

O NOVO SISTEMA DE GESTÃO INTEGRADA DE FOGOS RURAIS

O REGIME CONTRAORDENACIONAL

(https://doi.org/10.47907/FOGOSRURAIS/SGIFR/2023_05)

SÓNIA FIDALGO
Faculdade de Direito, Univ Coimbra
IJ, Univ Coimbra
House-Refuge

1. Introdução¹

O diploma que criou o Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR)² dedica um capítulo – o capítulo VI – aos problemas da *fiscalização e incumprimento* das obrigações que dele decorrem. Neste capítulo encontramos, desde logo, uma norma que determina as entidades com competência para a fiscalização do cumprimento do disposto no diploma (artigo 71º). Encontramos depois uma norma (muito extensa) em que se descrevem as condutas que constituem contraordenação (artigo 72º). O artigo 73º refere-se às entidades com competência para a instrução e decisão dos processos relativos às contraordenações. O artigo 74º determina o destino das coimas. No artigo 75º encontramos regras em matéria de prova. O artigo 76º refere-se à

¹ O texto que agora se publica corresponde à conferência apresentada no *IV Debate Florestas e legislação - O Novo Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR)*, que teve lugar no Auditório Municipal da Pampilhosa da Serra, em 17 de dezembro de 2021. Longe de aspirarmos a um tratamento profundo do tema, naquele debate pluridisciplinar apontámos apenas alguns dos problemas decorrentes do regime contraordenacional previsto no diploma que criou o SGIFR. Nesta publicação mantivemos o nosso propósito inicial, acrescentado apenas, em notas de rodapé, as referências bibliográficas estritamente necessárias

² Decreto-Lei n.º 82/2021, de 13 de outubro, alterado pela última vez por via do Decreto-Lei n.º 49/2022, de 19 de julho.

entidade com competência para garantir a investigação das causas dos incêndios. E a última norma deste capítulo – o artigo 77º - estabelece a nulidade dos atos de licenciamento ou autorização praticados, bem como dos negócios jurídicos celebrados em violação do disposto no diploma.

É sobre estas normas – mais concretamente sobre as normas constantes dos artigos 71º a 75º - que incidirão as reflexões que se seguem.

2. Fiscalização do cumprimento do disposto no diploma

Nos termos do artigo 71º, n.º 1, do SGIFR, a verificação do cumprimento do disposto no diploma compete à Guarda Nacional Republicana (GNR), à Polícia de Segurança Pública (PSP), à Polícia Marítima, ao Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF), às câmaras municipais, às polícias municipais e aos vigilantes da natureza. No n.º 2 desta norma encontramos referência à partilha de competências entre estas diversas entidades na tarefa de fiscalização.

Esta partilha de competências é feita de modo complexo, com remissão para outras normas do diploma. À GNR, à PSP e à Polícia Marítima compete a fiscalização das disposições relativas à rede de defesa contra incêndios e à realização de atividades condicionadas nos termos do diploma (artigo 71º, n.º 2, alínea *a*). À GNR, à PSP e à Polícia Marítima compete a fiscalização das disposições relativas à gestão de combustível em áreas edificadas e na rede secundária na envolvente de áreas edificadas (artigo 71º, n.º 2, alínea *b*). Ao ICNF compete a fiscalização das disposições relativas às redes primária e terciária, às áreas estratégicas de mosaicos de gestão de combustível e à realização de atividades condicionadas nos termos do diploma (artigo 71º, n.º 2, alínea *c*). Às câmaras municipais compete a fiscalização das disposições relativas à gestão de combustível em áreas edificadas, na rede secundária na envolvente de áreas edificadas, à rede terciária e certos condicionamentos nos termos do diploma (artigo 71º, n.º 2, alínea *d*).

Na sequência da atividade de fiscalização que está a cargo destas diversas entidades podem ser iniciados processos de contraordenação, por violação do disposto no diploma. E o Decreto-Lei prevê um extenso elenco de condutas que constituem contraordenações (artigo 72º).

