



Actas do Colóquio

A Revisão da Lei de Bases do Ambiente

Dias 2 e 3 de Fevereiro de 2011
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Organização de Carla Amado Gomes e Tiago Antunes



INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS

Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Actas do Colóquio

A Revisão da Lei de Bases do Ambiente

Dias 2 e 3 de Fevereiro de 2011

Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Organização de Carla Amado Gomes e Tiago Antunes

Edição:

Instituto de Ciências Jurídico-Políticas

www.icjp.pt

Setembro de 2011

Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Alameda da Universidade

1649-014 Lisboa

E-Mail: icjp@fd.ul.pt

ISBN: 978-989-97410-5-8

NOTA DE APRESENTAÇÃO

Nos passados dias 2 e 3 de Fevereiro de 2011 organizámos, na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, um Colóquio sobre a revisão da Lei de Bases do Ambiente [LBA]. Este colóquio nasceu, antes de mais, de uma iniciativa do Ministério do Ambiente, que – seguindo a boa tradição de consultar a Academia e ouvir a opinião dos especialistas sobre a reforma dos regimes jurídicos estruturantes – nos solicitou a promoção de um debate científico em torno da LBA e da sua modificação. A este desafio correspondemos de imediato e com entusiasmo, visando, por um lado, aprofundar o conhecimento e a reflexão acerca de um diploma que, estando na raiz do ordenamento jusambiental pátrio, tem sido – paradoxalmente – pouco estudado pela doutrina; e, por outro lado, aconselhar o legislador quanto ao caminho a seguir e às melhores opções a tomar na revisão desse diploma, contribuindo assim para o seu aperfeiçoamento.

A LBA – Lei n.º 11/87, de 7 de Abril – conta com praticamente um quarto de século de vigência. Ao longo deste período, o Direito do Ambiente foi sofrendo evoluções e desenvolvimentos consideráveis. Acresce que algumas das soluções originárias daquela lei foram, desde sempre, bastante controversas e objecto de fortes críticas. O que significa que há muito para reflectir a propósito da LBA: das funções que desempenhou no passado, do que ainda significa no presente e de qual deve ser o seu papel no futuro. Foi isso que procurámos fazer neste Colóquio cujas Actas ora se publicam, para o qual tivemos a felicidade de contar com um naipe muitíssimo qualificado de intervenientes.

De então para cá, o processo legislativo de revisão da LBA foi bruscamente interrompido, por força da dissolução da Assembleia da República. No entanto, julgamos que a publicação das Actas continua a ser do maior interesse, bem assim como a inclusão nesta publicação dos projectos apresentados com vista à revisão. Desde logo, porque há indícios de que esse processo legislativo poderá vir a ser retomado em breve. Mas, ainda que tal não suceda, o presente e-book ficará como um testemunho perene dos pontos de vista da doutrina e um registo do *estado da arte* sobre temas fundamentais da regulação jurídica do ambiente.

Independentemente de as opiniões e sugestões aqui formuladas virem ou não a obter vencimento ou adquirirem forma e força de lei, garantido é já que o corpo doutrinário jusambiental se robusteceu, quer no seu enquadramento interno, quer ainda nos contextos internacional e europeu, em matérias como os direitos de informação e participação, os procedimentos de avaliação ambiental, a revisibilidade dos actos autorizativos, a resposta às situações de emergência ecológica, o tratamento jurídico da poluição. É quanto basta – e não é pouco – para que tenha valido a pena convocar este *brainstorming* sobre a revisão da LBA. Quem saiu a ganhar foi, acima de tudo, o Direito do Ambiente (e os seus cultores).

Queremos, naturalmente, agradecer a todos os que – tanto nos dias do colóquio, como através dos seus textos – aceitaram partilhar as suas reflexões, as suas críticas, as suas dúvidas e as suas propostas, assim enriquecendo o debate em torno da LBA, que agora fica à disposição de todos os interessados.

Uma última palavra para agradecer à Dr.ª Telma Oliveira, secretária do Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, pelo inextinguível trabalho de preparação e organização, sem o qual toda esta empreitada teria sido muito mais difícil.

Lisboa, Julho de 2011

Os organizadores,

Carla Amado Gomes
Tiago Antunes

ÍNDICE

[O que deve ser/conter uma LBA para o séc. XXI?](#)

Prof. Doutor Vasco Pereira da Silva

[Princípios de Direito do Ambiente](#)

Prof.^a Doutora Maria da Glória Garcia

[A LBA e o Direito Internacional do Ambiente](#)

Prof.^a Doutora Rute Gil Saraiva

[A LBA e o Direito do Ambiente da União Europeia](#)

Mestre Francisco Paes Marques

[A LBA como lei de valor reforçado](#)

Prof. Doutor Tiago Duarte

[A LBA e outras Leis de Bases](#)

Mestre João Martins Claro

[A revisão da Lei de Bases do Ambiente](#)

Mestre Mário de Melo Rocha

[Reformar da Lei de Bases do Ambiente no Século XXI](#)

Dr. Paulo Magalhães

[O tratamento jurídico da “poluição”](#)

Dr. Tiago Antunes

[A vertente procedimental da tutela do ambiente: direitos de informação e de participação](#)

Prof.^a Doutora Carla Amado Gomes

[A vertente procedimental de tutela do ambiente: procedimentos de avaliação e ponderação ambiental](#)

Mestre Miguel Assis Raimundo

[Instrumentos de tutela do ambiente: actos autorizativos ambientais](#)

Prof. Doutor Luís Pereira Coutinho

[Instrumentos de tutela do ambiente: responsabilidade por dano ambiental/ecológico](#)

Dra. Heloísa Oliveira

[Instrumentos de tutela do ambiente: medidas de emergência](#)

Dr. Rui Lanceiro

[Instrumentos de tutela do ambiente: contra-ordenações e crimes ambientais](#)

Dr. António Sequeira Ribeiro

EM ANEXO:

[Projecto de Lei n.º 224/XI](#)

Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata

[Projecto de Lei n.º 456/XI-2.º](#)

Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português

[Projecto de Lei n.º 457/XI/2.º](#)

Grupo Parlamentar do Partido Ecologista “Os Verdes”

[Projecto de Lei n.º 515/XI/2.º](#)

Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda

[Projecto de Lei n.º 560/XI-2º](#)

Grupo Parlamentar do CDS-PP

[Proposta de Lei n.º 60/XI/2.º](#)

XVIII Governo Constitucional

Colóquio sobre

A REVISÃO DA LEI DE BASES DO AMBIENTE

Dias 2 e 3 de Fevereiro de 2011 – Auditório da FDUL

Organização: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas

Coordenadores: Prof.ª Doutora Carla Amado Gomes e Dr. Tiago Antunes

PROGRAMA

Dia 2

10H00 - **Sessão de abertura**, com a presença de S. Ex.ª, o Secretário de Estado do Ambiente, Doutor Humberto Chaves Rosa

10H30/11H30

Balanço de 25 anos de vigência da LBA (Arqt.º Gonçalo Ribeiro Telles)
O que deve ser/conter uma LBA para o séc. XXI? (Prof. Doutor Vasco Pereira da Silva)

12H00/13H00

A LBA e o artigo 66.º da Constituição (Prof. Doutor Jorge Miranda)
Princípios de Direito do Ambiente (Prof.ª Doutora Maria da Glória Garcia)

Pausa para almoço

14H30/15H30

A LBA e o Direito Internacional do Ambiente (Profª Doutora Ruth Gil Saraiva)
A LBA e o Direito do Ambiente da União Europeia (Mestre Francisco Paes Marques)

16H00/17H00

A LBA como lei de valor reforçado (Prof. Doutor Tiago Duarte)
A LBA e outras Leis de Bases (Mestre João Martins Claro)

Pausa para café

17H30

Mesa redonda: LBA ou Código Ambiental?

Mestre João Miranda (académico) / Mestre Mário de Melo Rocha
(advogado especializado em Direito do Ambiente) / Dr. Paulo Magalhães
(Quercus, autor de «O Condomínio da Terra»)

Dia 3

10H00/11H00

Âmbito de aplicação: conceito de “ambiente” (Mestre Jaime Valle)

O tratamento jurídico da “poluição” (Dr. Tiago Antunes)

11H30/12H30

A vertente procedimental da tutela do ambiente: direitos de informação e de participação (Prof.^a Doutora Carla Amado Gomes)

A vertente procedimental de tutela do ambiente: procedimentos de avaliação e ponderação ambiental (Mestre Miguel Assis Raimundo)

Pausa para almoço

14H30/15H30

Instrumentos de tutela do ambiente: actos autorizativos ambientais

(Prof. Doutor Luís Pereira Coutinho)

Instrumentos de tutela do ambiente: contratos ambientais (Mestre Mark Kirkby)

15H45/16H45

Instrumentos de tutela do ambiente: responsabilidade por dano ambiental/ecológico (Dra. Heloisa Oliveira)

Instrumentos de tutela do ambiente: medidas de emergência (Dr. Rui Lanceiro)

Pausa para café

17H30/18H30

Instrumentos de tutela do ambiente: contra-ordenações e crimes ambientais

(Dr. António Sequeira Ribeiro)

Instrumentos de tutela do ambiente: fiscalidade ambiental

(Prof. Doutor Carlos Lobo)

Encerramento

O que deve conter uma Lei de Bases do Ambiente para o séc. XXI?¹**Vasco Pereira da Silva²**

Falando da Lei de Bases do Ambiente, eu começaria por uma citação bíblica:

“No princípio era o verbo”...

Ora, em Portugal, a Lei de Bases do Ambiente procurou ser o verbo em matéria de Direito do ambiente. A Lei 11/87, de 7 de Abril, veio tentar estruturar e dinamizar, do ponto de vista jurídico, um sector que, até então, não era muito desenvolvido. Havia a previsão constitucional, que consagrava deveres fundamentais e tarefas fundamentais do Estado em matéria do ambiente, ao mesmo tempo que consagrava também um direito fundamental ao ambiente. Este direito fundamental ao ambiente, enquanto dimensão inerente à dignidade da pessoa humana é, da minha perspectiva, um verdadeiro subjectivo, que protege directamente o particular, do ponto de vista jurídico-subjectivo, o que constitui um dos aspectos pioneiros da nossa lei fundamental³. Havia um conjunto, até então, relativamente reduzido de diplomas importantes, que já regulavam a questão ambiental, mas em termos limitados e dispersos. E surgia, agora, uma Lei de Bases, que era uma tentativa pioneira (até em termos de Direito comparado) de sistematização e de enquadramento de toda essa regulação jurídica difusa do domínio ambiental, procurando lançar as bases para o futuro Direito do ambiente.

Vista hoje, à distância de mais de vinte anos, a Lei de Bases do Ambiente é uma lei ambiciosa, se calhar, mesmo demasiado ambiciosa. Isto, porque o legislador adoptou um modelo que, em rigor, não é o de uma simples lei de bases, que deveria ser meramente principiológica, estabelecendo apenas princípios

¹ O presente texto corresponde à passagem a escrito de uma intervenção proferida num Colóquio organizado pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, sobre a revisão da Lei de Bases do Ambiente.

² Doutor e Agregado em Direito, Professor das Faculdades de Direito da Universidade de Lisboa e da Universidade Católica Portuguesa.

³ VASCO PEREIRA DA SILVA, «Verde Cor de Direito, Lições de Direito do Ambiente», Almedina, Coimbra, 2002, páginas 84 e seguintes..

genéricos sobre a matéria ambiental. Ora, o legislador, fez muito mais do que isso. Talvez porque se tratava de uma lei pioneira, num domínio onde escasseava a regulação, o diploma em questão apresenta grandes desenvolvimentos de certas e determinadas matérias e tem um conteúdo que vai além daquilo que se espera duma lei de bases.

Do que se trata, antes, é de uma verdadeira lei reguladora, sistematizada em nove capítulos, com o conteúdo que se segue: Capítulo I – Princípios e objectivos; Capítulo II – Componentes ambientais naturais; Capítulo III – Componentes ambientais humanos; Capítulo IV – Instrumentos de políticas de ambiente; Capítulo V – Licenciamento e situações de urgência; Capítulo VI – Organismos responsáveis; Capítulo VII – Direitos e deveres dos cidadãos; Capítulo VIII – Penalizações; Capítulo IX – Disposições transitórias. Daqui resultando que a denominada Lei de Bases do Ambiente procura regular, nuns casos mais desenvolvidamente que noutros, as principais questões então colocadas ao Direito do Ambiente Geral, numa lógica que não se limita à enunciação dos princípios mas à resolução de problemas jurídicos concretos.

Veja-se, a título meramente simbólico, o que se passa com a questão da emergência ambiental. Trata-se de uma matéria essencial para a protecção do ambiente, que apresenta razoável desenvolvimento legislativo, e que não é regulada de forma específica em nenhum outro diploma legislativo. Só que não é matéria que devesse ser regulada numa Lei de Bases, mas deveria estar antes contida numa lei específica e bastante mais detalhada. É um bom exemplo do excesso de ambição do legislador, que parece aproveitar para ir regulando a eito, com razoável desenvolvimento mas não completamente, tudo o que lhe surge pela frente.

Uma tal opção do legislador vai gerar dois problemas específicos no quadro do ordenamento jurídico português, não obstante as virtudes da Lei de Bases do Ambiente, que merecem ser salientadas. Em primeiro lugar, é uma lei cheia de boas intenções, mas com um grande défice de regulação jurídica. Isto porque contém numerosas normas de natureza proclamatória ou definidora (algumas delas, em bom rigor, não deveriam sequer constar de uma lei), mas sem conteúdo ordenador (v.g. os arts. 3º., «Princípios específicos», 4º., «Objectivos e medidas» 5º., «Conceitos e definições», da Lei de Bases do Ambiente). Em segundo lugar, trata-se de normas insuficientes, só por si, para originar uma política pública de ambiente e que não

são concretizadas nem desenvolvidas ulteriormente. O legislador usou e abusou da remissão para leis especiais de desenvolvimento da Lei de Bases do Ambiente, as quais não vão posteriormente surgir ou, quando surgem, não é para a desenvolver (v.g. a responsabilidade civil, art. 41º. da LBA; os embargos do ambiente, art. 42º LBA).

Ora um tal “défice” de concretização no domínio jusambiental gera tanto problemas de aplicação imediata da Lei de Bases do Ambiente, dado o carácter incompleto ou inacabado das respectivas normas jurídicas, como problemas de compatibilização com diplomas legislativos futuros, que não apenas surgem à margem da Lei de Bases do Ambiente como, por vezes, com ela entram mesmo em confronto (vide todos os regimes jurídicos de origem europeia, da avaliação de impacto ambiental à licença ambiental, passando pela responsabilidade ambiental que, embora previstos na Lei de Bases, são regulados de forma radicalmente diferente em diplomas que transpõem para a ordem jurídica interna regimes de Direito Europeu).

Impõe-se, assim, chamar a atenção para o facto de que a Lei de Bases do Ambiente não só não chegou a ser desenvolvida pelos diplomas complementares que previa, ou pelas leis especiais para que remetia, como também que as concretizações posteriores de tais realidades jurídicas, surgiram independentemente dela e estabelecendo regimes jurídicos distintos dos nela previstos. Por exemplo, fala-se na Lei de Bases do Ambiente, em termos pioneiros e inovadores, da existência de estudos de impacte ambiental (art. 30º, da LBA), só que, o que lá está, não tem nada a ver com o regime de avaliação de impacte ambiental (v. o D.L. nº 69 / 2000, de 3 de Maio), surgido depois, por via europeia, e que não se compatibiliza com aquele outro. Fala-se em licenciamento de actividades poluidoras (art. 33º, da LBA) – também em termos inovadores -, mas o que lá está previsto não corresponde ao regime da licença ambiental (v. o D.L. nº. 173 / 2008, de 26 de Agosto), que nasceu por via europeia, e que é um regime completamente distinto.

Assim, a Lei de Bases, que pretendia dar início à estruturação jurídica das políticas públicas de ambiente, criando um documento enquadrador da legislação futura, acabou por não conseguir realizar esse objectivo. Ela foi importante, na altura e durante algum tempo, mas hoje em dia é praticamente “letra morta”. Basta verificar que, quando queremos estudar um qualquer regime jurídico ambiental, não começamos por consultar a lei de bases. Antes, consultamos

primeiro o diploma legal que, normalmente por influência do Direito europeu, regula aquela matéria e, só depois vemos, quase que “a título de curiosidade histórica”, se a lei de bases também tratava do problema e de que maneira.

Assiste-se, em nossos dias, a um desenvolvimento enorme do Direito ambiental, mas que se construiu e desenvolveu à margem da Lei de Bases do Ambiente. Por paradoxal que pareça – e não obstante todas as suas excelentes intenções – pode-se mesmo afirmar, usando de ironia, que esta chega a ser “fonte de poluição legislativa”.

Já que falamos em reformas legislativas, neste momento, eu diria que o problema principal do Direito do ambiente é o da multiplicidade de fontes, que decorrem do Direito internacional, do Direito europeu, da legislação nacional nos mais variados domínios, dos planos, da actividade da administração... Trata-se de fontes múltiplas, por vezes, mesmo contraditórias entre si. Existe uma espécie de “selva” de regulação, no quadro do Direito do Ambiente, e aquilo que é importante que o legislador faça é uma espécie de “mapa do tesouro”, procurando sistematizar e codificar o Direito existente⁴.

Mais importante do que fazer uma nova Lei de Bases - que se arrisca a ser como esta, plena de boas intenções, mas com uma influência diminuta no ordenamento jurídico português – é a tarefa legislativa de proceder ao enquadramento e sistematização das legislações dispersas, avulsas, lançando as bases da codificação ambiental. Esta é uma discussão que já é uma realidade noutros países europeus, há muito tempo, mas que, em Portugal, e fora das fronteiras da Universidade, não tem estado na “ordem do dia”.

Existem duas vias possíveis para se proceder à codificação: da parte geral, procurando os temas comuns a todas as questões ambientais, os princípios básicos, os sujeitos, os instrumentos; da parte especial, estabelecendo um regime comum a um determinado componente ambiental. Veja-se o caso da lei da água, que procura estabelecer uma codificação parcelar desse domínio, mas devíamos procurar estabelecer também regimes jurídicos sistematizados e integrados do ar, da luz, da água, do solo vivo e do subsolo, da flora, da fauna, dos diferentes componentes ambientais e naturais.

Discutidas são também as vantagens e os inconvenientes da codificação. Aqueles que se opõem à codificação, normalmente, invocam os argumentos da mutabilidade, do carácter demasiado aberto das questões ambientais, da

⁴ VASCO PEREIRA DA SILVA, «Verde C. de D., L. de D. do A.», cit., pps. 36 e ss.

necessidade de apontar para o juiz como entidade reguladora dos conflitos e que tudo isso, dizem, aconselharia a não se enveredar por essa via. É preciso esclarecer, contudo, que falar em codificação, hoje, não implica mais pensar nos modelos fechados do século XIX, mas sim num “Código aberto para uma sociedade aberta”, em que avultam as vantagens de segurança e de certeza de todos os sujeitos das relações ambientais.

Recolocando a questão, que está na origem desta conferência, de saber se vale a pena fazer uma lei de bases para o século XXI, eu tenderia a dar uma resposta, pelo menos, dubitativa. Eu diria que fazer uma nova Lei de Bases do Ambiente não é uma prioridade, mas pode ser uma forma de começar. Na minha opinião, iniciar agora um procedimento de revisão da Lei de Bases do Ambiente só faz sentido, em primeiro lugar, se se tratar de elaborar uma lei principiológica, que não vá além do estabelecimento das bases fundamentais, evitando “tentativas regulatórias” concretas; assim como diria também, em segundo lugar, que isso apenas faria sentido se se tratasse de dar o primeiro passo no sentido de um processo de codificação, aproveitando a oportunidade de rever aquele diploma legislativo para lançar as bases de um sistema de enquadramento e de sistematização do Direito do Ambiente.

Assim sendo, pode-se justificar-se a revisão da Lei de Bases do Ambiente, não apenas por si mesma, mas antes como o primeiro passo para fazer uma codificação. Rever a Lei de Bases do Ambiente, hoje, deve significar o estabelecimento de regras e princípios genéricos, relativamente às matérias dos componentes ambientais, das principais linhas de acção das políticas públicas, dos direitos e deveres dos particulares, não mais do que isso. Rever a lei de bases para fazer outra lei igual à que já existe, não vale a pena, seria meramente “simbólico” ou “decorativo”, na linha daqueles autores que (de forma crítica) falam na “função artística” dos conceitos jurídicos.

Se, pelo contrário, o que está em causa for o primeiro passo para a sistematização jusambiental e, nesses termos, se se procurar ter uma lei sucinta, com menos artigos e menos matérias do que hoje constam da actual Lei de Bases do Ambiente, criando simultaneamente as condições para que se proceda à codificação da parte geral e da parte especial do Direito do Ambiente, então aí justifica-se plenamente fazer uma reforma legislativa. E sinto-me particularmente à vontade para fazer estas considerações de ordem geral e abstracta, pois não

conheço ainda sequer os textos que estão em cima da mesa, para discussão, no procedimento legislativo agora iniciado.

Vamos fazer uma Lei de Bases do Ambiente para o século XXI e vamos procurar codificar o direito ambiental!

[Voltar ao início do texto](#)

[Voltar ao índice](#)

PRINCÍPIOS GERAIS DE DIREITO DO AMBIENTE

Maria da Glória F.P.D. Garcia⁵

1. Liberdade, preocupações ambientais e responsabilidade: o aparecimento do Direito do Ambiente.

As preocupações ambientais andam, desde a primeira hora, ligadas ao conceito de responsabilidade. Ou, porventura mais do que isso, são, em si mesmas, o resultado de uma liberdade assumida como responsabilidade.

Com efeito, a consciência da degradação ambiental surge em conexão com a civilização técnica que, em liberdade, com engenho e criatividade, engendramos, e que permite o gozo de tantas comodidades e prazeres, impensáveis de atingir há algumas décadas. Tudo porque essa civilização técnica, com os seus modos de expressão e de desenvolvimento, denso e multifacetado, de um lado, desgasta, consome e deteriora recursos naturais como se a capacidade de regeneração destes fosse não só rápida como infinita, de outro interfere nos ciclos de vida e de reprodução e, inclusivamente - sabemos-lo recentemente -, está a provocar alterações de natureza inesperada, porquanto de ordem climática.

Ora este sentimento de responsabilidade desdobra-se em modalidades distintas de responsabilidade. Com efeito, de um lado, sentimo-nos responsáveis pelo que já realizámos, pelos efeitos nocivos das nossas acções passadas. De outro lado, sentimo-nos responsáveis pelo que hoje fazemos, pelas acções que estamos a realizar, cujos efeitos se vão repercutir no futuro. É através destas duas modalidades de responsabilidade - a responsabilidade pelas acções passadas e a responsabilidade pelo futuro -, em especial da segunda modalidade, a responsabilidade pelo futuro, que os comportamentos de protecção ambiental, ou melhor, a imposição desses comportamentos através de normas jurídicas, através do direito, encontra espaço para se instalar, sedimentar, espalhar.

⁵ Professora Catedrática de Direito da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa.

O Direito do Ambiente começou, assim, a modelar-se, em torno da ideia de responsabilidade, em redor da acção livre e responsável do homem e dos efeitos que essa acção produz.

2. Ambiente e responsabilidade por acções passadas.

Quando falamos em responsabilidade pelas acções passadas, pelos actos que livremente praticámos, a responsabilidade estrutura-se sobre uma ideia de causalidade e tende a gerar sentimentos de remorso nas pessoas que os praticam. Na verdade, a responsabilidade pelos actos já realizados decorre de se provar a existência de uma conexão entre esses actos e um conjunto de efeitos danosos. Por outras palavras, a responsabilidade nasce do facto de se provar que um conjunto de danos foi causado por aqueles concretos actos.

É, além do mais, através deste nexos causal, que o Direito modela o conceito de responsabilidade criminal, uma responsabilidade que, provada na realidade dos factos no final de uma cadeia de actos jurídicos, dá lugar a sentenças de condenação proferidas por um tribunal. E o mesmo se diga da responsabilidade contra-ordenacional.

E é também, além do mais, através do estabelecimento deste nexos causal, que o Direito modela o conceito de responsabilidade civil, que dá origem a acções de compensação, ou acções de indemnização por danos.

Em geral, quer a responsabilidade penal, quer a contra-ordenacional, quer ainda a responsabilidade civil por danos, sustenta-se em acções que já se consumaram no tempo, acções de violação de normas jurídicas.

Mas nem sempre tal acontece. Há situações em que se não violam normas jurídicas, não há a consumação do acto ilícito, mas há a tentativa de o consumir, ou ainda, há situações em que, não havendo embora violação de normas, se considera que, se uma acção (mesmo que lícita) provoca danos, a verdade é que esses danos têm que ser indemnizados.

Ora bem. Tudo o que vem de dizer-se se encontra hoje enquadrado juridicamente naquilo que é a responsabilidade jurídica tradicional, a responsabilidade por acções passadas. O recém-criado Direito do Ambiente limitou-se a receber e a moldar esta modalidade de responsabilidade e a incorporá-la em razão das finalidades que prossegue.

Efectivamente - e falamos em particular do ordenamento jurídico português - o Direito do Ambiente já definiu certos comportamentos lesivos do ambiente como criminosos - crimes ambientais⁶ - e outros como importando uma responsabilidade contra-ordenacional⁷. Além disso, transpôs para o ordenamento jurídico a Directiva nº 2004/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Abril, que aprovou o regime jurídico da responsabilidade civil ambiental⁸.

Uma coisa parece, no entanto, segura: esta modalidade de responsabilidade, fruto de uma liberdade já exercida, tende a dar lugar a sentimentos de remorso naqueles que praticaram os actos pelos quais são (criminal, contra-ordenacional ou civilmente) responsáveis, quando confrontados com os comportamentos a que estavam juridicamente obrigados, ou, pelo menos, tende a levar quem praticou tais actos a formular sobre eles juízos negativos, já que, do ponto de vista do direito, tais actos não deviam ter sido praticados.

3. Ambiente e responsabilidade pelo futuro.

Quanto à segunda modalidade de responsabilidade, a responsabilidade pelo futuro, ao contrário do que vimos acontecer na anterior, não dá lugar a sentimentos de remorso. Tudo porque, nesta modalidade de responsabilidade, não há ainda consequências a ponderar, resultantes de comportamentos negativamente valorados.

Como se caracteriza, então, esta responsabilidade pelo futuro? Pois ela suporta-se numa preocupação, ou, por outras palavras, funda-se numa procura, em concreto, a procura de evitar consequências negativas. Diz-se, por isso, que a responsabilidade toma a forma de uma procura.

Através da responsabilidade pelo futuro, pretende-se que os comportamentos ou acções presentes não provoquem danos. Pretende-se que os comportamentos ou acções presentes não se traduzam, a prazo, em menos valias na vida dos outros. Vale isto dizer que a responsabilidade pelo futuro se assume como um dever de agir em razão de um bem ou de um fim, um bem ou fim que, por isso mesmo, cria uma preocupação particular em quem age.

⁶ Ver artigos 278º («Danos contra a natureza») e 279º («Poluição») do Código Penal, após a revisão operada pelo Decreto-lei nº 48/95, de 15 de Março.

⁷ Ver Lei-Quadro das Contra-ordenações Ambientais aprovada pela Lei nº 50/2006, de 12 de Junho.

⁸ A transposição foi feita através do Decreto-Lei nº147/2008, de 29 de Julho.

Em suma, podemos caracterizar a responsabilidade pelo futuro como uma responsabilidade precaucional, que impõe especiais deveres de precaução ao agir e traduz a ideia de procura permanente da melhor forma para actuar. O concreto actuar passa, assim, a ser também o resultado do cumprimento de especiais deveres que, limitando embora a liberdade de quem age, tendem a proporcionar aos outros, em especial às gerações futuras, uma maior liberdade.

4. HANS JONAS e a responsabilidade pelo futuro.

Depois de analisar em profundidade as consequências ambientais do agir humano potenciadas pelas opções da sociedade tecnológica, um filósofo alemão de origem judia, emigrado, nos anos trinta, em Inglaterra e, mais tarde, nos Estados Unidos, HANS JONAS (1903-1993), escreveu, em 1979, um texto que rasga horizontes na filosofia e no direito: «*Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*».

Recentemente traduzido em português, esta obra, cuja leitura a todos recomendo, abre com uma interrogação que, em meu entender, é a interrogação decisiva, a interrogação que todos nos devemos colocar, em especial neste dealbar do século XXI: "tenho o direito de pôr em risco a humanidade?". A esta interrogação responde HANS JONAS com um veemente não, passando, depois, ao longo da obra, a fundamentar a resposta que avançou.

A fundamentação desta resposta parte de uma postura filosófica, ontológica, do Autor sobre o «*ser*», em concreto, a humanidade, e o que se lhe opõe, isto é, o «*nada*».

Dissertando sobre esta oposição entre o «*ser*», que é a humanidade, e o «*nada*», que é a sua destruição, HANS JONAS conclui que se a resposta à questão: «*tenho o direito de pôr em risco a humanidade*» for positiva, então quem a der - o homem que a dá - está claramente a optar pelo «*nada*» já que, a prazo, está a destruir a humanidade, está a autodestruir-se. A resposta positiva conduz à autodestruição da humanidade e isso é infirmado pelo modo como o homem se projecta enquanto ser que é.

A partir daqui, HANS JONAS empreende uma aprofundada reflexão sobre a acção do homem em sociedade, propondo, a final, que os comportamentos humanos traduzam, permanentemente, o resultado de um processo de aprendizagem: a aprendizagem de uma vivência em risco de se auto-destruir. Não admira que a

concepção de HANS JONAS seja conhecida através daquilo que ele próprio designa por *«heurística do medo»*. Aprende a viver com o medo de que os teus comportamentos possam destruir a humanidade e dar origem ao *«nada»*, significa, no fundo, uma limitação da liberdade de cada um agir, uma limitação imposta pela opção inicial pelo *«ser»* da humanidade. Com o que a *«aprendizagem através do medo»* se volve num específico e novo imperativo ético: *«aprende a moderar-te!»*.

Em suma, a consciência filosófica das preocupações ambientais e a sua compreensão ontológica conduzem HANS JONAS à modelação de um novo imperativo ético que traduz uma restrição à liberdade de cada um para que a humanidade e inerente liberdade de cada um se mantenha. *«Aprende a moderar-te»* significa que cada um se tem de auto-limitar, para que a humanidade seja, isto é, para que a humanidade possa continuar a ser.

O imperativo ético de HANS JONAS apresenta-se como uma alternativa ao imperativo kantiano, que não incorpora o futuro na acção, já que não compreende a acção através dos resultados que esta pode originar.

Na verdade, o imperativo de IMMANUEL KANT, normalmente apresentado do seguinte modo: *«age de modo a que a tua acção possa ser considerada uma decorrência de uma lei universal!»*, ao dar origem a uma máxima para a acção orientada pelos fins e independente dos resultados que essa acção possa determinar na realidade, desinteressa-se do futuro dessa mesma acção. Ora - sabe-se hoje - os efeitos da acção humana podem comportar a destruição da humanidade, e, se essa possibilidade existe, então um novo imperativo ético deve ser formulado, que, sem abdicar dos fins da acção, neles incorpore os resultados capazes de subverterem tais fins.

Foi neste contexto, determinado pelas preocupações ambientais, que HANS JONAS começou a desenhar uma nova ética para o agir humano, a ética do futuro, reinventando um novo dever ou responsabilidade para o homem, a responsabilidade perante o desconhecido.

5. JEAN LADRIÈRE e a responsabilidade pelo futuro.

Num outro quadrante e duas décadas mais tarde, debruçando-se também sobre as preocupações ambientais, o matemático e filósofo belga JEAN LADRIÈRE, na obra *«L'éthique dans l'univers de la rationalité»* (1997) entende que estas demandam um

novo agir ético. Vale isto dizer que, para JEAN LADRIÈRE, tais preocupações nos encaminham para a assunção de uma nova responsabilidade, a responsabilidade pelo futuro.

E JEAN LADRIÈRE analisa esta nova responsabilidade do homem a partir de três realidades, que passa a enunciar. Em primeiro lugar, considera que a responsabilidade pelo futuro não decorre para o homem do cumprimento de normas jurídicas ou de específicas normas pré-definidas. Em segundo lugar, entende que se trata de uma responsabilidade que nasce de uma situação da realidade, isto é, surge num contexto situacional e não no âmbito de uma relação intersubjectiva. Finalmente, em terceiro lugar, para JEAN LADRIÈRE a responsabilidade pelo futuro é compreendida num quadro de incerteza, já que o homem a quem se pede uma acção responsável desconhece a totalidade das consequências decorrentes dessa acção.

Ora, se a resposta que o homem em situação tem de dar não se enquadra nem decorre de normas pré-definidas, nomeadamente normas jurídicas, porque estas não existem, e se as consequências da acção são para ele desconhecidas, então a acção responsável do homem em situação é sempre inovadora, contém sempre uma descoberta. Esta a primeira conclusão que se retira da compreensão da responsabilidade em JEAN LADRIÈRE: a responsabilidade pelo futuro configura uma descoberta.

Além disso, diz JEAN LADRIÈRE, se o homem, perante uma situação que exige resposta, a não encontra em normas jurídicas, então o impulso para a acção, o dever de agir que a situação lhe convoca começa por ser ético, e só se volve em jurídico porque o homem procura defender-se e à sua acção e nada melhor do que o direito para obter essa defesa. A responsabilidade passa, então, do plano da ética para o plano jurídico, isto é, entra no mundo do direito.

Diferentemente do que acontece na responsabilidade tradicional, em concreto a responsabilidade por danos causados por comportamentos de incumprimento do dever legal de agir ou não agir, na responsabilidade pelo futuro os comportamentos que respondem ao desafio que a questão ambiental coloca fundam-se num conjunto de princípios jurídicos, gerais e abstractos, princípios que vão ter de ser vertidos na singularidade da acção concreta. Na responsabilidade pelo futuro, a procura consiste, assim, em fazer coincidir os princípios da acção com os actos que os realizam.

A conclusão avançada é, do ponto de vista jurídico, revolucionária. E porquê? Pois porque o sentido do direito que, até agora - e nós em Portugal sabemos abundantemente pela escrita, densa e consistente, de ANTÓNIO CASTANHEIRA NEVES -, se fundava na validade da acção, uma acção por isso mesmo conformada ou condicionada por normas pré-definidas, estremece. Tudo porque o direito tende a reafirmar-se a partir de um sentido finalístico de sustentabilidade ambiental do desenvolvimento económico e social, através dos princípios gerais de direito. É a finalidade da sustentabilidade ambiental do desenvolvimento económico e social que nos leva a agir, e a agir de acordo com princípios.

Mas a conclusão avançada contém um outro sentido revolucionário, concretamente o de obrigar a centrar a atenção, não tanto na aplicação de normas jurídicas e na integração de eventuais lacunas, mas no modo de vinculação da acção aos princípios dessa acção, o que abre um campo imenso à reflexão do direito.

6. O contributo de PAUL RICOEUR para a compreensão da responsabilidade pelo futuro.

A estreita ligação entre princípios e acção para que JEAN LADRIÈRE chama a atenção, já tinha sido detectada por outro grande filósofo e pensador francês, PAUL RICOEUR, em especial na obra *Le juste* (1995).

Depois de demonstrar que o desejo de viver bem só se realiza numa sociedade justa, isto é, depois de demonstrar que a justiça faz parte integrante do que é esse desejo de viver bem, PAUL RICOEUR, perante o risco da degradação ambiental em que a nossa civilização se encontra, afirma também que a responsabilidade pelo futuro é muito diferente da tradicional.

Na verdade, PAUL RICOEUR afirma, de forma lapidar, que, na responsabilidade pelo futuro, o sujeito não é responsável por danos, mas pela preocupação em os evitar. E, ao acentuar este aspecto do evitar de danos, PAUL RICOEUR posiciona a responsabilidade pelo futuro no quadro da intersecção da ética com o direito, tornando claro que a responsabilidade pelo futuro só no plano dos princípios se pode integralmente, compreender. Porque é no plano da intersecção da ética com o direito que se equilibram os três factores decisivos desta nova responsabilidade: o *risco*, a *imputação da acção ao sujeito que age* e a *solidariedade perante quem pode sofrer no futuro com a acção*.

E é neste quadro de intersecção entre ética e direito que PAUL RICOEUR conclui que a responsabilidade pelo futuro é uma responsabilidade que se evidencia, de um lado, no plano dos princípios jurídicos, nomeadamente os princípios da prevenção, da cooperação, da precaução e, de outro, no plano da prudência.

Para PAUL RICOEUR, a prudência é um julgamento ético que permite distinguir, nos efeitos da acção, aquilo que são os efeitos aceitáveis ou legítimos dos efeitos inaceitáveis ou ilegítimos, o que logo exige uma confluência de múltiplos saberes, indispensáveis àquele juízo. É que a descoberta do que, nas acções em potência, pode produzir efeitos que põem em risco a sustentabilidade ambiental do desenvolvimento, exige juízos técnicos altamente complexos, em áreas tão diferentes como a física, a química, a biologia, a geologia, a botânica...E é no cruzamento destes saberes que as consequências negativas, a médio e a longo prazo, das acções humanas vão ter de ser delimitadas, nesse quadro ressaltando a importância dos princípios gerais de direito.

7. Princípios gerais de direito e ambiente.

Centrando a atenção nos princípios tendentes a ordenar a acção humana com vista a garantir a sustentabilidade do desenvolvimento económico e social, importa ter presente que, em nosso entender, tais princípios estão no direito ligados a três ideias, que importa enfatizar para melhor compreender a razão pela qual esses princípios têm de ser jurídicos e não meramente éticos.

Em primeiro lugar, porque tais princípios estão imbuídos de uma *justiça renovada*. Com efeito, até agora a justiça tem sido entendida fundamentalmente no âmbito de cada ordenamento jurídico, nomeadamente, a justiça do ordenamento jurídico português, e num quadro temporalmente restrito, regra geral para vigorar no âmbito da geração que a molda. Diferentemente, a justiça ambiental implica um âmbito territorial alargado, tendencialmente global, e uma justiça de âmbito temporal amplo, intergeracional. É, nesta medida, uma justiça nova aquela que molda e sedimenta os princípios orientadores da acção para garantir a sustentabilidade ambiental do desenvolvimento económico e social.

Em segundo lugar, porque os princípios de que temos vindo a falar têm uma intenção bem definida, isto é, têm por finalidade apaziguar, *trazer paz à comunidade*. Na verdade, tais princípios fundam-se na ideia de que se não pode ser feliz se houver a consciência de que os comportamentos presentes estão a

comprometer a capacidade de ser feliz de quem viver amanhã. São, por isso, moldados de acordo com o desejo de concretizar a paz social.

Em terceiro lugar, os princípios trazem um *reforço da ideia de confiança*. Com efeito, as gerações futuras, na cadeia de vida de que cada um dos membros da comunidade presente é um elo, esperam que a vida que lhes transmitimos tenda para a felicidade, tal como para cada um de nós tende. Nessa cadeia, cada um tem de confiar na correcção dos seus comportamentos, sendo essa confiança transmitida pelos princípios gerais de direito.

8. Lei de Bases da Política do Ambiente e princípios gerais de direito.

Foi neste horizonte de compreensão que a Lei de Bases da Política do Ambiente foi aprovada, em 1987, e se revelou de importância decisiva, não surpreendendo que tenha já mais de duas décadas de vigência. Efectivamente, consagra um conjunto alargado de princípios gerais de direito, concretamente oito grandes princípios, a partir duma visão global, dum diálogo interdisciplinar e, fundamentalmente, de um comprometimento dos cidadãos e da comunidade a nível mundial numa finalidade comum: a sustentabilidade ambiental do desenvolvimento, conceito divulgado pelo Relatório Brundtland, precisamente em 1987.

Além disso, a Lei de Bases da Política do Ambiente teve a lucidez exigida pelo momento em que foi aprovada, em razão dos múltiplos acidentes ambientais que chocaram a humanidade, nomeadamente a explosão de uma empresa de produtos químicos, em Bhopal, na Índia, que teve lugar em Dezembro de 1984, e o desastre no reactor nuclear de Chernobyl, na antiga União Soviética, que ocorreu em Abril de 1986. Neste enquadramento, a Lei de Bases da Política do Ambiente foi mobilizadora, impondo uma nova forma para o agir humano, de acordo com princípios gerais de direito, tendo por objectivo a preservação da sustentabilidade ambiental do desenvolvimento económico e social.

É claro que nem sempre a Lei de Bases da Política do Ambiente formulou os princípios da melhor forma. Alguns estão formulados de modo ambíguo, como acontece com o princípio do equilíbrio, e, outras vezes, a formulação cria perplexidades, como acontece com o princípio da unidade de gestão e acção. Mas o facto de os ter direccionado não só aos cidadãos, como ao próprio Estado e a todas as entidades, públicas e privadas, impregna esses princípios de um carácter inovador, ligado à responsabilização de todos os destinatários pelo alcançar da

mesma finalidade de sustentabilidade do desenvolvimento, já que a todos envolve na definição, acompanhamento e avaliação da política do ambiente.

9. Políticas públicas e Lei de Bases da Política do Ambiente.

Diferentemente do modo pela qual é conhecida - Lei de Bases do Ambiente - esta lei devia ser apelidada Lei de Bases da Política do Ambiente, já que assim decorre do seu artigo 1º: «*A presente lei define as bases da política de ambiente...*». E não se trata de questão acessória mas de essência, já que precisamente uma lei de bases da política do ambiente define uma envolveria e um comprometimento alargados e se abre à inovação, desde logo em razão da responsabilidade pelo futuro, de que temos vindo a tratar, a partir de HANS JONAS e da sua obra, a que outros pensadores se seguiram.

Ora a política pública do ambiente exige, de um lado, a definição de objectivos, de outro, a formulação de uma estratégia de acção, de outro ainda, a avaliação dos resultados da acção, tendo em vista os objectivos fixados e, para além disso, exige um poder de governança, que orchestra os diferentes contributos da acção em razão dos fins, adaptando estratégias ou corrigindo-as. Os planos especiais de defesa ambiental, as avaliações ambientais estratégicas, os procedimentos administrativos de avaliação de impacto ambiental, são instrumentos dessa política do ambiente, que a todos responsabiliza, concretamente Estado e cidadãos, em obediência a princípios gerais de direito.

O discurso da política ambiental ou das políticas públicas ambientais é essencial para a sustentabilidade do desenvolvimento económico e social, não só enquanto valoriza os resultados a atingir através da acção política, mas também enquanto permite que a acção se flexibilize e acompanhe as alterações permanentes da realidade, tornando mais eficiente a acção. Mas o uso que nesse discurso se faz de estatísticas e de análises comparativas da acção, em razão da eficiência, a necessidade que esse discurso tem de apelar a múltiplos e complexos saberes, a exigência que o discurso impõe de estudos económicos e a dependência em que eventualmente pode ficar de políticas partidárias abre as portas para que esse mesmo discurso possa ser capturado pelas ciências, pela técnica, pelos números, pela política, esquecendo os valores a atingir. Por isso os valores têm de ser garantidos pelo direito e, fundamentalmente, pelos princípios gerais de direito.

Por isso o direito e, em concreto, os princípios gerais de direito devem enformar a política pública ambiental ou as políticas públicas ambientais, como impõe a Lei de Bases da Política do Ambiente. Se assim não for, haverá a tendência para, se uma política pública correr mal, desviando-se dos objectivos, ninguém averiguar se houve incumprimento dos princípios gerais de direito, e, logo, se haverá necessidade de impor sanções a quem incumpriu, antes se passando, de imediato, a delinear uma nova política pública, como se o Estado não fosse um Estado de Direito e não tivesse, tal como os cidadãos, deveres a cumprir.

10. Conclusões.

Em face do exposto, entendo que o esforço dos juristas publicistas e, em especial, os cultores do Direito do Ambiente, neste início do século XXI, se deve fundamentalmente centrar em cinco ideias que entendo serem fundamentais:

- (i) Em primeiro lugar, não desistir de procurar a decisão justa, mesmo que o momento em que esta é tomada seja de grande incerteza;
- (ii) Em segundo lugar, tentar aperfeiçoar a compreensão dos princípios gerais do direito no momento da sua concretização prática, lembrando a propósito o texto da ALEXANDRA ARAGÃO, Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, que contém um verdadeiro «*manual de instruções*» sobre como «*usar*» o princípio da precaução⁹;
- (iii) Em terceiro lugar, não deixar de procurar definir novos princípios gerais de direito, em diálogo aberto e multidisciplinar.

Entre os novos princípios gerais do direito, permito-me acentuar aqui a importância do princípio da coerência, e, muito em especial, o princípio da exigência e do rigor no raciocínio técnico, necessário à tomada da decisão.

De acordo com o princípio do rigor, as informações têm de ser rigorosas e emanar de fontes objectivamente consideradas fidedignas e isentas, isto é, sem preconceitos nem sectarismos, permitindo discussões científicas abertas. Além disso, o princípio do rigor determina que se procurem as melhores evidências, em discussão científica aberta e o mais ampla possível.

- (iv) Em quarto lugar, ensaiar permanentemente a densificação dos princípios gerais de direito, com corolários e outras aproximações à realidade;

⁹ «Princípio da precaução: Manual de instruções», in *Revista do Centro de Estudos dos Direitos do Ordenamento, Urbanismo e Ambiente (CEDOUA)*, nº 22.

(v) Em quinto lugar, não ficar confortável com os instrumentos de garantia de justiça intergeracional já existentes e procurar sempre novos meios jurídicos de garantia, mais ajustados à realidade.

A palavra de fecho retoma a ideia de responsabilidade para lembrar que a responsabilidade se deslocou, no âmbito do Direito do Ambiente, do plano de quem age perante os danos que produziu para o plano de quem age perante aqueles que irão sofrer as consequências dessa acção, que o mesmo vale dizer ter a responsabilidade passado a centrar-se na vulnerabilidade futura do homem.

Inserida nesta linha, uma nova Lei de Bases da Política do Ambiente, actualmente em preparação, permitirá responder afirmativamente à insistente e inquietante pergunta de Caim: «Tenho de ser o guarda do meu irmão?».

[Voltar ao início do texto](#)

[Voltar ao índice](#)

A Lei de Bases do Ambiente e o Direito Internacional do Ambiente

Rute Saraiva¹

O lançamento do processo de revisão da Lei de Bases do Ambiente (LBA) em meados de 2010 permite fomentar um debate de ideias profícuo que contribua para o seu aperfeiçoamento, quer numa lógica hodiernamente em voga de “legislar melhor”, quer numa perspectiva de adequação do quadro jurídico à complexa realidade transnacional da questão ambiental, em especial através do incentivo à participação. Deste espírito renovador espera-se que consiga contrariar o actual ciclo descendente da problemática ambiental, com as atenções focadas na crise económico-financeira que se arrasta desde 2007, dando provas de uma consciencialização ambiental crescente e das ilações retiráveis da curva de Kuznets ambiental.

Em causa nas próximas páginas, estará a ligação entre a LBA e o Direito internacional do ambiente (DIA). Todavia, algumas dificuldades surgem na construção desta análise. Por um lado, formais, com um esforço para evitar sobreposições e invasão dos meandros de outros temas desenvolvidos no livro colectivo que agora surge na decorrência do colóquio sobre a LBA desenvolvido pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas. Vejam-se matérias como a relevância do Direito europeu, dos princípios de Direito do ambiente ou o tipo de lei. Por outro lado, limitações materiais com uma lei nacional pensada para uma política nacional do ambiente (verificando-se, inclusive, na LBA, alguma confusão entre Direito e política do ambiente) e, portanto, naturalmente menos centrada na dimensão internacional da questão ambiental. Tal decorre, aliás, do princípio da soberania sobre os recursos naturais e da definição da política ambiental consagrado, entre outros, na primeira parte do Princípio 21 da Declaração de Estocolmo e, de certo modo, no Princípio 23 quanto à adequação do enquadramento jurídico-político à realidade económica, social, cultural e institucional do país.

¹ Doutora em Direito. Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

Esta última nota talvez ajude a explicar a quase ausência de referências explícitas na LBA à dimensão internacional, o mesmo sucedendo durante a sua aplicação com a preocupação centrada na sua relação com a Constituição e suas revisões e com o Direito europeu, do qual é considerada, por muitos, como receptáculo privilegiado. Este é, igualmente, um factor a considerar no debate para o futuro da LBA face à pouca relevância atribuída ao DIA nas propostas de revisão conhecidas (PSD, PCP, PEV), no parecer técnico de apreciação à proposta social-democrata e na discussão na Assembleia da República, salvo no que respeita o tema mediático e politicamente correcto das alterações climáticas.

Assim, nas linhas que se seguem, procurar-se-ão estabelecer pontes entre a LBA em vigor e o DIA e entre este e aquela que se propõe ser a futura LBA. Corre-se, porém, o risco de uma visão algo distorcida pelo conhecimento que já se tem e de eventuais preconceitos e (de)formações profissionais.

Na actual LBA, começa-se por estranhar a ausência de preâmbulo não só pela habitual verborreia do legislador luso com longos discursos justificativos, enquadradores e explicativos das suas opções, como pela novidade da questão ambiental, em especial no panorama nacional, em 1987, e da sua peculiar natureza que obriga a um novo tipo de abordagem.

Num segundo momento, verificam-se raras referências directas ao DIA à parte das alíneas e) e f) do artigo 3.º quanto ao princípio da cooperação internacional e do nível mais adequado de actuação e ao artigo 50.º a propósito dos acordos internacionais.

Quanto ao último, não se pode deixar de sublinhar a sua redacção insuficiente:

- (i) A utilização atabalhoada de conceitos normativos ("regulamentação, normas, toda a matéria assim como normas e critérios");
- (ii) A redundância da segunda parte do artigo, uma vez que os acordos multi e bilaterais integram o Direito convencional mencionado na primeira parte;
- (iii) A sua incompletude ao só mencionar uma fonte de Direito, os tratados, esquecendo outras como os princípios ou as fontes de Direito europeu

(estando, inclusive, em vigor na altura da sua redacção o Acto Único Europeu com os seus artigos 130.ºR e seguintes), um pouco na linha do que sucede no Código Civil;

- (iv) A sua inutilidade, em especial face ao n.º 2 do artigo 8.º da Constituição.

No que respeita o artigo 3.º LBA, a alínea e) quanto ao princípio da cooperação internacional é perfeitamente natural num contexto de transversalidade e de dimensão transfronteiriça da questão ambiental que a própria LBA reconhece, designadamente com a adopção do conceito de *continuum naturale* no artigo 5.º n.º 2 alínea d) ou com a previsão, no artigo 16.º, de fauna migratória. No fundo, recupera-se aqui o Ponto 7 do Preâmbulo da Declaração de Estocolmo e o seu Princípio 22. Quanto à alínea f) está em causa o princípio do nível adequado de acção ou princípio da subsidiariedade que, embora não denominado expressamente como tal, já se encontrava no artigo 130.ºR do Tratado da Comunidade Económica Europeia na versão do Acto Único Europeu e em documentos anteriores como o projecto federal de 1984. A sua previsão levanta, porém, dúvidas quanto ao seu carácter ascendente ou descendente, sobretudo quando na formulação do artigo 130.ºR a propósito da problemática ambiental se apresenta como centralizadora visto esta ser, em regra, transfronteiriça. Neste sentido, por exemplo, recorde-se o artigo 12.º LBA que menciona as implicações internacionais da gestão de bacias hidrográficas. Só em casos muito localizados, como no ruído, será mais adequado o recurso ao Direito nacional.

