – Uma análise de legislação e jurisprudência”, in *Risco Ambiental – Atas do Colóquio de Homenagem ao Senhor Professor Doutor Adriano Vaz Serra realizado em 27 de Fevereiro de 2015*, Jorge Sinde Monteiro/Mafalda Miranda Barbosa (coord.), Coimbra, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2015, pp. 240-241.

¹⁰ Pelo seu interesse, ver o teor do Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 19/2/2024, proc. n.º 2638/23.9T9SNT.L1-3, que se pronunciou nos termos seguintes: “O propósito legal de permitir a suspensão de uma coima, mediante a imposição de sanções acessórias, tem por único propósito alcançar-se o objectivo de, por via de uma acção do próprio transgressor, se proceder à reparação dos danos por si praticados, dando-lhe um incentivo substancial (não pagamento de uma quantia monetária que, sendo as molduras das contra-ordenações em Portugal como são, será sempre seguramente elevada), repondo-se assim a situação existente antes da prática da infracção, à custa do próprio infractor. Para que a suspensão da coima aconteça basta que se demonstre que, de *motu proprio*, o infractor já tudo fez para repor a situação existente antes da prática da infracção”.

ao cumprimento de certas obrigações, designadamente as consideradas necessárias para a regularização de situações ilegais, à reparação de danos ou à prevenção de perigos para a saúde, a segurança das pessoas e bens e o ambiente.

Ainda que o preâmbulo do DL n.º 24/2024 não enfatize este aspeto em particular, entre as principais alterações efetuadas destacamos o averbamento de contraordenações ao art. 117.º do RGGR (Contraordenações ambientais), bem como aos arts. 90.º (Contraordenações ambientais) e 91.º (Contraordenações económicas) do Regime Unificado de Fluxos Específicos. No direito contraordenacional, o princípio da legalidade tem associados os princípios da lei prévia (plasmado no art. 4.º da Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais e no art. 3.º do Regime Jurídico das Contraordenações Económicas), da lei certa (tipicidade das contraordenações) e da lei estrita (proibição da analogia). Para PAULO ALBUQUERQUE¹¹, se o requisito “de uma *lege scripta* não corresponde a uma reserva de lei formal, ela redundante, contudo, na proibição de criar contraordenações ou agravar coimas com base no costume”.

A diferenciação na qualificação das contraordenações (ambientais ou económicas) determina a aplicação de dois regimes jurídicos distintos no processamento contraordenacional dos ilícitos verificados. Se estivermos perante uma contraordenação ambiental, rege a Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais (em que o n.º 2 do art. 1.º enuncia o conceito de contraordenação ambiental, na mesma linha do que sucede com o art. 1.º do Regime Geral das Contraordenações, para a noção de contraordenação em geral). No caso da Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais, a tipicidade implica a infração de normas relativas ao ambiente¹², enquanto para as contraordenações económicas vigora o Regime Jurídico das Contraordenações Económicas. O n.º 2 do art. 1.º deste diploma define o conceito de contraordenação económica¹³, também em termos análogos ao estabelecido no art. 1.º do Regime Geral das Contraordenações para a noção de contraordenação. A única particularidade prende-se com a associação da tipicidade à in-

¹¹ PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Regime Geral das Contraordenações – à luz da Constituição da República, da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*, 2.ª ed. atual., Lisboa, Universidade Católica Editora, 2022, p. 33.

¹² Sobre o regime jurídico das contraordenações ambientais, ver ANA SIRAGE COIMBRA, *Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais – Anotada e Comentada*, Coimbra, Edições Almedina, S.A., 2022.

¹³ Ver ANA SIRAGE COIMBRA, *Regime Jurídico das Contraordenações Económicas Anotado*, Coimbra, Edições Almedina, S.A., 2021.

fração de normas relativas ao acesso e exercício de atividades económicas. No demais, encontramos os restantes elementos que integram a conceção de contra-ordenação. De acordo com SILVA DIAS¹⁴, “para alguém ser responsável pela prática de uma contra-ordenação, é necessário que o facto praticado seja típico, ilícito e censurável e por fim projectável numa moldura de coima previamente definida na estatuição típica”. Segundo BEÇA PEREIRA, em anotação ao Regime Geral das Contraordenações e Coimas¹⁵, conciliando o “artigo 1.º com os artigos 2.º e 8.º, n.º 1, conclui-se que constitui contra-ordenação todo o facto: ilícito, típico, culposo e punível com coima”.

Em conformidade com vários diplomas especiais¹⁶, o Regime Geral das Contraordenações (doravante RGCO) figura como regime subsidiário nos aspetos em que aqueles sejam omissos¹⁷. De acordo com TIAGO AZEVEDO¹⁸, “o Regime Geral das Contraordenações deve ser entendido como o regime geral no domínio do Direito Contraordenacional, sendo por isso uma das fontes normativas internas mais relevantes. Em virtude da evolução crescente do Direito das contraordenações em relação a cada vez mais domínios, como na economia, finanças, saúde, educação, cultura, ambiente, entre outras, e de o legislador ainda não ter estabelecido um critério distintivo entre o ilícito criminal e o ilícito contraordenacional, o Regime Geral das Contraordenações passou a ser o regime geral estagnado, sendo deixado

¹⁴ AUGUSTO SILVA DIAS, *Direito das Contra-Ordenações*, Coimbra, Edições Almedina S.A., 2018, p. 90.

¹⁵ ANTÓNIO BEÇA PEREIRA, *Regime Geral das Contraordenações e Coimas*, 13.ª ed., Coimbra, Edições Almedina, S.A., 2022, p. 22.

¹⁶ Como, por exemplo, o Código da Estrada, o Regime Sancionatório do Setor Energético (Lei n.º 9/2013, de 28/1), o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (DL n.º 298/92, de 31/12), o Código dos Valores Mobiliários (DL n.º 486/99, de 13/11), o Regime Geral das Infrações Tributárias (Lei n.º 15/2001, de 5/6), o Regime Quadro das Contraordenações do Setor das Comunicações (Lei n.º 99/2009, de 4/9), o Novo Regime Jurídico da Concorrência (Lei n.º 19/2012, de 8/5) e o Regime Processual Aplicável às Contraordenações Laborais e de Segurança Social (Lei n.º 107/2009, de 14/9).