3. Noção de contraordenação

1. O direito das contraordenações – ou direito de mera ordenação social – é um ramo do direito público de carácter punitivo ou sancionatório. Não é este o contexto adequado para entrarmos na profunda (e discutida) questão de saber se o direito das contraordenações deve ser considerado direito administrativo³, se deve ser considerado parte integrante do *direito penal em sentido amplo*⁴, ou se deve antes considerar-se situado entre o direito administrativo e o direito penal⁵. E também não discutiremos aqui se o critério de distinção entre o ilícito penal e o contraordenacional é qualitativo⁶ ou meramente quantitativo⁷.

Entendemos, com Figueiredo Dias, que os fundamentos apontados já por Eberhard Schimdt para a autonomização do direito de mera ordenação social em relação ao direito penal se mantêm intocados na sua essência: seja o relacionado com a natureza do ilícito, seja o relacionado com a natureza da sanção, seja o relacionado com as especificidades processuais⁸.

2. Num sentido *legal-formal* pode dizer-se que direito penal é o conjunto de normas jurídicas que ligam a certos comportamentos

³ Neste sentido, DIAS, Jorge de Figueiredo, *Direito Penal. Parte Geral. Tomo I* (com a colaboração de Maria João Antunes, Susana Aires de Sousa, Nuno Brandão, Sónia Fidalgo), 3ª. ed., Gestlegal, 2019, 7º Cap., § 4, e AMARAL, Freitas do, “O poder sancionatório da administração pública”, *in*: Freitas do Amaral et. al. (coords.), *Estudos Comemorativos dos 10 Anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*, Vol. 1, Almedina, 2008, p. 223.

⁴ Neste sentido, a maioria da doutrina e da jurisprudência alemãs e, entre nós, COSTA, José de Faria, *Noções Fundamentais de Direito Penal*, 4ª ed., Coimbra Editora, 2015, p. 19, VILELA, Alexandra, *O direito de mera ordenação social*, Coimbra editora, 2013, pp. 157 e ss., 251 e 349 e ss., e BRANDÃO, Nuno, *Crimes e contra-ordenações – da cisão à convergência material*, Coimbra Editora, 2016, p. 863 e ss.

⁵ Neste sentido DIAS, Augusto Silva, *Direito das contra-ordenações*, Almedina, 2018, p. 41 e ss.

⁶ Como defendeu, entre nós, Eduardo Correia (CORREIA, Eduardo, *Direito Criminal, Lições Coligidas por Francisco Pereira Coelho e Manuel Rosado Coutinho*, Atlântida, 1949, p. 213 e ss. e, do mesmo autor, “Direito penal e direito de mera ordenação social”, *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra* 49, 1973, p. 259 e ss.)

⁷ Assim, ANDRADE, Manuel da Costa, “Contributo para o conceito de contra-ordenação (a experiência alemã)”, *Revista de Direito e Economia* 6/7, 1980/1981, p. 81 e ss.

⁸ Cf. DIAS, Jorge de Figueiredo, *Direito Penal. Parte Geral...*, cit., 7º Cap., § 10.

humanos, os crimes, específicas consequências jurídicas privativas deste ramo do direito⁹. Quem pratica um comportamento previsto na lei como crime pode ser sancionado com uma pena ou com uma medida de segurança. Já de uma perspetiva teleológico-funcional e racional, o conceito *material* de crime resultará da função que é atribuída ao direito penal¹⁰. O direito penal tem por função a tutela de bens jurídicos. Reconhecendo as dúvidas e as controvérsias que ainda hoje envolvem o conceito, Figueiredo Dias define bem jurídico como “a expressão de um interesse, da pessoa ou da comunidade, na manutenção ou integridade de um certo estado, objeto ou bem em si mesmo socialmente relevante e por isso juridicamente reconhecido como valioso”¹¹.

O Direito Penal não protege todos os bens jurídicos; protege apenas certos bens jurídicos e somente contra determinadas formas de agressão. O Direito Penal é um ramo do direito de intervenção subsidiária, de *ultima ratio* - só intervém quando os bens em causa não puderem ser suficientemente tutelados por outro ramo do direito (*v.g.* o Direito Civil), que tenha consequências menos gravosas para o agressor. Por isso se diz que o direito penal tem por função a tutela subsidiária de bens jurídico-penais: “*bens jurídicos cuja lesão se revela digna e necessitada de pena*”¹².