Não deixa, contudo, de ser estranho que nem um nem outro princípio sejam retomados ao longo do diploma como se faz em relação a outros, em particular em matérias como o ar, a fauna migratória, o equilíbrio ecológico ou a conservação da natureza. Este silêncio é tanto mais desusado quando o Direito do ambiente evolui historicamente de cima (DIA) para baixo (Direito nacional), ou seja, a origem do Direito nacional do ambiente é internacional.

Com efeito, apesar de preocupações e regras desgarradas a nível interno, sobretudo pensadas e construídas numa linha de Direito da vizinhança (inclusive no Direito Romano), a verdade é que o seu nascimento se prende com preocupações transfronteiriças, em especial associadas à poluição marítima e à evolução do Direito do mar convencional (ex. OILPOL 1954, LDC 1972, ODC 1972, MARPOL

1973/78, Convenção de Helsínquia 1974, Convenção de Montego Bay 1982), *maxime* após o acidente com o petroleiro Torrey Canyon em 1967, não vingando, numa primeira fase de arranque, o caminho dos direitos e dos deveres subjectivos ainda que iniciado em 1966 pelo artigo 12.º n.º 1 do Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais com a previsão de um dever de promoção da qualidade ambiental. Com a já citada Declaração de Estocolmo progride-se para a infância do DIA com uma depuração da lógica reactiva e a recuperação da temática dos direitos e deveres e com a Convenção de Montego Bay evolui-se para uma perspectiva integrada e institucionalista (cf. a preocupação com a definição de direitos de apropriação) com laivos de ingerência ecológica e de supranacionalidade, em especial na Parte XI (que, pela sua inovação, obriga a um arrastamento negocial que só termina com um acordo internacional em Nova Iorque a 28 de Julho de 1994).

A LBA desponta pois no início da adolescência do Direito ambiental, num ciclo ascendente de consciencialização sócio-política que inclui o famoso relatório Brundtland introdutor do princípio do desenvolvimento sustentado em 1987 (embora posterior à LBA) e que culmina com a Conferência do Rio. Se não se pode deixar de louvar o carácter pioneiro da LBA antes da explosão político-jurídica e mediática da questão ambiental, não se pode igualmente não sublinhar a ausência de referências explícitas ao DIA uma vez que a preocupação ambiental não é de geração espontânea, incluindo a base constitucional estabelecida nos artigos 9.º alínea d) e 66.º. Tal não exclui, todavia, a existência de alusões implícitas.

Com efeito, a presença tácita do DIA na LBA pode ser verificada através da contraposição de duas técnicas utilizadas pelo legislador: por um lado, o transplante legal que suscita alguns perigos e, por outro, a inovação a solo que evidencia dificuldades.

O transplante legal traduz-se, de forma simples, na importação, muitas vezes cega, de ensinamentos de outros ordenamentos jurídicos, em especial, no que aqui importa, do DIA. Vários são os exemplos neste sentido presentes na LBA.

Em primeiro lugar, cabe salientar a influência e recepção acrítica do Princípio 1 da Declaração de Estocolmo devido à sua carga inovadora e simbólica absorvida

no n.º 1 do artigo 66.º da Constituição e retomado no artigo 2.º n.º 1 e no corpo do artigo 4.º da LBA.

Em segundo lugar, a LBA assume o antropocentrismo não mitigado como produto do seu tempo adoptado na Declaração de Estocolmo (embora esta timidamente se refira a gerações futuras) mas também noutras convenções ambientais anteriores a 1987. Vejam-se as referências à saúde e à qualidade de vida dentro do próprio objecto ambiente, nomeadamente nos artigos 2.º e 40.º. Daqui decorre a opção natural pelo caminho dos direitos humanos, seja como desenvolvimento dos direitos de personalidade (como a saúde e qualidade de vida), seja como um direito subjectivo autónomo ao ambiente, seja ainda como direitos procedimentais à informação, participação, indemnização ou acesso à justiça, entre outros, como no artigo 40.º. A preferência pela vertente positiva com uma sensação de ganho associada ao direito prevalece aliás sobre a dimensão negativa percebida como perda ligada ao dever que, mesmo se prevista no Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais, na parte final do Princípio 1 da Declaração de Estocolmo e do artigo 66.º n.º 1 da Constituição e nos artigos 2.º n.º 1 e 40.º n.º 1 LBA, tem tendido, na prática, por motivos de ordem política e psicológica, a ser olvidada. Ainda assim, a previsão de um direito ao ambiente na LBA pode ser encarada de certa forma como uma inovação na sequência da sua assunção como testa de ferro na Constituição, uma vez que no DIA aquele não é reconhecido enquanto tal (veja-se que a Declaração de Estocolmo é apenas *soft law* e que o seu reconhecimento como costume internacional vem sendo afastado por receios de potenciais ingerências). Note-se, porém, que a lógica de multiplicação de direitos subjectivos e da sua decomposição continuada (com o direito ao ambiente, por exemplo, como derivação do direito à vida ou da dignidade da pessoa humana) pode conduzir a um fenómeno de implosão ou de canibalismo de outros direitos e a sua consequente fragilização.

Em terceiro lugar, a LBA reflecte no seu léxico e na escolha dos seus princípios norteadores a sua adequação à mentalidade da época com, entre outros:

- (i) a recorrente alusão ao risco, ligada à obra de Beck e com expressão paradigmática na Directiva Séveso, designadamente nos artigos 34.º n.º 2, 35.º n.º 1, 41.º n.º 1 e 43.º;

- (ii) a não referência à dimensão intergeracional da questão ambiental e ao actual omnipresente chavão do desenvolvimento sustentável, pese embora nos artigos 2.º n.º 2 e 3.º alínea b) se fale em desenvolvimento auto-sustentado e integrado, harmónico e sustentável com uma dimensão económica vinculada à semelhança do entendimento corrente;
- (iii) a previsão de um conceito de poluição próximo do DIA nos artigos 21.º e 26.º, remontando as primeiras tentativas de definição ao caso Trail Smelter, ao trabalho dos peritos da ONU (GESAMP) em 1970 e da OCDE em 1974 e à Convenção de Bona de 1976. A definição resultante dos artigos 1.º n.º 4 e 196.º da Convenção de Montego Bay constitui um excelente ponto de partida para o legislador luso;
- (iv) a não inclusão, nos artigos 3.º e 48.º, de princípios não amadurecidos em 1987 como da precaução (embora com um toque no n.º 3 do artigo 8.º), do desenvolvimento sustentável (apesar do princípio do equilíbrio na alínea b) do artigo 3.º), da solidariedade intergeracional, do utilizador pagador, da correcção na fonte (mesmo com os artigos 14.º n.º 2 alínea a) e 16.º n.º 3 alínea a)) ou da informação (apesar da alusão à associação e participação, nomeadamente nos artigos 3.º alínea c), 23.º n.º 1 alínea g e 22.º n.º 1 alínea g)) e com o princípio do pagador poluidor a não ser plenamente autonomizado, na alínea a) do artigo 3.º, em relação ao princípio da prevenção. Peculiar, se não mesmo algo inesperada, é, porém, a ausência explícita do princípio da proporcionalidade e da integração. Em suma, encontra-se na LBA um leque de princípios com uma dimensão mais económica do que ecológica, o que condiz com o ar do tempo.

Em quarto lugar, os instrumentos aos quais a LBA recorre, em especial no artigo 27.º (mas também noutras disposições) são também eles fruto da época com uma inclinação nítida pelo comando e controlo por via de regulação e regulamentação (*maxime* proibições e necessidade de intervenção da Administração através, entre outras, de autorização ou licença) e sanções. Há igualmente o recurso à

burocrática solução de planificação (ex. artigos 17.º n.º 2 e 20.º n.º 1), zonamento (ex. artigo 29.º) e estratégias nacionais e à semelhança do Direito da poluição marítima, designadamente com a OPOL, CRISTAL e TOVALOP, à figura do seguro (artigo 43.º). Não se pode, todavia, negar algum esforço inovador com o recurso a contratos-programas (artigo 35.º n.º 2 e 3), estudos de impacto ambiental (artigos 30.º e 31.º) e ao estabelecimento de uma responsabilidade objectiva (artigo 41.º) ainda que na Convenção de Bruxelas de 1969 seja possível encontrar uma responsabilidade “quase” objectiva (porque tem excepções), assim como na Convenção sobre o transporte e danos de material nuclear.

A opção por instrumentos económicos encontra-se, todavia, praticamente arredada à excepção da via fiscal, embora numa perspectiva de benefícios (ex. artigo 24.º n.º 1), de taxas (artigo 27.º n.º 1 alínea r)) e de uma enigmática referência a incentivos (artigos 22.º n.º 1 alínea d) e 27.º n.º 1 alínea n)). Não existe, contudo, qualquer menção a uma solução coaseana de mercado tipo *cap and trade* ou afim, ao subsídio ambiental ou a um imposto pigouviano. Da mesma forma, verifica-se uma omissão do recurso a instrumentos hoje em voga, em especial junto da comunidade académica, como a auto-regulação, o recurso a pequenos estímulos (*nudges*), a normas sociais e a instituições como os direitos de propriedade ou o costume.

Em quinto lugar, no que respeita a tutela judicial prevista nos artigos 44.º e 45.º, não se observa igualmente um afastamento em relação ao movimento *mainstream* com o recurso a tribunais e processo comuns (e não especializados) e a não consagração de meios alternativos de litígio e de um provedor para o ambiente.

Por último, a LBA não esquece a dimensão mole da questão ambiental, isto é um Direito mole com um sistema sancionatório mole (*non compliance*). Mesmo se o legislador prevê sanções criminais e contra-ordenacionais nos artigos 46.º e 47.º, também adopta uma versão mole no artigo 49.º com relatórios e livros brancos, isto é com um esforço informativo. Todavia, algumas soluções de *non compliance* como sanções premiais ou a transferência financeira ou tecnológica não são adoptadas.

Quanto às principais inovações introduzidas pelo legislador luso, algumas dificuldades se fazem sentir.

Para começar, a própria elaboração de uma LBA é uma novidade, podendo mesmo ter uma certa dimensão de placebo, uma vez que boa parte da legislação complementar prevista no artigo 51.º acabou por não ser desenvolvida. Aliás, esta não é uma lei de bases tradicional, o que bem pode explicar uma série repetições, descoordenações e até confusão entre Direito e política ambiental. Vejam-se, por exemplo, os artigos 14.º n.º 2 alínea d) e 32.º A LBA. Da mesma forma, não se identifica igualmente com a estrutura de guarda-chuva típica do DIA, seja com um corpo principiológico e um conjunto de anexos mais técnicos, seja com um corpo principiológico desenvolvido por outros instrumentos legislativos, pese embora se observem algumas remissões quer para legislação futura, quer para estratégias e planos (ex. artigos 11.º n.º 2, 13.º n.º 4, 16.º n.º 1 e 28.º). Por outras palavras, seria bem mais adequada uma LBA que seguisse o exemplo do DIA e se resumisse, no fundo, a uma lei principiológica, até porque os princípios têm, para lá da sua plasticidade e do seu carácter finalístico, o dom de lançar um repto para agir, numa lógica de responsabilidade face ao futuro.

Por outro lado, saliente-se o esforço desenvolvido no recorte da definição do bem ambiente, não visível no DIA possivelmente porque neste se venha optando por um enquadramento sectorial (biodiversidade, alterações climáticas, zonas húmidas, resíduos, entre outras) enquanto que o legislador nacional, pelo menos na LBA, tem que olhar para o ambiente como um todo coeso que seja mais do que a simples soma das partes. O problema é que se corre o risco, aliás repetidamente apontado quanto a esta LBA, de se recortar um conceito demasiado amplo, *i.e.* de *ambiance* em vez de ambiente com a inclusão de matérias tão díspares como o ordenamento do território, a qualidade de vida, o património histórico e cultural e com a divisão entre componentes ambientais naturais e humanos. A imagem do conceito de ambiente é pois fundamental no processo de revisão da LBA, construindo-se em torno do seu núcleo ecológico.

Durante a vigência da LBA apenas duas alterações se verificaram quanto ao seu conteúdo, sem se aperfeiçoar, em qualquer uma das ocasiões, alguns dos defeitos apontados ou ter que ver com o DIA. Aliás, não deixa de ser curioso ver

comummente defendido que a LBA se tornou num verdadeiro receptáculo do Direito comunitário e esquecer-se do DIA, designadamente de convenções tão relevantes como a de Lugano, Ramsar, Aarhus, da biodiversidade ou das alterações climáticas. Ainda assim, assiste-se a uma releitura e reinterpretação de alguns dos princípios introduzidos na LBA como o do desenvolvimento sustentado ou do pagador poluidor. Contudo, são de assinalar problemas de adequação entre a LBA e o regime acolhido por via do Direito europeu e internacional quanto à avaliação de impacto ambiental.

Para o futuro, estão de momento em cima da mesa três projectos de revisão (PSD, PEV e PCP) e a discussão (muito pobre, acrescente-se) havida na Assembleia da República, dos quais se retira uma evolução na continuidade quer em termos formais como substanciais (estrutura, léxico, antropocentrismo, princípios e instrumentos) como reconhece a proposta do PCP, mesmo sendo aquela que, pese embora a carga ideológica (ex. a dicotomia modelo produtivo-natureza, a referência a grupos de interesses privados ou a condenação da natureza como mercado ou como bem apropriável ainda que aceite uma lógica de desenvolvimento sustentado, sem o referir expressamente, no seu artigo 38.º), mais se afasta de um simples exercício de *copy-paste*.

Analisando os preâmbulos dos vários projectos, é patente, à semelhança do quadro actual, a omissão de menção ao DIA, sendo tanto ou mais caricato que se prevê no caso do PSD o Direito europeu. A única ligação visível e presente entre todas as propostas e na discussão na Assembleia da República é a referência às alterações climáticas provavelmente devido à sua mediatização, constituindo estas a principal (se não mesmo única) novidade de terminologia do DIA. Com efeito, a preocupação com o aquecimento global assume um papel de relevo na revisão da LBA com os vários projectos a consagrarem inclusivamente um artigo a seu respeito (artigos 19.º PSD, 17.º PCP e 23.º PEV). Em regra, destas disposições decorre:

- (i) o reconhecimento da imperiosidade da cooperação internacional, embora se esqueça a dimensão da adaptação (artigos 17.º n.º 5 PSD e 23.º n.º 6 PEV);
- (ii) a apreciação da questão, falando o PSD num fenómeno “antropocêntrico ou não” e o PEV num “agravamento”;
- (iii) a criação de um fundo (artigo 17.º n.º 4 PSD);

- (iv) a necessidade de monitorização e de investigação aprofundada (artigos 23.º n.º 4 PEV e 19.º n.º 3 alínea g) PCP), recordando o princípio da exigência e o trabalho do IPCC com a importância da ligação entre a política e a ciência;
- (v) a conexão à problemática energética embora não se preveja neste caso uma cooperação preventiva (artigo 11.º n.º 6 PSD).

Indirectamente pode-se também encontrar uma ligação ao DIA através da referência à biodiversidade nos artigos 18.º do PSD e PCP, tendo este último uma extensão mais unificadora com a inclusão além da fauna e da flora do problema dos organismos geneticamente modificados. Quanto à proposta do PSD faz uma interessante ligação ao conhecimento científico nas alíneas d) e e) do n.º 2 do artigo 18.º, abrindo inclusivamente a porta a um banco genético, ainda que, por um lado, se mantenha nos artigos 17.º PSD e 18.º n.º 3 alínea e) PCP a previsão da destruição de animais prejudiciais (recordando a Convenção de 1902 sobre aves úteis à agricultura que conduziu ao abate de espécies hoje protegidas e em risco de extinção) e, por outro lado, no n.º 1 do artigo 18.º PSD se assuma o antropocentrismo no tratamento da questão ambiental.

O antropocentrismo, embora com uma maior mitigação, prossegue em todos os projectos. Vejam-se, a título exemplificativo, os artigos 4.º alínea f) PCP e 5.º n.º 1 PSD ou a adopção dos conceitos de qualidade de vida no PSD e de habitat humano no PCP, além das referências ao ordenamento do território, cultura ou paisagem ou a adesão à criação de direitos como um direito à luz no PSD e no PCP ou a um nível de ruído adequado no PCP. Nesta última proposta, vai-se mesmo ao ponto de colocar como tarefa do Estado a manutenção do habitat humano através da abrangência dos artigos 64.º a 66.º da Constituição num exercício de verdadeiro canibalismo de direitos subjectivos.

Por sua vez, o pendor mitigado do antropocentrismo surge associado à perspectiva intergeracional, seja por via da consagração do desenvolvimento sustentado ou da sustentabilidade, seja por via da solidariedade intergeracional. Tal não pode, no entanto, afastar a dimensão intrageracional, presente no projecto do PCP enquanto “solidariedade territorial”.

No que respeita os princípios, mantem-se a quase totalidade dos consagrados na actual LBA, acrescentando-se, alguns novos, não só devido à evolução do Direito do ambiente desde 1987 como à adesão a algumas modas (também presentes no léxico com expressões como “geodiversidade”-PCP- ou “arquitectura bioclimática”-PSD). O estabelecimento do princípio do desenvolvimento sustentado (que substitui o do equilíbrio) ou da precaução² é um bom exemplo. Além destes, saliente-se a introdução dos princípios da transversalidade ou integração (artigos 4.º f) PSD e PCP e 2.º n.º 3 PEV), da investigação ambiental (artigos 5.º alíneas f) e i) PSD e 3.º alínea i) PEV) e da correcção na fonte (artigo 3.º alínea m PEV). Estranha-se e lamenta-se a não previsão do princípio da exigência e, em especial, do princípio da proporcionalidade (que resolveria, designadamente, as dúvidas em torno da precaução) mas sobretudo o não estabelecimento de critérios para a hierarquização e interrelação dos vários princípios.

As propostas trazem igualmente consigo um reforço dos direitos procedimentais da informação e participação na senda da Convenção de Aarhus, por exemplo nos artigos 3.º alínea e) PEV e 4.º alínea g) PSD e, em particular nos artigos 3.º alínea s) e 34.º n.º 1 PCP referentes respectivamente a uma democratização e a um direito de conhecimento do risco. No caso do PEV vai-se mais longe ao se estabelecer, no artigo 47.º, um verdadeiro direito à informação do Direito ambiental, que, para ser completo, deverá incluir o DIA.

De realçar também a continuação, mesmo junto do PEV e na linha do antropocentrismo, do cariz económico associado à problemática ambiental. Deste modo, por um lado, estabelece-se a racionalização do uso que, na lógica do Direito dos resíduos, se concretiza na redução, reciclagem, reutilização e perenidade. Curiosamente, em alguns projectos como no do PSD (ao contrário do que sucede com o PCP), exclui-se a análise custo-benefício, preferindo-se algo um pouco diferente, a saber, a ponderação de vantagens e ónus, embora sempre no caminho da eficiência e da sustentabilidade. Por outro lado, assume-se a função sócio-ambiental da propriedade (artigo 4.º alínea n) PSD) e dos recursos naturais (artigo 3.º alínea i) PCP).

² Este princípio, autonomizado ou não nas propostas, surge com definições diferentes nos três textos: no caso do PCP não surge definido claramente como *in dubio pro ambiente*; no caso do PEV como referente à incerteza e não ao risco; e no caso do PSD a formulação é extremamente confusa.

Em termos de Direito internacional público, e em especial de DIA, além das referências às alterações climáticas e biodiversidade, de notar também à plataforma continental e ao nível de actuação mais adequado (ainda que o PEV lhe retire o adjectivo internacional) agora apelidado pelo PSD e PCP de subsidiariedade. No que respeita a previsão da cooperação internacional, é mantida ainda que sem menção expressa às organizações não governamentais, procurando o PSD especificá-la com os conceitos de coordenação, adopção e implementação. Já no projecto do PCP, introduz-se, no artigo 18.º n.º 2 uma proibição de poluição em território nacional num manifesto decalque da jurisprudência *Trail Smelter*.

Quanto ao acima citado artigo 50.º da LBA, as soluções adoptadas divergem. No caso do PSD, é eliminado; no do PCP (artigo 53.º) a redacção é melhorada; e no do PEV (artigo 46.º) a lógica é um pouco alterada com a consagração de um incentivo à assinatura e cumprimento dos acordos (esta última parte não seria necessária à luz do princípio *pacta sunt servanda* recebido no ordenamento jurídico luso por via do artigo 8.º n.º 1 da Constituição).

Por último, no que respeita os instrumentos escolhidos, verifica-se, com alguma mágoa, uma prevalência do mecanismo de *command and control*, talvez por motivos de deformação profissional dos redactores das propostas. Embora o projecto do PCP ainda defenda penalizações fiscais e o do PSD a rotulagem e a publicação de indicadores de ecoeficiência, a verdade é que os instrumentos económicos e sociais ficam uma vez mais de fora. Ainda assim assinala-se a adopção de novos instrumentos como a análise prévia (artigos 34.º e 35.º PCP), a análise estratégica ambiental, o cadastro e inventário e a responsabilidade solidária.

Em jeito de conclusão, o actual cenário de revisão da LBA parece mais uma oportunidade perdida sobretudo por se esquecerem os ensinamentos do DIA, sejam eles formais ou substanciais. A estruturação de uma nova LBA deveria aproximar-se do modelo das *umbrella conventions*, assumindo-se como um conjunto sistemático e coeso de princípios, ou seja como mais do que um mero aglomerado principiológico com o estabelecimento de critérios de hierarquia e de resolução de conflitos positivos e negativos e um esclarecimento do carácter mais ou menos

centralizador da subsidiariedade. Do mesmo modo, deveria olhar para o leque cada vez mais amplo de instrumentos com a sua descentralização. Afinal, seguindo a moda das alterações climáticas porque não consagrar os mercados de emissões? Em suma, a correcção da miopia que afecta o legislador nacional na sua capacidade de olhar para o DIA pode bem ser benéfica.

Aveiro, Fevereiro de 2011

[Voltar ao início do texto](#)

[Voltar ao índice](#)

A revisão da Lei de Bases do Ambiente e o Direito da União Europeia**- A articulação funcional internormativa****Francisco Paes Marques****1. Introdução: a ordem jurídica ambiental da União Europeia e sua irradiação****1.1. A ordem jurídica ambiental europeia**

O Tratado da então Comunidade Económica Europeia (CEE) de 1957 não contemplava, na sua versão originária, disposições sobre a protecção do Ambiente. Para colmatar tal lacuna, a Comunidade lançou mão da disposição sobre harmonização das legislações (ex artigo 100.º TCE) e da cláusula de novos poderes (ex artigo 235.º TCE)³. Por conseguinte, originariamente, a protecção ambiental justificava-se somente em nome dos objectivos de natureza económica desta entidade supranacional, isto é, a Comunidade procedia à harmonização de legislações com vista à construção do mercado comum (vertente positiva) e eliminava os obstáculos à livre concorrência e às liberdades de circulação (vertente negativa)⁴, adoptando incidentalmente medidas de protecção ambiental.

Apenas com o Acto Único Europeu de 1986 foram os objectivos de protecção ambiental expressamente consagrados no Tratado da Comunidade Económica Europeia, obtendo apenas ligeiros aperfeiçoamentos nas restantes revisões dos Tratados⁵, inclusivamente na última revisão operada pelo Tratado de Lisboa, centrada essencialmente na reforma institucional da União⁶ e cujo impacto no

³ Cfr. ORNELLA PORCHIA, "Tutela dell' Ambiente e Competenze dell' Unione Europea", *Rivista di Diritto Pubblico Comunitario*, 2006, p. 17-18; I. LASAGABASTER HERRARTE/A. GARCIA URETA/I. LAZCANO BROTONS, *Derecho Ambiental- Parte General*, LETE, Bilbao, 2007, p. 55.

⁴ Cfr. PAOLO DELL' ANNO, *Manuale di Diritto Ambientale*, 4.ª edição, CEDAM, Pádua, 2003, p. 52.

⁵ Sobre esta evolução, cfr. R. SPARWASSER/R. ENGEL/A. VOSSKUHLE, *Umweltrecht*, 5.ª edição, Müller, Heidelberg, p. 33 e segs; MICHAEL KLOEPFER, *Umweltrecht*, 3.ª edição, Beck, Munique, 2004, p. 675 e segs; entre nós, cfr. MARIA ALEXANDRA DE SOUSA ARAGÃO, *Direito Comunitário do Ambiente*, Almedina, Coimbra, 2002, p. 13 e segs.

⁶ Sobre o Tratado de Lisboa, em geral, cfr. PAUL CRAIG, "The Treaty of Lisbon: Process, architecture and substance", *European Law Review*, 2008, p. 137 e segs; MICHAEL DOUGAN, "The Treaty of Lisbon 2007; winning minds not hearts", *Common Market Law Review*, 2008, p.

Direito Europeu do Ambiente se estima ser diminuta⁷. O Direito europeu do Ambiente encontra-se fundamentalmente plasmado no designado Direito derivado da União Europeia, tendo esta entidade adoptado mais de duzentos instrumentos normativos em distintos sectores ambientais⁸, não obstante, hodiernamente, o legislador europeu não adoptar uma regulação meramente sectorial⁹, estendendo a sua órbita a instrumentos de carácter geral ou integrado, entre os quais se contam o direito à informação ambiental¹⁰, o controlo integrado de poluição¹¹ ou os instrumentos de mercado como a Ecogestão e Auditoria ambiental¹².

1.2- A irradiação para as ordens jurídicas estaduais

Estimava-se, há cerca de dez anos, que metade das iniciativas de protecção do ambiente dos Estados-membros tinham origem europeia¹³, pelo que se o Direito do Ambiente da União Europeia “tardou em aparecer também arrecadou”¹⁴. De entre os instrumentos de Direito derivado da ordem jurídica europeia, é a directiva o instrumento preferencial da política ambiental europeia, com prazos de transposição de ano e meio a dois anos¹⁵. Por conseguinte, a intensa interpenetração entre os ordenamentos jurídicos ambientais da União e dos

617 e segs; HERVÉ BRIBOSIA, “The Main Institutional Innovations of the Lisbon Treaty”, in S. GRILLER/J. ZILLER, *The Lisbon Treaty*, Springer, Viena, Nova Iorque, 2008, p. 57 e segs. JACQUES ZILLER, “The Law and Politics of the Ratification of the Lisbon Treaty”, in S. GRILLER/J. ZILLER, *The Lisbon Treaty*, Springer, Viena, Nova Iorque, 2008, p. 309 e segs; entre nós, cfr. ANA MARIA GUERRA MARTINS, “O Tratado de Lisboa- um passo em frente ou atrás no sentido da constitucionalização da União”, *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, Vol. IV, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 571 e segs; MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA, *A União Europeia após o Tratado de Lisboa*, Almedina, Coimbra, 2010, *passim*; MARIA LUÍSA DUARTE, *Estudos sobre o Tratado de Lisboa*, Almedina, Coimbra, 2010, *passim*; MIGUEL GORJÃO HENRIQUES, “The Lisbon Treaty and the political governance of the EU: transforming the basic institutional equilibrium? Some preliminary remarks”, *Temas de Integração*, n.º26, 2008, p. 27 e segs; CARLA AMADO GOMES, “O Tratado de Lisboa: ser ou não ser... reformador (eis a questão)”, *Temas de Integração*, n.º26, 2008, p. 45 e segs; JOÃO NUNO CALVÃO DA SILVA, “Tratado de Lisboa (Algumas notas)”, *Temas de Integração*, n.º26, 2008, p. 115 e segs.

⁷ Neste sentido, cfr. HANS VEDDER, “The Treaty of Lisbon and European Environmental Law and policy”, *Journal of Environmental Law*, 2010, p. 285 e segs.

⁸ Cfr. GERRY CROSS, “Subsidiarity and the Environment”, *Yearbook of European Law*, 1991, p. 107.

⁹ Cfr. HERRARTE/URETA/BROTÓNS, *Derecho Ambiental...cit.*, p. 64.

¹⁰ Directiva 2003/4 CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Janeiro.

¹¹ Directiva 2008/1 CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Janeiro.

¹² Regulamento (CE) n.º 761/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho de 19 de Março.

¹³ Cfr. GERRY CROSS, “Subsidiarity and the Environment”, *Yearbook of European Law*, 1995, p. 107.

¹⁴ Assim, cfr. VASCO PEREIRA DA SILVA, *Verde Cor de Direito- Lições de Direito do Ambiente*, Almedina, Coimbra, 2002, p. 46.

¹⁵ Cfr. HERRARTE/URETA/BROTÓNS, *Derecho Ambiental...cit.*, p. 64.

Estados-membros constitui a expressão plena do fenómeno da europeização dos ordenamentos jurídicos nacionais, pelo que podemos assim, com STEINBERG, falar de uma *europeização dos ordenamentos jurídicos ambientais nacionais*, que consiste num processo de harmonização material com repercussão a diversos níveis: i) nível conceptual; ii) nível dos instrumentos jurídicos de actuação; iii) nível da protecção jurídica individual; o qual se encontra estruturado segundo uma dinâmica de dar e receber, não só entre a União Europeia e os Estados mas entre os Estados-membros entre si¹⁶.

Pode, assim, no que respeita à influência do Direito da União Europeia no ordenamento jurídico nacional, equacionar-se um impacto tridimensional de este ordenamento supranacional a nível ambiental¹⁷:

- instrumentalização: incorporação dos objectivos e conteúdos materiais do Direito da União Europeia no Direito nacional, por exemplo o acesso à informação sobre ambiental¹⁸, a avaliação ambiental estratégica¹⁹, a avaliação de impacto ambiental²⁰, o regime de prevenção e controlo integrados da poluição²¹ ou a responsabilidade por danos ambientais²², fazendo do Direito ambiental português, fundamentalmente, "Direito Comunitário Ambiental concretizado"²³;

- orientação: mutação substancial de conteúdos da ordem jurídica estadual por via do Direito da União Europeia, por exemplo a autonomização dos princípios do

¹⁶ Cfr. RUDOLF STEINBERG, "Probleme der Europäisierung des deutschen Umweltrechts", AÖR, 1995, p. 589.

¹⁷ Pedimos emprestada a FRIEDRICH SCHOCH, *Die Europäisierung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes*, Walter de Gruyter, Berlim, 2000, p. 26, esta classificação tridimensional, que o Autor aplica à europeização da protecção jurídica individual no contencioso administrativo.

¹⁸ Lei n.º 19/2006, de 12 de Junho, que procedeu à transposição da Directiva 2003/4 CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Janeiro.

¹⁹ Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de Junho, que procedeu à transposição das Directivas n.ºs 2001/42 CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Junho, e 2003/35 CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio.

²⁰ Decreto-lei n.º 69/2000, de 3 de Maio, que procedeu à transposição da Directiva n.º 85/337/CEE, do Conselho, de 27 de Junho, com as alterações introduzidas pelas Directivas 97/11 CE do Conselho, de 3 de Março, e pela Directiva n.º 2003/35 CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio.

²¹ Decreto-lei n.º 173/2008, de 26 de Agosto, que procedeu à transposição da Directiva 2008/1 CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Janeiro.

²² Decreto-lei n.º 147/2008, de 29 de Julho, que procedeu à transposição da Directiva 2004/35 CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Abril.

²³ Cfr. CARLA AMADO GOMES, "Direito Administrativo do Ambiente", in P. OTERO/P. GONÇALVES (Coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2009, p. 186.

Direito do Ambiente enquanto “princípios jurídico-políticos orientadores do direito e política do ambiente”²⁴, como o princípio da precaução ou o princípio do poluidor pagador, bem como o conceito de resíduo, especialmente desenvolvido e enriquecido pela jurisprudência do TJUE²⁵.

- estruturação: transformação das estruturas fundamentais do ordenamento jurídico nacional por força do DUE, o qual supera eficazmente as resistências oferecidas no último reduto dos alicerces jurídicos internos, como é o caso dos ajustes que tem de fazer-se na organização administrativa dos Estados, designadamente na relação que o Estado-Administração estabelece com entidades da Administração autónoma por força do facto de o incumprimento do Direito da União ser imputável globalmente ao Estado-Membro.

2. O Direito da União Europeia e a Lei de Bases do Ambiente

Durante a XI Legislatura foram apresentados diversos projectos de lei com vista à revisão da Lei de Bases do Ambiente (Lei n.º 11/87, de 7 de Abril), a qual, de acordo com a generalidade dos projectos apresentados na Assembleia da República, apesar de ter constituído um avanço significativo no nosso ordenamento jurídico, careceria, mais de duas décadas passadas, de actualização face às enormes transformações ocorridas no panorama jurídico-ambiental²⁶. Aferido o impacto, extraordinariamente amplo, do Direito da União Europeia do Ambiente sobre o ordenamento jurídico nacional, a questão que se nos coloca é a de saber como deve posicionar-se uma Lei de Bases do Ambiente (LBA) perante este ordenamento jurídico supranacional. Neste sentido, julgamos serem concebíveis três hipóteses: posição minimalista de mera conformidade internormativa (2.1); posição maximalista de infraordenação normativa (2.2); posição intermédia de articulação funcional internormativa (2.3).

²⁴ Cfr. JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Direito Constitucional e Administrativo do Ambiente*, 2.ª edição, Almedina, Coimbra, 2007, p. 18.

²⁵ Cfr. MARIA ALEXANDRA DE SOUSA ARAGÃO, *O Princípio do Nível Elevado de Protecção e a Renovação Ecológica do Direito do Ambiente e dos Resíduos*, Almedina, Coimbra, 2006, p. 465 e segs.

²⁶ Foram apresentados o Projecto de Lei 224/XI do PSD, Projecto de Lei 456/XI do PCP, o Projecto de Lei 457/XI do PEV, o Projecto-Lei 515/XI do BE, e o Projecto de Lei 560/XI da autoria do CDS-PP, disponíveis em www.parlamento.pt.

2.1- Posição minimalista de mera conformidade internormativa

De acordo com esta concepção não tem de haver uma assunção expressa de que o ordenamento jurídico ambiental nacional se funda, mesmo que na prática tal se verifique em larga medida, no ordenamento jurídico da União Europeia, ou sequer a admissão de uma relação de conexão entre os dois blocos normativos, podendo a LBA revelar uma atitude agnóstica face àquele, conquanto assegure que os seus princípios fundamentais não contrariam os princípios do ordenamento jurídico da União Europeia. É a posição adoptada pelos projectos *supra* referidos que, em geral, confessadamente por força de imperativo europeu, - com excepção a algumas referências esparsas no preâmbulo ou da introdução do princípio da precaução (que não figura na actual LBA) -, omitem qualquer referência ao Direito da União Europeia.

2.2- Posição maximalista de infraordenação normativa

Segundo esta concepção, na LBA deveria estar claramente reflectido que ordenamento jurídico nacional está subordinado ao ordenamento jurídico da União Europeia por força do primado das regras desse ordenamento jurídico, cujas linhas essenciais devem ser incorporadas internamente, devendo ser consagrados os instrumentos de cariz federal que asseguram a efectividade do ordenamento jurídico da União Europeia no que a respeita à sua política ambiental, tais como o primado²⁷, o efeito directo²⁸, a interpretação conforme²⁹ ou a responsabilidade do Estado por violação do Direito da União³⁰. Seria o prenúncio da instituição de um federalismo ambiental, que alguns Autores entrevêem como um fenómeno consubstanciado num protagonismo conferido às associações de defesa do

²⁷ Caso COSTA c. ENEL, proc. 6/64, de 15 de Julho de 1964, col. 1964, p. 1160. O TJUE veio, posteriormente, aperfeiçoando esta teoria do primado em acórdãos subsequentes. No caso INTERNATIONALE HANDELSGESELLSCHAFT, proc. 11/70, de 17 de Dezembro de 1970, col. de 1970, p. 1135, afirmou o Tribunal da União que uma eventual violação de direitos fundamentais consagrados nas Constituições nacionais não afectaria a validade de um acto comunitário. De extrema importância revestiu-se, também o caso SIMMENTHAL, proc. 106/77, de 9 de Março de 1978, col. de 1978, p. 643, no qual o TJUE declarou a obrigatoriedade para qualquer juiz nacional de deixar inaplicada toda a disposição da lei nacional que contrarie o Direito Comunitário, quer aquela seja anterior ou posterior.

²⁸ Caso VAN GEND & LOOS, proc. 26/62, de 5 de Fevereiro de 1963, col. 1963, p. 00205; Caso VAN DUYN, proc 41/74, de 4 de Dezembro de 1974, col. 1974, p. 1337

²⁹ Caso VON COLSON, proc. 14/83, de 10 de Abril de 1984, col. 1984, p. 01891.

³⁰ Caso FRANCOVICH, proc C-6/90 e C-9/90, de 19 de Novembro de 1991, col. 1991, p. I-05357; caso BRASSERIE DU PÊCHEUR, proc C-46/93 e C-48/93, de 5 de Março de 1996, col. 1996, p. I-01029.

ambiente, cuja forma de actuação, independente de considerações políticas, seria um instrumento importante para uma execução e controlo descentralizado do Direito europeu do ambiente³¹, bem como na possibilidade da Agência Europeia do Ambiente³² ser dotada de poderes executivos e de controlo, a qual seria suportada, por seu turno, numa rede de agências nacionais de inspecção,³³ e ainda, por fim, na criação de um senado ecológico composto por representantes de interesses económicos, científicos ou ambientais, eleitos pelo Parlamento Europeu e pelos parlamentos nacionais, ao qual seria conferido poder de veto com efeitos dilatórios no procedimento legislativo da União³⁴.

2.3- Posição intermédia de articulação funcional internormativa

De acordo com esta terceira posição, tanto a posição minimalista de mera conformidade internormativa como a posição maximalista de infraordenação normativa mostram-se inadequadas para a solucionar a problemática em análise. Em primeiro lugar, no que respeita à última hipótese referida, entende esta corrente que a consagração expressa de uma relação de subordinação absoluta entre o Direito da União e o Direito interno, acompanhada dos mecanismos que asseguram essa supremacia, deve ser rejeitada³⁵, devendo prevalecer como ideia central a autonomia dos dois ordenamentos jurídicos. Com efeito, esta asserção basear-se-ia em três razões distintas:

³¹ Cfr. CHRISTIAN CALLIESS, "Towards a European Environmental Constitutional Law", *European Environmental Law Review*, 1997, p. 116.

³² Regulamento (CEE) n.º 1210/90 do Conselho, de 07.05.1990, alterado pelo Regulamento (CE) n.º 933/1999 do Conselho, de 29.04.1999.

³³ Cfr. CHRISTIAN CALLIESS, "Towards...cit, p. 116.

³⁴ Cfr. CHRISTIAN CALLIESS, "Towards...cit, p. 117.

³⁵ De resto, jurisprudência recente do TJUE (caso SCHMIDBERGER, proc. C-112/00, de 12 de Junho de 2003, col. 2003, p. I-5659; caso OMEGA, proc. C-36/02, de 14 de Outubro de 2004, col. 2004, p. I-9609)

aponta para uma posição mais flexível no que respeita a eventuais conflitos entre a ordem jurídica da União Europeia e as ordens jurídicas nacionais. Tendo por desígnio "salvar o primado das excepções opostas pelos tribunais constitucionais", o TJUE aceitou que as liberdades fundamentais garantidas pelo Direito da União pudessem ceder perante direitos fundamentais garantidos pelas ordens jurídicas estaduais, mesmo quando estes pressuponham uma concepção constitucional não partilhada pela totalidade ou sequer a maioria os Estados-Membros; cfr. FRANCISCO PAES MARQUES, "O Direito da União Europeia e a Constituição Portuguesa: tensões entre a integração supranacional e a soberania estadual", in HELENA TELINO NEVES GODINHO/RICARDO ARNALDO MALHEIROS FIÚZA (Coord.), *Direito Constitucional- Em Homenagem a Jorge Miranda*, Del Rey, Belo horizonte, 2011, p. 205.

a) A adopção de uma concepção que pressuponha a supremacia absoluta entre as duas ordens jurídicas não corresponderia à fase da integração europeia em que nos encontramos actualmente³⁶.

b) A consagração em lei dos instrumentos forjados na ordem jurídica da União não seria recomendável, dado o seu carácter fluido e dinâmico decorrente da sua origem jurisprudencial;

c) A previsão legislativa de todo esse arsenal, concebido na ordem jurídica da União, pressuporia a aceitação da patologia das infracções estaduais, o que, de certa forma, se revela pouco dignificante para o Estado.

Por outro lado, a posição minimalista de infraordenação normativa não se revela também acertada, pecando, neste caso, por excesso. De facto, se os seus fundamentos são naturalmente correctos, devendo assegurar-se, obviamente, que o texto da LBA não contraria o disposto no Direito da União Europeia, por força do n.º6 do artigo 7.º e n.º4 do artigo 8.º da CRP, não nos parece, todavia, suficiente este plano da mera conformidade, sendo necessário uma conjugação desta dimensão com o plano da articulação funcional. Com efeito, tal opção será a mais indicada em face da forma como concebemos as funções que deve desempenhar uma LBA: ser um quadro de referência, um chapéu do edifício jurídico-ambiental, contendo essencialmente princípios que enquadrem a dispersão legislativa e orientem a interpretação e aplicação normativa sectorial³⁷. Ora,

³⁶ De resto, como já defendemos, parece-nos que o acórdão do Tribunal Constitucional alemão sobre o Tratado de Lisboa apresenta-se como demolidor para as teses pró-federais defendidas pelo TJUE e por certa doutrina, cfr. FRANCISCO PAES MARQUES, "O Direito da União Europeia...cit., p. 207; sobre a questão de saber se o Tratado de Lisboa representa um passado atrás ou à frente na constitucionalização da União Europeia, cfr. as reflexões de ANA MARIA GUERRA MARTINS, "O Tratado...cit., p. 571.

³⁷ Referimo-nos à distinção de ROBERT ALEXI, *Theorie der Grundrechte*, Suhrkamp, Frankfurt, 1986, p. 71 e segs, que defende terem as colisões de princípios e colisões de regras em comum o facto de a aplicação de duas normas diferentes conduzirem a resultados contraditórios, mas, enquanto as primeiras são mandatos de optimização, que devem ser cumpridos em diferente grau, já as regras só podem ser cumpridas ou não, pelo que o conflito entre regras só pode solucionar-se através das fórmulas "lex posterior derogat lex prior" ou *lex specialis derogat legi generali*". A distinção pertence, porém a RONALD DWORKIN, *Taking Rights Seriously*, Duckworth, Londres, 2005 (reimp.), p. 22 e segs, defendendo que tanto as regras como princípios estabelecem critérios que apontam para decisões jurídicas, mas que diferem quanto à natureza da direcção para ao qual apontam. Enquanto as regras estão formuladas numa lógica de tudo ou nada ("all or nothing fashion"), os princípios possuem a dimensão do peso e da importância; mais recentemente, assinalando as dificuldades da distinção, cfr. DAVID DUARTE, *A Norma de Legalidade Procedimental Administrativa*, Almedina, Coimbra, 2006, p. 129 e segs., particularmente

atentas estas finalidades, e não sendo a política ambiental definida autonomamente a nível estadual, afigura-se imprescindível que os vectores estruturantes da LBA expressem uma adequada articulação entre ordenamentos jurídicos. Tal representaria, assim, uma inflexão do rumo iniciado com a Lei n.º 11/87, de 7 de Abril, uma vez que este diploma apareceu fundamentalmente como um programa de acção (veja-se o seu artigo 51.º, remetendo directamente para diplomas regulamentares e fixando o prazo de um ano para a sua aprovação), incorporando uma ampla panóplia de medidas que a Administração Pública poderia adoptar mas com evidente necessidade de regulamentação, porque “em estado bruto são praticamente ineficazes”³⁸. De resto, esta orientação é abandonada pelos mencionados projectos de revisão da LBA apresentados na Assembleia da República, prevendo-se agora, tão somente, a apresentação ao Parlamento de relatórios e livros brancos sobre o Estado do Ambiente em Portugal³⁹. A LBA deve pois ser um diploma fundamental onde estão contidos os vectores estruturantes do edifício jurídico-ambiental susceptíveis de permitirem uma adequada interpretação e aplicação das normas jurídico-ambientais sectoriais, os quais devem garantir a plena conformidade com o Direito da União Europeia e assegurar os objectivos dessa ordem jurídica.

Por conseguinte, a concepção por nós proposta implica que a análise das relações entre o ordenamento jurídico da União e o ordenamento jurídico nacional incida sobre dois planos distintos: plano da mera conformidade (2.3.1) e plano da articulação funcional (2.3.2), uma vez que a articulação funcional internormativa só poderá realizar-se plenamente mediante a conjugação destes dois elementos.

2.3.1- Plano da mera conformidade

Quer a actual LBA, quer os projectos apresentados tendentes à sua revisão, não parecem apresentar grandes divergências em face do Direito da União Europeia. Não obstante, deve questionar-se algumas das opções legislativas, consagradas ou a consagrar na LBA, no sentido de se proceder à sua actualização,

quanto ao critério do nível de indeterminação que justifica a diferença entre normas e princípios, concluindo que a diferença estará na avaliação do tipo de previsão da norma, avaliando-se em que medida dos seus pressupostos consegue verificar-se o grau de determinabilidade da conduta humana.

³⁸ Neste sentido, cfr. D. FREITAS DO AMARAL, “Lei de Bases do Ambiente e Lei das Associações de Defesa do Ambiente” in D. FREITAS DO AMARAL/M. TAVARES DE ALMEIDA (Coord.), *Direito do Ambiente*, INA, Lisboa, 1994, p. 373.

³⁹ Por exemplo o artigo 42.º do projecto 224/XI do PSD.

aperfeiçoamento ou clarificação com o objectivo de assegurar a plena conformidade com a ordem jurídica da União Europeia.

a) Conceito de ambiente

Se a LBA deve ser um diploma fundamental onde estão contidos os vectores estruturantes do edifício jurídico-ambiental susceptíveis de permitirem uma adequada interpretação e aplicação das normas jurídico-ambientais sectoriais, deve então o conceito de "ambiente" revestir-se de uma importância fundamental. Actualmente a LBA define "Ambiente" como "o conjunto dos sistemas físicos, químicos, biológicos e suas relações e dos factores económicos, sociais e culturais com efeito directo ou indirecto, mediato ou imediato, sobre os seres vivos e a qualidade do homem" (alínea a), n.º2, artigo 5.º). Consagra-se, assim, um conceito extremamente amplo de ambiente, que inclui componentes ambientais naturais mas também componentes ambientais humanos⁴⁰. No que respeita à ordem jurídica da União Europeia, considera-se que a noção de ambiente, para efeitos deste ordenamento jurídico, é igualmente omnicompreensivo, abrangendo factores económicos, sociais e estéticos e a preservação do património natural e arqueológico, compreendendo quer o ambiente natural quer o ambiente onde se verifique ter existido intervenção humana⁴¹. Ainda assim, certos actos de Direito da União parecem colocar este último factor em segundo plano, o que, mantendo-se este conceito amplo na LBA, pode gerar dúvidas de interpretação de certas regras em sectores ambientais específicos. De resto, será necessário um cuidado especial com a elaboração de certos conceitos-chave no Direito do Ambiente, dado que da sua interpretação depende fortemente o âmbito de aplicação de diversos regimes impostos pelo Direito da União Europeia, vislumbrando-se uma tensão entre a preferência da União pela ampliação funcional e efeito útil de certos conceitos e os intentos dos Estados-Membros em restringirem o seu âmbito de aplicação⁴².

b) Princípios jurídicos

⁴⁰ Sobre este conceito amplo ou restrito de ambiente, cfr. JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Tutela Ambiental e contencioso Administrativo*, Coimbra Editora, Coimbra, 1997, p. 22 e segs.

⁴¹ Cfr. LUDWIG KRÄMER, *EC Environmental Law*, Sweet and Maxwell, Londres, 2000, p. 2, referindo que apenas se têm levantado dúvidas quanto à integração no conceito do "bem-estar animal".

⁴² Cfr. HAN SOMSEN, "Discretion in European Community Environmental Law: an analysis of ECJ case Law", CMLR, 2003, p. 1436.

Quanto aos princípios jurídicos de inspiração comunitária (artigo 191.º, n.º2 do TFUE), a LBA prevê os princípios do poluidor pagador, da prevenção e da correcção na fonte (artigo 3.º, a) da LBA), cuja consagração no nosso ordenamento jurídico resultam directamente das alterações introduzidas pelo Acto Único Europeu ao Tratado da Comunidade Económica Europeia⁴³. Seria desejável, contudo, que estes princípios surgissem autonomizados, corrigindo-se a “avidez devoradora do preceito”, o qual, de uma assentada, agrega o princípio da prevenção, o princípio da reparação ou correcção na fonte e o princípio do poluidor pagador⁴⁴.

Verifica-se a ausência na LBA de uma referência ao princípio da precaução, que não podia ainda figurar na actual lei, uma vez que só foi introduzido nos tratados aquando da respectiva revisão operada pelo tratado de Maastricht⁴⁵, apesar de haver quem sustentasse que a LBA remete para uma ideia ampla de prevenção que compreende e integra as preocupações e objectivos do princípio da precaução⁴⁶. A futura revisão da LBA deve, porém, por força de razões de clareza, consagrar expressamente o princípio da precaução, o qual possui um alcance significativo em diversos regimes ambientais de carácter sectorial.

Uma outra actualização que deve ser introduzida na LBA prende-se com o princípio do desenvolvimento sustentável, o qual surge no TUE desde logo ao nível dos objectivos da União no plano interno (artigo 3.º, n.º3), princípio este que não poderia também figurar na lei por ter surgido na ordem jurídica da União Europeia com o Tratado de Amesterdão. Não obstante o surgimento de algumas vozes críticas deste princípio, por se tratar de uma noção fundamentalmente económica, envolta em ambiguidades que impedem a determinação do seu conteúdo e alcance⁴⁷, consideramos que a sintonia que deve existir entre o ordenamento jurídico europeu e o ordenamento jurídico nacional recomenda a sua consagração legal. Tal não equivale, porém, a um acolhimento normativo nos mesmos moldes da previsão dos restantes princípios jurídicos, precisamente porque a sua debilidade dogmática impede a sua equiparação àqueles critérios orientadores já firmados no ordenamento jurídico-ambiental. De resto, o facto de o princípio do desenvolvimento sustentável surgir no preâmbulo do TUE e ao nível dos objectivos

⁴³ Cfr. ANA GOUVEIA MARTINS, *O Princípio da Precaução no Direito do Ambiente*, AAFDL, Lisboa, 2002, p. 79.

⁴⁴ Cfr. ANA GOUVEIA MARTINS, *O Princípio...cit.*, p. 79.

⁴⁵ Cfr. ANA GOUVEIA MARTINS, *O Princípio...cit.*, p. 40 e ss.