¹⁷ Nos termos da exposição de motivos da mencionada proposta de Lei n.º 20/X, *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, n.º 27, de 24/6/2005: “3. Actualmente não existe, nem nunca existiu, um regime jurídico para as contra-ordenações ambientais. Tem, assim, de se recorrer ao Regime Geral das Contra-Ordenações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 356/89, de 17 de Outubro, pelo Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de Setembro, pelo Decreto-Lei n.º 323/2001, de 17 de Dezembro, e pela Lei n.º 109/2001, de 24 de Dezembro, e que não foi pensado para a resolução de concretos problemas contra-ordenacionais na área ambiental que impõem soluções muito próprias”.

¹⁸ TIAGO LOPES DE AZEVEDO, *Lições de Direito das Contraordenações*, reimp., Coimbra, Coimbra Editora, S.A., 2022, pp. 45-46.

a flutuar na ordem jurídica contraordenacional, com uma expressão diminuída”. Crítico em relação à multiplicação de legislação setorial nas contraordenações em razão da matéria¹⁹, LEONES DANTAS²⁰ refere que “se analisarmos as diferentes soluções, não encontramos um fundamento objetivo que justifique as especificidades introduzidas, à luz das áreas a que os diferentes regimes se aplicam. [...] É imperioso que o Regime Geral assuma o seu papel no cerne deste sistema sancionatório e se ponha cobro à criação de especificidades, sem justificação objetiva, o que os regimes especiais evidenciam”.

II. Alterações ao art. 117.º do RGGR (Contraordenações ambientais)

O art. 117.º do RGGR tem como epígrafe “Contraordenações ambientais”. De acordo com o art. 21.º da Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais (doravante LQCA), para determinação da coima aplicável e tendo em conta a relevância dos direitos e interesses violados, as contraordenações classificam-se em leves, graves e muito graves²¹.

Como nota prévia, assinalamos apenas que em todas as contraordenações que remetam para o denominado Regulamento MTR (relativo às transferências de re-

¹⁹ De acordo com o teor da exposição de motivos da proposta de Lei n.º 20/X (proposta de lei que esteve na origem da Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais), *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, n.º 27, de 24/6/2005: “4. O projecto em causa tem, assim, como objectivo estabelecer a lei quadro das contra-ordenações ambientais, tendo em consideração a especificidade dessa matéria – tomando, aliás, o exemplo do que vem sucedendo noutras áreas da actividade económica, como o domínio laboral, aéreo ou, ainda, do mercado dos valores mobiliários –, iniciativa a ser acompanhada de um reforço da actividade de fiscalização da Administração. 5. A referida lei-quadro pretende disciplinar de uma forma sistemática as várias matérias que obrigatoriamente um regime deste âmbito tem de abarcar, enquadradas por princípios sólidos e doutrinamente aceites, bem como apresentar uma tramitação para os processos de contra-ordenação ambiental adaptada à sua especificidade”.

²⁰ ANTÓNIO LEONES DANTAS, *Direito Processual das Contraordenações*, Coimbra, Coimbra Editora, S.A., 2023, pp. 294-295.

²¹ Segundo o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça n.º 6/2018, de 26/9/2018, proc. n.º 215/15.7T8ACB.C1 -A. S1, *Diário da República*, 1.ª série, n.º 219, de 14/11/2018: «[...] sempre que o legislador, de forma geral e abstrata, classifica a infração como sendo grave, não poderá o julgador modificar a lei atribuindo menor gravidade àquela ilicitude. Por isto, não pode deixar de se entender que a classificação legal de uma contraordenação como grave afasta logo a possibilidade de o julgador considerar que aquela mesma contraordenação grave afinal é de “reduzida gravidade”. O legislador, ao classificar as contraordenações como graves, muito graves ou leves, pretendeu assegurar o princípio da proporcionalidade entre as infrações e as sanções previstas».

síduos), atendendo à entrada em vigor do Regulamento (UE) 2024/1157 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de abril de 2024, que revoga o Regulamento (CE) n.º 1013/2006 (cujas normas ainda surgem mencionadas em algumas das contraordenações a seguir referenciadas), importa considerar o estatuído no art. 85.º do Regulamento (UE) 2024/1157, com a epígrafe “Revogação e disposições transitórias”, designadamente:

“1. O Regulamento (CE) n.º 1013/2006 é revogado, com efeitos a partir de 20 de maio de 2024.

2. No entanto, as disposições do Regulamento (CE) n.º 1013/2006 continuam a aplicar-se até 21 de maio de 2026 exceto:

- a) O artigo 30.º, que deixa de ser aplicável a partir de 20 de maio de 2024;*
- b) O artigo 37.º continua a ser aplicável até 21 de maio de 2027;*
- c) O artigo 51.º continua a ser aplicável até 31 de dezembro de 2025.*

3. O Regulamento (CE) n.º 1013/2006 continua também a aplicar-se às transferências para as quais foi apresentada uma notificação em conformidade com o artigo 4.º desse regulamento e relativamente às quais a autoridade competente de destino tenha dado o seu aviso de receção em conformidade com o artigo 8.º desse regulamento antes de 21 de maio de 2026. As disposições do presente regulamento não são aplicáveis a essas transferências.

[...]

5. A valorização ou eliminação dos resíduos de uma transferência que já tenham sido autorizadas pelas autoridades competentes envolvidas em conformidade com o artigo 9.º do Regulamento (CE) n.º 1013/2006 devem ser concluídas no prazo máximo de um ano a contar de um ano a contar de 21 de maio de 2026.

6. Uma transferência que já tenha sido autorizada pelas autoridades competentes envolvidas em conformidade com o artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1013/2006 deve ser concluída no prazo máximo de três anos a contar de 21 de maio de 2026.

7. O consentimento prévio de uma instalação em conformidade com o artigo 14.º do Regulamento (CE) n.º 1013/2006 deixa de ser válido, o mais tardar, cinco anos a contar de 20 de maio de 2024.

8. As referências ao Regulamento (CE) n.º 1013/2006 revogado devem entender-se como sendo feitas para o presente regulamento, e devem ser lidas de acordo com a tabela de correspondência constante do anexo XIII”.