O Direito Penal descreve claramente os bens jurídicos que quer proteger e os comportamentos que quer punir – nisto se traduz o princípio da legalidade (não há crime nem pena sem lei). Para que um sujeito seja responsabilizado criminalmente tem de praticar um comportamento previsto na lei como crime, atuando com dolo ou com negligência, preenchendo o tipo de ilícito e o tipo de culpa respetivos - tipo de ilícito, tipo de culpa e punibilidade são as categorias dogmáticas do conceito de facto punível¹³.

⁹ Cf. DIAS, Jorge de Figueiredo, *Direito Penal. Parte Geral...*, cit., 1.º Cap., § 1.

¹⁰ Cf. DIAS, Jorge de Figueiredo, *Direito Penal. Parte Geral...*, cit., 6.º Cap., § 15.

¹¹ DIAS, Jorge de Figueiredo, *Direito Penal. Parte Geral...*, cit., 6.º Cap., § 16.

¹² DIAS, Jorge de Figueiredo, *Direito Penal. Parte Geral...*, cit., 6.º Cap., § 15 (itálicos do autor). Cf., ainda, com pomenor, ANDRADE, Manuel da Costa, *Consentimento e Acordo em Direito Penal (Contributo para a Fundamentação de um Paradigma Dualista)*, reimp., Coimbra Editora, 2004, p. 51 e ss.

¹³ DIAS, Jorge de Figueiredo, *Direito Penal. Parte Geral...*, cit., 10.º Cap., § 24 e ss.

3. O direito penal estrutura-se, assim, a partir de dois elementos essenciais: o crime e a pena. Já no âmbito do direito de mera ordenação social, os elementos são a contraordenação e a coima. Segundo o artigo 1.º, n.º 1, do Regime Geral das Contraordenações (RGCO) ¹⁴, “constitui contraordenação todo o facto ilícito e censurável que preencha um tipo legal no qual se comine uma coima”. Foi, assim, através de um critério conceitual formal que o legislador decidiu operar a distinção entre crimes e contraordenações: se o legislador entender que um certo facto deve constituir uma contraordenação, tem forçosamente de lhe aplicar, como sanção, uma coima ¹⁵.

Mas por trás da opção que o legislador toma em cada caso – para decidir se um comportamento é crime ou contraordenação – estarão, porém, razões de ordem substancial ¹⁶. Tem-se entendido que quando a conduta em causa, independentemente da sua proibição legal, apresentar já um desvalor moral, cultural ou social, ela deve ser punida como crime. Quando assim não for, estaremos no domínio das contraordenações. Ou, dizendo de outro modo, com Figueiredo Dias: no âmbito do direito penal, “a conduta, independentemente da sua proibição legal, é axiológico-socialmente relevante”; no âmbito do direito de mera ordenação social, a conduta, independentemente da proibição legal, é “axiológico-socialmente neutra” ¹⁷.

4. O direito de mera ordenação social apresenta certas singularidades no seu regime que nos permitem distingui-lo do direito penal ¹⁸. Desde logo, no que toca à sanção. O direito penal prevê como sanções as penas e as medidas de segurança, sendo as penas principais a pena de prisão e a pena de multa. As sanções contraordenacionais são a coima e as sanções acessórias.

É certo que a pena de multa é, tal como a coima, uma sanção de natureza pecuniária. Todavia, elas não se confundem. O regime da

¹⁴ Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, com sucessivas alterações.

¹⁵ DIAS, Jorge de Figueiredo, *Direito Penal. Parte Geral...*, cit., 7.º Cap., § 10.

¹⁶ DIAS, Jorge de Figueiredo, *Direito Penal. Parte Geral...*, cit., 7.º Cap., § 10.

¹⁷ DIAS, Jorge de Figueiredo, *Direito Penal. Parte Geral...*, cit., 7.º Cap., § 11.