⁴⁶ Neste sentido cfr. ANA GOUVEIA MARTINS, “O Princípio”, p. 87-88.

⁴⁷ Neste sentido, cfr. CARLA AMADO GOMES/TIAGO ANTUNES, “O ambiente no Tratado de Lisboa: uma relação sustentada”, *Cadernos O DIREITO*, n.º5, 2010, p. 35.

da União, mas já não no Título XX sobre a política do Ambiente, não se afigura despiciendo⁴⁸, devendo uma futura revisão da LBA seguir caminho idêntico.

Precisamente, questão conexa com esta última, reporta-se ao valor destes princípios jurídicos, os quais se entende que, no ordenamento jurídico da União Europeia, não têm efeito directo⁴⁹, o que inviabiliza a sua invocação directa, perante a Administração Pública ou os tribunais, por parte dos particulares, quando estes pretendam fazer valer os seus direitos junto das autoridades nacionais. Ora, idêntica lição deve ser transposta para o ordenamento jurídico nacional, particularmente porque a LBA deve ser um diploma fundamental onde estão contidos os vectores estruturantes do edifício jurídico-ambiental susceptíveis de permitirem uma adequada interpretação e aplicação das normas jurídico-ambientais sectoriais. Consequentemente, os princípios que sustentam tal desígnio não devem ser encarados como de aplicação imediata nas relações entre a Administração Pública e os particulares, ou entre particulares entre si, necessitando, por força do princípio da segurança jurídica, de ser densificados em actos legislativos sectoriais. Tal não significa, naturalmente, que os princípios não tenham um inequívoco carácter jurídico, mas a dificuldade encontrar-se-á na prova da sua violação⁵⁰, dado o seu carácter vago e devido à circunstância de a sua aplicação não se encontrar salvaguardada por garantias procedimentais⁵¹. Daí que, atendendo à sua importância, entendemos que princípios como o do poluidor-pagador, da prevenção ou da precaução devem ter uma dignidade diferente na LBA, impondo-se, como princípios de carácter material, a sua autonomização em face de princípios de carácter organizacional, como a unidade de gestão e acção ou a cooperação internacional (alíneas d) e e) do artigo 3.º da LBA) ou de meros objectivos de política ambiental. No tratamento jurídico destes princípios de carácter material, não existem ainda dados seguros quanto à conveniência da introdução de uma hierarquia entre eles, não podendo retirar-se da actual LBA critérios quanto à prevalência de uns sobre os outros, não obstante certa doutrina

⁴⁸ Não se afigurando, na nossa opinião, esta sistematização surpreendente, contrariamente ao que entendem CARLA AMADO GOMES/TIAGO ANTUNES, "O ambiente...cit.", p. 35; precisamente, para CHRISTIAN CALLIESS, *Rechtstaat und Umweltstaat- Zugleich ein Beitrag zur Grundrechtsdogmatik im Rahmen mehrpoliger Verfassungsrechtsverhältnisse*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2001, p. 133, a introdução deste princípio nos tratados vem equiparar a protecção do ambiente aos outros fins da União.

⁴⁹ Cfr. LUDWIG KRÄMER, *EC Environmental Law...cit.*, p. 4, referindo que enquanto as restrições quantitativas e medidas de efeito equivalente são proibidas aos Estados, alcance idêntico não pode retirar-se das normas que proíbem a poluição ou que o poluidor deve pagar pela poluição causada.

⁵⁰ Cfr. CHRISTIAN CALLIESS, "Towards...cit.", p. 113.

⁵¹ CHRISTIAN CALLIESS, "Towards...cit.", p. 114.

defender que o princípio da precaução deveria, no quadro jurídico-ambiental, assumir-se como estruturante dentro deste sistema⁵².

c) O direito subjectivo ao ambiente

Possível desconformidade entre a ordem jurídica da União Europeia e o ordenamento jurídico nacional resulta da previsão legal de um direito subjectivo ao ambiente (n.º1, artigo 2.º da LBA), apesar da sua consagração constitucional (artigo 66.º, n.º1 da CRP).

Precisamente por força da disposição constitucional, a consagração de um direito subjectivo ao ambiente tem-se revelado ser, entre nós, relativamente pacífica⁵³, não obstante ter esta concepção, mais recentemente, vindo a ser posta em causa⁵⁴.

Um direito fundamental ao ambiente não resulta das tradições constitucionais comuns dos Estados-membros, não fazendo, por isso, parte do património da União⁵⁵. A consagração expressa de um direito ao ambiente chegou a ser sugerida nas negociações do Tratado de Maastricht, mas, ainda que essa formulação tivesse sido vertida nos tratados, seria duvidoso se não se trataria somente da elegante declaração de uma tarefa estadual⁵⁶, dado ser demasiadamente vago para ser um direito judicialmente invocável, podendo, segundo certa doutrina, ser apenas soft law⁵⁷.

Com o Tratado de Lisboa, a Carta dos Direitos Fundamentais passou a ser vinculativa, possuindo o mesmo valor dos Tratados (artigo 6.º, n.º1 do TUE), fazendo referência ao ambiente no seu artigo 37.º, apenas como objectivo da União e não

⁵² Neste sentido, cfr. CHRISTIAN CALLIESS, "Towards...cit., p. 114.

⁵³ Neste sentido, cfr. J. C. VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 3.ª edição, Almedina, Coimbra, 2007, p. 168; VASCO PEREIRA DA SILVA, *Verde...cit., p. 84 e segs*; JOSÉ CUNHAL SENDIM, *Responsabilidade Civil por Danos Ecológicos*, Coimbra Editora, Coimbra, 1998, p. 105 e segs; JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Tutela Ambiental...cit., p. 33*.

⁵⁴ Neste sentido, cfr. CARLA AMADO GOMES, *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção do Ambiente*, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 112 e segs; mais hesitante mostra-se J. J. GOMES CANOTILHO, "O direito ao ambiente como direito subjectivo", in *Estudos sobre Direitos Fundamentais*, 2.ª edição, Coimbra Editora, 2008, p. 188, parecendo defender que o decisivo é, mas apenas em situações extremas, poder deduzir-se um direito subjectivo do dever de protecção do Estado relativamente ao ambiente.

⁵⁵ Cfr. CHRISTIAN CALLIESS, "Towards...cit., p. 117; J. J. GOMES CANOTILHO, "O direito...cit., p. 179, nota que um significativo número de textos constitucionais evitaram a caracterização do ambiente como um direito subjectivo.

⁵⁶ Cfr. CHRISTIAN CALLIESS, "Towards...cit., p. 119.

⁵⁷ Cfr. CHRISTIAN CALLIESS, "Towards...cit., p. 119.

como um direito subjectivo⁵⁸. Dir-se-ia que esta discrepância com o ordenamento jurídico interno não levantaria problemas de maior, pois o facto de tal direito subjectivo não estar reconhecido a nível da União não significa que os Estados Membros não consagrem mecanismos de maior protecção, pois é o próprio artigo 53.º da CDFUE a impor o princípio da maior protecção, não prejudicando o disposto em convenções internacionais ou nas Constituições nacionais quando, em concreto, se verifique que essas fontes fornecem um tratamento mais favorável à protecção dos direitos fundamentais. Cabe, no entanto, perguntar: maior protecção para quem? É que a maior ou menor protecção só vale, naturalmente, na perspectiva da relação bilateral Estado-cidadão⁵⁹. Ora, sendo o Direito Ambiente terreno fértil para as colisões de direitos fundamentais ou relações jurídicas multipolares⁶⁰, esta discrepância originará distorções não desejáveis, sendo que se um particular joga o trunfo do suposto direito ao ambiente (artigo 66.º, n.º1 CRP), outro jogará o trunfo do direito de propriedade (artigo 62.º, n.º1 CRP) ou da livre iniciativa económica privada (artigo 61.º CRP). Estaríamos, assim, perante o perigo do automatismo subjectivista (*subjektivierungsautomatismus*), segundo o qual se ignora o facto de que cada subjectivização dos interesses de terceiros tem por efeito um alargamento da sua posição jurídica, materializada na correspondente atribuição de uma competência processual, em prejuízo directo e necessário dos direitos do destinatário do acto administrativo impugnado⁶¹.

Deve então limitar-se o âmbito deste direito ao ambiente, procedendo-se à sua dessubjectivização material, reduzindo-se o seu conteúdo a uma dimensão procedimental e processual consubstanciada na seguinte fórmula: todos os cidadãos têm direito ao ambiente saudável, o qual é assegurado através da participação, informação e acesso à tutela jurisdicional⁶².

⁵⁸ Neste sentido, cfr. MICHAEL KLOEPFER, *Umweltrecht...cit.*, p. 677.

⁵⁹ Cfr. RUI MEDEIROS, "A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e o Estado português", *Nos 25 anos da Constituição da República Portuguesa de 1976*, AAFDL, 2001, p. 276; a este propósito, observa também acertadamente TIAGO FIDALGO DE FREITAS, "A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e a sua relação com a Convenção Europeia dos Direitos do Homem", *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, Vol. IV, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 803, "cada novo direito vem estreitar o conteúdo útil dos outros, diminuindo a sua utilidade marginal".

⁶⁰ Cfr. FRANCISCO PAES MARQUES, *As Relações Jurídicas Administrativas Multipolares-Contributo para a sua compreensão substantiva*, Almedina, Coimbra, 2011, *passim*.

⁶¹ Cfr. FRANCISCO PAES MARQUES, *As Relações...cit.*, p. 189.

⁶² Neste sentido, cfr. CHRISTIAN CALLIESS, "Towards...cit.", p. 120.

2.3.2- Plano da articulação funcional

Das considerações formuladas, deixou-se já expresso que a forma como concebemos as relações entre o ordenamento jurídico da União e o ordenamento jurídico nacional- mediante uma articulação funcional internormativa- não se satisfaz somente com o assegurar de uma relação de conformidade entre os dois ordenamentos jurídicos. Com efeito, além do plano da mera conformidade, deve a LBA assegurar que os seus vectores estruturantes expressem uma correcta articulação entre ordenamentos jurídicos, isto é, deve este texto legal reflectir e tornar possível, na formulação de KLOEPFER, uma “optimização funcional da cooperação entre ordenamentos jurídicos- nível supranacional e nível estadual”⁶³. Ora, a forma adequada de pôr em prática esta cooperação deve passar pela introdução na LBA de directrizes sintéticas às funções primárias e secundárias do Estado.

2.3.2.1- Funções primárias

A articulação funcional entre o ordenamento jurídico da União Europeia e o ordenamento jurídico nacional deve ser realizado, em primeiro lugar, por meio de directrizes a observar pelas funções política/legislativa. A função política em sentido amplo caracteriza-se, materialmente, pela “definição primária e global do interesse público; interpretação dos fins do Estado e escolha dos meios adequados para os atingir; e direcção do Estado”⁶⁴. De forma mais restrita, referindo-se à função legislativa, apresenta-se como a “actividade pela qual o Estado cria o seu Direito positivo, mediante a imposição de regras gerais de conduta social”⁶⁵, ou como “o

⁶³ Cfr. MICHAEL KLOEPFER, *Umweltrecht...cit.*, p. 689, segundo o qual, pressupostos desta optimização funcional são a clara delimitação de competências, a existência de meios suficientes de desenvolvimento nas ordens jurídicas ambientais internas e uma vontade de realizar um trabalho conjunto entre os órgãos da União e os órgãos estaduais; CHRISTIAN CALLIESS, *Rechtstaat...cit.*, p. 138-139, nota que as duas ordens jurídicas não devem estar isoladas mas, em múltiplos aspectos, conexas e interdependentes.

⁶⁴ Cfr. JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo V, 3.ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2004, p. 23, englobando neste conceito a função legislativa e a função governativa; neste contexto, não nos parece necessário realizar e aprofundar essa distinção, pois como afirma MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional I- Introdução e Teoria da Constituição*, Livraria Cruz, Braga, 1979, p. 248, existe hoje uma íntima interligação entre função política e legislativa, muito embora não seja suficiente para que se possa falar numa única função do Estado; já AFONSO QUEIRÓ, “A Função Administrativa”, *Revista de Direito e Estudos Sociais*, 1977, p. 41, refere ser a função política misteriosa e dificilmente discernível.

⁶⁵ Cfr. MARCELLO CAETANO, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, Tomo I, 6.ª ed., Almedina, Coimbra, 1998 (reimp.), p. 158.

poder de criação e modificação da ordem jurídica, mediante a aprovação de normas com conteúdo político e eficácia externa e que, legitimado nos princípios da constitucionalidade e do sufrágio popular directo e secreto, reveste uma natureza primacial e subordinante em relação às demais funções constituídas do Estado-Ordenamento”⁶⁶.

As directrizes destinadas às funções primárias do Estado visam, sobretudo, assegurar uma adequada repartição de tarefas entre os actores europeu e estadual, especialmente porque uma das novidades de monta da revisão operada pelo Tratado de Lisboa consistiu na definição expressa das diversas categorias e domínios de competência da União (artigo 2.º a 6.º do TFUE), surgindo o Ambiente como uma competência partilhada entre a União e os Estados (alínea e), n.º2, artigo 4.º TFUE). Tal significa que tanto a União como os Estados-Membros “podem legislar e adoptar actos juridicamente vinculativos neste domínio” (artigo 2.º, n.º2 do TFUE). Por conseguinte, se ambos podem legislar em matéria ambiental, parece-nos adequado a fixação de certas referências acerca do nível adequado de actuação ambiental - União Europeia ou Estados -, sem que, obviamente, a LBA possa ter a pretensão de substituir-se aos tratados nesta matéria. De resto, uma das preocupações da revisão operada pelo Tratado de Lisboa respeita à delimitação e clarificação das atribuições da União europeia, não apenas com o propósito de evitar uma perda abstracta de soberania dos Estados mas também com vista à protecção de autoridades nacionais, regionais e locais do exercício intenso dessas atribuições por parte da União⁶⁷.

Esta problemática exige, assim, que tenhamos de debruçar-nos sobre o critério utilizado, em geral, para decidir, no âmbito das competências partilhadas da União com os Estados, quem deve actuar (princípio da subsidiariedade), bem como sobre a possibilidade existente, especificamente no domínio ambiental, de os Estados gozarem de alguma discricionariedade na adopção de medidas de natureza ambiental, no quadro do objectivo eurocomunitário de alcançar um elevado nível de protecção neste domínio.

a) Princípio da subsidiariedade

⁶⁶ Cfr. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Curso de Direito Constitucional*, Tomo I, Coimbra Editora, Coimbra, 2008, p. 29.

⁶⁷ Neste sentido cfr. ARMIN VON BOGDANDY/JÜRGEN BAST, “The federal order of competences”, in BOGDANDY/BAST (Ed.), *Principles of European Constitutional Law*, 2.ª edição, Hart, Beck, Nomos, Oxford, 2010, p. 302.

Sendo a política ambiental uma competência partilhada (ou uma atribuição partilhada, para sermos rigorosos), deve o critério sobre a optimização de repartição de funções figurar na LBA, isto é, a consagração do princípio da subsidiariedade (artigo 5.º, n.º1 do TUE), não obstante os contornos incertos de que este se reveste no domínio ambiental. Curiosamente, este princípio foi primeiramente introduzido nos Tratados pelo Acto Único Europeu no âmbito da política ambiental, embora numa versão diferente, sendo depois consagrado pelo Tratado de Maastricht como um princípio de alcance geral⁶⁸. Assim, estabelece o TUE que a União intervém apenas se e na medida em que os objectivos da acção considerada não possam ser alcançados suficientemente pelos Estados, podendo, devido às dimensões ou aos efeitos da acção considerada, ser mais bem alcançados a nível supranacional.

Não obstante, não se afigura imediatamente discernível, neste domínio, o que significa objectivos “mais bem alcançados”, podendo esta maior eficácia ser concebida sob diversos prismas: quererá significar mais rápida, mais efectiva, mais barata, mais democrática, mais consistente ou mais próxima dos cidadãos?⁶⁹. A aplicação do princípio da subsidiariedade a nível ambiental é complexa, dependendo dos efeitos físicos, psíquicos, da perda de economias de escala e dos efeitos económicos das medidas a adoptar⁷⁰. Por conseguinte, saber quais as estruturas políticas apropriadas para a consecução de uma sociedade sustentável não alcançou ainda consenso⁷¹, pelo que a determinação do nível apropriado de acção é uma questão de ponderação e de grau que não se presta a respostas simples e inequívocas⁷². Por exemplo, enquanto a tomada de decisão a nível mais elevado favorece o desenvolvimento da técnica e do conhecimento científico no que respeita à protecção do ambiente, já a adopção de decisões a nível descentralizado possui elevado valor estratégico e substantivo⁷³.

Tais incertezas não devem, contudo, constituir obstáculo à sua inserção na LBA, apresentando a sua introdução virtualidades não só na dimensão da articulação funcional internormativa, respeitante à ordem jurídica europeia, como numa vertente puramente interna. Refira-se que a LBA, na sua versão actual, já contém uma versão rudimentar de subsidiariedade, ao consagrar o princípio do “nível mais

⁶⁸ Cfr. LUDWIG KRÄMER, *EC Environmental Law...cit.*, p. 11.

⁶⁹ Cfr. LUDWIG KRÄMER, *EC Environmental Law...cit.*, p. 13.

⁷⁰ Cfr. GERRY CROSS, “Subsidiarity and the Environment”, *Yearbook of European Law*, 1995, p. 110 e ss.

⁷¹ Cfr. GERRY CROSS, “Subsidiarity...cit.”, p. 116.

⁷² Cfr. GERRY CROSS, “Subsidiarity...cit.”, p. 121.

⁷³ Cfr. GERRY CROSS, “Subsidiarity...cit.”, p. 121.

adequado de acção", prescrevendo que "a execução das medidas de política do ambiente tenha em consideração o nível mais adequado de acção, seja ele de âmbito internacional, nacional, regional, local ou sectorial" (artigo 3.º, alínea f)). Não se refere portanto a lei ao princípio da subsidiariedade tal como consagrado na ordem jurídica da União Europeia, uma vez que este princípio apenas foi introduzido expressamente no texto dos tratados pelo Tratado de Maastricht em 1992⁷⁴.

Deve, assim, actualizar-se e corrigir este princípio do nível mais adequado de acção. Deve, desde logo, prever-se que a actuação do Estado se fará de acordo com o princípio da subsidiariedade, não só no que respeita à relação que este estabelece com a União Europeia como na relação que este estabelece com entidades infra-estaduais, consagrando-se também uma dimensão interna do princípio da subsidiariedade (artigo 6.º, n.º1 da CRP)⁷⁵. Neste sentido, a consagração do princípio da subsidiariedade poderia ter efeito catalizador dentro do sistema jurídico-ambiental interno, já que o seu conteúdo e alcance potencia uma emancipação e desenvolvimento da responsabilidade social, sendo um princípio fundamental que apenas se realiza na sua plenitude quando em tensão com outros princípios jurídicos⁷⁶.

Mas deve também corrigir-se duas outras deficiências. Em primeiro lugar, não se trata aqui, como diz a actual LBA, da "execução das medidas de política do ambiente [...]" mas, efectivamente, da adopção, com carácter primário, de tais medidas de política do ambiente. Em segundo lugar, não faz sentido dizer-se que um dos níveis de actuação do estado é o "sectorial" a par dos níveis internacional, nacional, regional e local, não se devendo confundir aquilo que é o nível de actuação político com aquilo que pertence ao carácter de incidência espacial da medida ambiental.

A consagração expressa do princípio da subsidiariedade na LBA como princípio rector de actuação, no domínio jurídico-ambiental, fazendo a ponte entre os níveis supranacional e estadual, mais premente se torna em face do recentemente criado mecanismo de controlo deste princípio a cargo dos parlamentos nacionais (artigo 5.º, n.º3 do TUE, e Protocolo relativo à aplicação dos princípios da

⁷⁴Cfr. MARGARIDA SALEMA D'OLIVEIRA MARTINS, *O Princípio da Subsidiariedade em Perspectiva Jurídico-Política*, Coimbra Editora, Coimbra, 2003, p. 91 e segs; FAUSTO DE QUADROS, *O Princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia*, Almedina, Coimbra, 1995, *passim*; ANA MARIA GUERRA MARTINS, *O Tratado da União Europeia - contributo para a sua compreensão*, Lex, Lisboa, 1993, p. 36 e segs.

⁷⁵ Cfr. MARGARIDA SALEMA D'OLIVEIRA MARTINS, *O Princípio...cit.*, p. 411 e segs.

⁷⁶ Cfr. GERRY CROSS, "Subsidiarity...cit.", p. 121.

subsidiariedade e da proporcionalidade). Com efeito, segundo este mecanismo, os parlamentos nacionais podem emitir parecer sobre os projectos de acto legislativo a adoptar pela União, sendo que se algum projecto contar com a oposição de um terço dos parlamentos nacionais, o projecto tem de ser reanalisado e pode vir a ser retirado (artigo 7.º do Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade)⁷⁷.

b) Princípio do nível mais elevado de protecção

O Direito ambiental da União Europeia permite, muito embora com contornos algo incertos, uma certa discricionariedade aos Estados na adopção de medidas de natureza ambiental, designadamente a prolação de medidas ambientais mais exigentes em domínios onde já tenha sido introduzido certo nível de harmonização⁷⁸. Neste contexto, deve destacar-se o princípio do nível mais elevado de protecção, não sendo concebível que a União adopte um mínimo denominador comum de protecção do ambiente entre os níveis de protecção de todos os Estados-Membros⁷⁹. Tal não equivale, porém, a considerar que a nível nacional não possam ser perfilhadas, em determinadas condições, medidas mais intensas de protecção do ambiente. É possível, designadamente, a adopção de medidas ambientais mais exigentes, desde que tais medidas não tenham por base razões económicas e obedeçam ao princípio da proporcionalidade, não podendo, consequentemente, os Estados beneficiar de tais prerrogativas se essas medidas de protecção ambiental puderem ser atingidas de modo menos gravoso para o comércio intra-comunitário⁸⁰. Seria, por conseguinte, adequado a consagração na LBA de uma directriz dirigida ao poder político, no sentido de que o Estado português se empenha em alcançar um nível elevado de protecção ambiental, no respeito das atribuições da União Europeia e sem prejuízo das suas vinculações eurocomunitárias, não ficando assim, neste domínio, limitado ao estrito cumprimento das obrigações assumidas externamente.

⁷⁷ Sobre este mecanismo, cfr. JEAN VICTOR LOUIS, "National Parliaments and the Principle of Subsidiarity- legal options and practical limits", *European Constitutional Law Review*, 2008, p. 429 e segs.

⁷⁸ Cfr. HAN SOMSEN, "Discretion in European Community Environmental Law: an analysis of ECJ case Law", *CMLR*, 2003, p. 1424.

⁷⁹ Cfr. MARIA ALEXANDRA SOUSA ARAGÃO, *Direito Comunitário...cit.*, p. 26; LUDWIG KRÄMER, *EC Environmental Law...cit.*, p. 8.

⁸⁰ Caso TRIDON, proc. C-510/99, de 23 de Outubro de 2001, col. 2001, p. I-7777.

2.3.2.2- Funções secundárias

A articulação funcional entre o ordenamento jurídico da União Europeia e o ordenamento jurídico nacional deve também, de forma ainda mais premente, ser levada a cabo por meio de directrizes a observar pelas funções administrativa e jurisdicional.

Especiais deveres incumbem, em primeiro lugar, à função administrativa, que pode ser definida como “a actividade pública tendendo à satisfação das necessidades colectivas em cada momento seleccionadas, mediante prévia opção constitucional e legislativa, como desígnios da colectividade política - ou seja os interesses públicos contingentes”⁸¹. Neste âmbito, as Administrações nacionais têm um papel extraordinariamente relevante na aplicação do Direito da União Europeia, podendo dizer-se que a verdadeira Administração europeia aparece formada, pelo menos, pela Comissão Europeia e pelas Administrações nacionais⁸². O estatuto das Administrações nacionais, parece, inclusivamente, ter sido reforçada pelo Tratado de Lisboa, ao estabelecer no n.º1 do artigo 291.º do TFUE que “os Estados-Membros tomam todas as medidas de direito interno necessárias à execução dos actos juridicamente vinculativos da União”, enquanto, por contraponto, segundo o n.º2 do mesmo artigo “Quando sejam necessárias condições uniformes de execução dos actos juridicamente vinculativos da União, estes conferirão competências de execução à comissão [...]”. A doutrina interpreta estas alterações como uma fragilização da Comissão enquanto órgão executivo, dado o exercício comum da função administrativa da União passar para os Estados-Membros⁸³.

Precisamente, um dos principais óbices com que se confronta o Direito europeu do ambiente é a sua incorporação e aplicação nas ordens jurídicas dos Estados-Membros, o qual resulta de diversos factores, entre os quais se contam a

⁸¹ Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA/A. SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo*, Tomo I, 3.ª edição, Dom Quixote, Lisboa, 2008, p. 41; CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Curso...cit*, Tomo I, p. 34, que define a função administrativa como a “actividade traduzida na concretização e execução das leis e na satisfação permanente das necessidades colectivas legalmente definidas, mediante actos, contratos e actuações materiais, dimanados de órgãos e agentes dotados de iniciativa e parcialidade na prossecução do interesse público”; JORGE MIRANDA, *Manual...cit*, Tomo V, p. 23, refere igualmente a satisfação de necessidades colectivas, iniciativa e parcialidade, e dependência funcional, coordenação e subordinação, como características desta função.

⁸² Neste sentido, cfr. ALBERTO GIL IBAÑEZ, *El Control e y la Execución del Derecho Comunitario*, INAP, Madrid, 1998, p. 49.

⁸³ Neste sentido, cfr. MARIA LUÍSA DUARTE, *União Europeia - estática e dinâmica da ordem jurídica eurocomunitária*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2011, p. 225; em sentido aparentemente diferente, cfr. MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA, *A União Europeia...cit.*, p. 137.

complexidade das disposições a aplicar, a falta de preparação das Administrações nacionais para lidar com instrumentos de uma ordem jurídica diferente, bem como a resistência de estas estruturas face à aplicação de normas consideradas externas ao ordenamento ao qual pertencem⁸⁴. Quanto à execução do Direito da União Europeia, os Estados-Membros gozam de autonomia na organização competencial a nível interno, sendo porém seguro que a actuação de qualquer actor do ordenamento jurídico interno (Governo, Parlamento, Regiões Autónomas, Municípios, tribunais) pode dar origem ao incumprimento estadual, inclusivamente condutas dos próprios particulares⁸⁵.

Por conseguinte, os Estados têm de enfrentar o problema de certas responsabilidades ambientais, no quadro da ordem jurídica da União, serem frequentemente cometidas a entidades regionais e locais, mas cujas violações são imputado ao Estado globalmente considerado, podendo originar uma acção por incumprimento (artigo 258.º do TFUE)⁸⁶, cujas inovações, introduzidas pelo Tratado de Lisboa, se revelam particularmente “inovadoras e significativas”⁸⁷.

Nesta medida, a LBA impõe, no seu artigo 40.º, n.º1, o dever dos cidadãos, em geral, e dos sectores público, privado e cooperativo, em particular, colaborarem na criação de um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. Esta disposição parece-nos, todavia, manifestamente insuficiente no que respeita à garantia do cumprimento do Direito da União Europeia por parte dos diversos actores estaduais. Em primeiro lugar, no que concerne aos particulares em geral, não devem estes, como faz a LBA, ser onerados com deveres genéricos. A consagração de tais deveres será pouco mais que inócua, devendo, no respeito pela reserva de lei, fixar-se deveres concretos em sede de legislação sectorial. Com efeito, o Estado tem o poder-dever de agir, devendo a Administração utilizar o seu *instrumentarium* jurídico-público para impedir a violação de normas jurídico-ambientais que causem danos ao ambiente ou aos particulares⁸⁸.

Em segundo lugar, questão diferente prende-se com as situações daqueles cujo Estado-Administração, teoricamente, não pode obrigar, cujo caso mais óbvio, entre nós, por força da dimensão das atribuições exercidas, é o da administração

⁸⁴ Cfr. HERRARTE/URETA/BROTÓNS, *Derecho Ambiental...cit.*, p. 67.

⁸⁵ Cfr. HERRARTE/URETA/BROTÓNS, *Derecho Ambiental...cit.*, p. 69.

⁸⁶ Cfr. HAN SOMSEN, “Discretion...cit.”, p. 1418.

⁸⁷ Cfr. MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA, “Incumprimento estadual e poder sancionatório no Tratado de Lisboa”, *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2010, p. 685 e segs.

⁸⁸ Cfr. FREITAS DO AMARAL, “Análise...cit.”, p. 373-374, notando que a Administração Pública é responsável pela protecção do ambiente, deve tomar as medidas previstas na lei para protecção do ambiente, aparecendo como o garante público da protecção do ambiente.

municipal. Caso ilustrativo de uma situação de incumprimento municipal, no domínio ambiental, que põs em xeque os Estados-Membros, prende-se com a omissão por parte destas entidades locais na elaboração de planos de emergência que decorrem do regime de prevenção de acidentes graves que envolvem substâncias perigosas impostas pela Directiva 96/82 do Conselho, alterada pela Directiva 2003/105 CE do Parlamento e do Conselho (SEVESO II). Devendo os municípios onde se situam indústrias que utilizem tais produtos elaborar os referidos planos, foram os Estados demandados a nível da União pelo facto dessa obrigação não ter sido tempestivamente cumprida.

Nesta medida, não temos dúvidas em afirmar que se justificaria a consagração de uma tutela substitutiva do Estado quando a omissão dos poderes municipais faça incorrer o Estado português numa situação de incumprimento no quadro da ordem jurídica da União Europeia. Por um lado, não consideramos, em geral, que a tutela substitutiva do Estado nos casos de omissão ilegal de actos devidos por parte de órgãos autárquicos esteja vedada pela Constituição⁸⁹. Com efeito, tal forma de tutela será admissível se estivermos perante um controlo estrito de legalidade, o qual é expressamente permitido pela Constituição (artigo 242.º, n.º1 da CRP), com vista à prática de um acto devido⁹⁰, pelo que a supressão de tal omissão não pode encontrar cobertura no princípio da autonomia local (artigo 235.º, n.º1 CRP). Por outro lado, seria inaceitável que o Estado português fosse alvo de pesadas sanções decorrentes do incumprimento do Direito da União Europeia por parte dos órgãos municipais, sem dispor de um mecanismo eficaz que o pudesse eximir dessa mesma responsabilidade. É a própria Constituição que, neste caso particular, por força do n.º6 do artigo 7.º e do n.º4 do artigo 8.º, postula a existência de mecanismos susceptíveis de desonerar o Estado do incumprimento do Direito da União Europeia. Muito embora a previsão desta forma de tutela deva ter a sua consagração numa alteração à lei da tutela das autarquias locais (Lei n.º27/96, de 1 de Agosto), não deveria a LBA deixar, com carácter omnicompreensivo, de conter uma directriz dirigida às funções secundárias do Estado (vinculando todas as entidades, públicas e privadas, que a exercem), em que ficasse exposto o dever que sobre elas impende de garantir a correcta execução do Direito da União Europeia na ordem jurídica interna, interpretando-o e aplicando-o com o sentido que lhe confira maior efectividade. Consequentemente, esta directriz dirigir-se-ia não só à função

⁸⁹ Como entende D. FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 3.ª edição, Almedina, Coimbra, 2006, p. 888.

⁹⁰ Neste sentido, cfr. ANDRÉ FOLQUE, *A Tutela Administrativa nas Relações entre o Estado e os Municípios (condicionalismos constitucionais)*, Coimbra Editora, Coimbra, 2004, p. 378 e segs.

administrativa mas também à função jurisdicional, isto é “aquela a quem cumpre a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, reprimir a violação da legalidade democrática e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados”(artigo 202.º, n.º2 da CRP)⁹¹, tendo, neste domínio, os tribunais um papel relevantíssimo como órgãos comuns do contencioso da União Europeia por força do mecanismo das questões prejudiciais (artigo 267.º do TFUE). Assim sendo, esta execução e aplicação efectiva do Direito da União Europeia deve compreender uma obrigação das funções administrativa e jurisdicional, no âmbito das respectivas competências, na utilização de mecanismos criados na ordem jurídica da União, como o efeito directo, a interpretação conforme ou a responsabilidade dos Estados-Membros por violação do Direito da União Europeia, com o sentido que lhes tem sido dado pela jurisprudência do TJUE. Esta disposição funcionaria, assim, como a concretização, a nível infraconstitucional, do n.º4 do artigo 8.º da CRP, que tem por fim certificar e acolher todos os mecanismos criados na ordem jurídica da União Europeia, incluindo os de fonte jurisprudencial, destinados a garantir a realização dos fins da integração europeia⁹².

[Voltar ao início do texto](#)

⁹¹ Sobre a função jurisdicional, cfr. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Curso...cit*, Tomo I, p. 36-37; JORGE MIRANDA, *Manual...cit*, Tomo V, p. 24 e segs.

⁹² Sobre a interpretação que fazemos do n.º4 do artigo 8.º da CRP, cfr. FRANCISCO PAES MARQUES, “O Direito da União Europeia...cit.”, p. 221 e segs.

[Voltar ao índice](#)

A Lei de bases do ambiente como lei de valor reforçado ¹**Tiago Duarte²**

Num colóquio subordinado ao tema da “revisão da lei de bases do ambiente”, parece oportuno reflectir-se um pouco sobre a natureza jurídica deste tipo de leis, que, com cinco letrinhas apenas, têm sido responsáveis por enormes polémicas doutrinárias.

Ora, como todos sabemos, não há como uma boa polémica doutrinária para animar um colóquio, arregimentando apoiantes, provocando opositores e, acima de tudo, fazendo elevar a Ciência do Direito.

Acontece que, neste caso particular, – não sei se por coincidência ou por má sorte – o tema que me foi distribuído é porventura o único, no que respeita às leis de bases, em que a doutrina está de acordo: as leis de bases são leis de valor reforçado.

Mas – e há sempre um mas salvador – se assim é, se as leis de bases são leis de valor reforçado, porque é que a Constituição, que se refere expressamente às leis de bases e se refere expressamente às leis de valor reforçado (fazendo-o no mesmo art. 112.º) não qualifica expressamente as leis de base como leis de valor reforçado?

A verdade é que o conceito de leis de bases e a respectiva subordinação dos Decretos-leis de desenvolvimento das leis de base às respectivas bases é anterior à conceptualização das leis de valor reforçado.

¹ O texto ora publicado mantém a estrutura e o estilo resultantes da sua apresentação oral.

² Professor de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa

Quer isto dizer que, quando no seguimento da revisão constitucional de 1989 se fez, pela primeira vez, referência às leis reforçadas (a propósito da novas leis orgânicas) e quando na revisão constitucional de 1997 se alargou o respectivo conceito também às leis paramétricas, cujo conteúdo condiciona o conteúdo das leis parametrizadas, tinha sido de extrema utilidade algum trabalho de organização e de estruturação conceptual, algo a que, como sabemos, o legislador da revisão constitucional costuma ser muito pouco sensível.

Não obstante as deficiências de legística constitucional, o certo é que, se são leis de valor reforçado as leis que são um *pressuposto normativo necessário de outras leis* (tal como referido no art. 112.º da Constituição), e se a existência de uma lei de bases é um pressuposto normativo necessário para que possa haver um Decreto-Lei de desenvolvimento dessas mesmas bases, então é porque as leis de base são leis de valor reforçado.

Mas afinal o que significa e para que serve ser-se uma "lei de valor reforçado"?

O reconhecimento de que todas as leis são iguais, mas que há umas mais iguais do que outras tem na sua base o pressuposto de que há leis (actos da função legislativa) que se contrariarem outras leis anteriores (actos também da função legislativa) não logram revogar e substituir essas mesmas leis, de acordo com o princípio da sucessão das leis no tempo.

Significa isto, dito por outras palavras, que as leis de valor reforçado beneficiam de uma capacidade de resistência à revogação por outras leis, antes logrando ilegalizar as leis posteriores que com estas se incompatibilizem em termos de conteúdo.

Acontece que, apesar disso, as leis de valor reforçado também não são imutáveis, podendo ser alteradas por outras leis reforçadas, pelo que é necessário distinguir quem as pode alterar e quem as tem de respeitar.

Ora, essa distinção deveria ser obtida, segundo se crê, de duas maneiras (nem sempre asseguradas pela Constituição). Em primeiro lugar essa distinção poderia ser obtida através separação entre os órgãos com competência para fazer uma e

outra coisa, explicitando, por exemplo, que o Parlamento pode aprovar e alterar determinada lei reforçada e o Governo não, apenas podendo aprovar Decretos-leis que respeitem essa mesma lei reforçada (é aquilo que acontece, em nosso entendimento, com as leis de bases constantes da reserva absoluta ou relativa da Assembleia da República, em que o Governo – a menos que seja autorizado para o efeito quanto as leis de bases constantes da reserva relativa – apenas pode desenvolver as leis de bases através do recurso à alínea c) do art. 198.º da Constituição). Em segundo lugar, poderia também obter-se essa distinção impondo-se constitucionalmente que a lei reforçada seja aprovada por uma maioria qualificada, desta forma dificultando a sua alteração pelo próprio Parlamento e fomentando o seu respeito por actos legislativos posteriores, mesmo quando emanados pelo órgão que aprovou a referida lei reforçada.

Infelizmente, e como se referiu, esta protecção da lei reforçada nem sempre ocorre na nossa Constituição, sendo disso exemplo o facto de a lei de enquadramento orçamental (que é uma lei reforçada de cariz paramétrico face à lei do orçamento) ser aprovada pelo Parlamento, através de maioria simples, tal como ocorre com a própria lei do orçamento, desta forma permitindo que o órgão que aprova a lei parametrizada possa, sem nenhuma dificuldade, alterar também a lei paramétrica com a qual se deveria conformar.

Aqui chegados, começa a ser tempo fazer algumas clarificações. E a primeira prende-se com o facto de o conceito de lei de valor reforçado ser um conceito material. Na verdade, não são as leis que são reforçadas mas apenas as matérias que a Constituição identifica como tendo valor reforçado.

Assim, se a lei de bases do ambiente é uma lei de valor reforçado é precisamente porque contém as bases do ambiente, que estão previstas na alínea g) do art. 165.º da Constituição.

Quer isto dizer que, enquanto a lei de bases do ambiente contiver as “bases do sistema de protecção da natureza e do equilíbrio ecológico”, terá de ser respeitada pelos Decretos-leis que a venham desenvolver, mas se contiver também outras normas, sobre outras matérias, tratando, por exemplo, de cortes nos salários da

função pública, já não se poderão considerar essas normas como tendo valor reforçado, não obstante estarem incluídas numa "lei de valor reforçado".

Do mesmo modo, se essa mesma Lei – embora contendo-se dentro da matéria do ambiente – contiver normas que não sejam "bases", antes densificando a matéria bem para além do enquadramento normativo que caracteriza as bases legais, poderão também essas normas ser objecto de alteração pelos Decretos-Leis de desenvolvimento, que – repita-se – apenas estão vinculados a respeitar as bases do ambiente e não bases sobre outras matérias ou outras normas sobre ambiente mas que não sejam bases.

Diga-se, a este propósito, que esta boa ordenação das coisas tem subjacente – para além de tudo o mais – o facto de, nos termos do n.º 2 do art. 110.º da Constituição, se prever que *a competência dos órgãos de soberania é definida na Constituição*, o que quer dizer que não pode ser o legislador a decidir o que é ou não matéria de lei reforçada, ou o que é que os decretos-leis do Governo têm ou não de respeitar.

Somos assim de opinião de que, apesar de a Constituição não proibir aquilo a vulgarmente se chamam de "cavaleiros de lei reforçada", ou seja matérias que não são reforçadas mas que são aprovadas juntamente com matérias reforçadas (o n.º 5 do art. 165.º da Constituição é disso exemplo), o certo é que esses cavaleiros de lei reforçada não passam a beneficiar (apenas pelo facto de estarem contidos na mesma lei) do regime aplicável às leis reforçadas, pois esse regime apenas existe para as matérias que a Constituição determinou que fossem reforçadas e não para quaisquer outras matérias que o legislador escolha.

Dando mais um passo em frente, importa também saber quem é que pode aprovar a legislação de desenvolvimento da lei de bases do ambiente, ou, de modo mais geral, quem é que pode desenvolver as leis de bases, em matérias em que as bases são objecto de reserva (absoluta ou relativa) do Parlamento?

A doutrina divide-se, claro está, mas creio que se encontram na Constituição indícios mais do que suficientes para considerar que esse desenvolvimento está

reservado ao Governo (através de Decreto-Lei), não devendo ser considerado domínio concorrencial entre Parlamento e Governo.

Na impossibilidade de grandes aprofundamentos, deixo apenas três sinais que se retiram da Constituição: **(i)** o primeiro, quando esta refere que cabe à Assembleia da República fazer leis sobre todas as matérias, *salvo as reservadas pela Constituição ao Governo* (a utilização do plural parece indicar claramente que a Constituição considera que há mais matérias reservadas ao Governo para lá da matéria relativa à organização e funcionamento deste e que se encontra prevista no n.º 2 do art. 198.º da Constituição). **(ii)** Em segundo lugar, o facto de a alínea c) do art. 198.º atribuir ao Governo a competência para aprovar Decretos-leis de desenvolvimento de leis de bases, o que indicia que tal norma deva ter um conteúdo útil, sendo que, a aceitar-se que o desenvolvimento das leis de bases podia ser efectuado concorrencialmente pelo Parlamento e pelo Governo, então bastaria a existência da alínea a) do art. 198.º da Constituição. **(iii)** Em terceiro lugar, parece que só assim se evita que o mesmo órgão (Parlamento) possa, pela mesma maioria parlamentar, ter a liberdade de respeitar ou de alterar a lei de bases, consoante lhe apeteça, desta forma se destruindo o conceito de lei de valor reforçado.

Diga-se que esta solução, que procura dividir as matérias entre Parlamento e Governo no que respeita às opções político-legislativas primárias e ao seu posterior desenvolvimento aprofundado me parece ser de resto de aplaudir, por permitir guardar para o Parlamento o debate em torno das opções políticas e ideológicas, entregando depois ao Governo o desenvolvimento (de natureza mais técnico-jurídica) dessas mesmas bases.

Neste contexto, lamenta-se mesmo que as matérias em que se considere oportuna esta divisão de trabalhos entre Parlamento e Governo não se encontrem todas na reserva absoluta de competência do Parlamento, desta forma impedindo que o Parlamento se demita dessas funções e autorize o Governo a aprovar as próprias bases que depois irá auto-desenvolver, perdendo-se assim a separação inter-orgânica que a divisão Parlamento/Governo provoca.

Diga-se, aliás, que se entende mesmo – indo ainda um pouco mais longe – que as leis de bases deveriam porventura ser todas aprovadas por maioria qualificada, procurando obter maiores consensos e não permitindo que a mesma maioria que suporta o Governo possa estar, de um lado a aprovar a lei de bases, e, do outro, (através do Governo) a desenvolver essa mesma lei de bases.

Vejamos agora, em duas notas breves, o relacionamento entre a lei de bases do ambiente e os decretos-leis de desenvolvimento das suas bases.

A primeira nota prende-se com o facto de o desenvolvimento das leis de bases ter de ser obrigatoriamente efectuado por acto legislativo (do Governo) e não por acto regulamentar.

A segunda nota prende-se com o facto de o desenvolvimento das leis de bases poder ser efectuado pelas Assembleias Legislativas Regionais, nos termos da alínea c) do art. 227.º da Constituição.

Admite-se mesmo que o Parlamento autorize as Assembleias Legislativas Regionais a aprovarem – por Decreto Legislativo Regional, nos termos da alínea b) do n.º 1 do art. 227.º – as bases do ambiente aplicáveis à respectiva região autónoma. Neste caso, podem assim coexistir no ordenamento jurídico nacional três leis de bases do ambiente (uma aplicável no continente, uma aplicável nos Açores e outra aplicável na Madeira).

Esta solução parece ser criticável por introduzir dispersão e divergência onde se esperava unidade e convergência. Para além do mais acaba por permitir que sejam as Assembleias Legislativas Regionais a aprovar (ainda que no seguimento de autorização legislativa) e a desenvolver as respectivas bases gerais.

Antes de terminar, e antecipando a futura substituição da actual lei de bases do ambiente por outra lei de bases, importa saber o que é que acontece aos Decretos-leis de desenvolvimento da actual lei de bases, quando esta vier a ser revogada.

Crê-se que a resposta dependerá de saber se a revogação da lei de bases terá natureza substitutiva, aprovando-se nova lei de bases ao mesmo tempo que se revoga a actual, ou se essa tarefa é feita a dois tempos, revogando-se primeiro a lei de bases e só mais tarde se aprovando a nova lei de bases.

Pela nossa parte, crê-se que se a lei de bases for revogada sem ser substituída por outra, dá-se a caducidade da legislação aprovada pelo Governo, por ter desaparecido o pressuposto normativo necessário à criação e à manutenção dessa mesma legislação de desenvolvimento.

Diferentemente, no caso de haver uma substituição da leis de bases, entende-se que os Decretos-leis desenvolvimento da lei de bases revogada se poderão manter como desenvolvimento da nova lei de bases, desde que não a contrariem de um ponto de vista material, pois, caso contrário, serão supervenientemente ilegais, por estarem em contradição com o novo padrão normativo a que devem respeito.

Finalmente, quanto ao desvalor jurídico dos Decretos-leis de desenvolvimento que violem a lei de bases, crê-se que tal situação gerará ilegalidade (por violação de lei de valor reforçado) havendo, ainda assim, a meu ver, também inconstitucionalidade indirecta, por violação do próprio art. 112.º da Constituição. Diga-se, no entanto, que a questão só parece ser relevante no que respeita à eventual fiscalização preventiva, que apenas se encontra prevista para apreciação de inconstitucionalidades e não de ilegalidades.

Começa a ser altura de terminar, pedindo desculpa por ter falado menos de ambiente e mais de Constituição. A verdade é que se o relacionamento entre leis de bases e Decretos-leis de desenvolvimento já é suficientemente complexo no domínio constitucional, as hipóteses de conflito adensam-se quando se passa para o domínio prático.

Neste contexto, e numa análise panorâmica da lei de bases do ambiente, poder-se-á perguntar se as normas sobre “anúncios luminosos” (n.º 3 do art. 9.º) se integram ainda dentro das fronteiras definidas pela Constituição, quando se refere às “bases do sistema de protecção da natureza e do equilíbrio ecológico”, tendo ou não de ser respeitadas pelo Governo.

Do mesmo modo, poder-se-á igualmente perguntar se normas como as relativas ao licenciamento (art. 33.º) ou à criação do Instituto Nacional do Ambiente (art. 39.º) são verdadeiras bases, que tenham de ser desenvolvidas legislativamente pelo Governo ou se são normas completamente densificadas, apenas aguardando eventual regulamentação administrativa.

Deixo então as perguntas mais do que as respostas. Pela minha parte, e não querendo perturbar o equilíbrio ambiental do colóquio, resta-me agradecer o convite e despedir-me. Podia aproveitar a oportunidade para citar a famosa música dos GNR, dizendo que também eu “adoro o campo, as árvores e as flores” mas creio ser mais erudito e oportuno lembrar Alberto Caeiro quando, cheio de perspicácia, dizia:

*Todas as opiniões que há sobre a natureza
Nunca fizeram crescer uma erva ou nascer uma flor.*

02.02.2011

[Voltar ao início do texto](#)

[Voltar ao índice](#)

A Lei de Bases do Ambiente e as outras Leis de Bases**João Martins Claro**

1. Gostaria de agradecer ao Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito o honroso convite para participar no colóquio sobre a Revisão da Lei de Bases do Ambiente.

Quero cumprimentar em particular a Professora Carla Amado Gomes e o Dr. Tiago Antunes pela organização e pela escolha dos temas.

A Lei de Bases do Ambiente representou um momento de grande inovação na afirmação de valores ambientais e na ambição da fixação de objectivos a concretizar através de numerosas medidas relacionadas com as “componentes ambientais naturais”, bem como com as “componentes ambientais humanas”.

Desde 1987 surgiram outras leis de bases que apresentam sobreposições em relação ao extenso conjunto de matérias tratadas na Lei de Bases do Ambiente e que partilham alguns dos seus princípios específicos.

A principal preocupação destas breves reflexões centra-se no diálogo entre leis de bases a propósito da conflitualidade que as referidas sobreposições podem determinar.

O tema da minha intervenção – A Lei de Bases do Ambiente e outras Leis de Bases – implica a escolha de um critério de identificação das leis de bases relevantes em função da sua conexão com o ambiente.

E esta conexão, no âmbito de um colóquio que tem como tema a revisão da Lei de Bases do Ambiente, determina que a escolha se efectue em razão da influência que aquelas possam ter sobre essa revisão.

Atendendo a que a nossa Constituição concede ao ambiente um objecto muitíssimo amplo surge, de imediato, a sensação de que a futura Lei de Bases do Ambiente poderia conter as directrizes que condicionariam as outras Leis de Bases. Dito de outra forma, a Lei de Bases do Ambiente constituiria um repositório de princípios e normas de primeira categoria em relação a outras leis de bases que ficariam na sombra protectora do “chapéu” da Lei de Bases do Ambiente.

Tentaremos demonstrar que a futura Lei de Bases do Ambiente não poderá constituir a matriz de outros valores comunitários que a Constituição circunscreve e em relação aos quais aponta a necessidade da feitura de leis de valor reforçado.

2. Entendemos não ser defensável a subordinação à Lei de Bases do Ambiente dos conjuntos normativos constituídos pelos decretos-lei de desenvolvimento de bases gerais de regimes jurídicos sobre, nomeadamente, o património cultural ou o ordenamento do território, de acordo com o artigo 112.º da Constituição.

A preocupação de precisar o conteúdo da revisão legislativa em curso assenta, seguramente, na indeterminação e amplitude das incumbências do Estado segundo o artigo 66.º da Constituição.

A riqueza das vinculações do desenho constitucional do ambiente contamina, assim, o objecto de outras leis de bases igualmente previstas na Constituição.

Vejamos, então, quais são essas vinculações segundo o enunciado das tarefas fundamentais do Estado. Prevê o artigo 9.º, como princípio fundamental da República, a necessidade de “Proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correcto ordenamento do território.”

A identificação do património cultural, do ambiente e do ordenamento do território projectam-se autonomamente na reserva relativa de competência legislativa do Parlamento.

De facto, na alínea g) do artigo 165.º referem-se “as bases do sistema de protecção da natureza, do equilíbrio ecológico e do património cultural”. Por seu turno, a alínea z) trata “das bases do ordenamento do território e do urbanismo”.

As normas de competência legislativa correspondem, por sua vez, a normas de fundo respeitantes à habitação e urbanismo (artigo 65.º), ambiente e qualidade de vida (artigo 66.º) e à fruição e criação cultural (artigo 78.º).

Estas normas constitucionais foram densificadas pela Lei de Bases do Ambiente (Lei n.º 11/87, de 7 de Abril) pela Lei de Bases de Política do Ordenamento do Território (Lei n.º 48/98, de 8 de Agosto)) e pela Lei de Bases de Política e do Regime de Protecção e Valorização do Património Cultural (Lei n.º 107/2001, de 8 de Setembro).