Nas alterações efetuadas ao art. 117.º do RGGR pelo DL n.º 24/2024, ao elenco das *contraordenações muito graves* (n.º 1), foram adicionadas a inobservância do dever de receção de resíduos nos termos do n.º 3 do art. 35.º ou o incumprimento de normas técnicas nos termos do n.º 4 do mesmo artigo [alínea *b*]); a violação da proibição de mistura, na recolha seletiva, entre biorresíduos e outros resíduos, nos termos do n.º 5 do art. 36.º [alínea *c*]); a violação da proibição de incineração e deposição em aterro dos resíduos recolhidos de forma seletiva nos termos do n.º 10 do artigo 36.º [alínea *d*]); a transferência de resíduos destinados a operações de eliminação ou de valorização identificadas na alínea *b*) do n.º 1 do art. 3.º do Regulamento MTR, em violação das condições impostas pelas autoridades competentes de destino, de expedição e de trânsito, nos termos do art. 10.º do Regulamento MTR, com exceção das referentes às obrigações de reporte através do SIRER (Sistema Integrado de Registo Eletrónico de Resíduos)²² [alínea *f*]); a transferência de resíduos destinados a operações de eliminação ou a operações de valorização identificadas na alínea *b*) do n.º 1 do art. 3.º do Regulamento MTR, em violação da decisão de objeção à transferência apresentada pelas autoridades competentes, nos termos, respetivamente, dos arts. 11.º e 12.º do Regulamento MTR [alínea *g*]); a transferência de resíduos destinados a operações de eliminação ou de valorização identificadas na alínea *b*) do n.º 1 do art. 3.º do Regulamento MTR, tendo obtido a autorização das autoridades competentes envolvidas através de falsificação, deturpação ou fraude, nos termos do n.º 35 do art. 2.º do Regulamento MTR [alínea *h*]); a transferência de resíduos destinados a operações de eliminação ou de valorização identificadas na alínea *b*) do n.º 1 do art. 3.º do Regulamento MTR, sem autorização das autoridades competentes envolvidas, nos termos do n.º 35 do art. 2.º do Regulamento MTR [alínea *i*]); o não cumprimento das obrigações previstas no n.º 9 do art. 24.º do Regulamento MTR pela pessoa que trata da transferência [alínea *m*]); a violação da proibição de exportação de resíduos prevista nos arts. 39.º ou 40.º do Regulamento MTR [alínea *r*] e a remediação de um solo contaminado, incluindo a sua escavação e transporte, sem prévio licencia-

²² O Sistema Integrado de Registo Eletrónico de Resíduos (SIRER) é um sistema de informação que permite o registo, a submissão e o armazenamento de dados relativos à produção e gestão de resíduos, produtos colocados no mercado abrangidos por legislação relativa a fluxos específicos de resíduos e resíduos abrangidos pelos regimes de desclassificação. A obrigação legal de inscrição no SIRER e reporte de dados decorre dos arts. 97.º e 98.º do DL n.º 102-D/2020, de 10/12. A Portaria n.º 20/2022, de 5/1, introduziu o novo Regulamento SIRER.

mento, bem como a sua remediação em incumprimento da licença de operação de remediação do solo emitida, ao abrigo do art. 77.º [alínea x)].

O alinhamento destes ilícitos contraordenacionais no grupo das infrações muito graves tem um denominador comum: na maioria dos casos, o prejuízo efetivo que poderá resultar para o ambiente da produção do resultado típico, sem a possibilidade de reversão dos danos causados. Destacamos que relativamente às obrigações dos produtores²³ e detentores de resíduos, o art. 29.º do RGGR estabelece a adoção de medidas de prevenção da produção de resíduos [alínea a) do n.º 1], de ações que visem garantir a gestão dos resíduos de acordo com a hierarquia da gestão de resíduos [alínea b) do n.º 1], e assegurar a triagem preliminar dos resíduos (quando não coloquem em causa a saúde humana ou o ambiente), de forma a permitir a recolha seletiva dos resíduos com vista à sua valorização [alínea c) do n.º 1].

A nosso ver, o aditamento das contraordenações supra identificadas encontra o seu fundamento:

a) No *princípio da regulação da gestão de resíduos*, designadamente na proibição da realização de operações de gestão de resíduos em incumprimento do disposto no RGGR (n.º 2 do art. 4.º) e na proibição do abandono de resíduos, da eliminação de resíduos no mar e sua injeção no solo, a queima a céu aberto, bem como a deposição ou gestão não autorizada de resíduos, incluindo a deposição de resíduos em espaços públicos (n.º 3 do art. 4.º);

b) No *princípio da proteção da saúde humana e do ambiente* (art. 6.º), quando estabelece que é um objetivo prioritário da política de resíduos evitar e reduzir os riscos para a saúde humana e para o ambiente, garantindo que a gestão de resíduos seja realizada recorrendo a processos ou métodos que não sejam suscetíveis de gerar efeitos adversos sobre o ambiente, nomeadamente poluição da água, do ar, do solo, afetação da fauna ou da flora, ruído ou odores ou danos em quaisquer locais de interesse e na paisagem;

c) No *princípio da hierarquia dos resíduos*, de acordo com a ordem de prioridades prevenção, preparação para a reutilização, reciclagem, outros tipos de valorização e eliminação [alíneas a) a e) do n.º 1 do art. 7.º].

²³ Um outro princípio da gestão de resíduos é o de a responsabilidade pela gestão dos resíduos recair sobre o produtor inicial dos resíduos (incluindo os custos associados), podendo, no entanto, por lei, a responsabilidade ser alargada ao produtor do produto que deu origem aos resíduos e partilhada pelos distribuidores desse produto. Este princípio não abrange os resíduos urbanos, cuja gestão é assegurada pelos sistemas municipais ou multimunicipais (art. 45.º do RGGR).