¹⁸ Encontram-se diferenças em diversos lugares dogmáticos. Desde logo, no domínio da sanção; mas também no que diz respeito à aplicação da lei no espaço, à responsabilidade das pessoas coletivas, ao problema da tentativa e ao concurso de infrações. Cf. COSTA, José de Faria, *Noções fundamentais de direito penal...*, cit., p. 27 e ss.

pena de multa é muito diferente do regime das coimas e, sobretudo, as finalidades das penas (em geral), distinguem-se claramente das finalidades das coimas. As penas (sejam elas de prisão ou de multa), têm como função a proteção de bens jurídicos e a reintegração do agente na sociedade (artigo 40º do CP), ou seja, finalidades de prevenção geral positiva e de prevenção especial positiva.

As finalidades das coimas não coincidem com as finalidades das penas. Para Augusto Silva Dias as finalidades das coimas são de duas espécies: “o restabelecimento da expectativa normativa violada pela infração; a difusão da mensagem de que o projeto ilícito não vingou (função reafirmativa-expressiva da coima) e de que o infrator não beneficiou das vantagens patrimoniais ou económicas que visava alcançar (função confiscatória da coima)”¹⁹. Poderemos identificar aqui, assim, uma ideia de prevenção geral positiva, mas que é complementada por uma certa ideia negativa ou dissuasora²⁰. Já as finalidades de prevenção especial positiva, de reintegração do agente na sociedade, parecem estar totalmente arredadas do âmbito das coimas. Poderá, quando muito, identificar-se neste domínio uma certa função de advertência ou reprimenda relacionada com a observância de certas proibições ou imposições legislativas²¹.

Há diferenças também quanto à entidade que aplica as sanções: a pena, enquanto sanção criminal, é sempre aplicada por um tribunal; a coima é aplicada por uma autoridade administrativa (artigo 33.º do RGCO). No entanto, o recurso da decisão da autoridade administrativa que aplica a coima interpõe-se para o tribunal comum em cuja área territorial se tenha consumado a infração (artigos 59.º e 61.º do RGCO).

Pode acontecer também que o mesmo facto constitua simultaneamente crime e contraordenação. Quando assim for, o artigo 20º do RGCO estabelece que o agente será sempre punido a título de crime, sem prejuízo da aplicação das sanções acessórias previstas para a contraordenação.

¹⁹ DIAS, Augusto Silva, *Direito das contra-ordenações...*, cit., p. 165.

²⁰ Neste sentido, também, DIAS, Augusto Silva, *Direito das contra-ordenações...*, cit., p. 165.

²¹ DIAS, Jorge de Figueiredo, *Direito Penal. Parte Geral...*, cit., 7.º Cap., § 18. Crítico desta conceção, BRANDÃO, Nuno, *Crimes e contra-ordenações...*, cit., p. 816 e ss.

4. As contraordenações previstas no diploma que criou o SGIFR

O Decreto-Lei que criou o SGIFR prevê, no artigo 72º, um extenso elenco de condutas que constituem contraordenações. De acordo com esta norma, sem prejuízo da responsabilidade criminal que possa resultar dos mesmos factos, constitui contraordenação: *a)* o incumprimento da notificação para remover o arvoredo e outro material queimado em violação do disposto no diploma; *b)* a realização de ações e projetos de arborização ou rearboreção que desrespeitem as faixas de gestão de combustível e as áreas estratégicas de mosaicos de gestão de combustível previstas no diploma; *c)* o depósito de madeiras e outros produtos resultantes de exploração florestal ou agrícola em violação do estabelecido no diploma; *d)* o empilhamento em carregadouro de madeiras e outros produtos resultantes de exploração florestal ou agrícola sem observância do disposto no diploma; *e)* e *f)* o incumprimento dos deveres de gestão de combustível estabelecidos no diploma; *g)* o incumprimento do dever de manutenção das infraestruturas da rede de pontos de água; *h)* o incumprimento dos deveres de permissão de acesso e utilização de infraestruturas da rede de pontos de água, ou de proceder ao corte de árvores ou à remoção de qualquer estrutura ou instalação que interfira com o acesso e visibilidade do ponto de água, em violação do disposto no diploma; *i)* o incumprimento do dever de facultar o acesso aos postos de vigia; *j)* o incumprimento do dever de proceder ao corte de árvores ou à remoção de qualquer estrutura ou instalação que interfira com a visibilidade do posto de vigia; *k)* a instalação de equipamentos radioelétricos ou utilização de aeronaves não tripuladas no espaço de 30 m em redor do posto de vigia, sem autorização da GNR; *l)* a inexecução dos trabalhos de gestão de combustível após intimação; *m)* a realização de certas operações urbanísticas interditas nas áreas prioritárias de prevenção e segurança; *n)* o incumprimento de certas condições aplicáveis a obras de construção ou ampliação em solo rústico fora de aglomerados rurais; *o)* e *p)* a realização de fogo controlado em incumprimento do disposto no diploma; *q)*, *r)* e *s)* a realização de queimadas em certas condições; *t)* a realização de fogueiras, a utilização de fogo ou a queima de amontoados em incumprimento das condições estabelecidas no diploma; *u)* O lançamento de balões com mecha acesa e de quaisquer tipos de foguetes em violação do disposto no diploma;