3. A actual Lei de Bases do Ambiente consagra a definição de “componentes ambientais naturais” e “componentes ambientais humanos”. Assim, o diploma projecta-se no estabelecimento de bases gerais sobre a paisagem, o património natural e construído, bem como no ordenamento do território.

E, se analisarmos, por exemplo, o artigo 20.º sobre o património natural e construído, surpreendemos matérias que foram posteriormente tratadas pela Lei de Bases do Património Cultural ou pela Lei de Bases da Política e Ordenamento do Território.

De facto, prevê-se que “legislação especial” definirá as políticas relativas a centros históricos de áreas urbanas e rurais, de paisagens primitivas e naturais notáveis e de edifícios e conjuntos monumentais. Acrescenta-se, ainda, a inventariação e classificação do património histórico, natural e construído. Por último, estabelece que “a orgânica e modo de funcionamento dos organismos, existentes e a criar”, também serão objecto de legislação específica para garantir a cooperação com as autarquias locais, bem como com as associações locais de defesa do ambiente e do património.

Dir-se-á que, em virtude da falta de exequibilidade deste tipo de normas, não se prejudica a força normativa das outras leis de bases envolvidas – património cultural ou ordenamento do território.

Se em relação às directrizes da Lei de Bases do Ambiente poderíamos conceder e admitir a derrogação, já no que respeita aos decretos-lei de desenvolvimento surpreendem-se zonas de sobreposição e o recurso a conceitos diversos para regular o mesmo objecto, tudo com manifestos inconvenientes em relação à clareza do quadro jurídico.

Por outro lado, e atendendo à vinculação da criação de serviços e ao modo de funcionamento dos organismos, existentes ou a criar, responsáveis pela execução da "componente ambiental humana", especificamente o património natural e construído, verificamos a concorrência de atribuições e competências que, em última análise, decorrem da referida sobreposição de conceitos.

Mas o enquadramento directivo da actual Lei de Bases do Ambiente, para além do património cultural e do ordenamento do território, estende-se também à defesa do consumidor, à educação, à segurança social ou à saúde.

4. Ninguém duvida que a complexidade e interligação dos direitos e deveres económicos, sociais e culturais demandam a articulação de políticas públicas, onde a ponderação e harmonização de objectivos diversificados parece essencial.

Mas a questão que se coloca é a de saber se a harmonização de objectivos deve passar pela continuidade da ambição da Lei de Bases do Ambiente em estatuir as bases das políticas públicas em relação ao desenvolvimento de outros direitos e deveres fundamentais. E estes direitos e deveres têm, como vimos, consequências na competência da Assembleia da República, onde a Lei Fundamental individualiza as matérias e a forma de lei para as regular.

Importa notar, a este título, que tanto a Lei de Bases do Património Cultural, como a Lei de Bases da Política e Ordenamento do Território de 2001 e de 1998 apelam à necessária compatibilização com as políticas ambientais, mas não

podem ser consideradas como uma espécie de desenvolvimento ou concretização da Lei de Bases do Ambiente de 1987. Contêm, outrossim, um conjunto de princípios próprios e que não são coincidentes com os conceitos e definições do artigo 5.º da Lei de Bases do Ambiente.

Quer isto dizer que a Assembleia da República aprovou leis de bases que se inspiram em bens jurídicos a proteger – património cultural, ordenamento do território e urbanismo – diferentes daqueles que, inovadoramente, presidiram à elaboração da Lei de Bases do Ambiente, em 1987.

Neste contexto, pode afirmar-se que se assistiu a uma erosão da força directiva da Lei de Bases do Ambiente no que respeita aos “componentes ambientais humanos”, nomeadamente, em relação ao património natural e construído, em favor de outras leis de bases.

5. Este movimento de afirmação da parametricidade daqueles actos normativos em função do objecto e da competência legislativa da Assembleia da República, não foi seguido pelo legislador constitucional.

Ao contrário, “o direito do ambiente” e o “direito ao ambiente” padecem no texto constitucional de uma patente “obesidade”, nas palavras certas da Professora Carla Amado Gomes, acentuada nas revisões constitucionais de 1982 e 1977.

As modificações da Constituição sublinharam uma noção amplíssima do direito ao ambiente no quadro do desenvolvimento sustentável. O enriquecimento do artigo 66.º da Constituição espelha uma preocupação meritória na coordenação de políticas públicas, mas dificulta a efectividade do preceito por assimilar bens jurídicos distintos.

Vejamos, a alínea b) do n.º 2 do artigo 66.º dispõe que para assegurar o direito ao ambiente incumbe ao Estado: “Ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correcta localização das actividades, um equilibrado desenvolvimento sócio-económico e a valorização da paisagem”.

Por seu turno, a alínea c) refere a classificação da paisagem e sítios de modo a garantir a conservação da natureza e a preservação de valores culturais de interesse histórico e artístico.

Acresce que, a alínea e), a propósito da qualidade ambiental das povoações e da vida urbana, elege a protecção das zonas históricas e da arquitectura como especial incumbência do Estado.

De qualquer forma, importa sublinhar que o ponto relevante da norma constitucional se situa na necessária transversalidade dos problemas ambientais que a alínea f) retrata, de modo exemplar, quando refere a promoção e integração dos objectivos ambientais nas várias políticas de âmbito sectorial.

A interdisciplinaridade das actividades referidas, a coordenação administrativa, por meio de organismos próprios, na expressão da Constituição, deve ser sublinhada na perspectiva da harmonização de objectivos.

Ora, se está assegurada pela força expansiva do artigo 66.º a vinculação e a irradiação dos objectivos ambientais em relação às demais políticas públicas, designadamente, do ordenamento do território e do património cultural, não tem muito sentido secundarizar a nível constitucional as respectivas leis de bases através da proclamação de valores, que sendo ambientais, se inserem primariamente em tarefas fundamentais do Estado, autonomizadas no artigo 9.º da Constituição e, coerentemente, objecto de leis de bases específicas.

6. Neste contexto, e no âmbito da revisão da Lei de Bases do Ambiente, importa optar, em termos de política legislativa, por uma visão alargada de ambiente que tudo inclui, mas comporta o risco de criar graves antinomias jurídicas ou, pelo contrário, circunscrever o objecto da futura lei às chamadas componentes ambientais naturais.

Da exposição anterior decorre a nossa pré-compreensão por uma lei de bases do ambiente depurada da regulação do património construído ou do ordenamento do território como instrumentos da política do ambiente.

Isto, na medida em que se poderia criar uma amálgama na protecção de bens jurídicos distintos em que a necessária complementaridade não justifica, antes desaconselha, um regime jurídico unitário.

Note-se, a este título, que mesmo na visão italiana de um Código dos Bens Culturais e da Paisagem, inspirada na Comissão Franceschini e suportada no trabalho doutrinário de Gianinni, se assegura a autonomia dos instrumentos de protecção e o respectivo objecto normativo é muito mais restrito, não incluindo as referidas "componentes ambientais naturais", previstas no artigo 6.º da nossa Lei de Bases do Ambiente (ar, luz, água, solo, fauna e flora).

Considerando o percurso do texto constitucional, tendencialmente integrativo do património cultural, do ordenamento do território e do ambiente, e o movimento inverso das leis de bases que paulatinamente demarcaram espaços de autonomia normativa, qual deve ser o caminho a seguir na revisão da lei de bases do ambiente?

A resposta, em meu entender, é simples e decorre do título desta comunicação.

A Lei de Bases do Ambiente convive e harmoniza-se com as outras leis de bases, mas não pode constituir-se como um parâmetro, ainda que informal, da sua oportunidade e conveniência.

7. A singularidade das leis de bases referidas e a diminuição do perímetro normativo da actual Lei de Bases do Ambiente impõe-se, ainda, em função das consequências que surgiriam se se mantivesse, por exemplo, o desiderato de incluir as bases sobre a protecção das zonas históricas, a classificações de monumentos ou a qualidade arquitectónica, bem como o inventário de bens culturais.

Corria-se o risco de incompatibilidade com a Lei de Bases do Património Cultural e da Lei de Bases do Ordenamento do Território. É importante não esquecer que se a nova Lei de Bases do Ambiente mantiver o conteúdo da actual e pretender absorver todas as indicações do artigo 66.º da Constituição, ou derroga as leis de bases mencionadas, ou repete desnecessariamente os respectivos princípios.

Admitindo que a antinomia de princípios não seria evidente ao nível das disposições paramétricas das leis de valor reforçado, a contradição surgiria, seguramente, no domínio dos respectivos decretos-lei de desenvolvimento, podendo gerar a revogação expressa ou tácita.

Um exemplo desta situação pode configurar-se a propósito da classificação de sítios de interesse histórico se a nova lei mantiver uma previsão semelhante à dos artigos 20.º e 29.º da lei actual. O mesmo se diga da recuperação de centros históricos na perspectiva do recente regime da reabilitação urbana ou dos planos de pormenor de salvaguarda, previstos no Decreto-lei n.º 307/2009 e no Decreto-lei n.º 309/2009, de 23 de Outubro, e que são diplomas de desenvolvimento de outras leis de bases.

8. Noutra perspectiva, a legislação de desenvolvimento da Lei de Bases do Ambiente tende a colmatar a incompletude da regulação de outras leis de bases.

Refiro-me, por exemplo, à avaliação do impacto ambiental que se estende à análise das consequências no domínio arqueológico de projectos e onde se levantam complexas questões de harmonização de interesses públicos contrapostos. Estou a pensar, nomeadamente, em aproveitamentos hídricos ou na construção de vias de comunicação.

Ainda no âmbito da tutela ambiental de bens culturais, para utilizar a expressão de Alessandro Crosetti, um bom exemplo encontra-se na investigação da União Europeia, publicada em 2009 com o título "Preservar o Nosso Património Cultural, Melhorar o Nosso Ambiente". Aí se analisam as consequências da poluição sobre os imóveis de interesse cultural nos últimos vinte anos e perspectivam-se os remédios ambientais para proteger a memória e identidade colectivas.

9. Insisto na conexão incidível entre as incumbências do Estado e as vinculações para a optimização das componentes naturais e humanas do ambiente.

Importa, no entanto, delimitar as fronteiras entre as políticas públicas sectoriais como forma de assegurar a complementaridade das directivas constitucionais sobre o ambiente, o património cultural e o ordenamento do território.

O desenvolvimento legislativo dos bens jurídicos mencionados radica em leis de bases específicas que devem assegurar a ponderação e harmonização de direitos e deveres, atendendo à ineliminável transversalidade e expansão das preocupações ambientais, mas sem esquecer a respectiva individualidade.

Acredito que a revisão da Lei de Bases do Ambiente em curso propiciará um texto menos simbólico e proclamatório que conduzirá a uma maior efectividade das normas ambientais, coerentemente articuladas com a defesa do património cultural e do ordenamento sustentável do território.

Muito obrigado pela vossa atenção.

[Voltar ao início do texto](#)

[Voltar ao índice](#)

“A Revisão da Lei de Bases do Ambiente”**Mário de Melo Rocha**

As minhas primeiras palavras são para agradecer ao Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito de Lisboa, na pessoa da Professora Carla Amado Gomes, o amável convite que me formulou para participar, como orador, nos trabalhos deste Colóquio. Faço-o com muito gosto.

Gostaria também de cumprimentar os meus Colegas desta Mesa-redonda e todo o auditório.

O plano da minha exposição será o seguinte.

Debruçar-me-ei, em primeiro lugar, sobre alguns dos principais enfoques que o futuro normativo deve acolher ou potenciar, seja no plano dos instrumentos de tutela ambiental, seja no plano do que chamo as novas envolvências ambientais, seja, enfim, num conjunto de prioridades que devem ser acolhidas.

Concentrarei, em segundo lugar, a atenção na formulação de uma pergunta – que poderia ser feita a montante mas que quero colocar a jusante da primeira matéria – e na minha perspectiva em sede da respectiva resposta e que se prende como vejo e como se formata o papel do Estado no que concerne à regulação das matérias ambientais.

Responderei, em terceiro lugar, à pergunta que lidera este painel e que vem a ser a de saber se, no futuro, teremos uma “Lei de Bases do Ambiente ou um Código Ambiental”?

A cronologia relevante das matérias ambientais, a uma escala exterior à dos Estados, nos planos internacional e principalmente europeu, diz-nos que ocorreram já três fases, a que tenho chamado “idades”:

uma primeira fase, que vai de 1972 a 1987, a que chamo a “idade da inocência”, caracterizada por uma regulação de cariz repressivo e quantitativo, para a qual o Direito do Ambiente pediu de empréstimo instrumentos alheios, próprios do Direito Administrativo e do Direito Penal;

uma segunda fase, que vai de 1987 a 2004, a que chamo a “idade da adolescência”, iniciada logo após o Relatório Brundtland e caracterizada pela

abertura de novos caminhos que o Direito do Ambiente começou a percorrer ao encontro de instrumentos não-confrontacionais de resolução de litígios (como as eco-auditorias, os acordos voluntários ou a mediação ambiental) com que procurou seduzir sobretudo as empresas;

e uma terceira fase, que vem desde 2004, a que chamo a “idade adulta”, iniciada com a publicação da directiva sobre responsabilidade ambiental e que marca a existência, bem no âmbito do Direito do Ambiente, de instrumentos repressivos, mas agora próprios, das matérias ambientais; (cf. o nosso trabalho “Direito do Ambiente: da “idade da inocência” à “idade adulta” “/ Separata da Revista de Direito do Ambiente e Ordenamento do Território, Almedina, nº 13 – 2006).

Se me refiro a esta cronologia é para acentuar que ela nos fornece quadros de referência importantes que nos dizem onde estamos situados e para onde podemos olhar no futuro nestes domínios. Mas também para acentuar que o percurso não foi linear nem escorreito.

Por seu turno, em Portugal, conseguimos ser pioneiros na consagração constitucional da protecção das matérias ambientais (na Constituição de 1976), tendo sido o primeiro país a fazê-lo, à escala europeia, e “ex-aequo” com o Peru, à escala mundial. Mas depois, passaram longos 11 anos até conseguirmos elaborar a Lei de Bases do Ambiente (1987) e, se virmos bem, cerca de mais 10 anos até fecharmos o acolhimento legal de todos os principais sectores ambientais, regulando-os normativamente, aliás, na maior parte dos casos na sequência de legislação europeia sobre a matéria.

Se o digo é para lembrar como tem sido lenta a regulação jus-ambiental no nosso país e que se não deve repetir a demora no futuro próximo.

Consideremos, então, o primeiro ponto do plano da exposição.

Quanto a ele, o futuro instrumento normativo, enquanto “chapéu” regulatório, deve potenciar a nossa atenção, desde logo, para os instrumentos de tutela. E, dentre eles, reflectir sobre os desenvolvimentos que podem ter os instrumentos não confrontacionais de tutela ambiental. Desde logo, potenciando o aperfeiçoamento técnico de eco-auditorias ou acordos voluntários. Mas também, diria mesmo primordialmente, estudando os modos de implementação da mediação ambiental (instrumento tão importante em países com edifícios jus-ambientais tão desenvolvidos como o Canadá) como meio de resolução de litígios. Sei, sabemos todos, das dificuldades de harmonização do mecanismo da mediação ambiental com determinados princípios, situados no direito europeu do ambiente, relativos à

publicitação dos procedimentos e ao acesso à informação por parte dos titulares de interesses difusos. Mas face à crescente morosidade dos tribunais, face à crescente complexidade das matérias ambientais e face à crescente conflitualidade que se sente e pressente decorrer destas questões, vale a pena tentar ultrapassar os escolhos técnicos que se colocam nesta sede. E, em momento posterior, proceder à monitorização do funcionamento do instituto, comparando experiências, em vista do seu aperfeiçoamento, como, de resto, tem sido feito entre vários países da Europa do leste e a Áustria e Alemanha, a título de exemplo.

No plano do que pode ser designado por novas envolvências ambientais e afins, o futuro normativo deve acolher normas incentivadoras nas quais se estribem melhorias técnicas em institutos existentes, seja no âmbito da Avaliação de Impacte Ambiental seja no que respeita à Avaliação Ambiental Estratégica. Neste quadro devem também ser reforçadas normas que se reportem às energias renováveis e ao seu binómio com as matérias ambientais. Do mesmo modo deve ser atribuída especial importância ao relatório da Comissão Europeia sobre a aplicação e eficácia da Directiva sobre Responsabilidade Ambiental (de Outubro de 2010), v.g., no que concerne à necessidade de se conferir especial importância ao domínio marinho existente foras das zonas que directa ou indirectamente já são reguladas por outros instrumentos normativos. Finalmente, devem ser olhados como válidos e adequadamente incorporados face à realidade portuguesa os contributos e ensinamentos do direito europeu do ambiente.

O futuro instrumento normativo deve, ainda, rejeitar os focos de “poluição normativa” que resultam de propostas repletas de medidas avulsas e pouco estruturadas, muito diferentes entre si no que à sua relevância respeita e que surgem não hierarquizadas. Defendo a existência de três áreas, correspondentes a outras tantas prioridades (como, de resto, resulta do que já ficou dito):

- a) a área dos instrumentos de tutela, com especial prioridade no desenvolvimento da mediação ambiental;
- b) a área de todas as matérias identificadas como prioritárias pelo direito europeu do ambiente, com especial atenção à matéria da responsabilidade ambiental;
- c) a área do mar, com especial enfoque na protecção do meio marinho no plano ambiental ainda não coberta por outros normativos;

Consideremos, agora, o segundo ponto do plano da exposição.

A questão, recordo-o, prende-se com a perspectiva que tenho do papel ou da função do Estado no que concerne à regulação das matérias ambientais. Longe dos tempos em que o Estado exercia uma regulação quantitativa e repressiva dos sectores e sub-sectores ambientais, em muitos casos com uma regulação pouco eficaz, noutros casos com regulação excessiva e em ambos desadequadas, a recente lei da responsabilidade ambiental (DL nº 147/2008) coloca o operador no centro do palco, atribuindo-lhe direitos mas também muitas obrigações. Ao Estado caberá proceder, sobretudo, à verificação do cumprimento pelo operador dos ditames legais. Trata-se de defender, como defendo, uma regulação, pelo Estado, que não seja asfixiante mas que incentive os operadores ao exercício dos seus direitos (por exemplo, o direito que têm de não esperarem tempos infintos pelo licenciamento de um projecto) e ao cumprimento das suas obrigações (por exemplo, a de procederem sem delongas à escolha da garantia financeira adequada prevista na lei da responsabilidade ambiental). Trata-se, assim, de um desenho regulatório que se aproxima mais de uma regulação mínima do que de uma regulação máxima. O que também é coerente com o papel que se deve atribuir e que já aqui defendi que se atribua ao instrumento da mediação ambiental. Reconheço, todavia, que existe nesta sede um problema de fundo dificilmente transponível: a prática, ainda usual, de a administração pública se comportar como uma administração-autoridade em lugar de a si mesma se ver como uma administração-serviço. Enquanto essa prática não for modificada, estaremos perante uma figura que não andarão longe da “quadratura do círculo” com todos os inconvenientes que ela traz e sem qualquer vantagem.

Consideremos, por fim, o terceiro ponto do plano da exposição consistindo ele em saber se, no futuro, teremos uma Lei de Bases do Ambiente (necessariamente revista) ou um Código Ambiental. Digo já que sou favorável a uma codificação mas, como veremos, prudente e solidamente construída.

Conheço os argumentos que por via de regra se aduzem contrariando a tendência de codificação. Dizem uns que um código pressupõe um plano sistemático longamente elaborado pela ciência jurídica, evidenciando as grandes orientações legislativas e, como dizia Batista Machado, “os grandes nexos construtivos e funcionais” – o que me parece uma argumentação datada, construída manifestamente muito antes do Direito do Ambiente ter nascido, que pressupõe um Direito estático e mais ou menos imutável e que, sobretudo, descola evidentemente

da realidade tal qual hoje a temos de frente dos olhos. Dizem outros que o Direito do Ambiente é uma disciplina nova e que uma codificação formalizaria e rigidificaria o direito sendo desadequada a uma disciplina tão dinâmica e em permanente crescendo e evolução – o que me parece uma argumentação que supõe que a actual realidade permanecerá “ad eternum” e que o Direito do Ambiente viverá para sempre no “laboratório normativo” que criou. Sabemos que não irá ser assim. Nunca foi assim com outras disciplinas jurídicas. Algum dia o Direito do Ambiente acalmará e esvaziará a ebulição em que tem vivido e a própria codificação contribuirá para isso. Uma estabilização do edificado em sede do Direito do Ambiente e a ideia de que se poderá por essa via diminuir a “poluição normativa”, são dois pressupostos fortes que me levam a crer como benéfica a codificação jus-ambiental.

É certo que as experiências de outros países europeus e não europeus aconselham cautelas redobradas. Ontem mesmo, tive notícias segundo as quais, no Brasil, o projecto de elaboração de um Código Ambiental Federal, depois de grande debate, não vingou, tendo sido arquivado e que o que avançou foi um outro projecto de elaboração da reforma de um Código Florestal. Mas precisamente por ser difícil, há que avançar neste caminho com solidez, dando pequenos passos e considerando que a finalidade da codificação, sendo em si mesma boa, deve ser levada a cabo devagar e bem.

Lisboa, 2 de Fevereiro de 2011

[Voltar ao início do texto](#)

[Voltar ao índice](#)

Reformar da Lei de Bases do Ambiente no Século XXI

Paulo Magalhães¹

1.1 Pensar o Ambiente no Direito do Séc. XXI

Pensar numa revisão da “Lei de bases do Ambiente” implica abordar o contexto histórico em que a actual lei foi elaborada e aprovada, o percurso que realizou entre o momento da aprovação até ao presente, qual o seu contributo na evolução da nossa sociedade neste quarto de século, em suma, perceber de que forma o desenho do futuro que realizou em 1987, contribuiu para aquilo que é já hoje a nossa realidade jurídico-ambiental, e aquela que ainda ambicionamos.

Não caberá nesta análise um levantamento pormenorizado dos sucessos ou insucessos de todas as suas prescrições, mas antes, entender o significado da inovação estrutural de que foi percussora, e partindo do que se conseguiu, apontar as prioridades que consideramos essenciais para uma reforma de Lei de Bases do Ambiente do Século XXI.

O Direito do Ambiente, não só devido à sua curta existência, mas também pela sua complexidade e pelo carácter difuso e indeterminado do seu objecto, é ainda um direito com problemas estruturais, não só na conjugação com o resto do ordenamento jurídico interno de cada país, mas também na articulação entre as dimensões locais e globais com que a questão ambiental nos confronta.

“O ambiente, como bem jurídico internacional, emancipou-se de todos os outros bens jurídicos, e especialmente da soberania espacial dos Estados. O Ambiente é o pronuncio do “Fim-do-Estado?” (Pureza 1998). Existe a consciência das implicações globais, mas não existe um sistema que assegure um suporte jurídico global, sem entrar em contradição com o conceito de soberania e a aniquilação do conceito de Estado. A inadequação do alcance espacio-temporal do Direito aos novos fenómenos globais, manifesta-se nesta “nebulosa jurídica” que vagueia entre o todo e o nada, entre os conceitos indeterminados e interesses *difusos* que circulam

¹ Coordenador de projectos da QUERCUS
Investigador Cesnova /FCSH-UNL

simultaneamente no interior de cada Estado e ao mesmo tempo são de toda a humanidade, passando pela *Biosfera Património Comum da Humanidade*, *Global Commons*, *Common Concern of Humankind*, *Património Comum Ecológico da Humanidade*... “O interesse e preocupação com a Humanidade oferece uma dificuldade de definição precisa dos seus contornos...” (Pureza 1998).

A base deste problema estrutural foi, em nossa opinião, claramente identificada pelo Prof. Dr. Colaço Antunes quando afirma: “O bem ambiente não se presta a uma fruição de troca e alienação, mas a uma função de fruição colectiva”². Esta tarefa de organizar a “fruição colectiva”, prévia à função sancionatória, tem sido omitida nas abordagens às relações jurídico-ambientais. Embora aparentemente, as disciplinas jurídicas ainda não tenham assumido a sua função organizativa das relações sócio-ambientais cruzadas que se realizam através dos bens comuns globais, não deixaram, no entanto, de percepcionar o problema central sobre o qual o Direito se depara: “é a dificuldade que há em conciliar um bem cuja fruição pertence aos membros de uma comunidade em geral com a estrutura de direito subjectivo, que pressupõe a existência de um substrato susceptível de apropriação individual”. Como nota Jorge Miranda, “não há em rigor, um direito a que se não verifiquem poluição ou erosão”³. Neste sentido, o direito de cada cidadão a um ambiente “ecologicamente equilibrado” não é uma posição jurídica subjectiva que se traduz na susceptibilidade de um aproveitamento individual de um determinado bem, mas sim na possibilidade de utilização desse bem, só que numa posição de concorrência com outros utilizadores que não podem ser igualmente excluídos da utilização desse mesmo bem, e que podem interferir na fruição deste bem por parte desse indivíduo.

“O ambiente é um bem de uma comunidade e a sua dimensão colectiva não pode ser perdida de vista. O direito subjectivo indicia uma posição egoística, longe da perspectiva solidarista que deve presidir à gestão dos bens ambientais. Por isso consideramos que a melhor doutrina é aquela que vê no direito ao ambiente um *direito-dever de utilização racional dos bens ambientais*. (...) O direito ao ambiente, constitui desta feita, um bom exemplo de um novo tipo de direitos fundamentais, verdadeiros “direitos de solidariedade”, “direitos poligonais” ou “direitos circulares” cujo o conteúdo é definido pelo interesse comum, (...)”⁴

²Citado por, AMADO GOMES, Carla, *Textos Dispersos de Direito do Ambiente*, Associação Académica da Faculdade Direito de Lisboa, Lisboa 2005, p 22.

³ Citado por, AMADO GOMES, Carla, *Textos Dispersos de Direito do Ambiente*, Associação Académica da Faculdade Direito de Lisboa, Lisboa 2005, p 22.

Uma das funções primárias do direito, deverá ser a de organizar a fruição colectiva de bens relativamente aos quais vários agentes possuem o direito de os usar, sem qualquer direito a poder excluir outros agentes.

Ora esta organização implica uma análise das relações cruzadas e não raras vezes opostas, que se exercem sobre estes bens de fruição colectiva. O direito do ambiente deverá, então, buscar o seu objecto de estudo na harmonização das relações humanas que se estabelecem, e na conformação entre os interesses individuais e colectivos que a mútua dependência destes bens obriga. A identificação das dinâmicas de usos com efeitos negativos e dos benefícios provocados nestes bens comuns, é uma tarefa base para perceber os conteúdos destas relações e para poder organizar esta fruição.

Não só nas áreas das ciências naturais como nas áreas das ciências económicas e gestão, o estudo das externalidades positivas e negativas que se realizam sobre bens de uso colectivo, em que cada agente pode aumentar ou diminuir o bem-estar dos restantes agentes que partilham o uso desses bens, e as condições em que é possível harmonizar os benefícios individuais com os benefícios comuns, evitando uso desordenado e competitivo (Tragédia dos Comuns), tem despertado grande interesse da comunidade científica. Nestas áreas do conhecimento, investiga-se sobre modelos que respondam a questões como: “Quais os contextos que favorecem um comportamento egoísta? Quais os contextos que favorecem outras formas de comportamento que incluem horizontes temporais alargados e/ou considerações sobre o bem-estar dos outros?” (Ostrom 2011), e que normalmente resultam soluções pragmáticas que evitam o proibicionismo, o qual não funciona devido às próprias características da natureza humana, e apontam para uma “gestão de incentivos”. Para uma abordagem eficaz, parece-nos fundamental proceder à análise da totalidade das relações, não apenas no sentido de proibir e responsabilizar os agentes que provocaram danos nestes bens, mas igualmente reconhecer os benefícios colectivos que individualmente cada agente pode provocar.

Partindo do pressuposto, com o qual concordamos, de que “a principal tarefa da gestão ambiental deixou de ser o combate ao desenvolvimento selvagem e passou a ser o fomento ao desenvolvimento sustentável”(Bonaparte 2005) parece-nos ser esta a mutação genética de base para qual o direito do Século XXI deverá de caminhar.

⁴ AMADO GOMES, Carla, As Operações materiais Administrativas e o Direito do Ambiente, Lisboa, 1999, pp.23,24.

Para construir uma economia “verde”, capaz de assegurar estes benefícios colectivos através da provisão dos serviços ecológicos vitais, o direito terá de saber desempenhar o seu papel organizador das relações jurídico-ambientais, as quais não se resumem a punir condutas que lesem a integridade da fauna, flora água e solo. O direito deverá aceitar a tarefa de abraçar a dupla dimensão das relações jurídico ambientais, nas dimensões das externalidades positivas e negativas, criando justiça nas relações, evitando os efeitos perversos, e incentivando a simultaneamente a redução dos impactos e promovendo a provisão de serviços ecológicos de interesse para toda a sociedade.

1.2 Serviços Ecológicos de Interesse Comum

Embora a ciência da biodiversidade e dos ecossistemas esteja em evolução e os serviços que presta à humanidade estejam apenas parcialmente identificados, poderemos definir serviços ecológicos “como os sistemas de suporte da vida na terra, ou numa outra perspectiva, como aqueles serviços, que directa ou indirectamente, são capazes de sustentar as condições de vida humana”(Sukhdev 2008). Os serviços ecológicos têm carácter de bem comum e dividem-se nas categorias de serviços de suporte (ciclo de nutrientes, ciclo hidrológico, produção primária, funções de habitat - refúgio e reprodução, etc), serviços de provisionamento (alimentos, recursos endógenos, produtos florestais e recursos vegetais), serviços de regulação (ciclos, depuração e prevenção) e serviços culturais (bem-estar humano e didácticos). Funcionam como o suporte da vida na Terra e são resultado de processos vivos e dinâmicas naturais que são mantidos e reabastecidos por ecossistemas. Ao beneficiarem os sistemas comuns, proporcionam benefícios a todos. Actualmente confrontamo-nos com uma rápida diminuição da disponibilidade de serviços ecológicos devido ao aumento da sua procura por parte das sociedades humanas. O objectivo da sustentabilidade implicará uma gestão permanente entre procura e oferta destes serviços.

1.3 Valor da Natureza

Se os serviços ecológicos são vitais para a manutenção das condições da vida humana, a partir do momento em que a sua escassez começa a pôr em perigo a sustentabilidade da nossa espécie, é então imperioso reinventar a nossa noção de “valor” (Sukhdev 2008) e não condenar estes “valores vitais” à inexistência de um valor no sistema de valoração económica. A questão que fica por resolver é a de

[Voltar ao índice](#)

sabermos se, pelo facto de serem difusos e de difícil quantificação, estes serviços estarão condenados, mesmo na escassez, a nada valerem no nosso sistema de valoração de serviços e bens, arrastando com esta impossibilidade a perpetuação de uma economia predadora de recursos naturais e inviabilizando a criação de um sistema de reposição e manutenção destes serviços vitais. Como não podemos gerir aquilo que não podemos contabilizar, temos de construir um sistema de indicadores que nos permita integrar e gerir estes serviços vitais, no nosso quadro de valores com representatividade económica. Então, o desafio será o de proceder a uma valoração económica comparável com os serviços ou bens produzidos pelo engenho humano.

“Nem tudo que é muito útil vale muito (água por exemplo), e nem tudo que vale muito é útil (um diamante, por exemplo)”. Esta frase, nas palavras de Pavan Sukhdev, constitui o principal desafio de aprendizagem que a sociedade dos nossos dias enfrenta. Sem alterarmos esta “natureza do valor”, não poderemos adaptar a organização das nossas sociedades ao funcionamento do sistema natural terrestre.

1.4. Valoração dos Serviços Ecológicos

Não contabilizar o valor dos serviços ecológicos nos nossos sistemas de contabilidade, implica obrigatoriamente a contabilização dos prejuízos resultantes da ausência destes serviços, ou noutros casos a contabilização dos custos associados à produção desses serviços pelo homem, quando isso é possível. Estes prejuízos ocorrem cada vez mais de forma exponencial, devido aos fenómenos extremos climáticos, desregulação hídrica, ausência de polinização, etc., e são sérios indicadores do “valor da natureza” e nos obrigam a questionar o nosso sistema da “natureza do valor”. Como afirma igualmente Pavan Sukhdev “só ao reconhecer estes outros “capitais” e tentarmos ampliá-los e protegê-los, abrimos caminho em direcção à sustentabilidade”. O próprio desenvolvimento das actividades humanas requer cada vez mais um adequado funcionamento dos ecossistemas, e paradoxalmente quanto mais se desenvolvem as tradicionais actividades humanas, mais se destroem os ecossistemas que regulam os sistemas naturais. A valoração de serviços ambientais pretende demonstrar que a destruição de ecossistemas vai custar-nos muito mais do que podemos suportar. Não é que tenhamos que pagar pelos serviços, nós já estamos a receber o seu valor sem o pagar, mas esse valor vital, terá no mínimo justificar o custo da sua manutenção.

Robert Costanza (*et al.*), a 15 de Maio de 1997, publicou na Revista *Nature*, um estudo preliminar sobre o valor dos serviços dos ecossistemas à escala global, e que de acordo com o ISI Web of Science está classificado como o 2º mais citado na área de Ecologia/Ambiente nos últimos 10 anos. Este estudo indica que os serviços ambientais fornecem uma significativa porção do total de contribuição para o bem-estar humano neste planeta, tendo estimado que o valor global destes serviços (1994 \$USD) entre 16-54 triliões de dólares, com um valor médio estimado de 33 triliões de dólares, o que significa que era maior que o produto global bruto (PGB) do mesmo ano, que foi de 18 triliões de dólares.

Dada a natureza das incertezas nesta estimativa, é quase certa a sua subestimação. No entanto, este estudo foi apontado como “excessivo” por uns, e por outros, como sendo uma “grave infra-valorização do infinito (Toman, 1998).”

A questão que nos parece ser mais relevante neste momento, não é a de saber se o estudo de Costanza (*et al.*, 1997) é realmente infra-valorado ou supra-valorado, mas sim, o quanto nos custa hoje e quanto nos vai custar no futuro o facto de não conseguirmos traduzir em unidades monetárias um valor imensurável, e se pelo facto de termos construído uma economia em que a “natureza do valor” não é coincidente com algumas das nossas principais necessidades, se esse erro depois de desvendado é susceptível de ser corrigido.

Este trabalho de Robert Costanza e da sua equipa, foi precursor de trabalhos mais recentes como o *Millennium Ecosystem Assessment* (MEA), lançado em 2001, pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, que teve como objectivo fornecer uma avaliação integrada das consequências das alterações nos ecossistemas para o bem-estar humano, bem como estabelecer a base científica para uma melhoria da gestão dos ecossistemas da Terra, de modo a garantir a sua conservação e uso sustentável, “*A Economia dos ecossistemas e da Biodiversidade*” (TEEB), cujo responsável foi Pavan Sukhdev, através da *United Nations Environment Programme's Green Economy Initiative*, ou ainda o conhecido “Relatório Stern” sobre as consequências económicas das alterações climáticas. Em 2005, o relatório *Millennium Ecosystem Assessment* refere que numa escala global 60% dos serviços ecológicos significativamente importantes para o bem-estar humano estão a ser degradados ou usados de uma forma insustentável. No relatório *Provision of Public Goods through Agriculture in the European Union* do *Institute for European Environmental Policy* de 2009, é referido que existem a nível europeu, evidências de subprovisão de bens comuns. Os estudos *Ecosystem accounting and the cost of*

biodiversity losses da European Environment Agency (EEA) ou, *Addis Ababa Principles for the Sustainable Use of Biodiversity, Princp.13*, (UNEP,2004), reforçam a ideia de que manutenção do capital dos ecossistemas (assegurando os custos de provisão), são fundamentais para a construção do desenvolvimento sustentável.

Durante o corrente ano foram apresentados os resultados de um estudo realizado no Reino Unido, que contou com a participação de cerca de 500 especialistas, onde se procedeu a uma avaliação dos benefícios económicos, sociais e para a saúde prestados pelos ecossistemas de todo o país (National Ecosystem Assessment, NEA), e chegou-se à conclusão que as florestas, rios, lagos, animais e plantas do Reino Unido dão todos os anos ao país benefícios estimados em 34 mil milhões de euros. As zonas húmidas nas regiões do interior trazem benefícios para a qualidade da água avaliados em 1,7 mil milhões de euros por ano, os insectos polinizadores valem 490 milhões de euros anuais para a agricultura britânica e os benefícios de viver perto de um espaço verde são estimados em 341 euros por pessoa por ano, devido à disponibilidade de apreciar a natureza e para fazer exercício.

"Enquanto no passado as pessoas pensavam que cuidar do Ambiente implicava custos financeiros adicionais, este estudo mostra que existem razões económicas reais para salvaguardar a natureza", defendem os autores do relatório, coordenado por Bob Watson e Steve Albon. Não o fazer poderá custar, anualmente, 22,7 mil milhões de euros, estimam os especialistas.

1.5. Incentivos e proibicionismo

A transição de um paradigma "proibicionista" para um de fomento ao desenvolvimento sustentável, implica por um lado a implementação de incentivos a redução das actividades que degradam o meio ambiente, conjugados com políticas que incentivem o interesse individual na disponibilização de benefícios comuns, alterando desta forma as regras iniciais da dinâmica da predação dos recursos naturais.

"Esta medida pode ser aplicada mesmo quando os agentes que provocaram as externalidades são em grande número pois, mesmo nesta situação, também é possível aplicar uma taxa penalizadora a todos esses agentes que provocaram externalidades negativas. A taxa de Pigou aparece assim como um instrumento relativamente adequado para que se obtenha um nível óptimo de actividade e um

nível óptimo de externalidade, funcionando como forma de igualar os benefícios privados e sociais no ponto óptimo".(Filipe et al. 2007).

Como referido no relatório *Provision of Public Goods through Agriculture in the European Union* do *Institute for European Environmental Policy* se não houver incentivo financeiro para a provisão de bens comuns dá-se a subprovisão desses bens. Dessa forma, pode ser necessária a intervenção pública para garantir um nível desejável de provisão de bens comuns de acordo com a procura. A não ser que a procura seja assegurada por externalidades positivas, acções políticas são necessárias para garantir os níveis de provisão de serviços necessários. Para que os proprietários dos terrenos sejam persuadidos a efectuar práticas mais sustentáveis que aumentem a provisão de bens comuns devem ser criadas políticas de redistribuição de recursos. É ainda referido que o custo das acções para melhorar o desempenho ambiental dos ecossistemas pode ser consideravelmente inferior ao custo de inacção. Esta visão também é suportada no relatório RISE do *Italian Ministry of Agricultural, Food and Forestry Policies*.

1.6. Mudar o Paradigma – Brasil/ICMS Ecológico

O Governo do Estado do Paraná foi pioneiro na instituição do ICMS ecológico, iniciando uma experiência tributária “dinâmica e inovadora, e comprometida com os anseios da humanidade”(Bonaparte 2005), e que já foi reconhecida com os Prémios UICN, Henry Ford Nature Conservation, Fundação Getulio Vargas – e com o reconhecimento da Cidade de Curitiba como uma das cidades mais sustentáveis do planeta.

O imposto ecológico funciona sobre as transferências realizadas para os municípios através do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, em que o desempenho ambiental passou a ter relevância no total de “repasse” de verbas do Estado para o município, e está hoje a funcionar em 14 Estados Brasileiros. Este sistema verdadeiramente original, não tem como objectivo o pagamento do valor económico dos serviços ambientais disponibilizados pelos ecossistemas, mas é antes, “uma tentativa de agregar às actividades de protecção ambiental um valor económico, como forma de estimulá-las”. Os municípios que protegerem mais o meio ambiente, seja investindo ou, simplesmente, deixando de utilizar recursos naturais, receberão uma maior parcela do repasse do ICMS, tendo por base a criação de dois novos princípios”(Bonaparte 2005):

- **Princípio do Protetor/Recebedor** -Aquele agente público ou privado que protege um bem natural em benefício da comunidade deve receber uma compensação financeira como incentivo pelo serviço ambiental prestado, ou porque deixou de utilizar recursos e contribuiu para a sua preservação.
- **Princípio do Não poluidor/recebedor** – Todo o agente público que deixar de poluir, deve receber um incentivo ou prémio por essa atitude. O inverso do poluidor /pagador.

“Como o principal critério de redistribuição é o valor adicionado fiscal (VAF), que reflete o nível de actividade económica do município e consequentemente participação na arrecadação, o ICMS sem esta dimensão ecológica, acabava por estimular o estabelecimento de novas actividades comerciais e industriais. Esse critério prejudica os municípios que impõem restrições ao uso da terra, devido à adoção de áreas protegidas. Esses municípios, entretanto geram serviços ambientais que não possuem mercado, mas que resultam em qualidade de vida. Consequentemente os municípios que tem unidades de conservação merecem receber um pouco mais por isso. (...) A discussão iniciou-se devido ao interesse de muitos municípios que tinham os seus territórios limitados pela proteção ambiental”(Bonaparte 2005).

Embora os âmbitos, percentagens, formas e procedimentos sejam diferentes de Estado para Estado, de forma genérica existe um CEUC – Cadastro Estadual de Unidades de Conservação, e desde que a unidade de Conservação esteja registada no Cadastro, o município passa a ser beneficiado logo no ano seguinte.

Posteriormente é realizada uma avaliação de qualidade da UC, determinando-se um Score, que desde que seja positivo representa um incremento financeiro para o município. Isto é, pode ganhar mais em função do seu nível de qualidade. Este ganho é variável, dependendo do tipo de ecossistema e se a unidade é privada ou pública. Depois de classificado, se o o Score diminuir, o que na prática significa uma diminuição da qualidade da unidade de conservação, diminui automaticamente o dinheiro transferido.

Se a qualidade cair de tal forma, que a área se descaracterize como unidade de conservação (Score negativo), será excluída do cadastro e o município perde o direito à verba.

O Estado de Tocantins detém o record de ICMS ecológico – 13% da totalidade do imposto, e alguns Estados criaram critérios ao nível do desempenho noutras áreas ambientais, como resíduos sólidos, tratamento de esgotos - (Não Poluidor

recebedor) – 50% Saneamento Ambiental 50% Unidades de Conservação ou mananciais de abastecimento público.

Possui ainda uma outra característica de fomento à recuperação de ecossistemas, uma vez que “(...) não serão consideradas para efeito de crédito, as áreas degradadas, ainda que em áreas protegidas, exceto no caso de estarem em processo de recuperação, desde que haja plano aprovado pelo órgão ambiental. Além disso, podem ser descontadas do número de focos de incêndio as queimadas controladas” (Bonaparte 2005)...

1.7. A Valoração Económica do Ambiente e a Reforma da Lei de Bases do Ambiente

Para Freitas do Amaral (1994) a “nossa Lei de Bases do Ambiente, de 1987, foi na altura saudada muito justamente como um grande progresso na ordem jurídica portuguesa e marcou uma etapa fundamental da consciencialização, de abertura e inovação”. Esta apreciação, ainda que temporalmente próxima da aprovação da Lei de Bases, é por si só um sintoma de que o legislador de 1987 assumiu a sua função integradora, programática, e neste caso também inovadora, que constituem objectivos de uma Lei de Bases, como instrumento de construção de um futuro que necessariamente ultrapassa o momento da sua elaboração e aprovação.

No percurso até aos nossos dias, a Lei vigente não deixou de cumprir essa função de condutora do surgimento e construção da nossa política ambiental, afirmando-se como um documento de vanguarda que preparou o país para os desafios do futuro num horizonte mínimo de 20 anos. Um exemplo paradigmático desta função antecipadora do futuro de uma Lei de Bases, foi o regime jurídico da Responsabilidade Civil Ambiental, que só viu a luz do dia em 2008. Se durante o período da sua vigência foi alvo de críticas devido à sua inaplicabilidade e mero carácter programático, o certo é, que com os olhos postos num período de análise mais longo, hoje não podemos deixar de afirmar que foi uma lei prospectiva para o futuro, que o soube adivinhar e terá contribuído de forma decisiva para o fazer acontecer.

Dadas algumas das evidências aqui apresentadas sobre os trabalhos sobre valoração económica do ambiente, e que reflectem toda uma realidade sociológica, económica que lhe está subjacente, já hoje reconhecida a nível internacional como um instrumento fundamental para a construção da sustentabilidade, e que ainda virá a constituir o tema central da próxima cimeira

Rio+20 a realizar em 2012, parece-nos que realizar uma reforma da nossa Lei de Bases do Ambiente no Século XXI, sem incorporar estas evoluções que a se estão a operar, nem que seja apenas a nível dos princípios programáticos, apontando para a necessidade de se proceder a uma organização das relações positivas e negativas que se operam através dos bens ambientais, será uma reforma que fica “longe do seu tempo”, e não cumprirá a sua função de fazer acontecer futuro. A avaliar pelas propostas apresentadas, para além da modernização do léxico, introduzindo novas palavras como “biodiversidade”, “Alterações Climáticas” e “Desenvolvimento Sustentável”, que de alguma forma se sobrepõem aos conceitos anteriores que não são substituídos, nada de novo e antecipador do que serão as previsíveis evoluções que a construção de uma sociedade sustentável no século XXI requer.

Mantém-se o paradigma exclusivamente proibicionista que outras disciplinas questionam, e que deve ser integrado num conjunto mais alargado de novas formas de intervenção. Cristaliza-se o poluidor pagador e utilizador pagador, sem abrimos portas ao Princípio do Protector/Recebedor, Princípio do Não poluidor/recebedor, e continuamos a insistir neste erro de base.

A procura de objetos de direito que procedam a uma leitura mais aproximada da realidade ambiental, deve ser uma preocupação de partida antes de se iniciar um processo de revisão de uma Lei de Bases. Sem uma evolução da base jurídica que permita a integração da economia e ambiente, dificilmente poderemos atingir a gestão eficiente e proveitosa, que a palavra “sustentabilidade” exige.

Referências bibliográficas

AMADO GOMES, C. 2005. “Textos Dispersos de Direito do Ambiente”, Associação Académica da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa.

BEDER, Sahron, “Avaliando a Terra: Equidade, Desenvolvimento Sustentável e Economia do Ambiente”, in, http://resistir.info/ambiente.custo_da_terra.html

BONAPARTE, P. “O ICMS Ecológico”, Tese. Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2005.

COLAÇO ANTUNES L.F., O procedimento administrativo de avaliação de impacto ambiental, Coimbra, p.56. ss

COSTANZA, R. *et al.* 1997. "The Value of the World's Ecosystem Services and Natural Capital". *Nature* (387): 253-260.

COSTANZA, R. *et al.* 2011. *How Defining Planetary Boundaries Can Transform Our Approach to Growth*, *The Solutions Journal*. Disponível em: <http://www.thesolutionsjournal.com/node/935> (consultado em 06/06/2011).

DIAS SOARES, C. 2001. "O Imposto ecológico – Contributo para o estudo dos instrumentos económicos de defesa do ambiente", Coimbra, Universidade de Coimbra, Coimbra Editora,.

EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY. 2010. " Ecosystem accounting and the cost of biodiversity losses: The case of coastal Mediterranean wetlands", European Environment Agency, Copenhagen.

FILIPE, J. *et al.* 2007. "O Drama dos Recursos Comuns", Edições Sílabo, Lisboa,

FREITAS DO AMARAL, Diogo, "Apresentação", in *Direito do Ambiente*, Oeiras, INA. Instituto Nacional de Administração, 1994.

MAGALHÃES, P.2007."O Condomínio da Terra, Das alterações climáticas a uma nova concepção jurídica do planeta", Coimbra, Almedina.

MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT, 2005. "Findings from Condition and Trends Working Group", Millennium Ecosystem Assessment, Island Press, Washington, D.C.

OSTROM, E. 2011. A Multi-Scale Approach to Coping with Climate Change and Other Collective Action Problems, in *Solutions Journal*, (consultado em 05/06/2011) <http://www.thesolutionsjournal.com/node/586>

OSTROM, E. 2000. Collective action and the evolution of social norms. *Journal of Economic Perspectives*, 108, 137–158.

PEREIRA, H. 2009. "Ecossistemas e Bem-Estar Humano, Avaliação para Portugal do Millennium Ecosystem Assessement", Lisboa, Escolar Editora.

[Voltar ao índice](#)

PUREZA, J.M. *O Património Comum da Humanidade: Rumo a um Direito Internacional da Solidariedade?*, Porto, Afrontamento, 1998.

SOUSA ARAGÃO, M.A. 1997. *O Princípio do Poluidor Pagador*, Universidade Coimbra, Coimbra Editora, Coimbra.

SUKHDEV, P. (Coord.). 2008. "TEEB Prelimiar Report, The Economics of Ecosystems and Biodiversity", Comissão Europeia.

REES, W.E. 2000. "Eco-Footprint Analysis: Merits and Brickbats", *Ecological Economics*, vol. 32, pp. 371-374.

TOMAN, M. 1998. "Why not to calculate the value of the world's ecosystem services and natural capital", *Ecological Economics* 25: 57-60.

WACKERNAGEL, M. 1999. "An Evaluation of the Ecological Footprint", *Ecological Economics*, vol. 31, pp. 317-318.

UNEP. 2004. Addis Ababa Principles and Guidelines for the Sustainable Use of Biodiversity, Secretariat of the Convention on Biological Diversity.

[Voltar ao início do texto](#)

[Voltar ao índice](#)

O tratamento jurídico da «poluição»¹

Tiago Antunes²

0. INTRODUÇÃO

O que é a poluição? A poluição integra-se no ambiente ou contrapõe-se ao ambiente? Toda a poluição provoca danos ambientais? E todos os danos ambientais são poluentes? Deve a poluição ser vedada *in totum* e proibida de forma genérica? Ou deve antes ser controlada, condicionada e minimizada? E, nesse caso, até que ponto tem de ser tolerada?

Não por acaso, iniciamos este texto com um conjunto de interrogações e, mais do que isso, de autênticas dúvidas metódicas. Fazemo-lo, não por um apego estrito ao método cartesiano, mas porque verdadeiramente, no tema em apreço, temos mais perguntas que respostas. Embora a poluição constitua um objecto recorrente da normaçoão jus-ambiental, nem sempre o seu alcance é totalmente cristalino ou a sua regulamentação absolutamente uniforme.

Com efeito, estamos perante um conceito amplamente difundido e profundamente enraizado na consciência colectiva, mas cujos contornos são tudo menos precisos. Todos temos uma noção aproximada, até em termos empíricos, do que é ou não poluente. Mas esta primeira impressão não resiste ao escrutínio científico. Num patamar de maior exigência, em que seja necessário definir com precisão e rigor o que é a poluição, logo as certezas se desvanecem e a dúvida se instala.

Algo de semelhante se passa quanto ao enquadramento jurídico a que essa mesma poluição fica submetida. À partida, dir-se-ia que a poluição consiste numa realidade lesiva ou atentatória da natureza e, nessa medida, combatida pelo

¹ O presente texto corresponde à versão escrita da comunicação, com o mesmo título, que tivemos a honra de proferir no «Colóquio sobre a revisão da Lei de Bases do Ambiente», que teve lugar no auditório da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa nos dias 2 e 3 de Fevereiro de 2011.