No que diz respeito às *contraordenações qualificadas como graves* (n.º 2 do art. 117.º do RGGR), assinalamos o exercício de recolha complementar sem a autorização referida no n.º 3 do art. 11.º [alínea *d*)]; o exercício de recolha complementar sem sujeição a uma tarifa distinta da aplicada no âmbito do serviço público, nos termos do n.º 5 do art. 11.º [alínea *e*)]; o incumprimento pelos sistemas municipais ou multimunicipais da obrigação de assegurar uma contabilização autónoma nos termos do n.º 6 do art. 11.º [alínea *f*)]; o incumprimento da obrigação de elaboração dos planos municipais, intermunicipais e multimunicipais nos termos do disposto no n.º 2 do art. 18.º [alínea *h*)]; o incumprimento do dever de receção de resíduos pelos municípios nos termos do n.º 3 do art. 35.º [alínea *k*)]; o incumprimento da obrigação de recolha e transporte de resíduos de forma separada prevista no n.º 1 do art. 38.º [alínea *p*)]; o envio, o transporte ou a receção de resíduos para os quais não tenha sido emitida a e-GAR²⁴ nos termos do n.º 2 do art. 38.º [alínea *q*)]; a emissão de e-GAR, e respetiva autorização, se aplicável, nos termos do n.º 2 do art. 38.º, após início do transporte [alínea *r*)]; o não cumprimento pelo transportador da obrigação de disponibilização da e-GAR, devidamente autorizada pelo produtor ou detentor dos resíduos, se aplicável, quando solicitado pelas autoridades competentes, nos termos da portaria prevista no n.º 4 do art. 38.º [alínea *s*)]; o envio, transporte ou receção de resíduos em território nacional sem que o transporte tenha sido previamente autorizado pelo produtor ou detentor dos resíduos, se aplicável, nos termos da portaria prevista no n.º 4 do art. 38.º [alínea *t*)]; a rejeição de e-GAR sem que tenha ocorrido a correspondente rejeição da carga de resíduos, nos termos da portaria prevista no n.º 4 do art. 38.º [alínea *u*)]; a anulação de e-GAR corretamente preenchida quando tenha ocorrido o correspondente transporte de resíduos, nos termos do n.º 2 do art. 38.º [alínea *w*)]; o transportador, comerciante ou destinatário dos resíduos assumirem-se como produtor ou detentor numa e-GAR exceto quando autorizados pela Autoridade Nacional de Resí-

²⁴ De acordo com o n.º 2 do art. 38.º do RGGR, o transporte de resíduos dentro do território nacional é obrigatoriamente acompanhado por uma guia eletrónica de acompanhamento de resíduos (e-GAR), corretamente preenchida, sem prejuízo das exceções e isenções legalmente previstas. As e-GAR entraram em funcionamento em 26/5/2017, um mês após a publicação da Portaria n.º 145/2017, de 26/4. Esta portaria (posteriormente alterada pela Portaria n.º 28/2019, de 18/1), designada Portaria e-GAR, define as regras aplicáveis ao transporte rodoviário, ferroviário, fluvial, marítimo e aéreo de resíduos em território nacional e cria as guias eletrónicas de acompanhamento de resíduos (e-GAR), a emitir no Sistema Integrado de Registo Eletrónico de Resíduos (SIRER).

duos (ANR)²⁵ [alínea *x*]); o não cumprimento, pelo notificador, da obrigação de efetuar nova notificação nos termos do art. 17.º do Regulamento MTR [alínea *dd*]); a transferência de resíduos referidos nos n.ºs 2 e 4 do art. 3.º do Regulamento MTR, com o documento do anexo VII incompleto, incluindo a falta de assinatura no campo 12, ou preenchido de forma incorreta, nos termos do n.º 35 do art. 2.º do Regulamento MTR [alínea *gg*]); a transferência de resíduos referidos no n.º 2 do art. 3.º do Regulamento MTR sem a existência do contrato nos termos do n.º 2 do art. 18.º do Regulamento MTR e respetiva submissão no SIRER, no caso de transferências com origem em território nacional, nos termos do art. 40.º do RGGR [alínea *hh*]); a transferência de resíduos referidos no n.º 2 do art. 3.º do Regulamento MTR com um contrato que não cumpra os requisitos referidos no n.º 2 do art. 18.º do Regulamento MTR [alínea *ii*]); o não cumprimento pelo notificador da obrigação de retoma de resíduos quando a transferência de resíduos não possa ser concluída como previsto, nos termos do n.º 2 do art. 22.º do Regulamento MTR [alínea *mm*]); o incumprimento das obrigações de reporte através do SIRER previstas no n.º 3 do art. 40.º e no n.º 1 do art. 41.º [alínea *pp*]); o incumprimento das obrigações de reporte através do SIRER previstas no n.º 4 do art. 40.º e no n.º 2 do art. 41.º [alínea *ss*]); o incumprimento da obrigação de estabelecimento de locais para deposição seletiva de resíduos urbanos perigosos pelos municípios nos termos do n.º 7 do art. 45.º [alínea *vv*]); o incumprimento da obrigação de recolha seletiva de biorresíduos e encaminhamento para reciclagem pelos municípios nos termos do n.º 8 do art. 45.º [alínea *ww*]); o incumprimento do dever de manutenção e de monitorização ambiental das lixeiras nos termos do n.º 2 do art. 48.º [alínea *xx*]); a manutenção e a monitorização ambiental das lixeiras em inobservância dos planos aprovados nos termos no n.º 5 do art. 48.º [alínea *yy*]); o exercício das atividades de tratamento de resíduos em violação das condições impostas na licença de exploração, nos termos do art. 63.º [alínea *rrr*]); a desclassificação como subproduto em incumprimento das condições aplicáveis nos termos dos n.ºs 4 e 5 do art. 91.º [alínea *ttt*]); a não disponibilização da declaração de subproduto pelo produtor,

²⁵ A Agência Portuguesa do Ambiente (APA), enquanto Autoridade Nacional de Resíduos, assegura e acompanha a execução da estratégia nacional para os resíduos, possuindo competências de licenciamento, de monitorização das atividades de gestão de resíduos e de emissão de normas técnicas. A APA procede ainda ao controlo operacional e administrativo das transferências de resíduos em território nacional.

transportador ou utilizador final, nos termos do n.º 4 ou do n.º 9 do art. 91.º quando solicitado pelas autoridades competentes [alínea *uuu*] do n.º 2]; o incumprimento da obrigação de disponibilização da informação prevista na portaria prevista no n.º 1 do art. 113.º [alínea *ddd*] e a utilização dos perfis especiais de produtor/detentor de resíduos, referidos na portaria prevista no n.º 2 do art. 95.º, para fins diferentes dos previstos [alínea *eee*]).