v) a utilização de artigos de pirotecnia sem a autorização devida em incumprimento das condições estabelecidas no diploma; *w)* a realização de ações de fumigação ou desinfestação em apiários, que envolvam o uso do fogo em violação do disposto no diploma; *x)* fumar ou fazer lume de qualquer tipo no interior de territórios rurais, ou nas vias que os delimitam ou os atravessam em violação do disposto no diploma; *y)* a realização, nas áreas prioritárias de prevenção e segurança, de atividades que impliquem a concentração de pessoas em territórios florestais, a utilização de equipamentos florestais de recreio ou a circulação em territórios florestais, incluindo a rede viária abrangida, bem como a utilização de aeronaves não tripuladas ou o sobrevoos por planadores, dirigíveis, ultraleves, parapentes ou equipamentos similares, em violação do disposto no diploma; *z)* a utilização de máquinas motorizadas nos trabalhos e outras atividades que decorram em território rural, em violação do disposto no diploma; *aa)* a realização, nos territórios rurais, quando se verifique um nível de perigo de incêndio rural «muito elevado» ou «máximo», de trabalhos com recurso a motorroçadoras ou outros equipamentos em violação do disposto no diploma; *bb)* a utilização nos territórios rurais, quando se verifique um nível de perigo de incêndio rural «muito elevado» ou «máximo», de máquinas agrícolas e florestais com alfaias ou componentes metálicos em contacto direto com o solo, bem como a realização de operações de exploração florestal de corte e recheia, em violação do disposto no diploma.

5. As coimas

5.1. As coimas previstas no diploma

No artigo 72º, n.º 2, do Decreto-Lei que cria o SGIFR encontramos as coimas previstas para as várias contraordenações. Nos termos desta norma, no caso das contraordenações previstas nas alíneas *f)* e *s)* do artigo 72º, n.º 1, qualificadas como «leves», a coima terá, no caso de pessoas singulares, um valor entre 150 e 1500 euros; e, no caso de pessoas coletivas, um valor entre 500 e 5000 euros (artigo 72º, n.º 2, alínea *a)*). No caso das contraordenações previstas nas alíneas *a)* a *e)*, *g)*, *j)* a *l)*, *n)*, *o)*, *r)*, *v)* e *x)* a *bb)* do artigo 72º, n.º 1, qualificadas como «graves», a coima terá, no caso de pessoas singulares, um valor entre 500 e 5000 euros; e, no caso de pessoas coletivas, um valor entre 2500

e 25000 euros (artigo 72º, n.º 2, alínea *b*)). No caso das contraordenações previstas nas *alíneas h, i), m), p), q), t), u) e w)* do artigo 72º, n.º 1, qualificadas como «muito graves», a coima terá, no caso de pessoas singulares, um valor entre 2500 e 25000 euros; e, no caso de pessoas coletivas, um valor entre 12500 e 125000 euros (artigo 72º, n.º 2, alínea *c*)).