Na impossibilidade de, em tempo útil, levarmos a cabo a investigação mais aprofundada que tínhamos intenção de realizar sobre o tema, disponibilizamos aqui a todos os potenciais interessados, tal como foram expostas, as ideias que então tivemos oportunidade de transmitir aos participantes no referido colóquio.

² Assistente-convidado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

Direito do Ambiente. Mas a verdade é que ela é actualmente qualificada pela lei – veremos se bem ou mal – como um componente ambiental. Acresce que o nosso ordenamento é bastante errático, para não dizer contraditório, na forma como disciplina a poluição: tanto a proíbe, como a autoriza; tanto a previne, como a pune; tanto regula a sua emissão, como a sua eliminação (ou, pelo menos, contenção), como até a sua “compra e venda”³. O que só mostra quão complexo, ambivalente e desconcertante é o objecto do nosso estudo.

Assim, mais do que apresentar conclusões definitivas, o presente trabalho visa sobretudo pôr certos conceitos à prova e obrigar a repensar fórmulas ou soluções normativas que muitas vezes utilizamos por inércia, sem cuidar de aferir a sua bondade e razão de ser. Não pretendemos construir uma tese e muito menos uma teoria geral sobre a poluição, mas, bem pelo contrário, desconstruir algumas ideias-feitas e, com isso, aprofundar o conhecimento de uma realidade que, sendo tão central ao Direito do Ambiente, é muitas vezes trabalhada pela doutrina de forma superficial e acrítica.

Antes de prosseguirmos, porém, importa fazer uma advertência: as linhas que se seguem foram escritas num determinado contexto – o debate em torno da revisão da Lei de Bases do Ambiente [LBA] – e estão muito marcadas por esse mesmo contexto. Foi a circunstância de estar em marcha um processo de revisão da LBA que nos levou a reflectir sobre o tratamento jurídico a dar à poluição. E portanto, naturalmente, o presente texto versa, não sobre a regulação sectorial das várias manifestações poluentes, mas sobre a posição de princípio que o ordenamento jurídico deve ter quanto ao fenómeno poluente (genericamente considerado). Por outras palavras, não se trata de fazer uma apreciação exaustiva do regime jurídico das actividades poluentes e respectivos efeitos – o que, de resto, seria impossível de realizar em poucas páginas – mas de deixar um breve apontamento sobre qual deve ser o lugar e o estatuto da poluição num diploma de bases.

Tendo sido esse o mote para as interrogações – e provocações – que aqui partilhamos, compreender-se-á que iniciemos o nosso percurso, justamente, pela revisão da Lei de Bases do Ambiente, questionando a sua oportunidade, apreciando os projectos já conhecidos e lançando algumas pistas sobre o que, em nosso entender, aí deverá ser acautelado [1.]. Partindo deste enquadramento,

³ Por “compra e venda” de poluição referimo-nos, ainda que em termos coloquiais e tecnicamente imprecisos, à possibilidade de transmissão de licenças de emissão de gases poluentes (*maxime*, de gases com efeito de estufa). Sobre este controverso instrumento jus-ambiental, cfr. TIAGO ANTUNES, *O Comércio de Emissões Poluentes à luz da Constituição da República Portuguesa*, Lisboa, 2006.

haverá então que ponderar como é / deve ser configurada e regulada a poluição [2.]. Para o efeito, teremos primeiramente que desvendar o próprio conceito de “poluição”, sujeitando-o a um intenso questionário, esmiuçando os seus possíveis significados e procurando esclarecer o seu verdadeiro conteúdo e alcance [3.]; para, finalmente, podermos eleger o regime jurídico mais adequado à realidade *sub judice* [4.].

1. A REVISÃO DA LBA

A Lei de Bases do Ambiente (Lei n.º 11/87, de 7 de Abril) encontra-se em vigor há perto de 25 anos⁴. E – facto assinalável – ao longo de todo este período praticamente não sofreu alterações⁵. Pode concluir-se, portanto, que estamos perante um caso raro de longevidade e estabilidade no panorama legislativo português.

Várias são as razões que explicam a longa vida da LBA, desde a sua natureza mais programática que preceptiva até ao seu carácter aberto, sem esquecer, naturalmente, a qualidade e mérito intrínsecos do próprio diploma que, em muitos aspectos, estava adiante do seu tempo. Mas, por mais duradouro que um regime jurídico possa ser, chega sempre o momento da sua revisão. E, no caso vertente, o “tiro de partida” para a revisão da LBA já foi dado.

Ao longo da XI Legislatura (Outubro de 2009 a Junho de 2011) foram apresentadas na Assembleia da República diversas iniciativas legislativas no sentido da modificação ou substituição da LBA⁶: a Proposta de Lei n.º 60/XI, da responsabilidade do Governo, bem como os Projectos-Lei n.º 224/XI do PSD, n.º 456/XI do PCP, n.º 457/XI do PEV, n.º 515/XI do BE e n.º 560/XI do CDS. Nenhum destes projectos acabou por vingar, por força da dissolução do Parlamento⁷, mas o

⁴ Sobre a Lei de Bases do Ambiente, em geral, vd. DIOGO FREITAS DO AMARAL, “Lei de Bases do Ambiente e Lei das Associações de Defesa do Ambiente”, in *Direito do Ambiente*, INA, 1992, pp. 367 e ss..

⁵ A única excepção diz respeito à Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro (que aprovou o actual Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais), cujo artigo 6.º introduziu a actual redacção do artigo 45.º da LBA (sobre a tutela judicial do ambiente, *maxime* sobre a determinação da jurisdição competente para dirimir os litígios ambientais).

⁶ Esta matéria integra-se na reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, nos termos do artigo 165.º, n.º 1, alínea g) da Constituição da República Portuguesa [CRP].

⁷ Nos termos do artigo 167.º, n.º 5 da CRP, as iniciativas legislativas caducam com o termo da legislatura.

debate ficou definitivamente lançado e é expectável que este processo possa ser retomado em breve⁸.

Assim, importa reflectir um pouco sobre a revisão da LBA. E a primeira questão a colocar a este propósito, antes ainda de nos debruçarmos sobre o conteúdo dessa revisão, prende-se com a respectiva oportunidade. Justificar-se-á, neste momento, reformular as bases do ordenamento jus-ambiental pátrio?

A resposta a esta questão passa, a nosso ver, pela realização de dois testes: o da necessidade e o da utilidade. Isto é, só faz sentido reformar a LBA se essa reforma se revelar necessária ou, ainda que não o seja, se puder trazer algum ganho ou mais-valia significativos para a regulamentação da matéria em causa. Vejamos, então.

Do nosso ponto de vista, cremos que não existe uma necessidade absoluta de “mexer na” LBA. O diploma em vigor, não obstante as suas múltiplas imperfeições e insuficiências, tem permitido o desenvolvimento do Direito do Ambiente, sem constituir obstáculo a nenhuma opção em concreto⁹. Nesta medida, podemos afirmar que a LBA tem cumprido a sua função, de esteio e sustentáculo do ordenamento jurídico-ambiental português.

Em bom rigor, devemos antes afirmar que a LBA tem cumprido parcialmente a sua função, já que, embora dando suporte, não provocou nem incentivou o florescimento dos mecanismos jurídicos de salvaguarda da natureza. Estes mecanismos têm vindo a surgir e a aperfeiçoar-se, mas não por força ou em resultado da lei de bases. Aliás, muitas das soluções previstas pela LBA nunca chegaram sequer a sair do papel e outras apenas tiveram execução tardiamente e por influxo do Direito da União Europeia. Foi este último, mais do que qualquer outro factor, o grande responsável pelo reforço dos instrumentos legais de protecção ecológica no nosso país. Exemplos disso são os regimes da avaliação de impacte

⁸ O Programa de Governo do XIX Governo Constitucional, recentemente empossado, contempla entre as medidas a desencadear na área do ambiente a revisão da respectiva Lei de Bases.

⁹ O ponto mais delicado será, porventura, o que diz respeito à responsabilidade por danos ambientais, havendo na doutrina quem detecte algumas desconformidades entre o respectivo regime jurídico (constante do Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 Julho) e a LBA. Mas nada de muito grave, que não se resolva por via de uma adequada técnica interpretativa. Cfr. CARLA AMADO GOMES, “A Responsabilidade Civil por Dano Ecológico – Reflexões preliminares sobre o novo regime instituído pelo DL 147/2008, de 29 de Julho”, in CARLA AMADO GOMES / TIAGO ANTUNES (Org.), *O que há de novo no Direito do Ambiente? Actas das Jornadas de Direito do Ambiente – Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (15 de Outubro de 2008)*, Lisboa, 2009, p. 266; e, da mesma Autora, “De que falamos quando falamos de dano ambiental? Direito, mentiras e crítica”, in *Actas do Colóquio «A Responsabilidade Civil por Dano Ambiental»*, disponível em http://www.icjp.pt/system/files/files/e-book/ebook_completo2/ICJP_ebook_ResponsabilidadeCivilporDanoAmbiental_isbn2.pdf, p. 160.

ambiental¹⁰, do licenciamento ambiental¹¹, da Rede Natura 2000, do comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, etc. Ou seja, ao longo dos últimos anos a tutela jurídica da ambiente tem sofrido um progresso notável, mas esse progresso não se ficou a dever à LBA.

Nestes termos, é de elementar justiça reconhecer que o articulado aprovado em 1987 não tem servido como força-motriz ou mola propulsora do Direito do Ambiente, mas que também não tem funcionado como travão. E este é que é o ponto que queremos salientar. A LBA tem desempenhado um papel neutro, sem contribuir para o desenvolvimento da regulamentação ambiental, mas sem inviabilizar esse mesmo desenvolvimento. O que é, em si mesmo, um feito notável. Problemáticas como a utilização de organismos geneticamente modificados ou o aquecimento global estavam, no final da década de oitenta, longe de adquirir a relevância e o grau de ameaça que hoje têm. E, no entanto, foi possível ir legislando sobre estas matérias no contexto da LBA.

É certo que os grandes avanços no tratamento jurídico do ambiente ocorreram à margem desta lei, mas também nunca colidiram com ela, antes conseguiram encontrar nela, de forma mais ou menos evidente, algum tipo de suporte e fundamentação. E, nesta medida, a sua revisão não se mostra necessária ou indispensável.

Pelo contrário, cremos que se justifica, apesar de tudo, um elogio à Lei de Bases do Ambiente de 1987, a qual – embora não tenha tido um papel decisivo na conformação do ordenamento jurídico-ambiental português – conseguiu resistir quase 25 anos¹² mantendo sempre a actualidade ou, pelo menos, sem se desactualizar ao ponto de bulir com os avanços mais recentes da dogmática jus-ambientalista. O que só foi possível porque, por um lado, aquela lei tem um cariz essencialmente principiológico ou norteador e, por outro lado, assenta em linhas de orientação estruturalmente correctas e adequadas, que se mostraram plenamente compatíveis com a evolução das políticas públicas ambientais.

De todo o modo, o facto de a modificação da LBA não ser indispensável não significa que não possa ser benéfica ou vantajosa. Haverá, então, alguma utilidade em rever a actual Lei de Bases do Ambiente?

¹⁰ Já previsto, em termos genéricos, nos artigos 30.º e 31.º da LBA, mas que apenas teve concretização vários anos mais tarde, em virtude da transposição de uma directiva comunitária.

¹¹ Também previsto, de certa forma, no artigo 33.º da LBA, mas que apenas teve concretização muitos anos mais tarde, em virtude da transposição de uma directiva comunitária.

¹² E com o seu conteúdo original praticamente intacto.

Em termos práticos, parece-nos que muito pouca. Desde logo, porque se trata de uma lei de bases, necessariamente generalista e alheia ao detalhe dos regimes jurídicos concretos. Depois, porque o Direito do Ambiente já foi amadurecendo, independentemente e para lá da LBA.

Uma lei de bases deve lançar as fundações ou os alicerces do respectivo ramo de direito. Ora, neste momento, uma nova LBA seria – quanto muito – o telhado do edifício jurídico-ambiental¹³. Isto é, em vez de ter um papel prospectivo, a revisão da LBA funcionaria, muito provavelmente, como uma espécie de resumo ou sumário da matéria dada. Não seria tanto o fundamento do ordenamento jurídico ambiental, mas antes o seu corolário.

Julgamos, portanto, que – quer por falta de pormenor, quer por falta de novidade – uma revisão da LBA, nas actuais circunstâncias, não acrescentará grande coisa. Ainda assim, é óbvio que há sempre lugar – sobretudo numa lei com tantos anos de vigência – para alguns acertos, designadamente a correcção de certas categorias e qualificações jurídicas¹⁴, o preenchimento de uma ou outra lacuna, a modernização da terminologia utilizada, etc.¹⁵. Todavia, estamos convencidos que este será um exercício de utilidade relativamente diminuta.

Seja como for, o legislador parece decidido a avançar. E, assim sendo, importa perceber quais os desafios que se colocam e identificar os objectivos a atingir com a modificação da LBA. Em nossa opinião, há essencialmente três preocupações a acautelar neste processo.

Em primeiro lugar, qualquer mudança na LBA tem de estar em linha e ser compatível com os (muitos e muito significativos) avanços sofridos pelo Direito do Ambiente desde 1987. Uma nova lei de bases não pode obviamente ignorar o que está para trás nem pretender legislar a partir do zero. Pelo que, em síntese, a revisão da LBA deve respeitar o *acquis* jus-ambiental.

Em segundo lugar, o diploma que resultar deste processo de revisão não deve ser demasiado fechado, de modo a permitir diferentes caminhos e concretizações. Já vimos que um dos segredos para a longevidade da actual LBA foi o seu carácter

¹³ Não quer isto dizer – prosseguindo com a metáfora – que o edifício já se encontre totalmente concluído. Poderá sempre adicionar-se um anexo, alargar-se uma divisão, etc. Mas o essencial da estrutura, isto é, as suas traves-mestras estão já solidamente implantadas.

¹⁴ Como é o caso dos “componentes ambientais humanos”, onde supostamente se inseriria a poluição. Cfr. *infra*.

¹⁵ Por mais resiliente que a LBA tenha sido, a verdade é que já passou perto de um quarto de século desde a sua aprovação. E, no Direito do Ambiente, quase tudo se passou nos últimos 25 a 40 anos...

aberto. Pois bem, esse activo não deve ser desbaratado, sobretudo se se pretender uma lei de bases para vigorar mais um quarto de século.

Em terceiro e último lugar, a LBA revista deve trazer algo de novo ao panorama existente. O que não é fácil. Como dissemos, a estrutura do ordenamento jurídico-ambiental está, no essencial, montada, correndo-se o risco de uma nova lei de bases culminar num mero ajustamento ao que já existe ou se limitar a pequenos arranjos de pormenor sem carácter inovatório. Ora, isso seria um enorme desperdício de tempo e de esforços. Já que se vai reformar a LBA, então essa reforma deve, no mínimo, sistematizar, harmonizar e dar coerência aos vários instrumentos de tutela do ambiente, introduzindo alguma uniformidade entre regimes jurídicos dispersos e parcelares. Já não seria pouco.

De acordo com esta grelha de análise, será que os projectos já conhecidos vão no bom caminho? Julgamos que nem por isso...

Logo num primeiro relance, constata-se que todos os projectos são extremamente longos e palavrosos – para não dizer prolixos – mas muito pouco preceptivos. Encontram-se repletos de proclamações e objectivos programáticos, mas vazios de normatividade. Ora, o que se pretende de uma lei de bases do ambiente não é um documento de cariz panfletário, mas sim um diploma legal com conteúdo jurídico. Depois, os projectos são também, em nosso entender, demasiadamente pormenorizados, pretendendo regular toda e qualquer faceta do ambiente, por mais remota ou específica que seja. Finalmente, as (poucas) inovações que se detectam têm um alcance mais simbólico que outra coisa.

Esperemos que, durante o procedimento legislativo que necessariamente terá lugar, haja oportunidade de corrigir estas falhas, nomeadamente cortando no excesso retórico de modo a alcançar um texto final mais enxuto e juridicamente operativo.

2. O TRATAMENTO JURÍDICO DA POLUIÇÃO

O fenómeno poluente é tratado de diferentes formas e objecto de distintas abordagens, consoante o ângulo pelo qual é observado.

No domínio espiritual, por exemplo, a poluição é vista como uma conduta censurável, seja no plano ético, seja até no plano religioso. Aliás, há poucos anos atrás a Igreja Católica decidiu mesmo acrescentar a poluição à lista de pecados mortais.

Já no domínio da ciência económica, as emissões poluentes são encaradas como externalidades, isto é, como «efeitos reflexos de uma determinada actividade ou conduta económica que se projectam involuntariamente sobre terceiros, sem que seja possível impor-lhes um preço ou um determinado custo económico. [...] Ora, no caso da poluição industrial estamos claramente perante uma externalidade negativa, que não pode ser evitada (no sentido de que é um resultado necessário da actividade industrial) e se projecta de forma adversa e involuntária sobre um universo de pessoas que não a desejam e são afectados por ela»¹⁶.

E no domínio da ciência jurídica? Como é que o Direito lida com a poluição?

A este respeito, começamos por constatar que a poluição é alvo de um tratamento jurídico fragmentário e bastante diversificado. Assim, para o Direito Penal a poluição constitui um crime, actualmente previsto e punido pelos artigos 279.º e 280.º do Código Penal. No Direito Contra-ordenacional, a poluição consiste também num ilícito, mas de mera ordenação social. Noutro prisma, a poluição constitui objecto de múltiplos regimes jurídicos especiais e institutos próprios que, designadamente, licenciam a emissão de substâncias poluentes, definindo os valores-limite que os agentes económicos ficam autorizados a emitir¹⁷. Acresce ainda que, a propósito da poluição, foram surgindo princípios jurídicos específicos, como o princípio da prevenção ou o tão badalado princípio do poluidor-pagador.

Como se vê, portanto, há inúmeras formas de enquadrar a actividade poluente. Mesmo no âmbito estrito do Direito, o acto de poluir não tem um estatuto único, nem obedece a um regime uniforme. O que, naturalmente, dificulta a nossa tarefa de captar e sintetizar o tratamento jurídico da poluição.

Contudo, não pretendemos abordar aqui o tratamento jurídico da poluição em toda a sua abrangência e diversidade. O problema é demasiado vasto e vai muito para lá das ambições do presente estudo. A questão que nos ocupará é, tão-somente, qual deve ser o tratamento jurídico a dar à poluição numa lei de bases do ambiente.

Para esse efeito, devemos começar por olhar para a actual LBA e verificar como é aí regulada a poluição. Imediatamente ressaltam dois aspectos¹⁸: por um lado, a

¹⁶ Cfr. TIAGO ANTUNES, *O Comércio de Emissões Poluentes à luz da Constituição da República Portuguesa*, cit., pp. 17 e 18. Sobre externalidades ambientais negativas, cfr. ainda FERNANDO ARAÚJO, *Introdução à Economia*, 3.ª edição, Coimbra, 2005, pp. 541 e ss..

¹⁷ É o caso, por exemplo, do regime jurídico da prevenção e controlo integrados da poluição (PCIP), constante do Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de Agosto – vulgarmente conhecido como regime do licenciamento ambiental.

¹⁸ Na verdade, devemos confessar que foram exactamente estes dois aspectos que nos motivaram a escolher este tema e a reflectir sobre que estatuto jurídico deve ter a poluição.

poluição é descrita como um componente ambiental humano (artigos 17.º e 21.º); por outro lado, é formulada uma proibição genérica de poluir (artigo 26.º).

Quanto ao primeiro aspecto, ele suscita alguma estranheza. Então a poluição faz parte do ambiente? Mas se a poluição interage com o ambiente, deteriorando-o, como pode integrar o próprio conceito de ambiente? Convenhamos que este entendimento é, no mínimo, contra-intuitivo.

Aliás, a mera divisão dos componentes ambientais em naturais e humanos já é, em si mesma, algo surpreendente e bastante questionável¹⁹. Essa dicotomia enferma de uma visão antropocêntrica e excessivamente lata de ambiente, que nele inclui tudo quanto possa ser relevante para o bem-estar e a qualidade de vida humana²⁰. Porém, quando um dos componentes ambientais humanos considerados pela lei é a própria poluição, a questão adquire contornos vagamente surrealistas²¹. Primeiro, porque a poluição não é, sequer, benéfica para a qualidade de vida humana²². Depois, porque ao contrário de outras realidades também legalmente consideradas componentes ambientais humanos, como a paisagem ou o património natural²³ e construído, a poluição não consiste num meio (formado a partir do ambiente ou onde o ambiente se possa desenvolver), mas sim numa forma de lesão do ambiente. Por fim, porque a ideia da poluição como um dos elementos intrínsecos do ambiente é, quer em sentido literal, quer em sentido metafórico, contra-natura.

Pessoalmente, cremos que as substâncias poluentes não devem ser vistas como um elemento ou uma parte integrante do ambiente, mas sim como estando fora e

¹⁹ Com uma visão crítica desta distinção entre componentes ambientais naturais e humanos, cfr. CARLA AMADO GOMES, "O ambiente como objecto e os objectos do Direito do Ambiente", in RJUA, n.ºs 11/12, 1999, pp. 48-49 e 51.

²⁰ Nos termos do próprio artigo 17.º, n.º 1 da LBA, «os componentes ambientais humanos definem, no seu conjunto, o quadro específico de vida onde se insere e de que depende a actividade do homem, que, de acordo com o presente diploma, é objecto de medidas disciplinadoras com vista à obtenção de uma melhoria de qualidade de vida».

²¹ «Não podemos deixar de exprimir uma opinião crítica relativamente a esta consideração da poluição como componente ambiental. Sem dúvida que ela é essencialmente uma criação humana, mas é algo de exterior e ameaçador em relação ao ambiente, é precisamente algo que importa combater e não preservar. Idêntica incoerência seria, por exemplo, considerar as pragas como parte da fauna». Cfr. JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO (coord.), *Introdução ao Direito do Ambiente*, Universidade Aberta, 1998, p. 99.

²² Pelo contrário, a poluição afecta a qualidade de vida humana. E, nessa medida, deve ser regulada ou condicionada.

Julgamos, aliás, que a intenção do legislador – ao qualificar a poluição como um componente ambiental humano – terá sido, precisamente, a de assegurar que as emissões poluentes seriam objecto de controlo e contenção por parte dos institutos jurídicos que compõem o Direito do Ambiente. No entanto, a limitação jurídica da poluição não implica a sua consideração como componente ambiental. E aí reside o erro de análise dos autores da LBA.

²³ Não deixa de ser curioso registar que o património natural seja expressamente qualificado como um componente ambiental não natural ou humano.

actuando em prejuízo do ambiente²⁴. Nesta opinião estamos, de resto, bem acompanhados. A generalidade da doutrina critica a qualificação legal da poluição como um componente ambiental humano²⁵. E o que é certo é que, embora com distintas opções e seguindo por caminhos diferenciados, nenhum dos projectos de revisão da LBA conhecidos até ao momento mantém essa enigmática e estapafúrdia qualificação.

Assim, por exemplo, na proposta de lei apresentada pelo XVIII Governo, a poluição deixa de figurar entre a lista de componentes ambientais (que já não se dividem em naturais e humanos) e passa a ser referida como uma ameaça – continuando, nessa medida, a ser objecto da política de ambiente. Já no projecto-lei do PEV, os componentes ambientais são todos eles naturais, sendo a poluição tratada como um componente antropogénico²⁶.

Quanto ao segundo aspecto *supra* identificado, isto é, ao facto de a actual LBA consagrar uma proibição expressa de poluir²⁷, devemos confessar que também é uma solução que nos causa bastante perplexidade.

De acordo com este entendimento, toda e qualquer manifestação poluente, por mais insignificante ou inofensiva que possa ser, fica proibida por efeito directo e imediato da LBA. Ora, a poluição, não sendo um elemento integrante do ambiente, também não é – nem pode ser – um elemento ausente da nossa vivência quotidiana. Pelo contrário, a emissão de substâncias poluentes é um facto normal e comum nas modernas sociedades desenvolvidas. Mais do que isso, é uma consequência necessária e inevitável de inúmeras actividades humanas, algumas

²⁴ É óbvio que as substâncias poluentes se integram no meio-ambiente, se este for entendido como o conjunto físico de toda a matéria existente no planeta Terra. Mas não é esse, seguramente, o sentido com que a expressão “ambiente” é empregue na LBA. Até porque o ambiente, enquanto objecto de um ramo de direito próprio, não é sequer algo de estritamente material, antes diz respeito ao conjunto de funcionalidades e atributos que resultam de um funcionamento equilibrado dos ecossistemas – funcionalidades e atributos esses aos quais a poluição é totalmente alheia (ou mesmo avessa).

²⁵ Vd., por todos, DIOGO FREITAS DO AMARAL, que sublinha «a incoerência lógica de quem está a enumerar valores ambientais positivos que quer proteger, e inclui nessa lista dois que o são – a paisagem e o património – e um que não o é – a poluição. A poluição não é um valor ambiental a proteger, é obviamente uma ofensa aos valores ambientais protegidos. Este é um dos exemplos (e dos mais flagrantes) da má técnica jurídica desta lei» (cfr. “Direito Administrativo e Direito do Ambiente”, in *Revista de Direito do Ambiente e Ordenamento do Território*, n.º 2, Março 1996, p. 10).

²⁶ Ficando-se sem perceber a que realidade ou contexto pertencem estes componentes antropogénicos.

²⁷ Nos termos do artigo 26.º, n.º 1 da LBA, «em território nacional ou área sob jurisdição portuguesa é proibido lançar, depositar ou, por qualquer outra forma, introduzir nas águas, no solo, no subsolo ou na atmosfera efluentes, resíduos radioactivos e outros produtos que contenham substâncias ou microrganismos que possam alterar as características ou tornar impróprios para as suas aplicações aqueles componentes ambientais e contribuam para a degradação do ambiente».

das quais absolutamente cruciais ao devir colectivo. Pelo que, salvo melhor opinião, é pouco avisado proibir genericamente a poluição.

É certo que a LBA, embora proíba todas as condutas poluentes no n.º 1 do artigo 26.º, também prevê, no n.º 3 do mesmo preceito, que há limites de tolerância admissível para a presença de elementos poluentes no meio-ambiente, a definir por diploma regulamentar. Ao afirmá-lo, a LBA está a reconhecer que a poluição não é, afinal de contas, algo que possamos banir ou dispensar por completo. Mas está também a entrar em contradição.

De facto, não faz muito sentido proibir de forma genérica e transversal toda a poluição para, em acto contínuo, assumir que alguma dessa poluição terá de ser legalmente tolerada. Pois se é proibida, não deveria ter que ser tolerada; e se, por determinação legal ou regulamentar, tem que ser tolerada, então não se pode dizer que seja juridicamente proibida.

Em suma, parece-nos haver um problema na forma como a LBA em vigor regula a poluição. E, acima de tudo, parece-nos errado que a emissão de substâncias poluentes seja proibida de forma cega.

Claro está que a poluição deve ser combatida. As nossas palavras não devem ser interpretadas como qualquer espécie de conformação ou desistência na luta contra a poluição. A poluição é uma realidade nefasta e indesejável, que deve ser comprimida ao mínimo indispensável. O que sucede é que esse mínimo nunca poderá ser suprimido ou afastado. Isto é, haverá sempre – e necessariamente – um nível residual de poluição que tem de ser tolerado²⁸. Não há como escamoteá-lo.

Nestes termos, as actividades poluentes não podem ser objecto de uma proibição absoluta e irrestrita. Mas então como deve ser juridicamente tratada e regulada, na LBA, a poluição? Deve ser limitada? Condicionada? Prevenida? Controlada? Licenciada? Tolerada? Mitigada ou minimizada? Compensada? Ressarcida?

Julgamos que a resposta a estas dúvidas depende, antes de mais, do que se entenda por poluição. É impossível chegar a conclusões firmes quanto ao tratamento jurídico da poluição sem antes aferir e delimitar com rigor o próprio conceito de poluição.

3. CONCEITO DE «POLUIÇÃO»

²⁸ Tudo está em saber que nível é esse ou, noutros termos, qual a intensidade da poluição tolerada.

Quase todos os dias lidamos com o conceito de poluição e o usamos de forma mais ou menos banal ou corriqueira. Mas, na verdade, este conceito não é assim tão óbvio. Para o demonstrar, nada melhor que apreciarmos alguns casos dúbios ou de fronteira.

Por exemplo, deve ser considerada poluição a construção de uma barragem, que resultará na deterioração da qualidade da água num determinado rio? E a destruição de ninhos, impedindo a nidificação de aves protegidas, é um acto poluente?

A este propósito, recordamos que nas Berlengas, de modo a assegurar o equilíbrio do ecossistema, foi intencionalmente envenenado um número muito considerável de gaivotas – estaremos aqui perante um acto de salvaguarda ecológica ou de barbárie? E, em qualquer dos casos, tendo havido uma matança de espécies selvagens por efeito da acção humana, não poderemos falar em poluição? Porém, se a resposta for afirmativa, seremos forçados a concluir que a poluição também pode actuar em benefício do ambiente, o que é algo estranho e difícil de encaixar. Outro aspecto igualmente controverso e duvidoso prende-se com as situações tipicamente lesivas do meio-ambiente mas que, *in concreto*, não produzem quaisquer danos ecológicos. Pensemos, por exemplo, num derrame acidental de produtos químicos ou de metais pesados que, ocorrendo numa superfície impermeabilizada, não atinge os lençóis freáticos e, portanto, não provoca consequências de maior. Num caso como este, será que podemos classificar o derrame como poluente?

Pelo contrário, cremos que não haverá dúvidas que a descarga ilegal de esgotos ou de efluentes tóxicos num meio aquático de uso público constitui uma actuação poluente. Mas se essa descarga for legal e devidamente autorizada deixará, por esse facto, de ser considerada poluente?

Estamos em crer, também, que a deposição de entulho numa área classificada deve ser vista como uma forma de poluição. A semelhante conclusão chegaremos, provavelmente, se pensarmos numa família que, após um piquenique na praia, deixa para trás um lastro de resíduos. Mas o mesmo poderá dizer-se de alguém que, no meio da cidade, atira – pouco civilizadamente – um pedaço de papel para o chão ou uma garrafa vazia pela janela? E se, pura e simplesmente, não procedermos à separação do lixo para reciclar, estaremos a poluir?

Uma casa com electrodomésticos antigos, energeticamente ineficientes e que libertam substâncias destruidoras da camada de ozono, é uma instalação

poluente? Então e alguém que se esquece das luzes acesas durante toda a noite, deve considerar-se que está poluir o ambiente – com todas as consequências que daí decorrem, designadamente a aplicação do regime de proibição constante da LBA?

O que nos leva a outro problema, de âmbito mais vasto. Como é sabido, um dos principais desafios ambientais da actualidade prende-se com o aquecimento do planeta. Contudo, há quem sustente que o efeito de estufa não pode ser classificado como poluição, uma vez que, por um lado, é um processo natural (e, de resto, indispensável à vida humana) e, por outro lado, a oscilação da temperatura é cíclica e recorrente²⁹. Há mesmo quem defenda que o CO₂ não constitui uma substância poluente, visto que é uma consequência normal da respiração e um elemento essencial à fotossíntese. Para além de que as mais graves manifestações das alterações climáticas consistem, na sua maioria, em fenómenos naturais (cheias, tufões, secas, etc.).

Todavia, o que é certo é que o aumento da concentração de gases com efeito de estufa na atmosfera, por efeito da industrialização, tem vindo a provocar uma subida da temperatura média na superfície terrestre, desestabilizando o funcionamento de muitos ecossistemas e introduzindo mudanças estruturais no comportamento do planeta, com consequências potencialmente devastadoras para o ambiente e para a humanidade. Como tal, não podemos fechar os olhos a este flagelo, desprezá-lo ou tratá-lo como um mero acontecimento natural. De todo o modo, não sendo um simples e comum acontecimento natural, será de verdadeira e própria poluição que se trata?

Idêntico raciocínio se pode efectuar relativamente a outras problemáticas ambientais hodiernas, como a perda de biodiversidade ou a profusão de organismos geneticamente modificados. A extinção de uma espécie em risco constitui, a se, um tipo de poluição? Quer dizer, o desaparecimento dessa espécie poderá eventualmente resultar da contaminação do respectivo *habitat*, mas será que a extinção propriamente dita representa um acto de poluição? E o cultivo de milho transgénico consiste numa actividade poluente?

Todos estes exemplos destinam-se a ilustrar a dificuldade que existe em definir o que seja a poluição. É daqueles conceitos que utilizamos amiúde, sem grandes sobressaltos ou hesitações semânticas, mas que, quando paramos para pensar neles, nos apercebemos que não são assim tão cristalinos quanto julgávamos.

²⁹ Por isso muita gente tem dificuldade em aceitar que a subida de alguns graus nos termómetros possa ser vista, em si mesma, como um exemplo de poluição.

E é assim, tanto no plano da linguagem corrente ou do sentimento comum, como também no plano técnico-científico. Ou mesmo no plano específico da dogmática jurídica, que é aquele que aqui mais directamente nos interessa. Com efeito, é possível encontrar na lei diferentes definições ou aproximações ao conceito de poluição – que, como iremos constatar, não se mostram inteiramente coincidentes. O artigo 21.º, n.º 1 da actual LBA determina que «são factores de poluição do ambiente e degradação do território todas as acções e actividades que afectam negativamente a saúde, o bem-estar e as diferentes formas de vida, o equilíbrio e a perenidade dos ecossistemas naturais e transformados, assim como a estabilidade física e biológica do território». Estamos aqui em presença de um macro-conceito de poluição, significativamente amplo e aberto, onde cabem todos ou quase todos os fenómenos perturbadores do bem-estar vivencial e do regular funcionamento da natureza, independentemente da sua intensidade, da forma como se manifestam, do tipo de efeitos que provocam ou do meio sobre o qual incidem.

Mas logo o n.º 2 do mesmo preceito cuida de restringir tal entendimento, ao identificar como causas de poluição «todas as substâncias e radiações lançadas no ar, na água, no solo e no subsolo que alterem, temporária ou irreversivelmente, a sua qualidade ou interfiram na sua normal conservação ou evolução». Percebemos, assim, que a poluição que o legislador tem em mente versa apenas sobre determinados meios (ar, água, solo e subsolo)³⁰ e consiste num mecanismo de degradação do estado ou da qualidade desses mesmos meios naturais.

Em sentido próximo, o artigo 2.º, alínea o) do regime do licenciamento ambiental (constante do Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de Agosto) descreve a poluição como «a introdução directa ou indirecta, em resultado de acção humana, de substâncias, vibrações, calor ou ruído no ar, na água ou no solo, susceptíveis de: i) Prejudicar a saúde humana ou a qualidade do ambiente; ii) Causar deteriorações dos bens materiais; ou iii) Causar entraves, comprometer ou prejudicar o uso e fruição e outros usos legítimos do ambiente». Por estranho que possa parecer, esta definição é simultaneamente mais pormenorizada e menos completa. Abarca tanto substâncias, como vibrações, como ainda o calor³¹ e até o ruído (incluindo portanto a poluição sonora). Mas, em compensação, não menciona as radiações, nem o subsolo. Por outro lado, esta definição especifica melhor quer as causas, quer os efeitos da poluição. Mas ao fazê-lo, acaba por chegar a resultados

³⁰ Que não esgotam o elenco de componentes ambientais naturais reconhecidos pela própria LBA, onde também pontuam a luz, a flora e a fauna (vd. artigo 6.º).

³¹ Indício de que o aquecimento global deverá mesmo ser configurado como um tipo de poluição.

surpreendentes, como o facto de incluir no conceito de poluição a simples deterioração de bens materiais sem qualquer conotação ecológica.

Para além das disposições citadas, existem ainda outros regimes jurídicos, designadamente de âmbito sectorial (sobre a qualidade da água, do ar, etc.), que também contêm definições – embora mais circunscritas, parcelares ou segmentadas – de poluição.

Em face de todos estes dados, algo confusos, erráticos e até divergentes, julgamos que a estratégia mais adequada consiste em proceder a um levantamento metódico das várias dúvidas e interrogações que o conceito de poluição suscita, procurando esclarecê-las uma a uma, de modo a nos irmos aproximando, passo a passo, do seu real significado. É o que faremos de seguida, recorrendo a uma bateria de perguntas.

Primo, a poluição é necessariamente antropogénica? Isto é, toda a poluição tem origem humana ou poderá decorrer também de causas naturais?

A definição constante do artigo 21.º da LBA deixa esta matéria em aberto, não tomando posição. Mas o que é certo é que a LBA inclui a poluição entre os componentes ambientais humanos, pelo que seguramente lhe atribui um carácter antropogénico. Já a definição constante do regime jurídico do licenciamento ambiental, que acabámos de citar, não deixa margem para dúvidas, referindo expressamente que a poluição é um resultado da acção humana.

E os projectos de revisão da LBA, o que prevêem a este propósito? Na proposta de lei apresentada pelo XVIII Governo, existem indícios contraditórios: num local, a poluição é mencionada a par de outras ameaças, as quais podem ter origem humana ou natural³²; noutra local, porém, diz-se que «a política de ambiente tem como objectivo a prevenção e o controlo da poluição proveniente das actividades humanas»³³. O projecto-lei do PCP é peremptório ao configurar a poluição como «o conjunto dos efeitos negativos provocados directa ou indirectamente pela acção humana na natureza [...]»³⁴. Tal como o projecto-lei do CDS, que reproduz os exactos termos utilizados no regime do licenciamento ambiental, afirmando que a poluição é um resultado da acção humana³⁵. Na mesma linha, o projecto-lei do PEV chega ao ponto de qualificar expressamente a poluição como um

³² Cfr. artigo 5.º, n.º 2.

³³ Cfr. artigo 12.º, n.º 1.

³⁴ Cfr. artigo 5.º, alínea g).

³⁵ Cfr. artigos 5.º, n.º 1, alínea h) e 23.º, n.º 1.

componente antropogénico³⁶. Já o projecto-lei do BE, pelo contrário, admite que as substâncias poluentes possam ter origem natural ou antrópica³⁷.

Globalmente, cremos que – não obstante algumas hesitações – parece haver uma inclinação maioritária no sentido de considerar que a poluição é necessariamente resultado (directo ou indirecto) de uma conduta humana. Ora, esta é uma conclusão da maior importância, já que há inúmeros factores naturais que podem ser danosos para o ambiente – mas que, segundo ficamos agora a saber, não devem ser qualificados como poluentes.

Pensemos, por exemplo, num longo período de seca ou numa enxurrada repentina e imprevisível. Tanto uma como outra têm efeitos adversos sobre a estrutura ecológica, provocando a morte de espécies e a destruição de *habitats*. O mesmo se diga quanto ao assoreamento (que pode ocorrer por causas naturais) da ligação entre uma laguna ou um paul e o mar, impedindo a oxigenação das águas e, conseqüentemente, destruindo um dos mais ricos ecossistemas que existem. Ou, em termos mais prosaicos, podemos ainda referir o metano libertado pelo metabolismo normal do gado, que é um dos gases com maior efeito de estufa.

De acordo com o entendimento agora apurado, nenhum destes exemplos pode ser descrito como um facto poluente e, conseqüentemente, nenhum deles fica sujeito ao regime jurídico aplicável à poluição. O que, de resto, parece lógico, já que grande parte desse regime – proibição, necessidade de autorização administrativa prévia, fixação de valores-limite, etc. – não está pensado para se aplicar a fenómenos naturais.

Secundo, a poluição deve ser aferida pela lesão da saúde humana ou pela degradação dos bens ambientais? Isto é, deve a poluição ser encarada numa perspectiva antropocêntrica ou ecocêntrica?

Esta questão é mais pacífica. Até porque, quer os instrumentos legais em vigor³⁸, quer as iniciativas legislativas de revisão da LBA já apresentadas³⁹ coincidem na resposta a dar: ambas as perspectivas são relevantes. Isto é, tanto a afectação da saúde e do bem-estar, como a perturbação do equilíbrio e perenidade dos ecossistemas ou da estabilidade física e biológica do território podem ser reflexo de uma actuação poluente.

³⁶ Cfr. artigo 15.º, alínea c).

³⁷ Cfr. artigo 5.º, alínea p).

³⁸ É o caso do artigo 21.º da LBA e do artigo 2.º, alínea o) do regime jurídico do licenciamento ambiental.

³⁹ Cfr. artigos 6.º, n.º 2, alínea g) e 23.º, n.º 1, alínea a) do projecto-lei do PSD; artigo 5.º, alínea g) do projecto-lei do PCP; artigo 5.º, n.º 2, alínea j) do projecto-lei do PEV; artigo 21.º, n.º 1 do projecto-lei do BE; e artigos 5.º, n.º 1, alínea h) e 23.º, n.º 1 do projecto-lei do CDS.

Tertio, qual o substrato da poluição? Quando falamos de poluição estamos a referir-nos a quê exactamente? Ou, de forma porventura mais rigorosa, qual a natureza jurídica do *quid* poluição?

A este respeito, os dados normativos são bastante díspares e, como tal, há que considerar diferentes hipóteses. Uma primeira hipótese consiste em configurar a poluição como um objecto ou uma coisa, isto é, com dimensão real. Nesta perspectiva, a poluição é vista como um conjunto de substâncias com determinadas características, designadamente com a potencialidade de gerar efeitos nocivos sobre a saúde humana ou o meio-ambiente. É este o entendimento que resulta, por exemplo, da legislação relativa à qualidade do ar⁴⁰.

Uma segunda hipótese consiste em configurar a poluição como um comportamento, uma conduta ou uma acção. Encontramos ecos desta ideia no regime do licenciamento ambiental onde, como vimos *supra*, a poluição é definida como «a introdução directa ou indirecta, em resultado de acção humana, de substâncias, vibrações, calor ou ruído no ar, na água ou no solo [...]»⁴¹; também na Lei da Água⁴² e no projecto de revisão da LBA apresentado pelo CDS⁴³, que contêm definições praticamente idênticas a esta; e ainda no projecto do PSD, que se refere à poluição como «a libertação de elementos, substâncias ou materiais físicos, químicos ou biológicos [...]»⁴⁴; ou, por fim, no projecto do BE, que menciona a «libertação ou introdução no ambiente de matéria, em qualquer dos seus estados, que cause modificação no ambiente na sua composição natural ou a degrade»⁴⁵.

Uma terceira hipótese consiste em configurar a poluição como uma ameaça. É o caminho seguido pela proposta de lei do XVIII Governo⁴⁶. Devemos confessar, no entanto, que temos as maiores reservas quanto a este entendimento. Desde logo porque, ao conceber a poluição como uma ameaça, aproxima-a dos conceitos de perigo ou de risco, que são algo de radicalmente distinto. Depois, e sobretudo, porque – segundo cremos – a poluição não é uma susceptibilidade ou uma eventualidade, antes pressupõe a respectiva consumação. Se a poluição for

⁴⁰ Cfr. artigo 4.º, alínea qq) do Decreto-Lei n.º 78/2004, de 3 de Abril, que define o regime de prevenção e controlo das emissões poluentes para a atmosfera; artigo 2.º, alínea ee) do Decreto-Lei n.º 102/2010, de 23 de Setembro, que traça o regime de avaliação e gestão da qualidade do ar ambiente.

⁴¹ Cfr. artigo 2.º, alínea o) do Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de Agosto.

⁴² Cfr. artigo 4.º, alínea tt) da Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro.

⁴³ Cfr. artigo 5.º, n.º 1, alínea h) do projecto-lei do CDS.

⁴⁴ Cfr. artigo 6.º, n.º 2, alínea g) do projecto-lei do PSD.

⁴⁵ Cfr. artigo 5.º, alínea q) do projecto-lei do BE.

⁴⁶ Cfr. artigo 5.º, n.º 2 da referida proposta de lei.

meramente potencial, então não há verdadeira poluição, mas apenas um risco de poluição.

Uma quarta hipótese consiste em configurar a poluição como um resultado, um efeito ou um impacto. É o que se vislumbra no projecto de revisão da LBA apresentado pelo PCP, onde a poluição é descrita como «o conjunto dos efeitos negativos provocados directa ou indirectamente pela acção humana na natureza [...]»⁴⁷; e também no projecto do PEV, que trata a poluição como «o resultado de acções e actividades que afectam negativamente o ambiente [...]»⁴⁸.

Contudo, quer-nos parecer que nem todos os impactos ambientais constituem formas de poluição. Por exemplo, um parque eólico tem impactos significativos sobre o meio envolvente – os quais, aliás, têm obrigatoriamente de ser analisados e ponderados, por força do regime legal da avaliação de impacte ambiental⁴⁹ – mas não pode ser considerado uma fonte de poluição. E o mesmo se diga acerca da instalação de uma linha de alta tensão ou de um gasoduto. Ou até da construção de uma ETAR que, não obstante os seus óbvios benefícios para o ambiente, pode também ter impactos nefastos que impliquem a necessidade de uma prévia avaliação ambiental. Noutro prisma, imaginemos que alguém introduz num parque natural uma espécie predatória não autóctone, alterando o frágil equilíbrio dessa área protegida. Os danos ecológicos são evidentes, mas também não se trata propriamente de poluição. Veremos se toda a poluição causa um impacto ambiental, mas seguramente não é possível sustentar que todos os impactos ambientais têm carácter poluente.

Uma quinta e última hipótese consiste em configurar a poluição como um estado ou uma qualidade. Esta concepção encontra-se plasmada na própria LBA em vigor, quando aí se refere que «são causas de poluição do ambiente todas as substâncias e radiações lançadas no ar, na água, no solo e no subsolo que alterem, temporária ou irreversivelmente, a sua qualidade ou interfiram na sua normal conservação ou evolução»⁵⁰; também no Brasil, a Lei que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente define poluição como «a degradação da qualidade ambiental [...]»⁵¹.

⁴⁷ Cfr. artigo 5.º, alínea g) do projecto-lei do PCP.

⁴⁸ Cfr. artigo 5.º, n.º 2, alínea j) do projecto-lei do PEV.

⁴⁹ Cfr. o Decreto-Lei n.º 197/2005, de 8 de Novembro.

⁵⁰ Cfr. artigo 21.º, n.º 2 da LBA. Esta formulação é mantida em vários dos projectos de revisão da LBA, designadamente pelo artigo 23.º, n.º 1, alínea b) do projecto-lei do PSD e pelo artigo 21.º, n.º 2 do projecto-lei do BE.

⁵¹ Cfr. artigo 3.º, inciso III da Lei n.º 6.938, de 31 de Agosto de 1981.

De acordo com este entendimento, portanto, a poluição consiste na contaminação ou deterioração de um meio que se encontrava em estado puro ou, pelo menos, menos impuro. E por actividade poluente deve entender-se uma actuação humana que opera, directa ou indirectamente, uma transformação qualitativa – em sentido negativo, obviamente – do sistema ecológico. Pela nossa parte, devemos referir que nos parece um entendimento particularmente adequado, na medida em que os esforços de combate à poluição se destinam, precisamente, a salvaguardar as características naturais e a qualidade do meio ambiente, evitando ou limitando a sua degradação⁵².

Quarto, a poluição pode recair sobre todo e qualquer meio? Ou, pelo contrário, versa apenas sobre determinados componentes ambientais?

Se recuperarmos os vários exemplos que fomos usando ao longo deste texto, é possível detectar um traço comum: nenhum dos casos que consensualmente podem ser qualificados como casos de poluição abrange a perda de biodiversidade. Situações como o abate de sobreiros ou a matança de focas, por exemplo, constituem indiscutivelmente atentados ecológicos mas não costumam ser tratadas como manifestações poluentes.

Realmente, olhando para o enquadramento normativo da poluição, constatamos que este apenas inclui a lesão de alguns componentes ambientais. O artigo 21.º, n.º 2 da actual LBA, já várias vezes citado, é a este respeito absolutamente sintomático: apresentam-se aí como causas da poluição «todas as substâncias e radiações lançadas no ar, na água, no solo e no subsolo», não se fazendo qualquer referência nem à luz, nem à flora, nem à fauna (as quais, todavia, são também reconhecidas pela própria LBA como componentes ambientais naturais). Idêntico panorama se encontra, de resto, em vários dos projectos de revisão da LBA até ao momento conhecidos⁵³. Pelo que, em suma, tudo indica que a poluição não abarca toda e

⁵² Não por acaso, o Capítulo V do projecto-lei do PCP tem por epígrafe «contenção da contaminação do ambiente».

⁵³ Cfr. o artigo 18.º, n.º 1 do projecto-lei do PEV e o artigo 21.º, n.º 2 do projecto-lei do BE, que são praticamente decalcados do artigo 21.º, n.º 2 da LBA, citado no texto. Também o projecto-lei do PSD contempla uma norma muito semelhante, embora um pouco mais abrangente. Trata-se do artigo 23.º, n.º 1, alínea b), que, para além da afectação do ar, da água, do solo e do subsolo, faz ainda referência a outros componentes ambientais, como o litoral e a plataforma continental (mas, ainda assim, sem incluir a flora e a fauna).

De igual modo, tal como se encontra definida no regime jurídico do licenciamento ambiental, a poluição só diz respeito ao ar, à água e ao solo (cfr. artigo 2.º, alínea o) do Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de Agosto). Entendimento semelhante encontramos nos artigos 5.º, n.º 1, alínea h) e 23.º, n.º 1 do projecto-lei do CDS.

Em sentido contrário, porém, podemos referir o artigo 12.º da proposta de lei do XVIII Governo, que fala em «efeitos nefastos para os valores ambientais», sem os discriminar; o artigo 23.º, n.º 3, alínea b) do projecto-lei do PSD, que prevê a fixação de «limites de

qualquer ofensa ecológica e, em concreto, não abrange (pelo menos directamente) a destruição de espécies da flora ou da fauna.

O que, aliás, até faz algum sentido se admitirmos – como se disse *supra* – que a poluição consiste numa forma de contaminação. Esta ideia de contaminação, como degradação do estado ou deterioração das propriedades e atributos de um meio natural, adequa-se particularmente bem ao meio aquático, ao meio atmosférico e até ao solo, que admitem diferentes gradações de qualidade. No limite, e com algum esforço, o ruído pode ainda ser visto como uma forma de contaminação – daí falar-se em poluição sonora. Mas já não a perda de biodiversidade, que consiste na eliminação total e irreversível de um ou mais espécimes e não na transformação das características de um certo meio levando-o a transitar para um estado ou nível qualitativo menos bom⁵⁴.

Quinto, a poluição é um conceito de facto ou de direito?

A este propósito, há que analisar duas questões distintas. Em primeiro lugar, a questão de saber se as emissões lícitas (isto é, que se contenham dentro do valor-limite de emissão legal ou administrativamente fixado) integram ou não o conceito de poluição. E, em segundo lugar, a questão de saber se o qualificativo de poluente depende ou não da ultrapassagem de algum limiar de intensidade ou lesividade. Vejamos, então.