No conjunto das contraordenações graves acrescentadas ao n.º 2 do art. 117.º do RGGR, verifica-se o seu entroncamento no art. 9.º do RGGR (subordinado à responsabilidade pela gestão de resíduos), e às exigências regulamentares que as diferentes categorias de agentes têm de assegurar para operarem na área de gestão dos resíduos, sob pena da aplicação das correspondentes sanções. Conforme referido no preâmbulo do DL n.º 102-D/2020, de 10/12 [que aprovou o regime geral da gestão de resíduos, o regime jurídico da deposição de resíduos em aterro e altera o regime da gestão de fluxos específicos de resíduos, transpondo as Diretivas (UE) 2018/849, 2018/850, 2018/851 e 2018/852]: “Ao nível da operacionalização da gestão dos fluxos de resíduos, destaca-se a importância primordial para o funcionamento efetivo deste setor, bem como para o cumprimento das metas nacionais, do respeito pelas obrigações dos operadores no âmbito dos fluxos de resíduos, sendo estes quaisquer produtores do produto, embaladores, fabricantes e fornecedores de materiais e componentes do produto, transformadores do produto e seus componentes, importadores, distribuidores, comerciantes, utilizadores, operadores de recolha de resíduos, operadores de gestão de resíduos responsáveis pela recolha, transporte e tratamento dos resíduos incluindo centros de receção, operadores de desmantelamento, de fragmentação, de valorização e de outras instalações de tratamento de veículos em fim de vida, incluindo os seus componentes e materiais, entidades que procedem à reparação e manutenção de veículos, bem como as autoridades e organismos públicos competentes em razão da matéria, designadamente os municípios, as autoridades policiais e as empresas de seguro”.

Relativamente às *contraordenações leves* (n.º 3 do art. 117.º do RGGR), destacamos o aditamento do incumprimento da obrigação de notificação nos termos do disposto no n.º 2 do art. 6.º-A [alínea *a*]); o incumprimento pelo produtor do produto ou pelas entidades gestoras de fluxos específicos de resíduos do dever de informação previsto na alínea *e*) do n.º 2 do art. 13.º [alínea *b*]); o incumprimento pelos produtores de biorresíduos provenientes das atividades de restauração, distribuição e indústria de separação na origem, nos termos previstos no n.º 1 do

art. 30.º [alínea *j*]); o incumprimento do prazo de 30 dias para conclusão da e-GAR definido na portaria prevista no n.º 4 do art. 38.º, por parte do produtor ou detentor ou do destinatário dos resíduos [alínea *n*]); o não cumprimento, por parte do notificador, da obrigação de informação às autoridades competentes de destino, de expedição e de trânsito da alteração de itinerário, nos termos do n.º 2 do art. 13.º do Regulamento MTR [alínea *q*]); o não cumprimento pelo notificador dos prazos estipulados nos termos dos n.ºs 4 e 5 do art. 9.º do Regulamento MTR, na transferência de resíduos destinados a operações de eliminação ou de valorização identificadas na alínea *b*) do n.º 1 do art. 3.º do Regulamento MTR [alínea *x*]); o incumprimento por entidades que efetuem campanhas de recolha de resíduos urbanos sob responsabilidade dos municípios das obrigações previstas nos n.ºs 3 e 5 do art. 45.º [alínea *hh*] do n.º 3]; o incumprimento da obrigação de submissão de informação de forma correta e completa nos termos do art. 99.º [alínea *qq*] e o envio e transporte de resíduos com e-GAR incorretamente preenchida, nos termos do n.º 2 do art. 38.º [alínea *uu*]]. Verificamos que as contraordenações adicionadas convergem, maioritariamente, para as situações de incumprimento das obrigações de informação previstas no RGGR para os gestores de resíduos, e da inobservância de prazos para a finalização das formalidades procedimentais associadas ao exercício da respetiva atividade.

III. Alterações aos arts 90.º (Contraordenações ambientais) e 91.º (Contraordenações económicas) do Regime Unificado de Fluxos Específicos

O n.º 1 do art. 4.º do DL n.º 152-D/2017, de 11/12 (Regime da gestão de fluxos específicos de resíduos sujeitos ao princípio da responsabilidade alargada do produtor, abreviadamente Regime Unificado de Fluxos Específicos – RGFER), estabelece que constituem princípios gerais da gestão de fluxos específicos de resíduos a prevenção da produção desses resíduos, em quantidade e nocividade, e a redução da sua produção através da criação de sistemas de reutilização, de reciclagem e outras formas de valorização. O Objetivo Estratégico 1 (OE1) do Plano Nacional da Gestão de Resíduos (PNGR), de prevenir a produção de resíduos, ao nível da quantidade e da perigosidade, materializa aqueles princípios. Acresce que, nos termos do n.º 2 do art. 5.º do RGFER, os intervenientes no ciclo de vida do produto (desde a sua conceção, fabrico, distribuição, comercialização e utilização até ao manuseamento dos respetivos resíduos) são corresponsáveis pela sua gestão, de-

vendo contribuir, na medida da respetiva intervenção e responsabilidade, para o funcionamento dos sistemas de gestão nos termos definidos no referido regime jurídico – ligando com o Objetivo Estratégico 2 (OE2) do PNGR, de promoção da eficiência na utilização dos recursos, concorrendo para uma economia circular. Em conformidade, nas alterações efetuadas pelo DL n.º 24/2024, de 26/3, ao DL n.º 152-D/2017, de 11/12, o elenco das contraordenações previstas no art. 90.º do RGFER também foi objeto de uma reformulação. Assim, nos termos do n.º 2 do art. 90.º passam a integrar o universo de *contraordenações ambientais graves*, puníveis nos termos da Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais, o transporte de VFV²⁶ não acompanhado do respetivo certificado de destruição ou do documento único, nos termos do n.º 7 do art. 6.º ou o transporte de REEE²⁷ por entidades não autorizadas nos termos do n.º 11 do art. 6.º [alínea b)]; a celebração de contratos com operadores de gestão de resíduos que impeçam o livre acesso à atividade de gestão de resíduos por parte de outros operadores, em violação do disposto no n.º 20 do art. 11.º [alínea f)]; o incumprimento das obrigações da entidade gestora previstas no n.º 1 do art. 12.º, bem como o incumprimento da obrigação prevista no n.º 7 do art. 18.º [alínea o)]; o incumprimento do dever de assegurar o pagamento das compensações financeiras, bem como de reposição dos montantes executados à caução, nos termos dos n.ºs 10 e 12 do art. 18.º [alínea p)]; o incumprimento da obrigação de cobrança e reembolso do depósito de embalagens reutilizáveis ou da obrigação de recolha de embalagens, nos termos do disposto nos n.ºs 2, 3, 6 e 7 do art. 23.º [alínea q)]; o incumprimento da obrigação de recolha das embalagens reutilizáveis, nos termos do disposto no n.º 2 do art. 23.º-D [alínea u)]; o incumprimento pelos embaladores da adoção das medidas previstas nos termos do disposto nos n.ºs 5, 7 e 8 do art. 28.º [alínea w)]; o incumprimento das metas de