Note-se que neste Decreto-Lei se verifica um agravamento das coimas em relação ao regime anterior. No diploma de 2006, que estruturava o Sistema de Defesa da Floresta Contra Incêndios (SDFCI)²², não se fazia a distinção entre contraordenações leves, graves e muito graves. E o artigo 38º estabelecia que as infrações ao disposto no diploma constituíam contraordenações puníveis com coima, de 140 a 5000 euros, no caso de pessoa singular, e de 1500 a 60 000 euros, no caso de pessoas coletivas.

Nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 72º do novo diploma, a tentativa é punível nas contraordenações qualificadas como «muito graves» e «graves». E, nos termos do n.º 4 da mesma norma, a negligência é sempre punível, sendo os limites mínimos e máximos da respetiva coima reduzidos a metade.

5.2. Determinação da medida da coima

O artigo 18º do RGCO define os critérios de determinação da medida da coima. Nos termos desta norma, *a determinação da medida da coima faz-se em função da gravidade da contraordenação, da culpa, da situação económica do agente e do benefício económico que este retirou da prática da contraordenação* (n.º 1). O n.º 2 da mesma norma estabelece que *se o agente retirou da infração um benefício económico calculável superior ao limite máximo da coima, e não existirem outros meios de o eliminar, pode este elevar-se até ao montante do benefício, não devendo todavia a elevação exceder um terço do limite máximo legalmente estabelecido*. E, nos termos do n.º 3, *quando houver lugar à atenuação especial da punição por contraordenação, os limites máximo e mínimo da coima são reduzidos para metade*.

²² Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho (revogado por via do Decreto-Lei n.º 82/2021, de 13 de outubro – artigo 80º, alínea *c*)).

5.3. O destino das coimas

O Decreto-Lei que cria o SGIFR define também o destino a dar às coimas. Nos termos do artigo 74º, a afetação do produto das coimas cobradas por contraordenações «leves» é feita da seguinte forma: 60 /prct. para o Estado; 20 /prct. para a entidade que instruiu o processo; 10 /prct. para a entidade autuante; e 10 /prct. para a entidade que aplicou a coima. Já o produto das coimas cobradas em aplicação das demais contraordenações é distribuído da seguinte forma: 60 /prct. para o Estado; 20 /prct. para a entidade autuante; 20 /prct. para o ICNF. Deste modo, nos casos de contraordenações consideradas «leves», uma parte da coima destina-se também à entidade instrutora e à entidade que aplica a coima. Já no caso das demais contraordenações, além do Estado e da entidade autuante, receberá também uma percentagem o ICNF.

O n.º 3 da mesma norma estabelece ainda que nos casos em que é a câmara municipal a entidade autuante e a entidade instrutora do processo, o produto da coima nos casos de contraordenação leve constitui receita própria do respetivo município.

6. As sanções acessórias

Além das coimas, o diploma prevê também a possibilidade de aplicação de sanções acessórias. Nos termos do disposto no n.º 5 do artigo 72º, no caso das contraordenações qualificadas como «muito graves» ou «graves», podem ser estabelecidas as sanções acessórias de *perda a favor do Estado dos objetos pertencentes ao agente e que se encontrem na causa ou origem da infração ou estavam destinados a servir para a prática de uma contraordenação, ou que por esta foram produzidos* (alínea a)); *interdição de exercer a profissão ou atividades relacionadas com a contraordenação, cujo exercício dependa de título público ou de autorização ou homologação de autoridade pública* (alínea b)); *privação do direito a subsídio ou benefício outorgado por entidades ou serviços públicos* (alínea c)); *suspensão de autorizações, licenças ou alvarás* (alínea d)).

O diploma de 2006 que estruturava o SDFCI previa (no artigo 38º) as duas sanções acessórias referidas em último lugar: a privação do direito a subsídio ou benefício outorgado por entidades ou serviços públicos; e a suspensão de autorizações, licenças ou alvarás. As outras duas sanções acessórias referidas são novidade do diploma que agora analisamos.

A natureza jurídica da perda de instrumentos, produtos e vantagens do crime tem sido muito discutida em direito penal²³. Já no direito de mera ordenação social, esta *perda de objetos* surge como uma sanção acessória, pelo que pressuporá sempre a condenação numa coima.