Quanto ao primeiro ponto, o ordenamento jurídico remete-nos em diferentes direcções. Para o Direito Penal, por exemplo, só integram o tipo penal de poluição⁵⁵ as condutas lesivas do ambiente que não observem as «disposições legais, regulamentares ou obrigações impostas pela autoridade competente»⁵⁶. Donde se retira, *a contrario*, que as emissões devidamente autorizadas não constituem, para este efeito, factos poluentes. Contudo, em sentido contrário, podemos referir o

tolerância admissível da presença de elementos poluentes na atmosfera, água, solo e seres vivos» (sublinhado nosso); e o artigo 5.º, alínea p) do projecto-lei do BE, que descreve como poluente «toda a matéria, energia ou combinação destas, de origem natural ou antrópica, que ao libertar-se ou actuar sobre a atmosfera, água, solo, flora, fauna ou qualquer outro elemento do ambiente, altere ou modifique a sua composição natural ou a degrade».

⁵⁴ Porém, de acordo com esta lógica, a luz – a admitir que esta deva ser considerada um componente ambiental, o que é duvidoso – também deveria poder ser objecto de poluição, uma vez que é passível de gradações e o seu estado pode ser afectado por comportamentos humanos anti-ecológicos (se bem que, em bom rigor, o conceito de contaminação não se aplica aqui directamente).

Problemática continua a ser a qualificação a dar ao aquecimento global. Porém, se entendermos o clima como um meio natural, cujo estado ou qualidade pode ser alterado negativamente, então cremos que as alterações climáticas deverão ser consideradas uma modalidade de poluição.

⁵⁵ Previsto e punido pelos artigos 278.º e 279.º do Código Penal.

⁵⁶ É a conhecida dependência ou acessoriedade administrativa do direito penal do ambiente.

princípio do poluidor-pagador, segundo o qual toda a poluição deve implicar um custo, independentemente de ser ou não autorizada (aliás, diga-se mesmo que será difícil impor a aplicação do princípio do poluidor-pagador a emissões poluentes não autorizadas). Por fim, e a título decisivo, basta atender ao regime do licenciamento ambiental, através do qual a Administração fixa, para cada instalação, os respectivos valores-limite de emissão de substâncias poluentes. Daqui decorre que mesmo as emissões lícitas – isto é, que se contenham dentro dos limites autorizados pela Administração – são qualificadas pela lei como poluentes.

Quanto ao segundo ponto, o facto de a Administração fixar valores-limite de poluição significa também que, abaixo desse limite, continua a haver poluição. Simplesmente, é uma poluição tolerada, que todos temos de suportar. Há quem use ainda o conceito de poluição residual, para designar aquele nível mínimo de poluição absolutamente incompressível com o qual temos de nos conformar, já que é uma decorrência inevitável das mais básicas actividades humanas (pensemos, por exemplo, na poluição provocada pelo escape dos automóveis: por mais eficientes e ecológicos que estes sejam, haverá sempre a libertação de alguma quantidade de gases poluentes). Ora, quer num caso, quer noutro, a poluição, mesmo que seja pouco intensa e inelutável, não deixa de ser poluição. Pelo que, em suma, não existe qualquer limiar legal ou administrativo a partir do qual se considere que passa a haver poluição; o que existem é limiares a partir dos quais a poluição deixa de ser admissível ou tolerável.

Aqui chegados, e depois de abordadas várias dimensões do conceito de poluição, a verdade é que – tal como avisámos no início do presente texto – continuamos a ter mais dúvidas que certezas. Há ainda diversos aspectos do fenómeno poluente que continuam por esclarecer ou em relação aos quais as respostas não são unívocas e consensuais. Mas, pelo menos, uma conclusão julgamos estar em condições de formular: “poluição” não é sinónimo de “dano ambiental”. Quer na sua extensão, quer na sua natureza, estamos perante realidades distintas. Realidades que se entrecruzam e sobrepõem parcialmente, mas que não são a mesma coisa.

Com efeito, há três características de que, em princípio, a poluição se reveste que não estão necessariamente presentes na noção de dano ambiental⁵⁷. Em primeiro lugar, ao que tudo indica, a poluição equivale a uma forma de contaminação.

⁵⁷ Utilizamos aqui o conceito de dano ambiental em sentido amplo, isto é, sem cuidar de atender à distinção – clássica na doutrina – entre danos ambientais (ou danos por via do ambiente) e danos ecológicos puros.

Logo, não abrange toda e qualquer lesão ecológica, mas apenas aquelas que consistem na modificação das propriedades ou atributos de um determinado meio natural conduzindo à deterioração da sua qualidade ou à degradação do seu estado.

Em segundo lugar, como também tivemos oportunidade de constatar, a poluição versa apenas sobre determinados componentes ambientais (designadamente o ar, a água, o solo e o subsolo), ao passo que os danos ambientais podem recair sobre outros elementos da natureza, como a flora ou a fauna⁵⁸.

Em terceiro e último lugar, a poluição, para o ser, não carece de ultrapassar qualquer limiar de intensidade. Por mais irrisórias e toleráveis que sejam, as emissões não deixam, por esse facto, de ser consideradas poluentes. Já os danos ambientais apenas adquirem relevância *qua tale* se atingirem um determinado patamar mínimo de gravidade. Aliás, nos termos do regime jurídico da responsabilidade por danos ambientais, exige-se expressamente que esses danos tenham efeitos significativos⁵⁹.

Assim, podemos ter casos de dano ambiental sem que se verifique qualquer poluição e, inversamente, casos de poluição sem que ocorra um dano ambiental. Para o demonstrar, iremos de seguida recorrer a alguns exemplos.

Imagine-se que um petroleiro embate num recife de coral, destruindo-o parcialmente, mas sem dar origem a um derrame⁶⁰. Nesta hipótese, não há contaminação, logo não há poluição, embora haja um óbvio dano ambiental.

Noutro contexto, pensemos na construção de um dique que impede a migração sazonal de certa espécie de peixes; ou num incêndio florestal, exemplo infelizmente bastante comum. Nestes casos também não há poluição, uma vez que a ofensa

⁵⁸ Em bom rigor, porém, se atendermos ao conceito de danos ambientais que resulta do artigo 11.º, n.º 1, alínea e) do RJRDA, este (embora inclua os danos às espécies e *habitats* naturais protegidos) também não abarca a lesão de todos os componentes ambientais e, nomeadamente, não abrange – de forma inexplicável – os danos ao ar ou à atmosfera. Para uma crítica desta estranha omissão, cfr. CARLA AMADO GOMES, “A Responsabilidade Civil por Dano Ecológico – Reflexões preliminares sobre o novo regime instituído pelo DL 147/2008, de 29 de Julho”, cit., pp. 250 e 251; e TIAGO ANTUNES, “Da natureza jurídica da responsabilidade ambiental”, in *Actas do Colóquio «A Responsabilidade Civil por Dano Ambiental»*, disponível em http://www.icjp.pt/system/files/files/e-book/ebook_completo2/ICJP_ebook_ResponsabilidadeCivilporDanoAmbiental_isbn2.pdf, p. 129-130 (este texto foi também recentemente publicado nos *Cadernos O Direito*, n.º 6, 2011, Temas de Direito do Ambiente).

⁵⁹ Cfr. as várias subalíneas do artigo 11.º, n.º 1, alínea e) do Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de Julho. Sobre este assunto, cfr. o nosso “Da natureza jurídica da responsabilidade ambiental”, cit, p. 129.

⁶⁰ Este exemplo foi retirado de DAVID ONG, “The Relationship between Environmental Damage and Pollution: Marine Oil Pollution Laws in Malaysia and Singapore”, in MICHAEL BOWMAN & ALAN BOYLE (editors), *Environmental Damage in International and Comparative Law: Problems of Definition and Valuation*, p. 194.

ecológica incide sobre elementos da fauna e da flora, mas não deixa de haver dano ambiental.

Em sentido inverso, suponhamos uma suinicultura que efectua descargas de efluentes não tratados para o rio, mas fá-lo ao abrigo de uma autorização excepcional e, de todo o modo, em quantidades insuficientes para matar os peixes ou tornar a água insalubre. Neste cenário, a poluição é indiscutível, mas os seus efeitos são de tal forma insignificantes que não resultam propriamente num dano ambiental (e muito menos num dano ilícito, gerador de qualquer eventual obrigação ressarcitória).

Podemos ainda referir a utilização de um pesticida químico que fique impregnado no solo, alterando as suas propriedades, mas que não afecte, nem as culturas aí plantadas, nem a saúde humana, apenas matando espécies parasitárias. Também aqui existe poluição mas é discutível que haja, pelo menos de forma imediata e notória, um dano ambiental.

Fica assim devidamente demonstrado que nem tudo o que polui representa um dano para o ambiente e nem tudo o que lesa o ambiente se pode configurar como poluição.

REGIME JURÍDICO DA POLUIÇÃO

Com base na análise que levámos a cabo em torno do conceito de poluição, cabe-nos agora ponderar qual o tratamento jurídico que lhe deve estar reservado. Mais uma vez salientamos que não se trata de estudar todo o regime jurídico da poluição, nas suas várias facetas e manifestações sectoriais, mas apenas de apurar em que termos deve a poluição ser configurada por um diploma de âmbito generalista e fundacional como a lei de bases do ambiente.

Desde logo, deverá a poluição ser vista como uma espécie de anti-Cristo, isto é, como a antítese ou a *Némesis* do ambiente? Estará a poluição para o Direito do Ambiente como o mal está para a Moral? Ou, pelo contrário, deve a poluição ser vista como uma realidade indesejada mas, em larga medida, inevitável e, até um certo ponto, passível de ser tolerada? Afinal de contas, não é a poluição – independentemente do seu carácter nefasto e potencialmente danoso – uma consequência normal da nossa vivência em sociedade e um elemento integrante do universo tal como o conhecemos?

Como vimos *supra*, a LBA em vigor fornece a este propósito indicações contraditórias. Por um lado, qualifica a poluição como um componente ambiental humano, dando a entender que a mesma faz parte do meio-ambiente. Por outro lado, proíbe toda a poluição, em qualquer local, quantidade ou feitio (embora depois admita que essa mesma poluição tem de ser tolerada até certo ponto). Importa, pois, esclarecer, de uma vez por todas, qual o estatuto jurídico que a poluição deve ter. E, a este respeito, cremos que há três grandes hipóteses a considerar.

Primo, um regime de proibição genérica acompanhado da previsão de limites de tolerabilidade da poluição. É, como sabemos, o regime que resulta do artigo 26.º, n.ºs 1 e 3 da LBA. Mas não só. Também o artigo 23.º do projecto-lei do PSD prevê, no seu n.º 2, uma proibição genérica de poluir, acrescentando, na alínea b) do n.º 3, que «devem integrar o ordenamento jurídico interno normas que garantam eficazmente os limites de tolerância admissível da presença de elementos poluentes na atmosfera, água, solo e seres vivos»⁶¹. Na mesma linha, o artigo 18.º, n.º 2 do projecto-lei do PEV proíbe genericamente a poluição e o n.º 4 do mesmo preceito dispõe que os respectivos limites de tolerância serão objecto de regulamentação⁶². No entanto, como já tivemos ocasião de referir, este regime, para além de excessivamente radical, é contraditório nos seus próprios termos. Radical porque nem toda a poluição deve ser proibida. Pelo contrário, há inúmeras actividades poluentes que são absolutamente cruciais ao nosso bem-estar colectivo. Contraditório porque a poluição, ou é juridicamente proibida, ou é legalmente tolerada, não podendo, em termos lógicos, ser ambas em simultâneo.

Secundo, um regime de proibição sob reserva de permissão. Isto é, um regime em que os particulares não são titulares de qualquer direito a poluir, mas podem adquiri-lo por via de uma licença administrativa casuística. Tal licença, que consiste num típico acto de polícia ambiental, apenas será concedida após uma criteriosa ponderação do grau risco de cada actividade poluente. Ao conceder a licença, que fixa valores-limite de emissão, a Administração estará também a definir o limiar aceitável de poluição, que todos devemos tolerar.

Estamos aqui perante uma construção clássica do Direito Administrativo, cujas origens remontam a RANELLETTI e que, do ponto de vista dogmático, apresenta óbvias

⁶¹ Depois, a alínea c) do mesmo n.º 3 volta a falar em proibições e condicionamentos, mas estes de alcance específico.

⁶² Contemplando igualmente uma proibição genérica de poluir, mas sem a previsão de limites de tolerabilidade, cfr. o artigo 21.º, n.º 3 do projecto-lei do BE e o artigo 23.º, n.º 3 do projecto-lei do CDS.

virtualidades (designadamente evita a contradição ínsita no regime da actual LBA). Contudo, é duvidoso que ela possa ser adoptada como cláusula geral destinada a abranger, de forma global, todas as manifestações poluentes. É que um regime de licenciamento administrativo apenas faz sentido quanto à poluição emitida a partir de grandes instalações fixas⁶³. Mas há uma série de outras actividades poluentes – esporádicas, difusas, não intencionais, de pequena escala, etc. – que não se coadunam com esse regime. Justificar-se-ia, por exemplo, sujeitar a utilização do próprio automóvel ou certas práticas agrícolas a um processo de licenciamento ambiental? Julgamos, pois, que uma lógica de proibição sob reserva de permissão é adequada para lidar com algum tipo de focos poluentes, mas não tem préstimo como regime geral da poluição.

Tertio, um regime de prevenção e controlo. Isto é, um regime que passa por evitar, limitar, condicionar, minimizar e mitigar as emissões poluentes, mais do que proibi-las cegamente ou eliminá-las *in totum*. Trata-se, sem dúvida, de um regime mais realista e pragmático, que não diaboliza a poluição mas não deixa de a combater, dentro dos limites do possível e do desejável.

De resto, é esta a lógica implícita no regime do licenciamento ambiental – que aliás, em bom rigor, consiste no regime da prevenção e controlo integrados da poluição – e até na própria Constituição da República Portuguesa, cujo artigo 66.º, n.º 2, alínea a) não proíbe, antes manda «prevenir e controlar a poluição e os seus efeitos». Idêntica abordagem encontramos plasmada no artigo 3.º da *Charte de l'Environnement*, que tem em França valor constitucional: «*Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences*»⁶⁴. No que diz respeito às iniciativas legislativas de revisão da LBA, este entendimento está espelhado no artigo 12.º, n.º 1 da proposta de lei do XVIII Governo e no artigo 3.º, n.º 1, alínea a) do projecto-lei do PSD.

Pela nossa parte, julgamos que esta última perspectiva é, indiscutivelmente, a mais correcta e adequada. Não só é a que melhor se compatibiliza com o parâmetro constitucional português, como está isenta de todas as críticas formuladas *supra*. Ao assumir que a poluição existe e deve existir, não incorre em artificialismos bem-intencionados mas irrealistas e impossíveis de concretizar. No entanto, também não dá carta branca aos poluidores, nem vacila nos esforços de combate à poluição, procurando antes de mais preveni-la e, não sendo isso possível, atenuá-la. Parece-

⁶³ No direito francês, trata-se do regime aplicável às *installations classées*.

⁶⁴ Sublinhados nossos.

nos, em suma, um regime equilibrado e que procede a um enquadramento simultaneamente rigoroso e plausível do fenómeno poluente.

[Voltar ao início do texto](#)

[Voltar ao índice](#)

The (green) heart of the matter: a vertente procedimental da tutela do ambiente e a revisão da Lei de Bases do Ambiente

Carla Amado Gomes¹

0. Sobre a projectada revisão da LBA: uma revisão necessária ou inútil?; **1.** O "direito ao ambiente" e a sua dimensão procedimental (e processual); **1.1.** Aspectos sistemáticos; **1.2.** Aspectos formais; **1.3.** Aspectos materiais: **i)** direito de informação; **ii)** direito de participação; **iii)** direito de acesso à justiça

0. A Lei de Bases do Ambiente completou, em 2007, a confortável idade de 20 anos (Lei 11/87, de 7 de Abril =LBA). Lei aprovada no hemiciclo parlamentar por larga maioria², sofreu uma singela alteração (do artigo 45º) ao longo das duas décadas de vida (desencadeada pela Lei 13/2002, de 19 de Fevereiro, que aprovou o ETAF)³, a qual se limitou a reflectir uma conclusão a que jurisprudência e doutrina haviam paulatinamente chegado: a de que os litígios ambientais não são forçosamente privados e por isso não merecem invariavelmente a afectação à jurisdição comum, antes se qualificam como privados ou públicos consoante a natureza da relação jurídica que incorporam — determinando essa natureza a jurisdição competente para o seu julgamento.

Esta lei, certamente pela *verdura* das matérias reguladas, suscitou *mixed feelings* a Diogo FREITAS DO AMARAL, que sem embargo a considerar uma lei importante, lhe teceu severas numa apreciação preliminar que dela fez, em 1992⁴ — de entre as quais, a da indefinição do objecto "ambiente". Já João PEREIRA REIS a apresentou como um texto marcante e inovador, "pelas portas que teve a coragem de abrir, pelos princípios gerais que soube consagrar e pela chamada de atenção que fez

¹ Profª. Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Profª. Convidada da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa

² Cfr. DAR, I, nº 29, de 10 de Janeiro de 1987, pp. 1219 segs — a lei mereceu apenas votos contra dos deputados do CDS e do deputado independente Borges de Carvalho.

³ O artigo 3º/2/g) do DL 224-A/96, de 26 de Novembro (que aprovou um novo Código de Custas Judiciais, hoje revogado pelo DL 34/2008, de 26 de Fevereiro) manteve a isenção de custas consagrada no artigo 44º/1 da LBA — logo, não operou qualquer alteração.

⁴ Diogo FREITAS DO AMARAL, **Análise preliminar da Lei de Bases do Ambiente**, in *SI*, nºs 241/243, 1993, pp. 43 segs.

para as grandes questões que hoje se colocam no domínio do direito do ambiente"⁵.

Não nos compete aqui fazer um balanço da importância da LBA no ordenamento jusambiental português — a nossa tarefa circunscreve-se à análise da vertente procedimental da protecção do ambiente. No entanto, não poderíamos furtar-nos, neste breve intróito, a observar que se, formalmente, a existência da LBA foi determinante para a construção do edifício legislativo ambiental que hoje temos, materialmente, os elementos que dela constam são, na verdade, pré-dados, independentes da vontade do legislador nacional⁶. Com efeito, e por um lado, por força da conjugação, desde 1982, entre os (então) artigos 168º/1/g), 9º/e) e 66º da Constituição (=CRP), o tecido normativo a produzir deveria assentar num enquadramento inicial, fornecido por uma lei de bases da competência relativa do Parlamento — e o Tribunal Constitucional não deixou de o afirmar, em 1992, na declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, de duas normas do DL 321/83, de 5 de Julho, que pretensamente criara a Reserva Ecológica Nacional "sem rede"⁷ (*rectius*: sem Bases).

Por outro lado, todavia, a força impulsionante da LBA revelou-se praticamente nula, com diplomas como o regime da avaliação de impacto ambiental (DL 186/90, de 6 de Junho), o regime da Rede Nacional de Áreas Protegidas (DL 19/93, de 23 de Janeiro), o regime da Reserva Ecológica Nacional (DL 93/90, de 19 de Março), o regime da licença ambiental (DL 194/00, de 21 de Agosto), a Rede Natura 2000 (DL 140/99, de 24 de Abril), a surgirem na sequência do imperativo de transposição de normas eurocomunitárias, e não da injunção (?) de desenvolvimento no prazo de um ano contida no artigo 51º do diploma, "voto piedoso e tradicional que o nosso legislador tem por hábito inserir em diversos diplomas"⁸.

Não há como negá-lo: o legislador ambiental português é refém do dirigismo promovido pelo Direito da União europeia e esse facto reduz decisivamente a importância real da LBA. Atente-se em que, constituindo a política ambiental

⁵ João PEREIRA REIS, **Lei de Bases do Ambiente, Anotada e Comentada**, Coimbra, 1992, p. 5.

⁶ Sobre a figura da Lei de Bases, veja-se Jorge MIRANDA, **Manual de Direito Constitucional**, V, 4ª ed., Coimbra, 2010, pp. 404 segs.

⁷ Acórdão do Tribunal Constitucional 368/92, que procede à declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral das normas do diploma referido. A declaração prende-se com o facto de o diploma constituir uma intervenção inovatória do Governo em matéria de bases do sistema de protecção do ambiente, pertencente à reserva da Assembleia da República, e surge após três julgamentos de inconstitucionalidade em fiscalização concreta. O texto do acórdão pode ler-se, acompanhado de **anotação** de José Joaquim GOMES CANOTILHO, na *Revista de Legislação e Jurisprudência*, Ano 125, 1993, nºs 3829/3830, pp. 121 segs.

⁸ João PEREIRA REIS, **Lei de Bases...**, *cit.*, p. 103.

européia uma política partilhada (artigo 4/2/e) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia)⁹, a actuação legislativa obedece a uma lógica de preempção (baseada, é certo, no princípio da subsidiariedade) no âmbito da qual a União tem progressivamente ocupado o espaço regulativo, a ponto de *invadir* o reduto da protecção penal através da directiva 2008/99/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Novembro — a qual obriga os Estados-membros a criar tipos penais para punir as infracções mais graves (com dolo ou negligência grave) das normas ambientais eurocomunitárias até 26 de Dezembro de 2010.

Esta dependência, que contribuiu para erigir um completo e complexo edifício legislativo, roça por vezes o servilismo, neutralizando os dados pretensamente fundadores da LBA. Tome-se como exemplo o recente regime da prevenção e responsabilização por dano ecológico, aprovado pelo DL 147/2008, de 29 de Julho, que reduziu o lote de bens ambientais naturais passíveis de sofrer dano ecológico à água, fauna e flora (os enunciados na directiva 2004/35/CE, do Parlamento e do Conselho, de 21 de Abril), deixando na sombra o ar, o solo e o subsolo, indicados no artigo 6º da LBA e desenvolvidos nos preceitos seguintes (artigos 8º, 13º e 14º, respectivamente)¹⁰. Ou, no mesmo quadro legal, o esvaziamento da responsabilidade objectiva a que se reporta o artigo 41º da LBA através do esfíngico artigo 20º/3¹¹.

Em menor medida, mas não menos ilustrativo da *impotência substantiva* da LBA, pense-se na extensão que o instituto da avaliação de impacto ambiental sofreu, na sequência da revisão da directiva 85/337/CEE, do Conselho, de 3 de Março pela directiva 97/11/CE, do Conselho, de 3 de Março, prolongando-se por uma fase posterior à emissão da declaração de impacto ambiental — pós-avaliação —, alargamento que os artigos 30º e 31º da LBA não prevêem. Ou compare-se a aparente rigidez (ressalvada a menção da renovação) do instrumento da licença ambiental, tal como desenhada no artigo 33º da LBA, com o regime decorrente do DL 173/2008, de 26 de Agosto, nomeadamente do artigo 20º, onde se prevê a

⁹ Ressalvada a protecção dos recursos biológicos marinhos, que faz parte das competências exclusivas, no âmbito da política das pescas [artigo 3/1/d) do TFUE].

¹⁰ Anote-se, contudo, o nosso esforço de parametrização do DL 147/2008 pela LBA, propondo uma interpretação conforme a esta — nomeadamente, conforme ao artigo 6º da LBA — do lote de componentes ambientais naturais susceptíveis de sofrer danos ecológicos — Carla AMADO GOMES, **A responsabilidade civil por dano ecológico. Reflexões preliminares sobre o novo regime jurídico instituído pelo DL 147/2008, de 29 de Julho**, in *Textos dispersos de Direito do Ambiente*, III, Lisboa, 2010, pp. 11 segs, 28.

¹¹ Para a demonstração desta afirmação, veja-se o nosso **A responsabilidade civil...**, cit., pp. 42-44.

antecipação do termo final da licença com vista à sua revisão, sinal da natureza mutante dos actos autorizativos ambientais¹².

Além de refém do ordenamento jurídico europeu, o legislador da revisão depara-se ainda com outros dois factores de constrangimento, de intensidade diversa. De uma banda, a questão da escolha do modelo que deve presidir à revisão — principiológico ou regulatório. De outra banda, o problema das pré-compreensões sobre o objecto do Direito do Ambiente, entalado entre uma amplitude de descaracteriza o ambiente em *ambiance* — muito por culpa da voracidade do artigo 66º/2 da CRP, que atrai para o seu seio realidades como o ordenamento do território, o urbanismo, o património cultural¹³ — e uma visão personalista que desvia a atenção do meio ambiente para o homem, enfraquecendo a sua coerência e confundindo os seus objectivos. Se do modelo regulatório o legislador pode libertar-se facilmente, já o afastamento das pré-compreensões referidas lhe será mais árduo, não só pela omnipresença do referente constitucional como pela ruptura fracturante que a sua ultrapassagem constituiria.

Num contexto como este, não surpreende a questão formulada neste ponto introdutório, sobre a necessidade ou inutilidade de revisão da LBA. A resposta depende da perspectiva: se falamos em termos formais, a revisão é relevante, para pôr a Lei de Bases de acordo com a legislação de desenvolvimento, esmagadoramente fruto dos *indirizzos* normativos da União Europeia; se pensamos numa perspectiva material, a revisão é praticamente irrelevante em face da autêntica *autoregência* do Direito Ambiental da União Europeia.

Cientes destas limitações, vamos passar a tecer algumas considerações sobre a vertente procedimental da protecção ambiental — ou, por outras palavras, sobre o real significado da fórmula do "direito ao ambiente" que a Constituição contempla no artigo 66º/1 e que a LBA não deixa de reproduzir no artigo 40º/4. Para tanto, deixaremos algumas reflexões sobre a desejável inserção sistemática, na LBA, dos direitos procedimentais (1.1.), sobre o significado da sua consagração formal (1.2.) e sobre a materialidade que lhes deve subjazer (1.3.).

1. É conhecido o nosso pensamento sobre a ausência de densidade do "direito ao ambiente" — e, por conseguinte, a sua inexistência enquanto direito autónomo. A

¹² Cfr. o nosso **Risco e modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de protecção do ambiente**, Coimbra, 2007, pp. 555-608.

¹³ Alçando (teoricamente) a Lei de Bases do Ambiente a *lei duplamente reforçada*: do ambiente no sentido estrito da alínea g) do nº 1 do artigo 165º da CRP, e dos restantes objectos que contempla por força da perspectiva ampla em que assenta.

posição jurídica acolhida no nº 1 do artigo 66º da CRP, na sua dimensão pretensiva, que é acentuada pelo artigo 52º/3/a) da CRP, traduz-se em direitos de intervenção, de cidadania, junto da Administração e dos tribunais, a fim de defender um interesse de fruição colectiva¹⁴. A ideia-chave, como de resto o nº 2 do artigo 66º não deixa de sublinhar, é a de **participação** (faça-se também um paralelo com o artigo 65º/5 da CRP, em matéria de urbanismo e planeamento do território, grandezas próximas). Para a concretização efectiva do direito à participação — ou seja, para a assimilação dos contributos fornecidos pelos fruidores do ambiente pelo decisor administrativo —, o acesso à informação é essencial, a montante, e a possibilidade de sindicar a validade das decisões na justiça é imprescindível, a jusante.

O "direito ao ambiente" revela-se, assim, uma (ambígua) noção-síntese. Síntese de posições pretensivas que importa ressaltar, vincando a articulação necessária entre os artigos 66º/1 e 52º/3/a) da CRP (no que concerne ao ambiente, bem entendido). O interesse que subjaz às normas de protecção do ambiente é um **interesse colectivo**, altruísta, que todos e cada um podem defender através da legitimidade popular, sem necessidade de especial caracterização¹⁵. É essa a sua natureza, como ecoa a Convenção de Aarhus e outros instrumentos, de direito internacional e comparado, ressaltam.

1.1. No plano sistemático, o catálogo de direitos e deveres dos cidadãos no domínio do Direito do Ambiente, surge na LBA no quadragésimo lugar — em 52 possíveis. A norma do artigo 40º não é particularmente feliz, a vários títulos, mas neste momento bastamo-nos com sugerir melhorias no plano da arrumação destas matérias num diploma como a LBA. Para tanto, propomos um paralelo com a técnica sistematizadora adoptada numa outra lei que igualmente incide sobre uma grandeza metaindividual: a Lei de Bases da protecção e valorização do património cultural (Lei 107/2001, de 8 de Setembro = LPC) a qual, (logo) no Título II (*Dos direitos*,

¹⁴ Para mais desenvolvimentos, veja-se o nosso **Direito Administrativo do Ambiente**, in *Tratado de Direito Administrativo especial*, I, coord. de Paulo Otero e Pedro Gonçalves, Coimbra, 2009, pp. 159 segs, 170-176.

¹⁵ Não resistimos a chamar aqui um exemplo comparado, recentíssimo, da Constituição queniana de 2010 a qual, depois de proclamar o "right to a clean and healthy environment" (artigo 42), consagra o direito de acesso à justiça ambiental para prevenir, fazer cessar e obter reparação de ofensas ao ambiente, sendo que "the applicant does not have to demonstrate that any person has incurred loss or suffered injury" — artigo 70/3. Ou seja, sem abrir mão da *fórmula encantatória* do "direito ao ambiente", o legislador constituinte queniano teve a percepção da natureza colectiva do interesse em jogo, aliando a legitimidade popular à sua defesa.

garantias e deveres dos cidadãos), estabelece com bem maior relevância e clareza a vertente procedimental do "direito ao património cultural".

Com efeito, a LPC autonomiza diversas posições jussubjectivas que vincam a dimensão de cidadania ínsita à defesa de valores de memória: o direito à fruição (primeira nota da natureza colectiva do interesse, presente no artigo 7º); o direito de acesso à justiça para proteger o património cultural, sublinhando a centralidade do instituto da legitimidade popular (artigo 9º/1), bem como o direito à participação procedimental com idêntico objectivo (artigo 9º/2); enfim, o direito de associação a entidades cujos objectivos estatutários se traduzem na preservação dos valores identitários que exsudam dos bens culturais (artigo 12º). Esta colocação cimeira dos direitos e deveres dos cidadãos, justamente após o Título I (Princípios gerais), deixa transparecer a dimensão de solidariedade que a protecção e promoção do património cultural convocam, acentuando a importância do envolvimento dos cidadãos na política pública respectiva.

A nossa sugestão vai, portanto, no sentido de recolocação sistemática da norma sobre direitos e deveres dos cidadãos no plano da protecção do ambiente, alçando-a a um plano proeminente numa futura versão da LBA, com vista a promover a dinamização da cidadania ambiental.

1.2. Do ponto de vista formal, julgamos que uma revisão da LBA deveria incluir um Título/Capítulo de *Direitos e deveres dos cidadãos* que autonomizasse:

- o direito à informação;
- o direito à participação em procedimentos de aprovação de planos ou de tomada de decisões com incidência ambiental;
- o direito de acesso à justiça,

além de contemplar também uma norma sobre direito (interesse) de fruição de bens ambientais associada ao dever de gestão racional dos mesmos.

Exemplos de direito comparado atestam a idoneidade da solução. Em África, a lei moçambicana 20/97, de 1 de Outubro (Lei do Ambiente) acolhe um Capítulo IV subordinado à epígrafe *Direitos e deveres dos cidadãos*, do qual constam o direito à informação, o direito à educação e o direito de acesso à justiça, *maxime* através de processos céleres (artigos 19º, 20º, 21º e 22º, respectivamente). Alberga ainda este Capítulo dois deveres: de comunicação de infracções (artigo 23º) e de

utilização responsável dos recursos naturais (artigo 24º)¹⁶. Na América Latina, a lei argentina de protecção do ambiente 25.675, de 27 de Novembro de 2002, dedica três artigos à informação ambiental e outros três à participação "ciudadana" (artigos 16 a 21). Na Europa, a *Charte de L'Environnement* francesa (Lei constitucional 2005-205, de 1 de Março) consagra o artigo 7 aos dois direitos: de acesso à informação, e à participação na "élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement". Do longínquo Oriente, o *National Environmental Quality Act* tailandês de 1992 (com a última emenda promovida pela lei 2.535, de 1996) constitui um excelente exemplo do protagonismo destes direitos na tutela partilhada do ambiente, com as secções 6, 7 e 8 dedicadas aos direitos de acesso à informação, de participação e de constituição de associações de defesa do ambiente.

A autonomização destas posições pretensivas contribui, do mesmo passo, para a sensibilização ambiental da população e para o reforço da justiciabilidade dos direitos de intervenção cívica nos quais se apoiam.

1.3. Já tivemos oportunidade de avançar que, em termos materiais, a LBA constitui hoje um texto quase retórico, um tanto pela realização, ao longo dos últimos 20 anos, dos trabalhos de construção do edifício do Direito do Ambiente português — que dá à revisão da lei uma tónica sancionatória, mais do que propulsiva —, outro tanto pelo dirigismo do Direito da União Europeia, que tem ocupado os espaços de regulação sectorial mais variados — deixando a um trabalho de revisão curtíssimo espaço de manobra, que se limita apenas a acrescer ao nível de protecção estabelecido pelas directivas, em homenagem ao princípio do nível mais elevado de protecção (cfr. o artigo 193 do TFUE). Enfim, parafraseando Eça de Queirós, no antológico *Os Maias*, a LBA é hoje "a basezinha", reduzindo-se a sua importância a um plano puramente formal, de (dupla) legitimação dos diplomas emanados em sede de Direito do Ambiente, estreitamente conformados pelas directivas europeias.

Ainda assim e apelando a uma lógica de sistematização e pedagogia de uma lei como a LBA, passaremos a deixar alguns tópicos de referência sobre os direitos procedimentais (e processuais) que nos propusemos analisar:

i) Direito à informação;

¹⁶ Este modelo é seguido *pari passu* pela Lei de Bases do ambiente angolana: Decreto 51/04, de 23 de Julho.

- ii) Direito à participação;
- iii) Direito de acesso à justiça.

i) O direito de acesso à informação ambiental está hoje especialmente regulado na Lei 19/2006, de 12 de Junho, fruto da transposição da directiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Janeiro¹⁷. As coordenadas principais que a matriz deste direito deve revestir são, em nossa opinião e seguindo de perto a Lei 19/2006 e a Convenção de Aarhus (cfr. o artigo 4), as seguintes:

- a informação deve ser disponibilizada ao requerente sem que este tenha de provar qualquer interesse qualificado;
- a informação, a recusa de informação ou o diferimento da informação devem ser providenciados em prazo curto¹⁸, e em regra não superior a um mês, salvo especial complexidade no tratamento ou na reunião da informação;
- as razões de diferimento ou de indeferimento devem estar expressa e taxativamente previstas na lei;
- a efectivação do direito à informação deve estar garantida através de vias jurisdicionais céleres, sem embargo da coexistência destas com meios intra-administrativos, de uso facultativo, que providenciem uma alternativa (ainda) mais célere, informal e gratuita.

Duas observações sobre este ponto: em primeiro lugar, que o direito deve ser exercido junto de entidades públicas com competências autorizativas em sede ambiental — dado o princípio, vigente em Direito do Ambiente, de proibição sob reserva de permissão. Quer a Convenção de Aarhus, quer a directiva 2003/4, quer a Lei 19/2006 indicam como destinatários do pedido de informação "autoridades públicas" (do ponto de vista material: vide a referência a concessionários), devendo

¹⁷ Na opinião de João MIRANDA (**O acesso à informação administrativa não procedimental das entidades privadas**, in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor José Manuel Sérvulo Correia*, II, Lisboa, 2010, pp. 433 segs, 442, nota 21), a autonomização do direito de acesso à informação ambiental na Lei 19/2006 é dispensável, podendo constituir um Capítulo da Lei 46/2007, de 24 de Agosto. O objectivo do legislador português terá sido atestar o bom cumprimento do Direito da União Europeia, destacando o regime — que tem particularidades sensíveis em face do regime geral, nomeadamente quanto à legitimidade dos requerentes e aos fundamentos de indeferimento — em diploma autónomo.

¹⁸ Note-se que, nem o artigo 9º da Lei 19/2006 — que dispõe sobre os prazos de disponibilização da informação — nada refere quanto ao prazo de comunicação da necessidade de prorrogação do prazo, nem o artigo 11º do mesmo diploma se pronuncia sobre o prazo de comunicação do diferimento da satisfação do pedido para momento posterior — facto que pode, desnecessariamente, promover a litigiosidade.

sublinhar-se que esta noção tem merecido interpretação generosa por parte da CADA e da jurisprudência¹⁹. A solução argentina, de consagrar o mesmo direito exercível também contra entidades privadas, apesar do maior âmbito de aplicação, parece-nos não só perigosa — porque pode proporcionar divulgação de informações confidenciais por terceiros privados que as detenham e que não sejam sensíveis às limitações que tal revelação pode acarretar —, como multiplicadora de litigiosidade — dada a tradicional resistência dos operadores a colocar certos dados à disposição do público.

Em segundo lugar, a consagração deste direito deve ser precedida, em Capítulo/Título anterior, da consagração do dever de divulgação de informação ambiental à população, através de meios informáticos e de serviços de atendimento ao público. Esta é, de resto, uma consequência da natureza colectiva do bem *ambiente*, cuja qualidade releva tanto intra como intergeracionalmente²⁰, devendo a comunidade ter acesso a toda a informação disponível sobre a integridade do meio e possíveis ameaças a esta.

ii) O direito à participação em procedimentos com incidência ambiental não está regulamentado num único diploma, encontrando-se, quanto a instrumentos de carácter normativo, polarizado no momento de consulta pública a ocorrer em sede de avaliação ambiental estratégica (DL 232/2007, de 15 de Junho), aquando da aprovação ou da revisão de planos e programas e, quanto a decisões individuais, pulverizado por diversos regimes autorizativos dos quais, pela sua precedência e abrangência, a avaliação de impacto ambiental constitui o paradigma (DL 69/2000, de 3 de Março, alterado e republicado pelo DL 197/2005, de 8 de Novembro).

Menos pacífico do que o direito à informação ambiental — muito por força da dissensão doutrinal sobre a natureza do direito de audiência —, e mais permeável a derivações, o direito de participação constitui o direito nuclear da cidadania

¹⁹ Vejam-se os pareceres da CADA nº 190, de 15 de Julho de 2009 (proc. 187/200); nº 329, de 2 de Dezembro de 2009 (proc. 253/2009); e nº 164, de 16 de Junho de 2010 (proc. 224/2010). Na jurisprudência, compagine-se o Acórdão do STA de 7 de Janeiro de 2009 (proc. 0484/08), com anotação (discordante) de Pedro GONÇALVES, **O direito de acesso à informação detida por empresas do sector público**, in CJA, nº 81, 2010, pp. 3 segs.

²⁰ Por último sobre a tutela dos interesses de fruição do ambiente pelas gerações futuras, Jorge PEREIRA DA SILVA, **Breve ensaio sobre a protecção constitucional das gerações futuras**, in *Em homenagem ao Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral*, Coimbra, 2010, pp. 459 segs (em termos que, salvo o devido respeito, não acompanhamos). Veja-se também, no plano do Direito Internacional do Ambiente, sobre o tema, Malgosia FITZMAURICE, **Contemporary issues in International Environmental Law**, Cheltenham, 2009, pp. 110-169 (em termos em que nos revemos).

ambiental. A articulação entre os artigos 66º/2 e 52º/3/a) da CRP é aqui decisiva — como tentámos demonstrar em momento anterior²¹ — para a compreensão da essência do direito de participação dado que ilumina a natureza do interesse a defender, vivificado por uma envolvimento solidária dos membros da comunidade. O contraditório público que a participação fomenta deve reflectir-se na alteração da metodologia decisória administrativa a qual, embora não perdendo o epicentro da responsabilidade de tomada de decisão, se presta a uma legitimação pelo diálogo. Recorrendo, como noutra ocasião, a palavras de PERKINS SPYKE, há um efeito catártico associado à participação pública, "uma emoção que incrementa a democracia e uma força que gera redistribuição de poder"²².

Os alicerces do direito à participação pública a inserir numa eventual revisão da LBA, tendo em mente os dados nacionais mas sobretudo o dado aglutinador dos artigos 6, 7 e 8 da Convenção de Aarhus, seriam então:

- todos os procedimentos administrativos passíveis de gerar decisões, de carácter normativo ou individual, de forma directa ou indirecta, que possam ter impactos significativos no ambiente devem ser precedidos, salvo derrogação legal devidamente fundamentada, de um momento de consulta pública;
- a consulta pública deverá ter divulgação adequada em função do espectro de abrangência dos riscos associados à decisão em causa (nomeadamente, se tem ou não efeitos transfronteiriços);
- as entidades que promovem a consulta devem disponibilizar informação sobre o objecto de decisão, de forma clara e objectiva;
- o período de consulta pública deve ser previamente anunciado, com indicação dos locais e datas em que decorrerá, da forma através da qual deverá ser exercido (por forma escrita ou oral) e da duração por que se prolongará, a qual há-de ser fixada tendo em mente a complexidade da matéria e a amplitude do universo de sujeitos participativos;
- a consulta deve ocorrer num momento procedimental que permita que as observações do público sejam efectivamente relevantes para a tomada de decisão, devendo ser registadas as contribuições reiteradamente formuladas e incorporadas na fundamentação da decisão final;

²¹ Cfr. o nosso **Participação pública e defesa do ambiente: um silêncio crescentemente ensurdecedor. Monólogo com jurisprudência em fundo**, in CJA, nº 77, 2009, pp. 3 segs.

²² Nancy PERKINS SPYKE, **Public participation in environmental decisionmaking at the new millennium: structuring new spheres of public influence**, in *Boston College Environmental Affairs Law Review*, 1997/2, pp. 263 segs, 267.

- a efectivação do direito à participação deve estar garantida através de vias jurisdicionais céleres²³.

Cumpra deixar uma observação a propósito da participação através de associações representativas do interesse ambiental. Tomando como exemplo o artigo 10º da LPC, julgamos ser de integrar no lote de normas reunidas num novo Capítulo *Direitos e deveres dos cidadãos* a menção do direito à participação pela via associativa, remetendo para a lei (actualmente, Lei 35/98, de 18 de Julho) a definição de organização não governamental do ambiente e seu regime.

iii) O direito de acesso à justiça está actualmente pulverizado entre os nºs 4 e 5 do artigo 40º, o artigo 42º e o artigo 44º da LBA. Nenhuma destas disposições sai ilesa de uma crítica severa, na medida em que, relativamente aos artigos 40º e 44º, a dimensão personalista da tutela ambiental traiu o legislador e, no que tange o artigo 42º, a infelicidade terminológica de que padece²⁴ e a inutilidade a que (*pour cause*) foi votado recomendam uma erradicação. No que toca a este último ponto, a questão reside em saber se os meios jurisdicionais especialmente céleres de prevenção de danos deverão ser criados *ex novo* ou se o acervo de vias, principais e cautelares, existentes nas leis processual civil e administrativa, serão bastantes. Mas vamos por partes.

Numa lei de bases do ambiente, *the (green) heart of the matter* reside na tutela **directa** do ambiente através da legitimidade popular, havendo que desenhar formas de prevenir, fazer cessar ou reparar — nos termos do DL 147/2008, de 29 de Julho — ofensas aos *bens ambientais naturais*, não aos sujeitos. Logo, o direito de acesso à justiça ambiental realiza-se através da legitimidade popular, por autores populares e associações de defesa do ambiente, ou através da acção pública, pelo Ministério Público (uma vez que o ambiente é, além de um interesse colectivo, um interesse público)²⁵. São os sujeitos titulares do interesse (ou representantes

²³ Vias essas que, no contexto actual, correspondem à intimação para a protecção de direitos, liberdades e garantias prevista no artigo 109º do CPTA. Note-se que laboramos no pressuposto de que o direito à participação em procedimentos de decisão (normativa e individual) com incidência ambiental é um *direito fundamental procedimental* em sentido próprio, por força da articulação entre os artigos 66º/2 e 52º/3/a) da CRP (aqui concretamente no que concerne ao interesse difuso *ambiente*).

²⁴ Veja-se Diogo FREITAS DO AMARAL, **Análise preliminar...**, cit., pp. 49-50.

²⁵ Tendemos a excluir as autarquias do catálogo de autores populares em razão da sua contenção territorial que, por um lado, lhes veda a competência para intervir em favor de bens cuja tutela não tem a seu cargo e, por outro lado, transforma a tutela daqueles que se encontram sob sua jurisdição em *defesa publicizada de interesses colectivos* — ou seja, tarefa pública autárquica.

destes) de fruição do bem *ambiente* que gozam do direito de participação e, por conseguinte, podem estar em juízo, altruisticamente, a prosseguir a defesa jurisdicional do mesmo.

Assim, de uma norma que consagre o direito de acesso à justiça para tutela do ambiente devem constar as seguintes menções:

- são titulares do direito de acção os sujeitos que, nos termos da lei (actualmente, a Lei 83/95, de 31 de Agosto), tiverem legitimidade popular para defesa de interesses difusos;

- o regime da legitimidade popular, a desenvolver em lei própria, poderá contemplar especialidades processuais tendentes a incrementar o nível de tutela, nomeadamente preventiva (v.g., decretamento provisório de providência cautelar pelo juiz; isenção de preparos a favor dos autores populares), e a reforçar os poderes inquisitórios do julgador, em homenagem à natureza do interesse;

- a lei processual aplicável em função da jurisdição competente para julgar o litígio garantirá a celeridade na prevenção de ameaças à integridade dos bens ambientais naturais e a plenitude dos meios de tutela com vista à cessação e reparação dos danos, actuais ou potenciais;

- nos litígios em que estiver em causa a prevenção, cessação ou reparação de danos ecológicos, deverá estabelecer-se a inversão do ónus da prova a cargo do réu.

Em razão do princípio da autonomia, o direito processual é aquele que revela menos permeabilidade às interferências do Direito da União Europeia. É, portanto, neste domínio que o legislador português tem mais liberdade, ou seja, na determinação e conformação das concretas soluções processuais de tutela.

Duas questões levantadas no Colóquio merecem aqui referência, embora não tenham sido objecto da nossa intervenção: por um lado, a proposta do Secretário de Estado no sentido da criação de tribunais especializados para apreciarem os litígios jusambientais e, por outro lado, a introdução da solução da arbitragem nesta sede.

No que toca à criação de tribunais especializados — ou de secções especializadas dentro de uma das jurisdições existentes —, revelamos o nosso cepticismo, que se baseia em duas ordens de razões: de uma banda, a impossibilidade de criar uma jurisdição sem prévia delimitação de um objecto

(ambiente) de forma precisa; de outra banda, a necessidade de estabelecimento de um critério de afectação dos litígios a uma das jurisdições, que tenderia, em nossa opinião, a ser desenhado em torno da natureza do bem — porém, a dupla natureza da grande maioria dos bens ambientais (naturais), económica e ecológica, fragiliza tal eleição.

Quanto à arbitragem, a hipótese é sedutora, mas entrevemos algumas questões problemáticas, de entre as quais avultam a tendencial incompatibilidade dos tribunais arbitrais com a figura da justiça cautelar, e a indisponibilidade do interesse ambiental enquanto grandeza metaindividual (além da possibilidade de julgar segundo a equidade²⁶, facto que pode implicar um rebaixamento do nível de protecção num domínio em que este deve sempre ser o mais elevado possível). Sendo certo que a emergência de resolução dos litígios ambientais convida à adopção de vias céleres — caminho, de resto, apontado pelo regime de (prevenção e) reparação do dano ecológico, no procedimento regulado no artigo 16º do DL 147/2008, de 29 de Julho —, julgamos que o percurso deve ser trilhado com cautela e reflexão, e sempre reflectindo a genuína preocupação de efectividade do Direito do Ambiente.

Olhando para o panorama actual, rapidamente nos apercebemos de que o contencioso administrativo garante tutela adequada, principal e cautelar, em situações de risco para a integridade de bens ambientais. Certo, a intimação para defesa de direitos, liberdades e garantias é aqui imprestável (como já demonstrámos noutra local²⁷), mas o amplo lote de providências cautelares e a possibilidade de decretamento provisório da providência aberta pelo artigo 131º/3 do CPTA (na parte em que se refere a outras posições jurídicas que não se reconduzam a direitos, liberdades e garantias e que necessitem de tutela ultra-urgente) providenciam tutela bastante.

No processo civil, todavia, a situação é mais preocupante, dado que não existe solução idêntica à do artigo 131º do CPTA (ou do artigo 128º do CPTA)²⁸ — o artigo

²⁶ Note-se que "os árbitros julgam segundo o direito constituído, a menos que as partes, na convenção de arbitragem ou em documento subscrito até a aceitação do primeiro árbitro, as autorizem a julgar segundo a equidade" — artigo 22º da Lei 31/86, de 29 de Agosto.

²⁷ Carla AMADO GOMES, **Direito Administrativo do Ambiente**, cit., pp. 273-275.

²⁸ O artigo 412º/2 do CPC admite, na providência cautelar especificada de embargo de obra nova, que o embargo extrajudicial se faça na presença de duas testemunhas, tão pronto quanto o lesado/futuro autor de acção condenatória em pedido de demolição da obra presumivelmente ilegal constate a lesão do direito/interesse (este embargo caduca se

382º do CPC, aplicável em sede de providências cautelares não especificadas, reconhecendo embora o carácter urgente do processo cautelar e fixando um prazo máximo de 15/30 dias para decisão final, não permite obter este resultado. Seria, assim, da maior relevância que, na LBA — e ainda que por remissão para o diploma regulador da legitimidade popular para tutela de interesses difusos em geral —, se consagrasse esta possibilidade, que acautelaria o interesse ambiental (ou qualquer interesse colectivo) sem o alçar automaticamente a *superinteresse* acima de qualquer outro, uma vez que, e ainda que baseada em prova sumária, a concessão ultra-rápida da providência é promovida por um juiz e não puramente *ex lege*.

O factor da não automaticidade leva-nos a preferir o alargamento da solução promovida pelo artigo 131º do CPTA à atribuição de efeito suspensivo automático às providências cautelares (conservatórias) apresentadas pelo Ministério Público, à semelhança do previsto no artigo 69º/2 do DL 555/99, de 16 de Dezembro (com alterações posteriores) — sendo certo que o efeito suspensivo é reversível, oficiosamente ou a requerimento dos interessados, num prazo de 10 dias. Note-se que a posição privilegiada do Ministério Público está pensada para a acção administrativa especial impugnatória (ou seja, pressupõe a existência de um acto administrativo), e circunscreve-se a uma actuação processual de carácter conservatório — o que é manifestamente redutor no contencioso ambiental, dadas as possibilidades multiformes de actuação poluente.

Para além dos direitos referidos, julgamos que a dimensão impositiva da tutela ambiental não deve escapar à consagração explícita e autónoma numa LBA revista. Tomando novamente por paralelo a lei moçambicana, julgamos ser de acolher neste novo Capítulo uma norma sobre o dever genérico de utilização racional dos recursos, cuja densidade e exigibilidade variará consoante os impactos causados pelas actividades desenvolvidas pelos sujeitos, individuais ou colectivos, públicos ou privados. A vertente pedagógica da LBA deve acentuar a solidariedade cívica que a tutela ambiental convoca, reforçando o segmento impositivo do artigo 66º/1 da CRP. Esta nova norma, à semelhança do artigo 7º da LPC, poderia aludir, numa espécie de interesse reverso, à fruição colectiva do ambiente por todos os cidadãos.

no prazo de cinco dias não for requerida a sua ratificação judicial). O problema é que este regime é aplicável apenas em sede desta providência cautelar, que se revela inadequada a fornecer tutela a situações, por exemplo, de poluição.