²⁶ De acordo com as definições constantes do art. 3.º do DL n.º 152-D/2017, de 11/12, na sua redação atual, entende-se por:

“*vvv*) «Veículo», qualquer veículo classificado nas categorias M1 ou N1, definidas no anexo ii ao Decreto-Lei n.º 16/2010, de 12 de março, bem como os veículos a motor de três rodas definidos no Decreto-Lei n.º 30/2002, de 16 de fevereiro, na sua redação atual, com exclusão dos triciclos a motor;

“*www*) «VFV», veículo que, para além dos referidos na alínea anterior, constitui um resíduo de acordo com a definição constante do RGGR”.

²⁷ Segundo a alínea *eee*) do n.º 1 do art. 3.º do DL n.º 152-D/2017, na sua redação atual, entende-se por «REEE», quaisquer EEE (equipamentos elétricos e eletrónicos) que constituam resíduos, incluindo os componentes, subconjuntos e materiais consumíveis que fazem parte integrante do produto no momento em que este é descartado.

gestão nos termos do disposto no art. 30.º-D [alínea *x*]); a falta de reembolso do valor de depósito nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 2 do art. 30.º-F [alínea *y*]); o incumprimento das obrigações relativas ao valor de depósito nos termos do disposto nos n.ºs 3 e 6 do art. 30.º-F [alínea *z*]); o incumprimento da obrigação de instalação de pontos de recolha, nos termos do n.º 1 do art. 30.º-H [alínea *aa*]); o incumprimento das obrigações relativas ao valor de depósito nos termos do n.º 2 do art. 30.º-I [alínea *bb*]); o encaminhamento dos resíduos de embalagens em violação do disposto no n.º 1 do art. 30.º-K [alínea *cc*]); a falta de pagamento do valor de manuseamento nos termos do disposto no art. 30.º-P [alínea *cc*]); o incumprimento por parte da EG do SDR das obrigações previstas no art. 30.º-S [alínea *ee*]); o incumprimento, por parte dos embaladores, das obrigações previstas no art. 30.º-V [alínea *ff*]); o incumprimento por parte dos responsáveis pelos pontos de recolha das obrigações previstas no art. 30.º-X [alínea *gg*]); o incumprimento das obrigações relativas à colocação e disponibilização no mercado de embalagens, nos termos do disposto no art. 30.º-Z [alínea *hh*]); a inobservância por parte dos produtores detentores de óleos usados das obrigações relativas à armazenagem e integração no circuito de gestão dos óleos usados, nos termos do n.º 2 do art. 46.º [alínea *ii*]); o incumprimento dos requisitos de armazenagem de óleos usados previstas no art. 48.º [alínea *jj*]); a não observância, por parte do operador de desmantelamento, das obrigações relativas à emissão de certificados de destruição nos termos dos n.ºs 4, 5, 7 e 9 do art. 85.º [alínea *yyy*]); o incumprimento de alguma das proibições referidas nas alíneas *a*) a *d*) do n.º 9 do art. 87.º [alínea *dddd*]); o incumprimento, por parte dos operadores económicos que procedam à publicitação e comercialização de peças ou componentes usados provenientes de VFV, da obrigação da disponibilização no ato da venda do documento comprovativo das peças e ou componentes serem originadas de um desmantelador de VFV licenciado e da fatura com discriminação detalhada de todas as peças usadas e ou componentes e respetivo preço, nos termos do disposto no n.º 6 do art. 81.º [alínea *ffff*]); o incumprimento, por parte dos operadores económicos que procedam à publicitação e comercialização de peças ou componentes usados provenientes de VFV e que procedam a vendas à distância, da obrigação de dispor de modo visível, por peça ou por componente usada, da informação sobre a designação e o número de licença do operador de desmantelamento de VFV, nos termos do n.º 7 do art. 81.º [alínea *gggg*]) e o incumprimento, por parte dos operadores de tratamento de resíduos que integram a rede de receção e recolha seletiva de uma entidade gestora do respetivo fluxo, na receção de resíduos de baterias e acumuladores industriais,

entregues por particulares, conforme estabelecido nos termos do disposto no n.º 4 do art. 73.º [alínea *hhhh*]).