Quanto à duração das sanções a acessórias, o diploma estabelece que tais sanções têm a duração máxima de dois anos contados a partir da decisão condenatória definitiva (artigo 72º, n.º 6). O legislador estabeleceu apenas um limite máximo de duração das sanções acessórias, mas não devia ter ocultado a definição de um limite mínimo de duração²⁴.

Refira-se ainda que, tratando-se de sanções acessórias (que pressupõem a aplicação de uma coima), tais sanções cumprirão, no essencial, as finalidades cometidas às coimas²⁵. E, por outro lado, a aplicação destas sanções acessórias não é automática. A aplicação destas sanções dependerá sempre da comprovação da sua adequação no caso concreto para cumprir aquelas finalidades. Como referem Fernanda Palma e Paulo Otero, as autoridades administrativas estão vinculadas aos fins das sanções que aplicam, mas gozam “de uma considerável margem de liberdade decisória quanto à determinação exata do montante da coima e à própria escolha ou aplicação da sanção acessória”²⁶.

7. Instrução e decisão dos processos de contraordenação

O diploma estabelece também a quem compete a instrução dos processos relativos às contraordenações nele previstas. Nos termos do artigo 73º, n.º 1, a instrução dos processos compete: *a) à GNR e à PSP, nos casos previstos nas alíneas c) a e), f), na parte respeitante à violação do disposto no n.º 7 do artigo 49.º, g) a l) e q) a bb) do n.º 1 do artigo*

²³ Cf., por todos, ANTUNES, Maria João, *Penas e medidas de segurança*, 2ª ed., Almedina, 2022, p. 10 e ss.

²⁴ Criticando também a falta de referência ao limite mínimo de duração de algumas penas acessórias previstas no Código Penal, ANTUNES, Maria João, *Penas e medidas de segurança...*, cit., p. 44 e ss.

²⁵ Assim também DIAS, Augusto Silva, *Direito das contra-ordenações...*, cit., p. 168.

²⁶ PALMA, Fernanda / OTERO, Paulo, “Revisão do regime geral do ilícito de mera ordenação social”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa* (1996), p. 570.

anterior; b) ao ICNF, I. P., nos casos previstos nas alíneas b), o) e p) do n.º 1 do artigo anterior; c) às câmaras municipais, nos casos previstos nas alíneas a), f), na parte respeitante à violação do disposto no n.º 9 do artigo 49.º, m) e n) do n.º 1 do artigo anterior.

Já a decisão final e a aplicação das coimas e das sanções acessórias previstas no diploma compete (artigo 73º, n.º 2): *a) ao comandante-geral da GNR, ou ao diretor nacional da PSP, consoante a respetiva competência territorial e independentemente da entidade autuante; b) ao presidente do conselho diretivo do ICNF, I. P., nos casos a que se refere a alínea b) do n.º 1 do artigo 73º; c) ao presidente da câmara municipal, nos casos previstos na alínea c) do n.º 1 do artigo 73º.*

De acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 73º, estas competências podem ser delegadas nos termos da lei.

8. Recolha de prova

Aproveitando as novas tecnologias também no âmbito dos processos contraordenacionais, no artigo 75º do diploma pode ler-se que as imagens registadas por sistemas de videovigilância, por vigilância aérea ou por outros meios de captura de imagem em meios fixos ou móveis, no âmbito da rede de vigilância e deteção de incêndios definida nos termos do artigo 55.º, podem ser usadas para efeitos de prova em processo penal ou contraordenacional, nas fases de levantamento de auto, inquérito, instrução e julgamento, ou nas fases administrativas e de recurso judicial, por órgão de polícia criminal que conduza a investigação, ou pelas autoridades judiciárias competentes.

Trata-se aqui da admissibilidade de recolha de prova em ambiente digital ao serviço da proteção da floresta (e de uma eficaz administração da justiça).