Lisboa, Fevereiro de 2011

[Voltar ao início do texto](#)

[Voltar ao índice](#)

**A vertente procedimental de tutela do ambiente:
procedimentos de avaliação e ponderação ambiental***

Miguel Assis Raimundo¹

Sumário: **1.** Procedimentos de avaliação e ponderação ambiental: delimitação **2.** Sentido geral da procedimentalização da avaliação e ponderação ambientais **3.** A procedimentalização da avaliação e ponderação ambiental como princípio constitucional, comunitário e internacional **4.** Tendências e problemas actuais da tutela procedimental do ambiente **4.1.** Um quadro principiológico para os procedimentos de avaliação e ponderação ambiental **4.2.** Carácter *completo* e *compreensivo* da avaliação ambiental: um princípio emergente **4.3.** Simplificação procedimental e procedimentos de avaliação e ponderação ambiental **4.4.** Articulação e coordenação procedimentais **4.5.** Natureza formais e escopo limitado do procedimento: algumas consequências e algumas interrogações

1. Procedimentos de avaliação e ponderação ambiental: delimitação

Procedimentos de avaliação e ponderação ambiental são, num sentido amplo, todos aqueles nos quais ocorre uma consideração da dimensão ambiental no contexto de uma actividade dirigida ao exercício de uma competência administrativa.

Assim, tanto o procedimento de aprovação de um plano de protecção de orla costeira, como o procedimento de avaliação de impacto ambiental, como o procedimento de atribuição (ou de modificação, ou de renovação) de licença ambiental são procedimentos de avaliação e ponderação ambiental.

No entanto, tendencialmente, ocupar-nos-emos aqui de um sentido mais restrito, correspondente aos procedimentos dirigidos à *avaliação* prévia (mais do que à *gestão*) da dimensão ambiental, e excluindo do âmbito das nossas

* Uma versão inicial do presente texto serviu de base à intervenção do Autor no Colóquio sobre a revisão da Lei de Bases do Ambiente, que teve lugar na FDUL, 2 e 3 de Fevereiro de 2011, sob a coordenação da Prof.^a Doutora Carla Amado Gomes e do Dr. Tiago Antunes.

¹ Assistente da FDUL. Advogado.

preocupações os procedimentos referentes a actos administrativos *autorizativos* relacionados com a tutela do ambiente.

2. Sentido geral da procedimentalização da avaliação e ponderação ambientais

Os procedimentos de avaliação e ponderação ambientais concretizam os princípios jus-ambientais, nomeadamente os princípios da prevenção, do desenvolvimento sustentável e da participação².

Num contexto onde o *risco* é conceito fundamental, a respectiva *avaliação*, no nosso ordenamento, surge sob uma obrigação de procedimentalização³. Esta última surge de algum modo como compensação da *incerteza*: uma vez que o risco não se deixa analisar em processos causais comprováveis (antes assenta na ideia de que algo *pode* acontecer), e o conhecimento científico existente a propósito é muitas vezes objecto de forte contestação, pode dizer-se que a tomada de decisões relacionadas com a componente ambiental apresenta problemas de *legitimação*⁴. A procedimentalização da decisão, com obrigações de recolha de informação, de contributos diversos e de ponderação procura oferecer garantias de racionalidade, objectividade e ponderação de perspectivas diversas, cumprindo uma evidente função de legitimação das decisões⁵.

Aqui como em tantos outros aspectos os mecanismos típicos do direito administrativo são postos ao serviço desse direito “finalista” que é o direito do ambiente – é exactamente isso que se verifica com o procedimento administrativo, categoria conceptual e normativa do direito administrativo geral, que aqui surge

² MÁRIO DE MELO ROCHA, *O Princípio da Avaliação de Impacto Ambiental*, in MÁRIO DE MELO ROCHA (COORD.), *Estudos de Direito do Ambiente (Actas)*, Porto: Universidade Católica, 2003, pp. 135 ss., 137; RACHEL MINCH, *Environmental Impact Assessment*, in ANNE-MARIE MOONEY COOTER, *Environmental Law*, London - Sidney - Portland: Cavendish Publishing, 2004, pp. 85-106, 85; CARLA AMADO GOMES, *Subsídios para um quadro principiológico dos procedimentos de avaliação e gestão do risco ambiental*, in CARLA AMADO GOMES, *Textos Dispersos de Direito do Ambiente*, Lisboa: AAFDL, 2005, pp. 225 ss., 240; ANGEL MENÉNDEZ REXACH, *Protagonismo del Derecho Administrativo en la prevención y tutela del medio ambiente*, in AA/VV, *A tutela jurídica do meio ambiente: presente e futuro*, Coimbra: Coimbra Editora, 2005, pp. 61-85, 81, citando jurisprudência do Supremo Tribunal espanhol; BLANCA LOZANO CUTANDA, *Derecho Ambiental Administrativo*, 7ª ed., Madrid: Dykinson, 2006, 307.

³ AMADO GOMES, *Subsídios...* 239. V. para mais desenvolvimentos sobre a centralidade do risco no direito ambiental, CARLA AMADO GOMES, *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção do Ambiente*, Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

⁴ AMADO GOMES, *Subsídios...* 241; JORGE E. VINUALES, *Legal Techniques for Dealing with Scientific Uncertainty in Environmental Law*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, **43**, 2010, pp. 437-503, 438-439, sublinhando como essa incerteza leva a que se torne por vezes difícil justificar a regulação ambiental do ponto de vista económico.

⁵ AMADO GOMES, *Subsídios...* 241; VINUALES, *Legal Techniques...* 470.

funcionalizada à protecção do ambiente⁶. O procedimento é uma estrutura de composição de interesses diversos, e surge como particularmente adequado a compor interesses em matéria ambiental, pois estes apresentam-se como dificilmente autonomizáveis e individualizáveis: não é por acaso que para alguns, o *direito ao procedimento em matéria ambiental é, na realidade, o único conteúdo objectivável de um direito fundamental ao ambiente*⁷.

3. A procedimentalização da avaliação e ponderação ambiental como princípio constitucional, comunitário e internacional

A procedimentalização da avaliação da componente ambiental na tomada de decisões não corresponde hoje, de modo algum, a uma opção que o legislador nacional possa assumir livremente, antes está dobrada, nos diversos níveis de conformação do direito português, por verdadeiras *imposições* de procedimentalização. Hoje, além de *procedimento*, a avaliação de impacto ambiental apresenta-se como *princípio*⁸.

Começamos por encontrar essa imposição ao nível constitucional, já que a avaliação da componente ambiental é actividade administrativa e esta deve ser objecto de lei que a enquadre procedimentalmente (art. 267º/5 CRP), e o art. 66º/2 da CRP refere-se expressamente ao “envolvimento e participação dos cidadãos”, o que necessariamente pressupõe formas de intervenção na actividade administrativa que se reconduzem à ideia de procedimento.

Ao nível do direito comunitário, vários actos de direito derivado estabelecem, desde há muito, a obrigatoriedade de os Estados porem em vigor procedimentos dirigidos à incorporação da ponderação da dimensão ambiental nas decisões de permissão de realização de certos projectos, de intervenção em áreas da Rede Natura 2000 e mais recentemente, de certos planos e programas⁹. Afirma-se mesmo

⁶ MENÉNDEZ REXACH, *Protagonismo...* 61-62.

⁷ STEFANO GRASSI, *Procedimenti amministrativi e tutela dell'ambiente*, in MARIA ALESSANDRA SANDULLI, *Codice dell'azione amministrativa*, Milano: Giuffrè, 2011, pp. 1260 ss., 1269-70.

⁸ MÁRIO DE MELO ROCHA, *A avaliação de impacto ambiental como princípio do direito do ambiente nos quadros internacional e europeu*, Porto: Universidade Católica Portuguesa, 2000; VINUALES, *Legal Techniques...* 467.

⁹ TIAGO SOUZA D'ALTE/MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *O regime de avaliação ambiental de planos e programas e a sua integração no edifício da avaliação ambiental*, *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, nº 29/30, 2008, pp. 125-156; CARLA AMADO GOMES, *Direito Administrativo do Ambiente*, in PAULO OTERO/PEDRO GONÇALVES (COORDS.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. I, Coimbra: Almedina, 2009, pp. 159 ss., 207 ss; CARLA AMADO GOMES, *A Avaliação de Impacto Ambiental e os seus múltiplos: breve panorâmica do quadro*

a este propósito que as directivas AIA e AAE têm uma natureza estritamente procedimental, não estabelecendo parâmetros para a decisão na sequência da informação carreada para o procedimento¹⁰. Na verdade, parece poder dizer-se que a única coisa que a nível do direito europeu é imposto é que o procedimento de AIA permita saber se um projecto provoca impactos ambientais significativos¹¹.

Por fim, e para lá dos instrumentos convencionais existentes (com relevo para a Convenção de Espoo e para a Declaração do Rio), com o acórdão *Pulp Mills Uruguay*, de Abril de 2010, o Tribunal Internacional de Justiça estabeleceu que o Direito Internacional geral impõe um princípio de necessidade de procedimento de avaliação prévia dos impactos ambientais transfronteiriços¹². A decisão não delimita um conteúdo específico para o procedimento, o que é deixado aos Estados¹³; mas o princípio está lá. Vê-se aqui, aliás, como o procedimento é uma categoria particularmente apta a construir consensos onde não existe uma instância capaz de, com legitimidade, impor um certo *indirizzo* substantivo à conduta dos Estados (ausência que se verifica a nível internacional). É que a categoria do procedimento não faz imposições de conteúdo da decisão, antes obriga ("apenas") a *ter alguma coisa em conta* – muito ao jeito do direito administrativo actual, no qual, como notou recentemente Sérulo Correia a outro propósito, os legisladores parecem limitar-se, cada vez mais, a emitir directrizes genéricas e finalistas, a propósito de uma realidade que já não conseguem inteiramente reconduzir, com eficácia, à linguagem normativa e tendencialmente fixa do direito¹⁴.

normativo comunitário e apontamentos de jurisprudência, in CARLA AMADO GOMES, *Textos Dispersos de Direito do Ambiente*, vol. III, Lisboa: AAFDL, 2010, pp. 291 ss..

¹⁰ A afirmação é de MINCH, *Environmental Impact...* 85, 104.

¹¹ MELO ROCHA, *O Princípio...* 145.

¹² MÁRCIO ALBUQUERQUE NOBRE, *Riscos ambientais transfronteiriços e avaliação de impacto ambiental*, *Revista CEDOUA*, **XII**, (23), 2009, pp. 116 ss., 123; CYMIE R. PAYNE, *Environmental Impact Assessment as a Duty under International Law: The International Court of Justice Judgment on Pulp Mills on the River Uruguay*, in *European Journal of Risk Regulation*, (3), 2010, pp. 317-324, 321. Antes desta decisão, a doutrina já sublinhava a ligação entre a avaliação ambiental e a responsabilidade internacional por dano ambiental. Como dizem KEES BASTMEIJER/TIMO KOIVUROVA, *Transboundary Environmental Impact Assessment: An Introduction*, in KEES BASTMEIJER/TIMO KOIVUROVA (Eds.), *Theory and Practice of Transboundary Environmental Impact Assessment*, Leiden/Boston: Brill/Martinus Nijhoff Publishers, 2008, pp. 1-25, 7, sem realização de avaliação ambiental, dificilmente um Estado poderá provar que teve a diligência devida na actividade que levou à causação do dano.

¹³ NOBRE, *Riscos ambientais...* 124; PAYNE, *EIA as a Duty under International Law...* 321. Note-se, contudo, que há instrumentos internacionais que definem o conteúdo mínimo do EIA e do próprio procedimento (como a Convenção de Espoo).

¹⁴ JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, *Revisitando o estado de necessidade*, in AUGUSTO DE ATHAYDE/JOÃO CAUPERS/MARIA DA GLÓRIA F. P. D. GARCIA, *Em Homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral*, Coimbra: Almedina, 2010, pp. 719-746, 721.

4. Tendências e problemas actuais da tutela procedimental do ambiente

4.1. Um quadro principiológico para os procedimentos de avaliação e ponderação ambiental

Não parece haver dúvidas de que os princípios do procedimento administrativo geral têm aplicação nos procedimentos de avaliação e ponderação ambiental¹⁵.

Particular menção merecem, no entanto, alguns deles, na sua aplicação a estes procedimentos em particular¹⁶: os princípios da legalidade e da prossecução do interesse público, na sua particular dimensão de *prevenção*; da imparcialidade, sobretudo na sua vertente positiva, de chamar ao procedimento todos os interesses e elementos relevantes, incluindo os de outras entidades *públicas* com competências relevantes no âmbito do projecto¹⁷, no intuito de criar um verdadeiro *contraditório interno* (o que abrange *criá-lo mesmo que não exista*: é esse essencialmente o papel da obrigatoriedade de consideração de alternativas); da proporcionalidade, na sua relação com a gestão do risco (em estreita relação com as melhores técnicas disponíveis¹⁸); da fundamentação, em domínios de incerteza e de margem de livre apreciação (com particular incidência sobre a necessidade de fundamentar com referência às alternativas); da participação, que deve ser plenamente aberta e não pode ser condicionada a quaisquer requisitos de acesso pelo público¹⁹; da revisibilidade de actos e omissões em procedimentos de avaliação e ponderação ambiental²⁰. A eles se juntam princípios específicos (ou pelo menos, especificamente trabalhados) do Direito ambiental: desenvolvimento sustentável, prevenção e precaução, correcção na fonte e poluidor pagador²¹.

4.2. Carácter completo e compreensivo da avaliação ambiental: um princípio emergente

¹⁵ FABRIZIO FRACCHIA, *Procedimento amministrativo e valutazione di impatto ambientale*, in ROSARIO FERRARA (A CURA DI)/CRISTINA VIDETTA (COORD.), *La valutazione di impatto ambientale*, Padova: CEDAM, 2000, pp. 75-105, 78.

¹⁶ Cf. AMADO GOMES, *Subsídios...* 240 ss.

¹⁷ A directiva AIA não exige apenas consideração da informação, mas também que as diversas entidades administrativas com competências relevantes possam intervir no procedimento: MINCH, *Environmental Impact...* 89.

¹⁸ GRASSI, *Procedimenti...* 1284.

¹⁹ A Comissão Europeia já pronunciou contra uma regra de acesso pago à possibilidade de participar em procedimento de AIA: cf. MINCH, *Environmental Impact...* 89.

²⁰ MINCH, *Environmental Impact...* 106.

²¹ Para uma síntese recente, GRASSI, *Procedimenti...* 1274 ss.

Há uma grande margem de liberdade na conformação do âmbito da avaliação ambiental, em diversos aspectos que vão desde o plano da conformação legislativa dos projectos submetidos a AIA até ao conteúdo do estudo de impacto ambiental²². Há tendência para assumir como boa a análise de suficiência do conteúdo do estudo de impacto ambiental, caso estejam preenchidos os requisitos mínimos impostos por lei²³.

Porém, a margem de livre conformação da avaliação ambiental a realizar tem obviamente limites, entre os quais têm ganho protagonismo os limites à conformação do *próprio objecto do procedimento de avaliação*. Deste modo, tem sido notado que os projectos unitários não devem ser considerados separadamente para efeitos de sujeição a AIA²⁴; devem ser sujeitas a AIA modificações relevantes de projectos anteriores²⁵; os Estados membros não podem adoptar exclusões "automáticas" na legislação interna de definição dos projectos abrangidos pela AIA²⁶ (o mesmo se diga da AAE²⁷); e devem ser analisados não só os impactos resultantes directamente das obras mas também da exploração do resultado das mesmas²⁸. Todas estas parcelas do "adquirido" em matéria de avaliação ambiental são inspiradas no princípio da *efectividade* do Direito comunitário, que não se preocupa apenas com o estabelecimento de normas jurídicas, mas também (talvez principalmente) com a garantia da sua correcta aplicação.

Pode afirmar-se que este princípio emergente de *completude e compreensividade* da avaliação ambiental encontra consagração nas iniciativas de revisão da LBA. De acordo com os projectos dos Verdes e PSD, a avaliação

²² Com referências à jurisprudência europeia, AMADO GOMES, *A AIA e os seus múltiplos...* 293 ss.

²³ MINCH, *Environmental Impact...* 95. Repare-se contudo que, como nota Vinuales para o plano jus-internacional, quanto mais a aceitação da delimitação do escopo da avaliação realizada for baseada na *autoridade científica* (e não na margem de livre apreciação da entidade pública avaliadora), mais se abre a porta à *contestabilidade judicial* daquela delimitação: VINUALES, *Legal Techniques...* 472.

²⁴ Cf. MINCH, *Environmental Impact...* 98; AMADO GOMES, *A AIA e os seus múltiplos...* 300-301. O STA, embora não a propósito do regime da AIA, mas da Lei da Acção Popular, também já teve oportunidade de afirmar que para o preenchimento do elemento quantitativo de concretização do conceito de obras de impacto relevante, que determina a obrigatoriedade de um procedimento de consulta pública, deve ser tomado em conta o *valor global do projecto*: STA 17-05-2007 (COSTA REIS), proc. 141/07.

²⁵ MINCH, *Environmental Impact...* 101-102; AMADO GOMES, *A AIA e os seus múltiplos...* V. ainda GRASSI, *Procedimenti...* 1331.

²⁶ MINCH, *Environmental Impact...* 103; ESPERANÇA MEALHA, *Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) em Portugal - Notas de jurisprudência*, 2010, disponível em icjp.pt, 4.

²⁷ Onde o direito derivado exige uma análise casuística: MINCH, *Environmental Impact...* 103-104.

²⁸ TJ 28-02-2008 (*Abraham co*), proc. C-2/07; TJ 25-07-2008 (*Ecologistas en acción – CODA*), proc. C-142/07, disponíveis em curia.europa.eu.

deve incidir sobre os impactos cumulativos de projectos existentes e em vias de aprovação (cf. art. 32º/7 do Projecto de Lei n.º 457/XI/2ª, art. 32º/4 do Projecto de Lei n.º 224/XI/2ª). O projecto de revisão apresentado pelo PSD consagra normas anti-fraude (apresentadas, precisamente, como promotoras da *efectividade* das avaliações), no seu art. 32º: "Deve garantir-se que o fraccionamento físico de certo projecto ou actividade não prejudica a sua sujeição global ao regime de avaliação de impacte ambiental e/ ou de licenciamento ambiental, desde que esse fraccionamento não determine uma perda de unidade do impacto ambiental"; e "Em caso de implementação sucessiva das diversas parcelas, a sujeição aos referidos instrumentos ambientais deve verificar-se logo que, em termos globais, se tenha atingido o limiar requisitado pela lei com vista a essa sujeição." Em nosso entender, é ainda tributária desta ordem de preocupações a resposta à reivindicação da Doutrina no sentido de que nos procedimentos de AIA sejam avaliadas alternativas, incluindo a alternativa da não implementação do projecto, bem como que sejam avaliadas *todas as dimensões ambientais* do projecto (esta assente em jurisprudência comunitária), o que parece corresponder a uma ideia mínima de *objectividade* e *racionalidade* da AIA, e que surge no projecto de lei n.º 456/XI/2ª, nos n.ºs 4 e 5 do art. 10º.

O que nos parece de notar é como destas considerações, muitas delas originadas em jurisprudência do Tribunal de Justiça, se retira uma linha clara de *controlo da auto-limitação dos Estados na concretização da margem de livre decisão que o direito derivado lhes dá*, ou seja, por outras palavras, uma *limitação da fixação prévia fechada, por norma jurídica, dos casos que podem levar à feitura de um procedimento de avaliação ambiental*. O casuísmo que tantas vezes é criticado à jurisprudência comunitária, aqui parece, em rigor, *imposto*, e não apenas um resultado accidental da feitura de normas abertas ou de objectivos de engrandecimento do papel do Direito comunitário. Há uma abertura propositada, em homenagem à lógica da prevenção. A solução poderá passar pela concretização evolutiva das listas de actividades sujeitas a AIA, que irá sendo enriquecida pela prática, mas sempre salvaguardando a sua não taxatividade. Certamente poder-se-á também questionar, de acordo com estas considerações, a possibilidade, à luz do direito comunitário, de manutenção no nosso ordenamento jurídico de figuras que fazem com que *sem ponderação do caso* (ou, o que é

equivalente, sem *decisão expressa*) possam ser obtidos os efeitos típicos do procedimento de AIA – falamos, claro, dos deferimentos tácitos²⁹.

A esta luz, cabe ainda fazer menção a uma situação na qual porventura a lógica casuística foi levada longe demais. Falamos da forma como se encontra prevista a possibilidade de dispensa de AIA no RAIA, genericamente criticada pela Doutrina nacional³⁰.

4.3. Simplificação procedimental e procedimentos de avaliação e ponderação ambiental

Um dos principais problemas é o da simplificação dos procedimentos de avaliação e ponderação ambiental. A esse respeito, é grande a referência doutrinal aos mecanismos de simplificação (particularmente, conferência de serviços e administração electrónica). Contudo, pode perguntar-se se os procedimentos de avaliação ambiental não serão de alguma forma “resistentes” à simplificação, tendo em conta a necessidade forte de participação e de intervenção de múltiplas entidades³¹. E de facto, não parece ser totalmente absurdo dizer que os procedimentos de avaliação ambiental resistem pelo menos a *alguns* dos instrumentos típicos por onde se afirma passar a simplificação. O deferimento tácito é um bom exemplo: como vimos, a jurisprudência comunitária não admite a sua utilização no campo da avaliação ambiental; e no entanto, é num acto fundamental do direito comunitário derivado em matéria de simplificação do procedimento administrativo que se encontra a defesa dessa figura como um exemplo de “modernização” e “boas práticas”, erigindo-o mesmo num dos “princípios de simplificação administrativa” a consagrar pelos Estados Membros nos procedimentos de controlo prévio das actividades de serviços (cf., de forma clara, o considerando 43 da Directiva Serviços³²).

Não deve, contudo, considerar-se o procedimento de avaliação ambiental como *imune* às formas de simplificação procedimental, em particular à introdução de conferências instrutórias e decisórias – aliás consagradas no regime de AAE e em diversos outros domínios do direito ambiental³³ – e quaisquer outros mecanismos

²⁹ Questionando-os à luz da jurisprudência europeia, AMADO GOMES, *A AIA e os seus múltiplos...* 304; MEALHA, *AIA em Portugal*, 7.

³⁰ AMADO GOMES, *Direito Administrativo do Ambiente*, 208, nota.

³¹ Para a discussão, FRACCHIA, *Procedimento...* 79 ss.

³² Directiva 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Dezembro de 2006.

³³ É o caso, por exemplo, do procedimento de AAE, onde está consagrada a

gerais de simplificação administrativa que sejam compatíveis com a relevância dos valores ambientais. Dizer o contrário seria até ignorar que no “código genético” do Direito do ambiente, entre outros aspectos está exactamente o seu contributo para modos inovadores de relação entre a Administração e os particulares³⁴.

Na verdade, deve mesmo entender-se que a utilização dos mecanismos de simplificação nos procedimentos de avaliação ambiental, como em quaisquer procedimentos administrativos, pode acontecer *ainda que tais mecanismos não se encontrem expressamente previstos* – a incidência dos princípios gerais da *celeridade* e da *eficiência* do procedimento administrativo (cf. art. 10º do CPA) é, a nosso ver, título bastante para essa utilização. Com efeito, nota-se aqui uma reconstrução das categorias do direito administrativo, com reflexos claros ao nível do entendimento do princípio da legalidade na sua vertente fundamento: um princípio rígido de tipicidade procedimental pode eventualmente estar a ser substituído por uma espécie de *adaptação procedimental* à realidade em questão, paralela à “adequação formal” que o processo civil já conhece. Não há razão para negar esta evolução em todo um ramo do Direito administrativo especial como é o Direito ambiental.

4.4. Articulação e coordenação procedimentais

As directivas AIA e AAE permitem que os procedimentos para a sua implementação sejam autónomos ou integrados em outros procedimentos³⁵, e exige apenas uma conformidade substancial, de *resultados*, tendo os Estados membros relativa liberdade no desenho dos procedimentos onde é feita a AIA³⁶.

Deve no entanto sublinhar-se que não é pacífica a forma de articulação e coordenação procedimentais dos “múltiplos” da avaliação ambiental, quer entre si, quer com outros procedimentos, e mesmo tratando-se de procedimentos

conferência instrutória (art. 7º/4 do RAAE). Nos projectos PIN, o instituto da conferência de serviços passou a ter muito recentemente uma regulação de grande alcance, de maior interesse ainda porquanto se trata de conferência *decisória*: cf. agora os arts. 7º-A a 7º-C do Decreto-Lei n.º 174/2008, de 26 de Agosto, na versão resultante do Decreto-Lei n.º 76/2011, de 20 de Junho.

³⁴ Por último, sublinhando essa característica do Direito ambiental, GRASSI, *Procedimenti*... 1270.

³⁵ MINCH, *Environmental Impact*... 86, 105.

³⁶ MINCH, *Environmental Impact*... 99-100.

autorizativos de diverso tipo³⁷. O carácter fragmentário, sectorial e casuístico das intervenções legislativas na matéria é patente, gerando dificuldades³⁸.

Assim, para dar um exemplo no âmbito dos “múltiplos” da avaliação ambiental, pode notar-se que os procedimentos de avaliação e ponderação ambientais não são sempre da iniciativa dos mesmos sujeitos: enquanto a AIA é de iniciativa do promotor, a AAE é da iniciativa da entidade que irá aprovar o plano ou programa, o que gera dificuldades de articulação entre os dois procedimentos, nos casos onde eles devam tramitar em conjunto³⁹. O mesmo se diga, nestes últimos casos, quanto à decisão final, que no caso da DIA é vinculativa e no caso da declaração ambiental na AAE não o é⁴⁰. Como já foi sugerido por Carla Gomes, em tais casos a solução deverá passar por uma articulação que não resulte em perda dos traços específicos dos diversos regimes – no caso da AIA e da AAE que tramitem em conjunto, por exemplo, terá de ser proferida DIA, cujos efeitos e vinculatividade quanto ao projecto avaliado serão sem dúvida os previstos no RAIA, embora a declaração ambiental em matéria de aprovação do plano ou programa não seja dotada, no regime da AAE, dessa natureza vinculativa. Por último, os casos mais recentes da jurisprudência comunitária adensam algumas dúvidas sobre o efectivo escopo do regime da AAE⁴¹.

Mesmo fora dos “múltiplos”, as dificuldades existem: temos a articulação, por exemplo, com os procedimentos pré-contratuais nos casos em que é pública a entidade que irá levar a cabo o projecto sujeito a avaliação⁴². Em tais situações, apresenta alguns desafios a articulação entre a ponderação da dimensão ambiental e o cumprimento das regras em matéria de procedimentos pré-contratuais.

³⁷ A jurisprudência nacional tem experimentado estas dificuldades: cf. os casos analisados por MEALHA, *AIA em Portugal*, 8. A Autora sublinha ainda, com muito interesse, que estas dificuldades de articulação não existem apenas no plano substantivo, mas também no plano *processual*, originando problemas «(...) que não são facilmente resolvidos por via dos tradicionais mecanismos da “litispendência” e do “caso julgado”» (p. 9).

³⁸ GRASSI, *Procedimenti...* 1270 ss., 1317 ss.

³⁹ Notando o ponto, CARLA AMADO GOMES, *O licenciamento ambiental. Panorâmica geral e detecção de alguns nódulos problemáticos decorrentes da articulação necessária com outros procedimentos autorizativos*, in CARLA AMADO GOMES, *Textos Dispersos de Direito do Ambiente (e matérias relacionadas)*, Vol. II, Lisboa: AAFDL, 2008, pp. 303 ss., 333-334.

⁴⁰ AMADO GOMES, *O licenciamento ambiental...*

⁴¹ TJ 17-07-2010 (*Terre Wallone*), proc. C-105/09.

⁴² Casos aos quais fizemos uma primeira abordagem em MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *A Avaliação de Impacto Ambiental na Formação e Execução dos Contratos Públicos*, in *O Direito*, **ano 142º**, (I), 2010, pp. 197-226 (= MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *Estudos sobre contratos públicos*, Lisboa: AAFDL, 2010, 201 ss.).

4.5. Natureza formal e escopo limitado do procedimento: algumas consequências e algumas interrogações

Como mecanismos que dispensam uma tutela de ordem externa, procedimental, formal, os procedimentos de avaliação e ponderação de impactos ambientais podem suscitar diversas perplexidades, na medida em que essa sua natureza procedimental, *instrumental*, vem ao de cima.

Assim, o STA já teve oportunidade de decidir que a pura e simples falta de procedimento de AIA, que era exigível, para a construção de uma via rápida que causou prejuízos ao negócio de um hotel já existente, ao qual a estrada ficou fronteira, *não podia ser invocada pelo proprietário do hotel como demonstrativa da ilicitude em sede de responsabilidade civil por tais prejuízos*. Na opinião do Supremo, os bens jurídicos protegidos pela imposição de AIA não abrangem os prejuízos causados a actividades económicas⁴³. Como se vê, o Supremo aplicou um critério relativo ao escopo da norma impositiva do procedimento, concluindo que o concreto escopo da norma invocada *não* abrangia a tutela da posição jurídica activa cuja violação era sustentada pelo autor.

Embora se possa questionar quer o entendimento restritivo do Supremo sobre o escopo dos bens jurídicos protegidos pelo procedimento de AIA, quer o afastamento peremptório da tese segundo a qual a *falta absoluta* de um procedimento administrativo possa constituir a violação de princípios jurídicos *materiais* (sobretudo a imparcialidade na sua vertente positiva e o princípio da prossecução do interesse público), parece certo que a falta de AIA ou a existência de vícios puramente procedimentais só com muita dificuldade e em casos muito particulares poderá servir como sustentáculo de pretensões de ressarcimento pela violação de posições jurídicas activas.

Estas *consequências* a que acabamos de nos reportar suscitam, porém, algumas *interrogações*. Com efeito, repare-se que em muitos casos, os procedimentos de avaliação ambiental apresentam-se como a única forma de controlo prévio que existe sobre a realização de operações com relevância (não só ambiental mas também) económica. De facto, com a amplitude das operações urbanísticas excluídas de controlo prévio (cf. art. 7º do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação), casos haverá em que, por não se verificarem os pressupostos do art. 7º/5 do RJUE ou os da Lei da Acção Popular, o(s) único(s)

⁴³ STA 28-11-2007 (SÃO PEDRO), proc. 808/07.

procedimento(s) de controlo prévio com *audição pública obrigatória dos interessados* serão os procedimentos de controlo *ambiental*. Conjugando isso com o que acima vimos acerca da delimitação do escopo das normas impositivas de procedimentos de avaliação ambiental, isso significará, se bem vemos, que no caso de ter sido *ilegalmente omitido* tal procedimento de avaliação ambiental, poderá haver responsabilidade civil *por danos produzidos no ambiente*; mas já não haverá título (leia-se, norma de protecção) para responsabilizar civilmente a entidade administrativa que omitiu esse procedimento por danos causados a *outros bens* que não o ambiente. Mas para quem, como é o nosso caso, considera que a dimensão ambiental é apenas *uma vertente* do interesse público, a conciliar, também, com outros bens colectivos e individuais, não deixa de ser estranho que, para certo projecto público, deva existir um procedimento com *audição pública* para medir os impactos no ambiente, e *não tenha de existir* um procedimento da mesma natureza para medir, de forma genérica, impactos urbanísticos, de ordenamento do território (incluindo impactos sobre as actividades económicas), de saúde pública e de protecção do património cultural.

A nosso ver, estas questões conduzem a uma via de reflexão: a de saber se, em lugar de múltiplos procedimentos de avaliação e controlo de impactos ambientais, não poderia pensar-se numa tendencial unificação de todos os procedimentos de *avaliação de impactos relevantes*; isto é, acabamos por ser conduzidos a um novo grau do mesmo problema que acima identificámos como sendo o da *coordenação procedimental*.

Se não nos enganamos, a tendência actual em matéria de avaliação ambiental tem sido num sentido que procura esse mesmo resultado de uma certa aproximação ou unificação, mas de uma outra maneira (porventura menos clara e até menos correcta do ponto de vista conceptual): a via da amplificação dos conceitos de *ambiente* e de *impacto ambiental* que relevam para efeitos dos procedimentos de avaliação ambiental.

Com efeito, podemos ver como as próprias propostas legislativas de reforma da LBA apontam para que sejam medidos no procedimento de avaliação ambiental *todos os aspectos relevantes da transformação que o projecto quer operar no statu quo da realidade existente*, e não apenas os aspectos estritamente relacionados com as diversas componentes ambientais. Atente-se na delimitação do âmbito dos procedimentos de avaliação de impactos constante do art. 10º/1 do Projecto de Lei n.º 456/XI/2ª: “As decisões passíveis de ter efeitos directos ou indirectos, a curto

ou longo prazo, certos ou incertos, no ambiente, *ou, através do ambiente, provocar danos, aumentar riscos ou alterar a distribuição de benefícios, danos e riscos*, são previamente instruídas por avaliação ambiental." (itálico nosso) A formulação desta iniciativa legislativa, inspirando-se claramente na análise económica, sublinha algo que é evidente: a intervenção no ambiente *ou através do ambiente* tem impactos que não se restringem aos impactos no próprio ambiente, mas que alteram o equilíbrio existente de "benefícios, danos e riscos", e isso a um nível transversal, isto é, sem se limitar ao campo ambiental *stricto sensu*, mas incidindo sobre a qualidade de vida das pessoas, o preço dos imóveis ou a circulação de turistas. Desta forma, um procedimento que não tenha em conta tais incidências, até certo ponto, não vê o quadro completo, o que explica a expansão do âmbito do procedimento ambiental.

Mas não se pense que é isenta de consequências esta possível extensão. Uma delas decorre do que ficou dito acima: a expansão do âmbito dos procedimentos de avaliação ambiental para abarcar interesses e bens que exorbitam já claramente a dimensão ambiental estrita torna imediatamente obsoleta uma decisão como a do Supremo que acima referimos. Caso fosse consagrada a definição do escopo do procedimento de avaliação ambiental em termos iguais ou equivalentes aos do Projecto de Lei acima referido, poderia argumentar-se que *a falta de AIA*, quando legalmente devida, *ao impedir* que sejam analisados (e portanto ponderados) os interesses, designadamente interesses económicos, daqueles que podem ser afectados pelo projecto, legitima que estes peçam responsabilidades ao(s) que tinha(m) o dever de promover a AIA, não o tendo feito.

Bibliografia citada

AMADO GOMES, CARLA, *Subsídios para um quadro principiológico dos procedimentos de avaliação e gestão do risco ambiental*, in CARLA AMADO GOMES, *Textos Dispersos de Direito do Ambiente*, Lisboa: AAFDL, 2005, pp. 225 ss.;

Idem, *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção do Ambiente*, Coimbra: Coimbra Editora, 2007;

Idem, *O licenciamento ambiental. Panorâmica geral e detecção de alguns nódulos problemáticos decorrentes da articulação necessária com outros procedimentos*

- autorizativos, in CARLA AMADO GOMES, *Textos Dispersos de Direito do Ambiente (e matérias relacionadas)*, Vol. II, Lisboa: AAFDL, 2008, pp. 303 ss;
- Idem, *Direito Administrativo do Ambiente*, in PAULO OTERO/PEDRO GONÇALVES (Coords.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. I, Coimbra: Almedina, 2009, pp. 159 ss.;
- Idem, *A Avaliação de Impacto Ambiental e os seus múltiplos: breve panorâmica do quadro normativo comunitário e apontamentos de jurisprudência*, in CARLA AMADO GOMES, *Textos Dispersos de Direito do Ambiente*, vol. III, Lisboa: AAFDL, 2010, pp. 291 ss;
- BASTMEIJER, KEES/KOIVUROVA, TIMO, *Transboundary Environmental Impact Assessment: An Introduction*, in KEES BASTMEIJER/TIMO KOIVUROVA (COORDS.), *Theory and Practice of Transboundary Environmental Impact Assessment*, Leiden/Boston: Brill/Martinus Nijhoff Publishers, 2008, pp. 1-25;
- FRACCHIA, FABRIZIO, *Procedimento amministrativo e valutazione di impatto ambientale*, in ROSARIO FERRARA (A CURA DI)/CRISTINA VIDETTA (COORD.), *La valutazione di impatto ambientale*, Padova: CEDAM, 2000, pp. 75-105;
- GRASSI, STEFANO, *Procedimenti amministrativi e tutela dell'ambiente*, in Maria Alessandra Sandulli, *Codice dell'azione amministrativa*, Milano: Giuffrè, 2011, pp. 1260 ss.;
- LOZANO CUTANDA, BLANCA, *Derecho Ambiental Administrativo*, 7ª ed., Madrid: Dykinson, 2006;
- MEALHA, ESPERANÇA, *Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) em Portugal - Notas de jurisprudência*, 2010, disponível em icjp.pt.
- MELO ROCHA, MÁRIO DE, *A avaliação de impacto ambiental como princípio do direito do ambiente nos quadros internacional e europeu*, Porto: Universidade Católica Portuguesa, 2000;
- Idem, *O Princípio da Avaliação de Impacto Ambiental*, in MÁRIO DE MELO ROCHA (COORD.), *Estudos de Direito do Ambiente (Actas)*, Porto: Universidade Católica, 2003, pp. 135 ss;
- MENÉNDEZ REXACH, ANGEL, *Protagonismo del Derecho Administrativo en la prevención y tutela del medio ambiente*, in AA/VV, *A tutela jurídica do meio ambiente: presente e futuro*, Coimbra: Coimbra Editora, 2005, pp. 61-85;
- MINCH, RACHEL, *Environmental Impact Assessment*, in ANNE-MARIE MOONEY COOTER, *Environmental Law*, London - Sidney - Portland: Cavendish Publishing, 2004, pp. 85-106;

- NOBRE, MÁRCIO ALBUQUERQUE, *Riscos ambientais transfronteiriços e avaliação de impacto ambiental*, in *Revista CEDOUA*, XII, (23), 2009, pp. 116 ss.;
- PAYNE, CYMIE R., *Environmental Impact Assessment as a Duty under International Law: The International Court of Justice Judgment on Pulp Mills on the River Uruguay*, in *European Journal of Risk Regulation*, (3), 2010, pp. 317-324;
- RAIMUNDO, MIGUEL ASSIS, *A Avaliação de Impacto Ambiental na Formação e Execução dos Contratos Públicos*, *O Direito*, ano 142º, (I), 2010, pp. 197-226;
- SÉRVULO CORREIA, JOSÉ MANUEL, *Revisitando o estado de necessidade*, in AUGUSTO DE ATHAYDE/JOÃO CAUPERS/MARIA DA GLÓRIA F. P. D. GARCIA, *Em Homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral*, Coimbra: Almedina, 2010, pp. 719-746;
- SOUZA D'ALTE, TIAGO/RAIMUNDO, MIGUEL ASSIS, *O regime de avaliação ambiental de planos e programas e a sua integração no edifício da avaliação ambiental*, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, nº 29/30 (Janeiro-Dezembro), 2008, pp. 125-156;
- VINUALES, JORGE E., *Legal Techniques for Dealing with Scientific Uncertainty in Environmental Law*, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 43, 2010, pp. 437-503.

[Voltar ao início do texto](#)

[Voltar ao índice](#)

PARA A REVISIBILIDADE DE AUTORIZAÇÕES AMBIENTAIS

Luís P. Pereira Coutinho

1. Considerações gerais

No âmbito de um debate sobre a revisão de lei de bases do ambiente, as considerações subsequentes destinam-se a verificar a pertinência de introduzir norma que admita, como regra, a revisão de autorizações ambientais independentemente do consentimento dos respectivos titulares. A questão, pois, é a de saber se a solução de blindagem dos “actos constitutivos de direitos” válidos que resulta do artigo 140.º do Código de Procedimento Administrativo (ou ao artigo 140.º aplicável *ex vi* do artigo 147.º) deve ou não ser “desbloqueada” no domínio ambiental.

2. A precarização dos actos válidos constitutivos de direitos

A apreciação da questão colocada implica que nos debrucemos previamente sobre movimento doutrinário que, com cada vez maior insistência, tem vindo a preconizar a precarização dos actos válidos “constitutivos de direitos”, incluídas naturalmente as autorizações ambientais.

Com efeito, é de assinalar que a concepção correntemente admitida – uma concepção que encontra “correspondência literal” no artigo 140.º do CPA, ou no artigo 140.º do CPA aplicável *ex vi* do artigo 147.º do mesmo diploma – de que os “actos constitutivos de direitos” blindam as situações jurídicas conformadas nos mesmos contra uma qualquer reapreciação negativa ou desfavorável tem vindo a entrar em crise.

Uma breve história dessa crise – ou, de outro modo, do movimento doutrinário no sentido da precarização dos actos válidos “constitutivos de direitos” – tem de considerar, desde logo, o decisivo impulso de VIEIRA DE ANDRADE⁴⁴. Logo

⁴⁴ Cfr. A “Revisão” dos Actos Administrativos no Direito Português, Legislação – Cadernos de Ciência de Legislação, nºs. 9/10, p. 185-202, 196 segs.

em 1994, o mesmo Autor, a respeito do artigo 140.º do CPA, sustentou revelar-se aí “uma solução decididamente garantística” que privilegia “a estabilidade jurídica das posições jurídicas dos particulares”, já que se proíbe «a revogação dos “actos constitutivos de direitos ou de interesses legalmente protegidos”, salvo na parte (...) em que sejam desfavoráveis aos destinatários ou quando haja concordância dos interessados (tratando-se de posições jurídicas disponíveis)».

E a tal solução contrapôs o facto de poder acontecer que “por alteração da situação de facto (ou até alteração não imperativa da situação de direito) ou por mudança fundamentada das concepções da Administração, o interesse público torne conveniente, ou até imperiosa, a revogação de um acto favorável”. Procurando uma solução adequada a semelhantes situações, questionou VIEIRA DE ANDRADE se, nas mesmas, não deveria ser admitida “uma vez mais, a ponderação entre o interesse público e o privado, permitindo a revogação, em regra com indemnização, por exemplo, quando o interesse público seja especialmente forte e não houver razão para proteger a confiança do particular na manutenção da situação constituída”⁴⁵. Note-se que a questão assim colocada por VIEIRA DE ANDRADE dizia respeito não apenas à revogação propriamente dita, mas à revisão – definida como uma qualquer “reapreciação negativa ou divergente de acto administrativo anterior” e assim inclusiva de figuras como a alteração ou substituição⁴⁶.

De notar que, embora assim se tenha manifestado favorável à revisão negativa de actos “constitutivos de direitos” válidos – fazendo-o num quadro geral de “ponderação entre o interesse público e os interesses particulares em jogo” –, VIEIRA DE ANDRADE ressaltou que tal solução deveria ser admitida «só em casos contados e com as devidas cautelas e compensações, de modo a garantir os direitos e as legítimas expectativas dos particulares». Por outro lado, o mesmo Autor parece ter dado à sua posição – proferida num contexto de debate incidente sobre o CPA, então acabado de ser aprovado – um estrito alcance *de lege ferenda*. Tal na medida em que haja concluído, quanto à solução correspondente ao CPA, que essa protege “indiscriminadamente” o particular, “sem atender aos méritos reais da sua confiança e pondo em risco a desejável flexibilidade na realização do interesse público a cargo da Administração”⁴⁷.

⁴⁵ A este último respeito, VIEIRA DE ANDRADE refere a hipótese de o particular estar “de má fé, pois que esta não implica necessariamente a ilegalidade do acto”.

⁴⁶ Cfr. A “Revisão”..., *loc. cit.*, p. 185-186.

⁴⁷ Cfr. A “Revisão”..., *loc. cit.*, p. 197. Veja-se também *Revogação do Acto Administrativo*, Direito e Justiça, vol. VI, 1992, p. 53-63, em especial, p. 60-61. Afirma-se aqui

Se a posição expedida por VIEIRA DE ANDRADE se delineava como posição *de lege ferenda*, pelo menos facialmente, o mesmo não é de dizer relativamente à posição subsequentemente adoptada por PEDRO GONÇALVES⁴⁸. Efectivamente, para este Autor, os actos válidos “constitutivos de direitos” são revogáveis fora das fronteiras literais do artigo 140.º, n.º 2, quando haja um “*interesse público actual*” – verificável “sobretudo” no âmbito de uma “alteração da situação de facto sobre que o acto incidiu” – cujas “*exigências reais (...) comparativamente se sobreponham ao interesse privado na manutenção do acto*”, reconhecendo-se ao “interessado de boa-fé” o “direito a ser justamente ressarcido pelo dano que a revogação seja causa adequada”⁴⁹.

Diga-se que PEDRO GONÇALVES deu como certa a admissibilidade de revogação de actos válidos “constitutivos de direitos” nas condições referidas mesmo na ausência de específica norma habilitadora (isto é, de específica norma excepcionadora da “norma negativa de competência” correspondente ao artigo 140.º, n.º 1, alínea b), do CPA). Nesse sentido, invocou o facto de haver normas que atribuem poderes à Administração “para expropriar ou requisitar bens imóveis dos administrados (enfraquecendo o direito de propriedade) ou para rescindir unilateralmente os contratos administrativos por imperativo de interesse público”. E, apoiando-se em tais normas, pareceu bastar-se com aquilo que aparentou ser um argumento *a maiori ad minus*.

Acrescente-se que a posição adoptada por PEDRO GONÇALVES na sequência das considerações *de lege ferenda* de VIEIRA DE ANDRADE veio a ter significativo diapasão, sendo acolhida por FREITAS DO AMARAL⁵⁰ como “legalmente possível”. Com efeito, admitiu este Autor *apesar das fronteiras literais do artigo 140.º do CPA*, a revogação de um “acto constitutivo de direitos” se “demonstrada, fundamentalmente, a existência, numa concreta situação da vida, de um interesse

que, no artigo 140.º do CPA, “assegura-se pura e simplesmente a estabilidade desses actos [constitutivos de direitos], sem medir os interesses em jogo, desprezando a eventual relevância da revogação para o interesse público, e não curando de saber se os interesses do particular merecem tutela, se a confiança depositada na estabilidade das posições jurídicas subjectivas constituídas é, ou não, digna de protecção da ordem jurídica”.

⁴⁸ Cfr. Revogação, Dicionário Jurídico da Administração Pública, VII, 1996, p. 303-325, p. 316-317.

⁴⁹ Num contexto de crítica ao estatuído no artigo 140.º do CPA e em linha próxima à seguida por VIEIRA DE ANDRADE, cfr. J. ROBIN DE ANDRADE, *Revogação Administrativa e a Revisão do Código do Procedimento Administrativo*, Cadernos de Justiça Administrativa, 28, 2001, p. 37-49, em especial, p. 38 segs.; FILIPA URBANO CALVÃO, *Revogação dos Actos Administrativos no Contexto da Reforma do Código do Procedimento Administrativo*, Cadernos de Justiça Administrativa, 54, 2005, p. 33-43, em especial, p. 40 segs.

⁵⁰ Cfr. FREITAS DO AMARAL (com a colaboração de LINO TORGAL), *Curso de Direito Administrativo*, II, Almedina, Coimbra, 2001, p. 448-449.

público cuja satisfação deva, à luz de um juízo de ponderação (vertente do equilíbrio do princípio da proporcionalidade), prevalecer sobre o interesse privado de um particular na manutenção do acto, por um lado, e, por outro, desde que se garanta ao particular de boa fé o pagamento de uma justa indemnização pecuniária (existindo prejuízos relevantes)".

Opusemos noutra ocasião as nossas dúvidas à posição preconizada por FREITAS DO AMARAL e PEDRO GONÇALVES, fundamentalmente em razão das exigências do princípio da legalidade administrativa⁵¹. Estas, a nosso ver, seriam comprometidas pela mesma posição. Na verdade, muito dificilmente o mesmo princípio, na vertente *precedência de lei*⁵², se compatibilizaria com a inferência de competências administrativas *por maioria de razão*. De resto, admitindo-se semelhante inferência e afirmando-se em sede de competências administrativas que "quem pode o mais pode o menos", o que não seria admitido à Administração, tidos em conta os seus poderes "para expropriar ou requisitar imóveis dos Administrados"?

Em qualquer caso, e para o que ora nos importa, devemos dizer que a posição adoptada por FREITAS DO AMARAL e PEDRO GONÇALVES retiraria pertinência à introdução na nova lei de bases do ambiente de norma que admitisse a revisão de autorizações ambientais. Efectivamente, semelhante norma tornar-se-ia redundante em virtude de o regime geral de revisão dos actos administrativos já admitir a revisão de actos autorizativos válidos. Quando muito, o que faria sentido nessa lógica seria preconizar uma revisão do Código do Procedimento Administrativo que clarificasse ser admissível a revisão de actos administrativos autorizativos em geral dentro de determinados pressupostos – assim se eliminando as mencionadas fronteiras literais do artigo 140.º do CPA e se adequando a "verdade formal" à "verdade material".

Tal, caso a mesma solução efectivamente seja a melhor, no que temos dúvidas. Na verdade, tememos que substituir a regra constante do artigo 140.º do CPA por regra contrária, passando a admitir-se por princípio a revisão de actos autorizativos válidos, signifique prescrever uma competência administrativa potencialmente muito lesiva – ao arrepio do princípio da segurança jurídica na

⁵¹ Cfr. *Notas sobre a Alteração de Licença Urbanística*, Revista do Ambiente e Ordenamento do Território, n.ºs. 14/15, 2009, p. 9-31, p. 10 segs.

⁵² Para mais desenvolvimentos sobre as diferentes vertentes do princípio da legalidade administrativa, cfr. o nosso *Regulamentos Independentes do Governo*, in *Perspectivas Constitucionais – Nos 20 Anos da Constituição de 1976*, org. Jorge Miranda, III, Coimbra Editora, Coimbra, 1998, p. 979-1064, p. 1008 segs.

vertente subjectiva da tutela da confiança – que apenas deve ser admitida em circunstâncias verdadeiramente excepcionais.

Não ignoramos, claro está, que tais circunstâncias possam ocorrer. Efectivamente, outros direitos ou interesses podem apresentar em concreto uma relevância tal que torne absolutamente imperativa a revisão de acto autorizativo válido, no limite a sua revogação. Como não ignoramos aquilo que se usa chamar de “multilaterização da relação jurídica administrativa”⁵³, cuja consideração, de resto, nada mais revela do que a consciência de que, em cada situação, há sempre uma multiplicidade de bens que pedem concretização ou actualização e que cumpre pesar devidamente – eventualmente em prejuízo da estabilidade de actos autorizativos válidos.

O que dizemos é que esta última deve ser mantida como princípio, sem prejuízo de se atenderem àquelas circunstâncias excepcionais. De resto, as mesmas circunstâncias podem ser atendidas, face ao Direito já constituído, no âmbito do instituto do *estado de necessidade*, de há muito conceptualizado enquanto susceptível de subtrair a Administração ao rigoroso cumprimento dos ditames do princípio da legalidade (*in casu*, à norma negativa de competência que proíbe a revogação de actos válidos constitutivos de direitos). Na verdade, as circunstâncias correspondentes a esse instituto são precisamente, na formulação de PAULO OTERO⁵⁴, “circunstâncias de facto extraordinárias que, gerando uma necessidade e urgência de actuação, envolvem a ameaça ou a continuação de uma efectiva situação de perigo ou de dano a valores, bens ou interesses públicos cuja essencialidade de tutela exige uma intervenção administrativa que só pode ser alcançada com preterição das regras que normalmente pautam a actividade da Administração Pública”⁵⁵.