No que concerne ao n.º 3 do art. 90.º do DL n.º 152-D/2017, na sua redação atual, também passou a constituir *contraordenação ambiental leve*, punível nos termos da Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais, o incumprimento das obrigações relativas ao sistema de contabilidade de gestão, nos termos do n.º 14 do art. 11.º [alínea *a*)]; a não observância por parte da entidade gestora da obrigação relativa ao fecho de contas no final da validade da licença, nos termos do n.º 15 do art. 11.º [alínea *b*)]; o incumprimento da obrigação de discriminação na fatura do valor correspondente à prestação financeira nos termos do n.º 8 do art. 14.º e a discriminação na fatura do valor correspondente à prestação financeira em violação do n.º 10 do art. 14.º [alínea *c*)]; o incumprimento da obrigação de publicitação dos valores da prestação financeira pela entidade gestora, nos termos do disposto no n.º 11 do art. 15.º [alínea *d*)]; o incumprimento da obrigação de reporte periódico de dados e de manutenção de registos cronológicos por parte dos intervenientes na recolha de REEE, nos termos das alíneas *c*) e *d*) do n.º 7 do art. 19.º [alínea *f*)]; o incumprimento da obrigação de reporte da informação, por parte dos fabricantes e importadores de veículos, em violação do disposto no n.º 9 do art. 19.º [alínea *g*)]; o incumprimento da obrigação de comunicação das alterações do registo ou do respetivo cancelamento, nos termos do disposto no n.º 10 do art. 19.º [alínea *h*)]; a nomeação de representante autorizado sem observância dos requisitos estabelecidos nos n.ºs 4 e 5 do art. 20.º [alínea *i*)]; o incumprimento da obrigação de informação, nos termos do disposto no n.º 11 do art. 23.º [alínea *m*)]; o incumprimento, por parte das entidades gestoras, da apresentação de estudo de viabilidade, nos termos do disposto no n.º 6 do art. 58.º [alínea *o*)]; o incumprimento por parte das entidades gestoras da apresentação do estudo de viabilidade nos termos do disposto no n.º 4 do art. 72.º [alínea *x*]).

Grosso modo, o legislador agregou ao conjunto de contraordenações com menor grau de gravidade a violação de formalidades associadas ao funcionamento de um sistema integrado de gestão de fluxos específicos de resíduos²⁸, ao

²⁸ De acordo com o n.º 1 do art. 10.º do RGFER, o sistema integrado é o sistema através do qual o produtor do produto, o embalador ou o fornecedor de embalagens de serviço transfere a responsabilidade pela gestão do resíduo no qual o produto, ou a embalagem, consoante aplicável, se transforma, para uma entidade gestora licenciada para o efeito, que assume coletivamente essa responsabilidade.

sistema de registo de produtores e outros intervenientes e de representantes autorizados, e da apresentação de estudos de viabilidade de implementação de sistemas de incentivo ou de depósito e reembolso, para determinados fluxos específicos de resíduos.

Também foi aditado ao art. 90.º do DL n.º 152-D/2017 um n.º 7, com a seguinte redação: “A condenação pela prática da infração prevista na alínea p)²⁹ do n.º 2, relativa ao incumprimento dos n.ºs 10 e 12 do artigo 18.º, pode, em função da culpa do agente, implicar a cassação da licença da entidade gestora”. Acreditamos que a inclusão desta norma surge para colmatar uma lacuna no n.º 15 do art. 16.º do RGFER, que prevê a cassação da licença apenas nos casos de não apresentação ou manutenção da caução, a que se referem os n.ºs 12 a 14 do citado art. 16.º. Em anotação ao art. 21.º do RGCO, de acordo com FERREIRA ANTUNES³⁰, “é ao normativo substantivo incriminador que cabe, estabelecer não apenas a coima mas também a sanção acessória”, sendo que os pressupostos gerais de aplicação das sanções acessórias são a gravidade da infração e a culpa do agente (n.º 1 do art. 21.º do RGCO, *ex vi* art. 29.º da LQCOA). Segundo SIMAS SANTOS e LOPES DE SOUSA³¹, “para além do preenchimento dos requisitos legais de que depende a aplicação das sanções, deverá ser formulado, na decisão condenatória, um juízo fundamentado sobre as razões ligadas à gravidade da infração e à culpa do agente que justificam, em termos de razoabilidade e proporcionalidade, a aplicação da sanção”. Acresce que, conforme referido por PAULO ALBUQUERQUE³², “o princípio da taxatividade das sanções acessórias implica que a criação de uma nova sanção acessória depende de uma lei da AR ou de um decreto-lei autorizado, por se tratar de uma alteração do RGCO”. Pelo que criticamos a redação deste n.º 7, por omitir a menção ao regime aplicável das sanções acessórias da Lei-Quadro das Contraordenações

²⁹ Que prevê como contraordenação o incumprimento do dever de assegurar o pagamento das compensações financeiras, bem como de reposição dos montantes executados à caução, nos termos dos n.ºs 10 e 12 do art. 18.º do DL n.º 152-D/2017, na sua redação atual.

³⁰ MANUEL FERREIRA ANTUNES, *Contraordenações e Coimas – Regime Geral*, 2.ª ed., Petrony Editora, 2013, p. 105.

³¹ MANUEL SIMAS SANTOS/JORGE LOPES DE SOUSA, *Contraordenações – Anotações ao Regime Geral*, 6.ª ed., Lisboa, Áreas Editores, 2011, p. 215.

³² Cf. PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Regime Geral das Contraordenações – à luz da Constituição da República, da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*, cit., p. 128.

Ambientais, ao contrário do que sucede com o n.º 6 do art. 90.º do RGFER³³. A nosso ver, o legislador deveria ter remetido, igualmente, para a sanção acessória prevista no art. 30.º da LQCOA, no caso, na alínea *g*) do n.º 1 (cessação ou suspensão de licenças, alvarás ou autorizações relacionados com o exercício da respetiva atividade).

Quanto ao art. 91.º do DL n.º 152-D/2017, na sua redação atual, estabelece que sem prejuízo das contraordenações ambientais previstas no art. 90.º, passam a incluir o elenco das contraordenações económicas³⁴ graves, puníveis nos termos do Regime Jurídico das Contraordenações Económicas³⁵, o incumprimento, pelos produtores de produto, das obrigações relativas ao registo, nos termos do n.º 6 do art. 19.º [alínea *a*)]; o incumprimento, pelos produtores de EEE, das obrigações previstas na alínea *b*) do n.º 7 do art. 19.º [alínea *b*)] e o incumprimento, por parte do produtor do produto ou do representante autorizado, da obrigação de informação à APA, I. P., da cessação do mandato, nos termos do n.º 6 do art. 20.º [alínea *d*)].

No que diz respeito à instrução e decisão dos processos de contraordenação, o DL n.º 24/2024 veio acrescentar um n.º 3 ao art. 92.º, determinando que, no caso das entidades gestoras do fluxo específico de resíduos urbanos de embalagens, compete à ERSAR³⁶, no âmbito das respetivas competências, a instrução dos pro-

³³ Que estabelece que a condenação pela prática das infrações muito graves e graves previstas nos n.ºs 1 e 2 pode ser objeto de publicidade quando a medida concreta da coima aplicada ultrapasse metade do montante máximo da coima abstratamente aplicável, nos termos do disposto na Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais.