9. Análise de caso

Terminamos estas reflexões com a partilha de um caso que ocorre com relativa frequência. Considere-se a seguinte hipótese:

A é proprietário de um parque de campismo / estabelecimento hoteleiro, estando, por isso, obrigado a proceder à gestão de combustível na faixa envolvente (artigo 49º, n.º 5, do diploma). Nos terrenos

abrangidos por esta rede secundária de faixas de gestão de combustível é constituída uma servidão administrativa (artigo 56º, n.º 1), recaindo sobre os respetivos proprietários o dever de facultar aos terceiros responsáveis pela execução dos deveres de gestão de combustível o acesso aos terrenos necessários para o efeito, mediante notificação com antecedência mínima de 10 dias úteis (artigo 56º, n.º 1, alínea *b*)).

Imaginemos, porém, que um proprietário se opõe à execução dos trabalhos. Neste caso, de acordo com o disposto no diploma, esse proprietário passa a ser responsável pela execução dos trabalhos em causa. Para tal, a entidade legalmente responsável pela gestão do combustível deve participar o ocorrido e a GNR deve fazer uma intimação ao proprietário, estabelecendo um prazo para a execução dos trabalhos (artigo 57º, n.º 2).

Imaginemos, porém, que, ainda assim, o proprietário não cumpre (o que, na prática, se verifica inúmeras vezes). Neste caso, o artigo 58º, n.º 2, estabelece que *em caso de incumprimento dos prazos de início ou conclusão das medidas objeto da intimação, a câmara municipal procede à sua execução coerciva por conta do destinatário, tomando posse administrativa dos terrenos durante o período necessário para o efeito*. E dispõe ainda o n.º 3 da mesma norma que *na falta de disponibilização de acesso ao terreno, a câmara municipal pode solicitar o auxílio da força pública, sempre que tal se revele necessário*.

É indiscutível que aquela conduta do proprietário constitui uma contraordenação prevista no artigo 72º, n.º 1, alínea *l*). Nos termos desta norma, constitui contraordenação precisamente *a inexecução dos trabalhos de gestão de combustível após a intimação prevista no n.º 2 do artigo 57.º*²⁷.

Imagine-se agora que, chegado o momento da execução coerciva, o proprietário continua a opor-se à execução dos trabalhos. Neste caso, como vimos, o diploma estabelece que *na falta de disponibilização de acesso ao terreno, a câmara municipal pode solicitar o auxílio da força pública, sempre que tal se revele necessário* (artigo 58º, n.º 3). Parece-nos que neste caso pode considerar-se a prática de um crime de desobediência, previsto no Código Penal (artigo 348º). O diploma

²⁷ Parece-nos, porém, que a simples oposição inicial, por parte do proprietário, a que os responsáveis pela gestão de combustível procedam aos trabalhos não constituirá contraordenação.

que estabelece o SGIFR não prevê qualquer crime. Mas o crime de desobediência previsto no Código Penal pode abranger estas situações, verificados que estejam os respetivos elementos típicos. Nos termos do artigo 348º do Código Penal, *quem faltar à obediência devida a ordem ou a mandado legítimos, regularmente comunicados e emanados de autoridade ou funcionário competente, é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias se: a) uma disposição legal cominar, no caso, a punição da desobediência simples; ou b) na ausência de disposição legal, a autoridade ou o funcionário fizerem a correspondente cominação* (n.º 1). A pena será já de prisão até 2 anos ou de multa até 240 dias nos casos em que uma disposição legal cominar a punição da desobediência qualificada (n.º 2).

Tem vindo a ser muito criticada a “abertura” deste tipo legal de crime²⁸ - do ponto de vista do princípio da legalidade, na sua dimensão de determinabilidade do tipo -, na medida em que (nos termos da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 348º) aquilo que é crime vai depender da autoridade ou do funcionário: é o *agente administrativo* que vai (ou não) elevar o dever infringido à dignidade penal. Porém, na ausência de uma disposição legal que comine a punição da desobediência, se o *agente administrativo* fizer a correspondente cominação, poderá, em último caso, o proprietário vir a ser punido por desobediência.

²⁸ Cf., por todos, MONTEIRO, Cristina Líbano, “Artigo 348º”, *in: Comentário Conimbricense do Código Penal (dirigido por Jorge de Figueiredo Dias)*, tomo III, Coimbra Editora, 2001, p. 349 e ss.