³⁴ De acordo com o n.º 2 do art. 1.º do Regime Jurídico das Contraordenações Económicas (RJCE), constitui contraordenação económica todo o facto ilícito e censurável que preencha um tipo legal correspondente à violação de disposições legais e regulamentares, relativas ao acesso ou ao exercício, por qualquer pessoa singular ou coletiva, de atividades económicas nos setores alimentar e não alimentar e para o qual se comine uma coima.

³⁵ De acordo com o preâmbulo do DL n.º 9/2021, de 29/1, que aprova o referido diploma legal: “Pretende-se, com o Regime Jurídico das Contraordenações Económicas, essa uniformização e a simplificação dos regimes contraordenacionais aplicáveis em matéria de acesso e exercício de atividades económicas, ao longo das cadeias de produção e de distribuição, acautelando não só a eficiência desejada quanto à tramitação dos processos de contraordenação, mas também estabelecendo um regime substantivo e um regime adjetivo comuns aos ilícitos contraordenacionais económicos, que reflitam a ponderação dos vários princípios subjacentes à teleologia do direito sancionatório económico, no respeito dos direitos procedimentais e processuais dos operadores económicos”.

³⁶ A Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR) tem por missão a regulação e a supervisão dos setores dos serviços de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos, incluindo o exercício de funções de autoridade competente para a coordenação e fiscalização do regime da qualidade da água para consumo humano.

cessos de contraordenação instaurados no âmbito do DL n.º 152-D/2017, na sua redação atual, bem como a aplicação das correspondentes coimas e da sanção acessória prevista no n.º 6 do art. 90.º (que estabelece que a condenação pela prática das infrações muito graves e graves previstas nos n.ºs 1 e 2 do art. 90.º pode ser objeto de publicidade quando a medida concreta da coima aplicada ultrapasse metade do montante máximo da coima abstratamente aplicável, nos termos do disposto na Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais).

IV. Conclusão

Referindo-se à proteção do ambiente, LOUREIRO³⁷ considera que “enquanto bem jurídico fundamental da comunidade (da comunidade universal, na verdade), tem assumido cada vez maior importância na nossa ordem jurídica, dizendo bem da consciencialização que se tem operado na sociedade quanto à necessidade de evitar danos ambientais. Esse relevo crescente, todavia, vem impor sobre o Estado – detentor último dos mais sérios poderes de intervenção sobre a esfera dos particulares – uma pressão muito grande sobre como e quando atuar, através de que instrumentos e com que consequências. Se se nos afigura pacífico, hoje, que uma tal tutela deve estar fragmentada entre o direito penal e o direito de mera ordenação social, os demais momentos de construção do sistema continuam ainda a estar envoltos em muitas dificuldades e dúvidas”.

Atendendo ao acréscimo considerável de contraordenações ambientais, nas alterações promovidas pelo DL n.º 24/2024, de 26/3, ao Regime Geral da Gestão de Resíduos (num total de quarenta e oito), e ao Regime Unificado de Fluxos Específicos (num total de trinta e seis)³⁸, parece-nos evidente a relevância conferida pelo legislador à aplicação de medidas sancionatórias, de cuja eficácia também depende o cumprimento dos objetivos fixados no RGGR e, por consequência, do PNGR. A obrigação do cumprimento do dever omitido prevista no art. 24.º da LQCA reflete essa preocupação, quando determina que o pagamento da coima

³⁷ FLÁVIA NOVERSA LOUREIRO, “A Fronteira entre o Direito Penal e o Direito de Mera Ordenação Social: Reflexão a partir das Contraordenações Ambientais”, in *Jornadas de Direito das Contraordenações* (pp. 117-136), Porto, Universidade Católica Editora, 2019, pp. 132-133.

³⁸ Sendo que ao grupo das contraordenações económicas abrangidas pelo art. 91.º do DL n.º 152-D/2017, na sua redação atual, apenas foram acrescentadas três.

não dispensa o infrator da reposição da legalidade, sempre que ainda for possível. Neste sentido, concordamos com CLÁUDIA SANTOS *et al.*³⁹ quando assinalam a “ap-tidão do direito de mera ordenação social para sancionar as infracções ambientais e, mais do que isso, prevenir a ocorrência de tais prejuízos ecológicos”, concluindo pelo melhor posicionamento deste ramo do direito “para a tutela ambiental rela-tivamente ao direito penal. O que não equivale a defender que a este seja de todo escamoteada uma função de proteção do bem jurídico ambiente, mas sim a afir-mar que a sua intervenção deve ser reservada a casos de particular gravidade e sempre com a preocupação de que o regime previsto na lei penal possa ser eficaz sob o ponto de vista do bem jurídico a proteger”.

A aprovação de atos legislativos é somente uma das etapas do processo de execução de políticas públicas, sendo necessário garantir a sua implementação, para que se possam atingir os objetivos pretendidos. Neste caso, requer-se um empenhamento significativo por parte das entidades com intervenção em matéria de resíduos, uma vez que as medidas previstas também envolvem uma mudança de práticas administrativas, a adequação dos sistemas informáticos à tramitação dos procedimentos, e a formação dos trabalhadores afetos à execução das tarefas inerentes às respetivas áreas de atuação. Aqui destacaria o papel determinante da atividade fiscalizadora da Administração na deteção dos ilícitos, na medida em que o grau de eficácia do edifício legal erigido em matéria de contraordenações ambientais dependerá, antes do mais, de um correto enquadramento de facto e de direito dos novos tipos legais, que possibilite avançar com a instauração dos respetivos processos. Por sua vez, já em sede de instrução e decisão desses processos de contraordenação, importará reforçar as autoridades administrativas competentes com meios humanos e materiais que lhes permitam aplicar as san-ções (pecuniárias e acessórias) e acompanhar a sua execução.

³⁹ Cf. CLÁUDIA MARIA CRUZ SANTOS/JOSÉ EDUARDO DE OLIVEIRA FIGUEIREDO DIAS/MARIA ALEXAN-DRA DE SOUSA ARAGÃO, *Introdução ao Direito do Ambiente, cit.*, pp. 191-192.