Para além de assim se convocar uma categoria cuja relevância ao nível da preterição de normas normalmente condicionantes da actividade administrativa em geral tem uma larga tradição e é expressamente reconhecida no CPA (artigo 3.º, n.º 2), operar no âmbito do *estado de necessidade* terá, *materialmente*, o mérito de garantir que uma qualquer competência de revisão não legalmente prevista só possa ser arrogada no caso de se verificar “um perigo ou ameaça actual ou iminente para um bem que apresente, no caso, um valor manifesta ou

⁵³ Cfr. em especial, VASCO PEREIRA DA SILVA, *Em Busca do Acto Administrativo Perdido*, Almedina, Coimbra, 1996, p. 100 segs.

⁵⁴ Cfr. PAULO OTERO, *Legalidade e Administração Pública – O Sentido da Vinculação Administrativa à Legalidade*, Almedina, Coimbra, 2003, p. 997.

⁵⁵ Cfr. PAULO OTERO, *Legalidade...*, p. 997.

sensivelmente superior" ao apresentado pelo bem consubstanciado na segurança jurídica (isto é, na tutela da confiança do particular que vê afrontado um significado permissivo que pensara estabilizado *nos termos das normas legais em vigor*). Garantindo-se concomitantemente um "controlo da legitimidade da intervenção baseado nos padrões da proporcionalidade, da imparcialidade e da igualdade, cujo cumprimento é igualmente indispensável à justificação [do próprio estado de necessidade]"⁵⁶.

Face ao exposto, e tido em conta que, mesmo mantendo-se em vigor a "norma negativa de competência" correspondente ao artigo 140.º, n.º 1, alínea b), do CPA, se verificará, ainda assim, uma possibilidade de revisão de actos "constitutivos de direitos" contra a vontade dos seus "titulares" em circunstâncias como as descritas (às quais corresponde um particularmente apertado controlo de legitimidade, tão ou mais relevante quanto o que esteja em causa seja retirar a "palavra dada"...), duvida-se da pertinência em rever o CPA neste específico ponto. Com efeito, no plano da "normatividade a constituir", parece-nos mais avisado manter a norma negativa de competência constante do artigo 140.º do CPA, prevendo excepções à mesma em casos contados – nos termos a verificar no ponto seguinte –, mantendo-se presente que, mesmo não previstas tais excepções, o instituto do *estado de necessidade* sempre permitirá fazer face a circunstâncias excepcionais em que se verifique ser imprescindível a revisão de acto "constitutivo de direitos" em sentido desfavorável para o seu "titular" independentemente do seu consentimento.

3. O problema das autorizações ambientais

A solução acima preconizada para os actos autorizativos válidos em geral – no sentido de a respectiva irrevisibilidade se manter como regra, sempre superável em circunstâncias reconduzíveis ao instituto do estado de necessidade – não prejudica, claro está, que se estabeleça um regime especial de revisibilidade em certos domínios, como seja precisamente o domínio das autorizações administrativas de actividades com particulares incidências ambientais (doravante, autorizações ambientais). Sendo que, a justificar-se semelhante regime especial, uma nova lei de bases do ambiente constituirá a sede própria para o contemplar.

Que as autorizações ambientais justificam um regime de revisibilidade

⁵⁶ Cfr. JORGE REIS NOVAIS, *As Restrições aos Direitos Fundamentais não Expressamente Autorizadas pela Constituição*, Almedina, Coimbra, 2003, p. 485-486.

especial é algo que foi preconizado entre nós, desde logo, por GOMES CANOTILHO. Com efeito, o mesmo Autor alertou para factores como sejam a necessidade de uma adaptação permanente a novas circunstâncias, a exigência de prevenção perigos só revelados depois da entrada em funcionamento do estabelecimento e o dever de tomada em consideração dos conhecimentos incessantemente renovados da ciência e da técnica. Neste sentido, preconizou que, aos actos autorizativos ambientais, fosse “retirada alguma dimensão de estabilidade em favor de um carácter procedimental dinâmico”, perturbando-se “a visão de alguns actos constitutivos – actos autorizativos e actos concessórios – como actos definitivamente constitutivos de direitos subjectivos”⁵⁷.

Mais recentemente, posição próxima foi preconizada, em termos dogmáticamente mais desenvolvidos, por CARLA AMADO GOMES. Com efeito, sublinhou incisivamente a Autora que, num contexto relevador do bem jurídico ambiente e de tutela preventiva do mesmo, “o risco trouxe uma dimensão de instabilidade à relação jurídica autorizativa”, importando duas mudanças de tomo. Relevam essas, por um lado, da “redução da confiança que o acto proporciona ao seu destinatário e, por outro lado, [do] aumento de responsabilidade administrativa pela actualização do conteúdo dos deveres ínsitos no acto, de acordo com a evolução dos padrões técnicos protectivos dos bens jurídicos sob tutela preventiva”⁵⁸. Para CARLA AMADO GOMES, tais mudanças implicariam, particularmente no domínio ambiental, uma solução em muito relativizadora de um “princípio de estabilidade dos actos administrativos”⁵⁹.

De mencionar que a solução assim proposta – a que se conferiu um relevo independente de qualquer alteração legislativa como a que ora se discute, sem prejuízo desta – pretendeu-se superadora de um confronto entre uma “estabilidade” do acto administrativo “constitutivo de direitos” (“blindado” pela norma correspondente à alínea b) do n.º 1 do artigo 140.º) e uma “instabilidade do contrato” (relativamente ao qual “o dealbar do século XX acarretou, para a Administração e para a jurisprudência, a necessidade de fazer face a mutações drásticas das condições de prossecução de tarefas de interesse público, entregues

⁵⁷ Cfr. GOMES CANOTILHO, *Actos Autorizativos Jurídico-Públicos e Responsabilidade por Danos Ambientais*, Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra, LXIX, 1993, p. 41.

⁵⁸ Cfr. *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção do Ambiente*, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 629.

⁵⁹ Note-se que a Autora parece dar à sua posição um alcance que transcende o específico domínio ambiental, apontando incisivamente aquelas que tem como “deficiências” do regime presentemente vertido na Secção IV do Capítulo II da Parte IV do CPA, cfr. *Risco e Modificação...*, p. 654 segs. Na economia desta exposição, no entanto, interessa-nos particularmente o relevo desta posição no específico domínio ambiental.

em concessão a privados e que, subitamente, se viram profundamente abaladas pelo progresso técnico"). Efectivamente, sustentou a Autora que esse confronto convocaria uma "necessidade de harmonização", sentindo-se essa especialmente perante a vigência de um princípio de equivalência funcional entre o acto e o contrato administrativos⁶⁰.

Semelhante "necessidade de harmonização" seria colmatável, segundo CARLA AMADO GOMES, através de uma figura – a *revisão* – radicada "na teoria da imprevisão, versão administrativa da cláusula *rebus sic stantibus*". Efectivamente a Autora filiou uma *competência de revisão* "na teoria da imprevisão, que o Código Civil, encorajado pelo Direito Administrativo" teria feito ascender à categoria de princípio geral de Direito, no artigo 437.⁶¹ E essa mesma "competência de revisão" (que permitiria à Administração prosseguir um objectivo de adaptação do "acto constitutivo de direitos" às "novas circunstâncias de risco eventualmente surgidas após a sua emissão, ou às novas tecnologias disponibilizadas para fazer face a riscos já conhecidos e mais eficazes na sua minimização"⁶²), embora relevasse originariamente do domínio contratual poderia ser transposta para o domínio do acto administrativo em geral (e não apenas, mesmo que "sobretudo", para o domínio dos "actos administrativos ambientais"⁶³), tida em conta uma "equivalência entre as formas do acto e do contrato", sendo que "dispondo a lei no sentido da equiparação entre as formas", tornar-se-ia imperioso que assegurasse as condições de equiparação entre os efeitos⁶⁴.

Deste modo, e em síntese, "no silêncio da lei sobre o problema da alteração dos pressupostos de facto do acto administrativo (...), a consagração da teoria da imprevisão como princípio geral de Direito no Código Civil, aliada à equivalência formal entre acto e contrato estabelecida no CPA", possibilitaria "o apelo a um

⁶⁰ Cfr. *Risco e Modificação...*, p. 630. O mesmo princípio foi contemplado originalmente pelo artigo 179.º, n.º 1, do CPA, entretanto revogado pelo artigo 278.º do Código dos Contratos Públicos. Previamente a CARLA AMADO GOMES, ROBIN DE ANDRADE, embora de *lege ferenda* ou no plano do "direito a constituir", havia já preconizado a extensão ao acto administrativo de elementos relevantes do regime do contrato administrativo, em particular relativos aos poderes da Administração, cfr. *Revogação Administrativa e a Revisão do Código do Procedimento Administrativo*, Cadernos de Justiça Administrativa, 28, 2001, p. 37-49, em especial, p. 48 segs.

⁶¹ Cfr. *Risco e Modificação...*, p. 712.

⁶² Cfr. *Risco e Modificação...*, p. 711.

⁶³ Cfr. *Risco e Modificação...*, p. 713. O carácter geral que a Autora empresta à sua solução, a qual assim transcende o domínio dos actos autorizativos ambientais evidencia-se particularmente em *Mudam-se os tempos, mudam-se os actos administrativos...* - *Contributo para a construção de um regime de modificação do acto administrativo por alteração superveniente de pressupostos*, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano no Centenário do seu Nascimento*, I, Coimbra Editora, Coimbra, 2006, p. 237-266.

⁶⁴ Cfr. *Risco e Modificação...*, p. 713 segs.

mecanismo de revisão do acto modal (materialmente contratual, portanto) fundado na superveniência de factores de risco desconhecidos à data da modelação inicial da relação autorizativa, bem como na disponibilização de novas técnicas de minimização de riscos já conhecidos”⁶⁵.

As objecções que, noutra ocasião, formulámos à tese defendida por CARLA AMADO GOMES relevaram do seu possível alcance – transcendendo o domínio das autorizações ambientais – e do facto de a Autora lhe ter concedido um relevo no plano do Direito constituído, mesmo perante a vigência do artigo 140.º do CPA. Na verdade, o que sobretudo assinalámos foi o temor de que a mesma tese, defendida com o alcance e relevo que a Autora lhe conferiu, compromettesse até ao “ponto de aniquilação” o princípio da legalidade administrativa (na vertente precedência de lei), colocando nas mãos da Administração um poder potencialmente muito lesivo não precedido de específica norma habilitadora prévia⁶⁶.

De dizer, no entanto, que nenhuma objecção se poderá levantar a uma solução legislativa que, no específico domínio das autorizações ambientais, contemple a sua revisibilidade. Para além de a respectiva previsão no âmbito da nova lei de bases do ambiente implicar automaticamente o respeito pelo princípio da precedência de lei – passando o exercício de qualquer competência de revisão a ser precedido por norma habilitadora – a argumentação materialmente relevadora do risco que CARLA AMADO GOMES desenvolve neste domínio é seguramente convincente. Naturalmente que a mesma solução deve ser rodeada de garantias, as quais, de resto, a Autora preconizou já, na medida em que haja sustentado que a incerteza que envolve a conformação de um acto autorizativo com incidências ambientais sempre devesse ser “substancialmente domesticada, quer sob o ponto de vista procedimental, quer sob o ponto de vista substancial, através da regulação legislativa do *iter* ponderativo” a desenvolver pela Administração⁶⁷.

Com esta última ressalva, a nova lei de bases do ambiente constitui uma oportunidade que não deve ser perdida no sentido da previsão de um princípio de revisibilidade das autorizações com incidências ambientais por alteração das circunstâncias⁶⁸. Um princípio que assim excepcione, em sede jurídico-ambiental,

⁶⁵ Cfr. *Risco e Modificação...*, p. 716 (sublinhado nosso).

⁶⁶ Cfr. *Notas sobre a Alteração de Licença Urbanística*, loc. cit., p. 16 segs.

⁶⁷ Cfr. *Risco e Modificação...*, p. 716 segs.

⁶⁸ Semelhante solução, a ser contemplada na nova lei de bases do ambiente, generalizaria a solução já constante do artigo 67.º, n.º 3, da Lei da Água (Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro). Estabelece-se aí, recorde-se, que “a licença pode ser revista em termos temporários ou definitivos pela autoridade que a concede” quando se verifique “alteração

aquele que consta do artigo 140.º do CPA (ou do artigo 140.º do CPA, aplicável *ex vi* do artigo 147.º do mesmo diploma). Tal, sem prejuízo de, a nosso ver e nos termos expostos, um princípio de estabilidade dever ser mantido no que diz respeito aos actos administrativos autorizativos em geral.

[Voltar ao início do texto](#)

das circunstâncias de facto existentes à data da sua emissão e determinantes desta, nomeadamente a degradação das condições do meio hídrico" (alínea *a*)). Em face do exposto, para além da simples alteração das circunstâncias de facto, será pertinente prever ainda como pressuposto possível para a revisão de autorizações ambientais a necessidade de actualização dos deveres ínsitos no acto autorizativo à luz da evolução dos padrões técnicos. Na verdade, tal evolução pode tornar obsoletos os deveres anteriormente contemplados, em razão da protecção dos bens jurídicos cuja salvaguarda determina a necessidade de autorização ambiental.

[Voltar ao índice](#)

Instrumentos de tutela do ambiente: responsabilidade por dano ambiental/ecológico***Heloísa Oliveira****

Considerando o tema central deste colóquio, começaremos por falar naquilo que está previsto na Lei de Bases do Ambiente ("LBA") quanto à responsabilidade civil por danos ambientais/ecológicos e depois faremos uma análise comparativa com o actual regime da responsabilidade, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de Julho.

Começando por uma menção muito genérica ao que consta actualmente da LBA quanto a responsabilidade civil, o artigo 41.º prevê a responsabilidade objectiva, ou seja, independentemente de culpa. Dispõe o artigo 41.º que *"existe obrigação de indemnizar, independentemente de culpa, sempre que o agente tenha causado danos significativos no ambiente, em virtude de uma acção especialmente perigosa, muito embora com respeito do normativo aplicável."*

Em primeiro lugar, sublinhe-se que temos nesta norma aquilo que alguma doutrina designa como ilicitude amortecida, porque o regime prevê expressamente que, muito embora com respeito do normativo aplicável, existe obrigação de indemnizar, o que significa que mesmo que sejam respeitadas normas, actos, ordens e instruções, poderá haver responsabilidade civil caso estejam preenchidos os demais pressupostos. Depois, entramos numa área cinzenta com o conceito de "danos significativos ao ambiente", cujo conteúdo está longe de ser inequívoco. Para além disto, a lei recorre ainda ao conceito de "acção especialmente perigosa".

* Este texto corresponde, com ligeiras alterações, ao documento que serviu de base à intervenção feita no Colóquio de Revisão da Lei de Bases do Ambiente (LBA), organização pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (organização da Professora Doutora Carla Amado Gomes e Dr. Tiago Antunes), que decorreu nos dias 2 e 3 de Fevereiro de 2011.

** Monitora e Doutoranda da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Advogada.

Apesar de estes não serem conceitos estranhos ao Direito do Ambiente, nada disto era concretizado até ao Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de Julho, e tínhamos, portanto, de recorrer ao Código Civil (CC), que prevê, no artigo 493º, número 2, a responsabilidade por actividades perigosas. E tudo isto era demasiado vago e desadequado, considerando as especificidades decorrentes da lesão e do bem jurídico protegido.

A LBA prevê ainda no artigo 41.º, número 2, que *“o quantitativo da indemnização a fixar por danos causados ao ambiente será estabelecido em legislação complementar”*, que nunca foi aprovada. Ou seja, até podemos apreciar os pressupostos da responsabilidade civil, mas não conseguimos fixar o quantitativo da indemnização uma vez que falta a legislação complementar que determinaria o quantitativo. Já agora, sublinhe-se que, uma vez mais, houve quem recorresse ao CC, defendendo que a legislação complementar de que a LBA fazia depender o quantitativo da indemnização poderia ser entendida como, por exemplo, os artigos 564.º e seguintes do CC.

Constam ainda da LBA outras normas que poderiam ser relevantes para o regime da responsabilidade civil, como é o caso do artigo 40.º, número 4, que se refere ao direito dos cidadãos directamente ameaçados ou lesados no seu direito de pedir *“a cessação das causas de violação e a respectiva indemnização”*. Neste ponto, parece que a lei se está a referir a lesões de direitos e interesses legalmente protegidos e já não propriamente a uma lesão a um recurso natural. E, no número 5, temos uma referência aos danos colectivos.

Em suma, da LBA resultam apenas grandes incertezas, e não só ao nível conceptual, uma vez que nem conseguimos, com unanimidade, concluir se o artigo 41.º está em vigor. Não houve, portanto, aplicação prática deste regime. Por isso mesmo, a doutrina tentou articular o disposto na LBA com o CC, que contém a regulamentação geral em matéria de responsabilidade civil. Sucede, contudo, que muitas das normas em causa são manifestamente desadequadas para a responsabilidade ambiental.

Foi entretanto aprovado o Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de Julho, que transpõe a Directiva 2004/35/CE, de 21 de Abril, e *“estabelece o regime jurídico da responsabilidade por danos ambientais”* (artigo 1.º). O primeiro problema que desde logo se coloca é a determinação do que é dano ambiental, porque se

olharmos para o Decreto-Lei n.º 147/2008, com a sua famosa estrutura bipartida – na primeira parte responsabilidade civil e na segunda responsabilidade administrativa –, parece ser relevante começar por distinguir aquilo que doutrinariamente, ainda que sem unanimidade, se foi chamando dano ambiental, ou seja, danos causados directamente a pessoas – e podemos incluir aqui, ou não, os interesses difusos, os interesses colectivos, etc. – e o dano ecológico, muitas vezes referido como dano ecológico puro, ou seja, o dano ao recurso natural considerado em si mesmo. Tudo o resto, o que passa por danos a direitos ou interesses legalmente protegidos, ou até mesmo interesses difusos, caberia no tal conceito de dano ambiental.

Não é a primeira vez que no título de uma intervenção nesta matéria surge “dano ambiental/ecológico”. De facto, a directiva e o decreto-lei falam em responsabilidade por danos ambientais, a doutrina refere-se a danos ambientais e ecológicos; no final, é preciso saber de que danos estamos a falar. Vou referir-me apenas ao que doutrinariamente se tem identificado com o dano ecológico – ou seja, o dano ao recurso natural em si mesmo –, porque, na minha opinião, o tratamento do dano ambiental não apresenta especificidades em relação ao regime geral, tal como plasmado no CC,

Como é evidente, o Decreto-Lei n.º 147/2008 não poderia continuar na indefinição de falar simplesmente em danos causados ao ambiente, como faz a LBA. Há vários conceitos de ambiente, e aquele que resulta da interpretação de várias normas da LBA é, aliás, surpreendente na sua abrangência. Mas o Decreto-Lei n.º 147/2008 veio finalmente concretizar, delimitar: falamos, pois, de danos causados à água, danos causados a espécies e *habitats* naturais e danos causados ao solo. Esta delimitação contrasta com o conceito de ambiente, e seria a esse que teríamos de recorrer, uma vez que falamos de danos causados ao ambiente.

De facto, aquilo que está previsto no Decreto-Lei n.º 147/2008 é uma realidade bastante mais restrita que a resultaria da LBA. Se olharmos para o artigo 41.º nesta perspectiva, conseguimos concluir que o Decreto-Lei n.º 147/2008 não esgota os danos abrangidos pelo artigo 41.º, que se refere a muitas outras realidades. Ao analisarmos a LBA, encontramos alguma densificação do que será poluição atmosférica, que não está no âmbito do Decreto-Lei n.º 147/2008, mas temos também, por exemplo, poluição por redução do nível de luminosidade. Mesmo no que toca aos tipos de danos abrangidos por ambos os diplomas, o que está previsto

como dano ao solo na LBA não tem um conteúdo minimamente coincidente com o que o Decreto-Lei n.º 147/2008 entende como dano ao solo, que se limite às contaminações que possam causar efeitos adversos na saúde humana, que nada tem a ver com ideia de dano ao solo implícita no artigo 13.º da LBA.

Assim sendo, o primeiro desafio na revisão da LBA é a definição do bem jurídico protegido (ambiente) e a definição de dano ecológico, que já eram insuficientes e tornaram-se entretanto totalmente discrepantes do importo pela Directiva 2004/35/CE.

Para além da delimitação do conceito operativo de dano ecológico, o Decreto-Lei n.º 147/2008 criou um procedimento administrativo associado à reparação e prevenção do dano ecológico, o que rompe com a lógica tradicional da responsabilidade civil. Claro que uma discussão interessante em torno do Decreto-Lei n.º 147/2008 é precisamente se a regulação que dele resulta ainda corresponde ao instituto da responsabilidade civil. Há aqui tantas outras obrigações e institutos, como obrigações de prevenção, procedimentos administrativos, obrigações de informação, que, a partir de certo ponto, já não estamos a falar da obrigação de reparação.

Focando no que agora importa, se olharmos para o artigo 41.º, encontramos a tradicional perspectiva da responsabilidade civil, o que era previsível atendendo à data do diploma. Mas o Decreto-Lei n.º 147/2008 criou um procedimento administrativo e atribuiu um papel absolutamente central à administração pública na reparação do dano. Ontem foi aqui dito que este diploma está centrado no operador económico. Devo dizer que discordo absolutamente. De facto, o operador apresenta propostas e a administração tem um papel que é considerado subsidiário, na medida em que só intervém quando o operador não implementa por si as medidas necessárias. Mas, apesar disso, a administração tem um papel central na aprovação das medidas, na determinação de medidas de prevenção, pode dar ordens e a lei tem um regime contra-ordenacional muito pesado. Assim, não creio que se possa concluir pela secundarização do papel da autoridade pública neste regime.

Ao contrário do Decreto-Lei n.º 147/2008, o artigo 41.º da LBA assenta numa lógica típica de responsabilidade civil, ou seja, ou há acordo ou recorre-se ao tribunal. Parece-me que o caminho alternativo criado por este novo regime é de seguir

quanto à responsabilidade e à reparação do dano ecológico. Porque falamos de interesse público ambiental, a celeridade é um imperativo, o que pode ser feito através da intervenção de uma entidade administrativa especializada.

Esta alteração de paradigma reflecte-se ainda noutros traços deste regime; por exemplo, mesmo que o operador não seja considerado responsável, por falta de preenchimento dos pressupostos dos artigos 11.º e 12.º, tem, ainda assim, obrigação de adoptar medidas de prevenção. E até tem obrigação de adoptar as medidas de reparação e, se depois se demonstrar que o dano não foi causado por ele mas por terceiro, tem direito de regresso contra a administração pela ordem, ou contra o terceiro, o que significa que temos uma lógica completamente inversa à da responsabilidade civil.

Nesta medida, parece-me que a LBA teria de recentrar o artigo 41.º de forma a revelar o papel essencial da administração na reparação dos danos ecológicos, o que não corresponde à tradicional responsabilidade civil, assente no acordo das partes ou numa decisão do tribunal.

Por outro lado, o Decreto-Lei n.º 147/2008 prevê a controversa garantia financeira obrigatória para certas actividades consideradas perigosas. Eu acho que o instituto da garantia financeira obrigatória para determinadas actividades deveria ser expandido e tornado transversal no Direito do Ambiente. Não vejo razão para que esteja limitado à responsabilidade civil e parece-me que a constituição de uma garantia financeira deveria ser obrigatória para assegurar a adopção de medidas de prevenção, descontaminação, medidas de compensação, minimização. A obrigação de os operadores - que no fundo são as que estão sujeitas a regulação ambiental mais exigente -, constituírem uma garantia financeira obrigatória quando exercem actividades especialmente perigosas para cumprimento das diversas obrigações ambientais é algo que devia estar na LBA, e não é só na parte dedicada à responsabilidade ambiental.

Gostaria ainda de abordar uma outra questão: o princípio da prevenção. O princípio da prevenção está concretizado no Decreto-Lei n.º 147/2008 num procedimento administrativo para adopção de medidas de prevenção. Contudo, estamos a falar de prevenção num sentido diferente daquele que habitualmente encontramos no Direito do Ambiente, uma vez que o dano já ocorreu. De todo o modo, apesar de não estar apurada a responsabilidade do operador, este é

obrigado a adoptar medidas de prevenção, que depois poderá exercer um direito de regresso. Este regime acarretará certamente problemas para as empresas e tem de ser devidamente ponderado. Mas esta lógica e todo este procedimento de adopção de medidas de prevenção, no qual a administração tem um papel central, também deveriam ser transpostos para a LBA.

Vejamos agora especificamente o tratamento que é conferido na LBA às medidas de reparação. Aquilo que desde logo tem de ser considerado, analisando o artigo 41.º da LBA, é o facto de o número 2 se referir ao “*quantitativo de indemnização*”, o que associa a responsabilidade civil ambiental à compensação pecuniária, que, na minha opinião, não tem lugar na reparação do dano ecológico. Nesse sentido, a norma é totalmente desadequada à responsabilidade por danos ambientais, o que não deixa de ser curioso, uma vez que é isso mesmo que visa especificamente regular. Se é verdade que os recursos naturais não têm um preço, também não podemos ignorar que a sua manutenção tem custos, aliás elevados. Portanto, o que temos de avaliar quando falamos de reparação de danos ambientais não é o preço, no sentido de indemnização – ou, mais rigorosamente, compensação pecuniária, uma vez que não sendo uma indemnização em sentido técnico, é uma compensação – mas antes o custo da reparação *in natura*. Esta problemática, essencial na reparação do dano ecológico, não está nem levemente considerada na LBA.

Releve-se que o Decreto-Lei n.º 147/2008 também não foi ao fundo da questão da compensação pecuniária, seguindo a ambiguidade da própria Directiva 2004/35/CE. Da análise do Anexo V, que prevê as medidas de reparação a adoptar e os critérios de decisão, não conseguimos concluir nem pela admissibilidade nem pela inadmissibilidade da compensação pecuniária, embora nalgumas partes se refira que a reparação compensatória “*não consiste numa compensação financeira para os membros do público*” (1d) e 1.1.3.).

Para além desta questão, mais complexa, estão solidificadas na doutrina – e até no Decreto-Lei n.º 147/2008, embora não com a mesma terminologia nem conteúdo – classificações de medidas de reparação do dano ecológico (por exemplo, restauração ecológica, compensação ecológica; reparação primária, reparação complementar, reparação compensatória). Não faz sentido não constarem da LBA algumas regras básicas sobre as medidas de reparação do dano ecológico.

Tal não significa que seja desejável a identificação exacta das medidas, nem dar-lhes necessariamente as designações do Decreto-Lei n.º 147/2008, mas parece-me que não nos devemos continuar a bastar com regra do artigo 566.º, número 1, do CC, que se limita a determinar que prioritariamente a restauração é *in natura*. Em primeiro lugar, porque não é só uma questão de a restauração ser prioritariamente *in natura*, uma vez que mesmo neste tipo de restauração podemos ainda distinguir a restauração ecológica da compensação ecológica. Para além disso, no dano ecológico só pode haver reparação *in natura*, uma vez não é possível ressarcir um dano ecológico em dinheiro. Tal não significa, como é evidente, que não seja possível atribuir um valor à reparação, através do cálculo do custo das medidas de reparação ou compensação. Ora parece-me que tudo isto são questões essenciais, cujo tratamento tem de ser coerente com os princípios gerais do Direito do Ambiente e deveriam estar tratadas na LBA.

Queria ainda salientar uma diferença muito interessante entre a LBA e o Decreto-Lei n.º 147/2008. Na parte final do artigo 41.º, número 1, a LBA determina que haverá responsabilidade mesmo que o operador tenha actuado “*com respeito do normativo aplicável*”. Ou seja, mesmo que o operador cumpra todas as normas, se tiver causado um dano e for uma actividade especialmente perigosa, tem que responder. Ora o Decreto-Lei n.º 147/2008 não foi tão longe, uma vez que no artigo 20.º encontramos uma exclusão da obrigação de pagamento – mas não exclusão de responsabilidade, sendo atribuído um direito de regresso – em caso de cumprimento de ordens ou instruções. E para além disto, no número 3 do artigo 20.º encontramos a previsão de que o operador não tem obrigação de pagamento se a emissão ou facto danoso estiverem expressamente permitidos por um acto administrativo. Ora, é verdade que o artigo 41.º da LBA refere-se ao “*normativo aplicável*” e não a actos administrativos, mas neste tipo de actividade económica praticamente tudo está concretizado por actos administrativos autorizativos. Assim, na vasta maioria dos casos, esta é uma solução oposta à prevista no artigo 41.º, número 1, cuja generosidade se deve, muito provavelmente, à noção de que nunca seria efectivamente aplicada nos seus termos vagos e amplíssimos.

Tendo tudo isto por base, concluímos que em comum entre a LBA e o Decreto-Lei n.º 147/2008 há um regime de responsabilidade objectiva dos operadores que exercem actividades ambientalmente perigosas, sendo que o Decreto-Lei n.º 147/2008 vem, finalmente, concretizar o que é uma actividade especialmente

perigosa, ainda que sob a designação “*actividades ocupacionais*”. Em tudo o resto, a LBA e o Decreto-Lei n.º 147/2008 não têm conteúdo nem lógicas ou princípios estruturais em comum. Não é este o local adequado para o efeito, mas claro que poderíamos agora colocar outras questões relativas à legalidade do Decreto-Lei n.º 147/2008, uma vez que a LBA é uma lei de bases. Mas, nessa discussão, haveria outro factor a considerar: o actual regime resulta da transposição de uma directiva comunitária, pelo que o primado do direito comunitário impõe que seja a lei de bases alterada, e não o decreto-lei.

Gostaria de deixar uma última nota relativamente à articulação entre a reparação do dano ecológico e do dano ambiental, que pode, na prática, suscitar grandes dificuldades. A LBA seria o diploma adequado para deixar clara a prioridade do interesse público ambiental (reparação do dano ecológico) relativamente à reparação de danos causados a direitos ou interesses legalmente protegidos (reparação do dano ambiental), embora tal articulação tenha de ser objecto de detalhada reflexão quanto às suas consequências práticas. Ainda assim, parece-me que um princípio geral nesta matéria deveria ser incluído na LBA.

[Voltar ao início do texto](#)

[Voltar ao índice](#)

O ESTADO DE EMERGÊNCIA AMBIENTAL***RUI TAVARES LANCEIRO*****Sumário*

I. As emergências ambientais; II. O estado de emergência ambiental na ordem jurídica portuguesa – estado da arte; 1. A solução da actual Lei de Bases do Ambiente; 2. Outros mecanismos de resposta a situações de emergência; 2.1. O estado de emergência ambiental na Lei da Água; 2.2. O regime jurídico da responsabilidade por danos ambientais; 2.3. As medidas cautelares no âmbito do regime jurídico do exercício da actividade industrial; 2.4. O regime da Lei de Bases da Protecção Civil; 2.5. As situações de emergência ambiental em outros regimes; 3. O estado de emergência ambiental e o estado de necessidade; III. O processo de revisão da Lei de Bases do Ambiente e o estado de emergência ambiental; 1. A proposta para a nova Lei de Bases do Ambiente; 2. Proposta de redacção de preceito relativo ao estado de emergência ambiental da LBA revista

I. As emergências ambientais

Não surpreenderá ninguém a afirmação de que vivemos numa época em que existe uma aguda consciência da incerteza relativamente ao futuro, o que é por vezes designado como «sociedade do risco»¹.

De facto, cada vez mais nos vemos confrontados com acidentes ou calamidades, de vários tipos, que dão origem a situações de emergência ambiental, exigindo

¹* O presente texto corresponde à intervenção realizada no Colóquio «A revisão da Lei de Bases do Ambiente (LBA)», na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, no dia 03 de Fevereiro de 2011, sob o tema «Instrumentos de tutela do ambiente: medidas de emergência».

^{**} Assistente convidado e doutorando da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

A designação «sociedade de risco» como forma de designação da sociedade moderna, foi introduzida pelo sociólogo alemão ULRICH BECK, na obra *Risikogesellschaft: Aufdem Weg in eine andere Modern* (U. BECK, *Risikogesellschaft: Aufdem Weg in eine andere Modern*, Suhrkamp Verlag KG, 2010). Cfr. C. AMADO GOMES, *A prevenção à prova no Direito do Ambiente*, Coimbra Editora, Coimbra, 2000, pp. 15 ss. e «Dar o duvidoso pelo (in)certo? Reflexões sobre o “princípio da precaução”», in *textos Dispersos de Direito do Ambiente*, AAFDL, Lisboa, 2005, pp. 147 ss.; A. G. FREITAS MARTINS, *O Princípio da Precaução no Direito do Ambiente*, AAFDL, Lisboa, 2002, pp. 12 ss.;

uma rápida resposta por parte das entidades responsáveis de forma a conter os danos emergentes ou a evitar novos danos.

Para estes efeitos, as situações de emergência ambiental podem ser definidas como ocorrências de factos significativamente danosos para o ambiente, nomeadamente para os ecossistemas e para os seus serviços, para a saúde ou o bem-estar humano, ou factos que dêem origem à ameaça iminente ou ao perigo significativo de ocorrência dos mesmos factos danosos. A origem destes factos pode ser natural ou antropogénica – ou mista.

Este género de situações exige uma resposta por parte da ordem jurídica que permita, desde logo por parte do Estado, tendo em conta os seus deveres constitucionais de defesa do ambiente, nos termos do artigo 66.º da Constituição, suprimir ou evitar os danos em causa quando os instrumentos normais não o permitam.

Deve assim, existir a necessidade de o ordenamento português conter instrumentos jurídicos que permitam uma actuação expedita do Estado, de forma a poder dar resposta a estas situações – o que significa o recurso a procedimentos céleres e expeditos o que implica, pelo menos em parte dos casos, o recurso a procedimentos abreviados, com a dispensa de algumas das fases procedimentais habitualmente previstas. Estes instrumentos, no entanto, não devem ser enquadrados como excepções ao princípio da legalidade – tratam-se, isso sim, de regimes administrativos especiais ou excepcionais – não só porque estes regimes existem na medida em que encontram previsão legal, mas também porque, hoje em dia, nenhuma actividade do Estado-administração se deve situar à margem deste princípio.

É neste contexto que surge a noção de um estado de emergência ambiental. Este conceito é inspirado no conceito constitucional de estado de emergência embora não possa ser confundido com este. De facto, o estado de emergência encontra-se previsto no artigo 19.º da Constituição, a par do estado de sítio, podendo ser declarado, nos termos do artigo 9.º da Lei n.º 44/86, de 30 de Setembro, que regulamenta estas situações, quando ocorre uma situação de agressão efectiva ou iminente por forças estrangeiras, de grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática, nestes casos, com menor gravidade do que a que justificaria a declaração de estado de sítio, ou de calamidade pública. A declaração de estado de emergência permite «a suspensão de alguns dos direitos, liberdades e garantias susceptíveis de serem suspensos» (artigo 19.º, n.º 3, da

Constituição). Neste âmbito, recorremos à expressão de estado de emergência como forma comum de designar a forma de reacção rápida a situações de calamidade pública, recorrendo a um regime excepcional de actuação das entidades públicas. No entanto, a realidade que pretendemos designar distingue-se do estado de emergência constitucional, uma vez que pretende referir-se a situações de calamidade pública com consequências danosas para o ambiente e não permite a suspensão de direitos, liberdades e garantias, apenas o recurso a um regime excepcional de actuação da administração.

Para além da necessidade de dar uma rápida resposta às situações de emergência, o Estado também deve estar habilitado a determinar o agente responsável pelos danos, de forma a que este possa contribuir no esforço de resposta à situação de emergência, de acordo com o princípio do poluidor-pagador. A resposta à situação de emergência também deve ser de molde a evitar consequências nefastas a longo prazo – quer para o ambiente, quer para a saúde humana.

Assim, as situações de emergência ambiental, causadoras de danos ou de perigos ambientais estão intrinsecamente relacionadas com a regulação da responsabilidade ambiental e com o problema dos passivos ambientais. A responsabilização das entidades causadoras das emergências é essencial para procurar dar resposta a essas situações – nomeadamente como entidades responsáveis pela adopção de medidas de prevenção, contenção ou recuperação dos danos em causa. A questão dos passivos ambientais – i.e. focos de contaminação em áreas degradadas e em sítios ou solos contaminados que põe em risco a saúde humana ou o ambiente – está relacionada com as emergências ambientais quer na medida em que estes podem ser a causa ou o resultado de situações de emergência. A procura de uma solução para o problema dos passivos também deve estar no espírito do legislador da revisão da LBA.

Diga-se, apenas como nota, que o estado de emergência ambiental, será assim, um instrumento de resposta da administração às diversas situações de emergência ambiental com que venha a ser confrontada. Nesse sentido é distinto de mecanismos de reacção por parte da administração a situações de incumprimento da legislação ambiental, como o regime de contra-ordenações ambientais e as respectivas sanções acessórias – na medida em que a emergência ambiental pode ter outras origens.

Neste âmbito, o ordenamento jurídico português já contém alguns instrumentos com o objectivo de dar resposta a este tipo de situações. Começaremos por analisar a solução constante na actual LBA e nos restantes regimes de Direito Ambiental ou de Direito Administrativo geral que podem ser utilizadas para dar resposta a uma situação de emergência ambiental. Posteriormente faremos a nossa proposta de redacção concreta de preceito de uma LBA revista, que contenha o instituto do estado de emergência ambiental, acompanhada da respectiva fundamentação.

II. O estado de emergência ambiental na ordem jurídica portuguesa – estado da arte

1. A solução da actual Lei de Bases do Ambiente

A preocupação em dar resposta às emergências ambientais faz-se sentir desde logo na própria Lei de Bases do Ambiente² (LBA), onde está inscrito o conceito jurídico de «situação de emergência ambiental» e previsto o respectivo regime³, no artigo 34.º, n.º 2.

A regulação das situações de emergência ambiental encontra-se no capítulo V, que mistura licenciamento ambiental e situações de emergência. A explicação para esta conjugação – que não é evidente à partida – passará pela ligação estabelecida pelo legislador entre o exercício das actividades “poluidoras” (artigo 33.º, n.º 1, da LBA) e a possibilidade de ocorrerem situações de emergência⁴. Independentemente desta possível explicação, a solução da actual LBA não é a mais feliz, na medida em que as duas realidades não possuem uma relação tão próxima ou tão evidente que justifique a sua junção num mesmo capítulo – pelo que deverá ser corrigida na revisão desta lei.

O regime das situações de emergência (artigo 34.º, n.º 2) estabelece que a sua declaração poderá ocorrer «quando os índices de poluição, em determinada área, ultrapassarem os valores admitidos pela legislação que vier regulamentar a presente lei ou, por qualquer forma, puserem em perigo a qualidade do ambiente».

² A Lei de Bases do Ambiente foi aprovada pela Lei n.º 11/87, de 7 de Abril, e foi alterada pelo Decreto-Lei n.º 224-A/96, de 26 de Fevereiro, e pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro.

³ Para uma visão geral do regime, cfr. P. PORTUGAL GASPARGASPAR, *O estado de emergência ambiental*, Coimbra, Almedina, 2005.

⁴ Sobre a inserção sistemática destas matérias, cfr. P. PORTUGAL GASPARGASPAR, *O estado de emergência ambiental*, pp. 46 ss.

Existem diversos problemas com o regime assim introduzido. De facto, o regime apresenta importantes lacunas, desde logo formais e orgânicas – por exemplo, nada é estabelecido sobre o procedimento de adopção e aprovação das declarações (quem as propõe? Quem deve ser ouvido?), qual a sua forma (Despacho? Decreto?), como deve ser publicitado (publicação em *Diário da República*? Meios de comunicação social?) ou mesmo qual a entidade competente para o fazer⁹³.

A possibilidade de recurso a esta figura está, como vimos, intrinsecamente ligada aos índices de poluição detectados em determinada área em determinado momento. Esta solução deixa de fora situações de emergência não directamente relacionadas com o aumento de índices de poluição – como será o caso de cheias de um rio ou um incêndio florestal. A previsão legal associa também a declaração de situação de emergência ambiental ao facto de os índices de poluição ultrapassarem determinados valores a regular – o que representa uma abordagem quantitativa – ou «puserem em perigo a qualidade do ambiente» - o que representa uma abordagem qualitativa.

Apesar da natural indeterminação dos preceitos que estabelecem as competências da administração para reagir a situações de emergência ou de risco, a verdade é que o preceito em causa também aqui nos parece excessivamente lacunar. De facto, não se estabelecem quais serão os «valores admitidos pela legislação» que justificam a declaração de situação de emergência. Embora se possa propor que esta lacuna seja preenchida, por exemplo, pelo recurso a parâmetros de medição da qualidade da água e do ar⁵, por um lado, esses parâmetros não estabelecem uma relação directa com este preceito da LBA (no sentido de indicarem o limiar que, se ultrapassado, leva ao despoletar). Por outro lado, sempre ficam por estabelecer quais os parâmetros para medir a degradação de alguns dos restantes recursos naturais e dos serviços dos recursos – em especial na área da biodiversidade. Por fim, faz-se expressamente a remissão para a legislação reguladora deste preceito da LBA – necessária para regular também outros aspectos como o órgão competente ou o processo, como vimos), sendo que nunca existiu uma regulamentação específica deste preceito – que expressamente invoque essa regulação, tal como seria constitucionalmente obrigatório, nos termos do artigo 198.º, n.º 3, da Constituição. Assim, embora se

⁹³ Cfr. propondo uma leitura analógica, P. PORTUGAL GASPAR, *O estado de emergência ambiental*, pp. 60 ss.

⁵ Cfr. P. PORTUGAL GASPAR, *O estado de emergência ambiental*, pp. 67 ss.

preveja uma “cláusula escape”, referindo a possibilidade dessa declaração sempre que os níveis de poluição «puserem em perigo a qualidade do ambiente», não nos parece que o regime em questão alguma vez tenha estado regulado o suficiente para ser aplicado de imediato, no caso de ocorrência de uma situação de emergência.

O preceito legal estabelece que a declaração de uma situação de emergência a obrigação de previsão de «actuações específicas, administrativas ou técnicas, para lhes fazer face, por parte da administração central e local». Estabelece-se, assim, que se tratará de uma actuação específica para dar resposta à situação (mas será um regime específico?) que pode abranger a prática de actos ou regulamentos administrativos e também de operações materiais. O regime não esclarece, no entanto, quais serão estas actuações ou qual o procedimento aplicável – ou mesmo quais as entidades com competência para tal, embora se esclareça que serão actividades da administração central e local. Em bom rigor, nem se esclarece se esta previsão de actuações deve ocorrer num momento prévio à ocorrência da situação de emergência, através de um regime genérico relativo, ou no próprio momento da declaração. É excessivo o grau de indeterminação das medidas a adoptar neste caso, mesmo tendo em conta a necessária discricionariedade da administração neste âmbito.

Certo é que a actuação administrativa em causa deverá ser acompanhada de «esclarecimento da população afectada».

Enquanto que em alguns aspectos, o regime constante da LBA é inovador e contém pistas importantes, em relação a outros apresenta um silêncio perturbador. Estes problemas estão relacionados com o facto de este preceito nunca ter sido regulado pelo legislador ordinário.

Uma conclusão possível é a de que este instrumento, tal como regulado na LBA, nunca entrou em vigor, por depender de regulação posterior que nunca existiu. De facto, o artigo 52.º da LBA estabelece que apenas na parte em que não necessita de regulamentação entra esta lei «imediatamente» em vigor – nas restantes matérias, essa entrada em vigor dependerá da entrada em vigor da respectiva regulamentação. Na medida em que não existiu nenhum acto legislativo que expressamente regulasse esta matéria, de uma forma completa e abrangendo todos os seus aspectos (e que invoque expressamente essa regulação, nos termos

do artigo 198.º, n.º 3, da Constituição), a conclusão lógica será a de os preceitos em causa nunca entraram em vigor.

Poder-se-á defender que diversos regimes específicos para alguns dos componentes (água, ar, etc.) previram mecanismos próximos dos descritos. No entanto, em consciência, não cremos que se possa afirmar que tais mecanismos pretendem verdadeiramente regular esta situação. Quanto muito serão mecanismos que poderão dar resposta a situações equivalentes, mas não têm a abrangência necessária para regular o preceito em causa de forma suficientemente completa para o tornar operacional. Mesmo que se admita esta posição, sempre se teria de admitir que a regulação foi parcial, pelo que este instituto apenas teria entrado em vigor em parte – o que não faz sentido, pois faltaria sempre a determinação da entidade competente para o declarar.

Diga-se, aliás, que se defender que o fazem, então será necessário fazer o exercício de verificar a sua compatibilidade com o estabelecido na LBA – sendo que a desconformidade acarretará, necessariamente, como consequência, a ilegalidade do eventual regime de regulação/desenvolvimento, tendo em conta a natureza de lei de bases da LBA.

Tal facto é uma lição importante para o legislador da revisão da LBA: de pouco valerá o estabelecimento de instrumentos inovadores em abstracto, no momento da sua aprovação, sem uma correcta regulação e preocupação com a sua exequibilidade.

Paralelamente às situações de emergência ambiental, a LBA estabelece um outro instrumento: o da declaração de zonas críticas (artigo 34.º, n.º 1, da LBA), que deveriam corresponder a áreas em que «os parâmetros que permitem avaliar a qualidade do ambiente atinjam, ou se preveja virem a atingir, valores que possam pôr em causa a saúde humana ou o ambiente». Trata-se de um instrumento para dar resposta a áreas de tal ordem ambientalmente degradadas ou poluídas que a saúde humana ou o ambiente são postos em causa – como por exemplo, no caso dos passivos ambientais.

Assim, nada na letra do preceito parece indiciar que as zonas críticas se encontram relacionadas com uma situação de emergência – no sentido de este instrumento se tratar de uma resposta rápida a essas situações. De facto, estas são apresentadas como resposta à degradação ambiental existente em determinadas áreas – isto independentemente da causa da degradação ou do momento em que tenha

ocorrido⁶. Trata-se, por isso, de um instrumento paralelo ao das situações de emergência – mas com fins distintos.

De qualquer forma, o regime sofre do mesmo cariz lacunar verificado quanto ao regime das situações de emergência. Também não existe regulação do procedimento e da forma da declaração. Quanto à entidade competente, na previsão da declaração de zona crítica o preceito apenas se refere ao «Governo» - o que deixa em aberto sobre se se estará a referir ao Primeiro-Ministro, ao Conselho de Ministros ou ao membro do Governo responsável pelo ambiente. De qualquer forma, o órgão competente fica, em larga medida, por definir.

Da mesma forma, quanto aos pressupostos de aplicação do regime, não se estabelecem quais serão os «parâmetros que permitem avaliar a qualidade do ambiente». Embora também neste caso se possa propor que esta lacuna seja preenchida, por exemplo, pelo recurso a parâmetros estabelecidos em legislação específica⁷, coloca-se aqui o mesmo problema de falta de regulação expressa deste regime e de ausência de parâmetros para medir a degradação de alguns dos recursos naturais e dos serviços dos recursos – em especial na área da biodiversidade.

O facto de o preceito se referir a zonas faz-nos inferir que será necessária uma delimitação geográfica da área abrangida por este regime especial, uma vez que é essa a conclusão lógica da utilização desta expressão. Nem se entende como se poderia declarar uma zona crítica sem a delimitar geograficamente⁸.

Após a declaração como zonas críticas, as áreas em causa ficariam submetidas a um regime especial no âmbito do Direito Administrativo, sendo-lhes aplicáveis «medidas especiais e acções» a determinar pelo «departamento encarregado da protecção civil em conjugação com as demais autoridades da administração central e local». Também neste caso somos confrontados com a falta de densidade normativa do preceito, na medida em que nada se diz sobre a natureza, forma ou procedimento de adopção das «medidas especiais e acções» que deverão ser adoptadas nestas zonas. Apenas o adjectivo especial nos indicia que o regime aplicável não deverá ser o ordinário ou comum, mas não temos quaisquer indicações sobre qual será.

⁶ Cfr. considerando as zonas críticas como instrumentos de reacção a situações de emergência ambiental, P. PORTUGAL GASPAR, *O estado de emergência ambiental*, pp. 45 ss. e 59 ss.

⁷ Cfr. P. PORTUGAL GASPAR, *O estado de emergência ambiental*, pp. 67 ss.

⁸ Cfr. em sentido contrário, P. PORTUGAL GASPAR, *O estado de emergência ambiental*, pp. 68 ss.

O facto de se estabelecer que a entidade que conduz o procedimento, neste caso, é a Protecção Civil parece indicar uma relação com a resposta a uma situação de emergência ou de calamidade, mas não nos parece que seja o caso. O legislador, num contexto em que a saúde humana e o ambiente são postos em causa preferiu atribuir expressamente competências, neste caso (ao contrário do que acontece quanto às declarações de situação de emergência) à Protecção Civil.

A conclusão é, portanto, que o mecanismo da declaração das zonas críticas não está desenhado para consubstanciar uma resposta da administração a situações de emergência, tendo uma abrangência maior de âmbito – embora possa ser um instrumento da administração nessas situações. De qualquer forma, aplica-se a esta figura a mesma conclusão sobre o facto de esta nunca ter entrado em vigor, por falta de regulação.

Numa nota adicional, refira-se que o artigo 34.º, n.º 3, refere a necessidade de planeamento da resposta («medidas imediatas») a situações de acidentes quando estes «provoquem aumentos bruscos e significativos dos índices de poluição permitidos ou que, pela sua natureza, façam prever a possibilidade desta ocorrência» (artigo 34.º, n.º 3). Trata-se aqui de uma obrigação genérica de planeamento, relacionada com a prevenção dos danos decorrentes de acidentes, que é necessariamente prévio à sua ocorrência e não um instrumento de resposta. A discussão sobre se estamos perante um instrumento distinto dos anteriores não faz, por isso, sentido⁹.

Da mesma forma, os artigos 35.º e 36.º da LBA prevêm também formas de intervenção da administração em casos de incumprimento da legislação ambiental – a possibilidade de determinar a redução, suspensão ou cessação de determinada actividade poluente (artigo 35.º, n.º 1), a celebração de contratos-programa visando a redução da poluição (artigo 35.º, n.ºs 2 e 3) e a imposição da transferência de determinados estabelecimentos por violação das regras de salubridade e higiene «do ambiente» (artigo 36.º) – conceito que parece algo bizarro, na medida em que se desconhece o que seja a “higiene do ambiente” – mais genéricas do que as situações previstas no âmbito da emergência ambiental. De facto, neste caso não se exige a existência de uma situação de emergência,

⁹ Cfr. em sentido de que se trata de um complemento à situação de emergência, P. PORTUGAL GASPARI, *O estado de emergência ambiental*, pp. 52 ss.

nem a imposição de medidas extraordinárias, mas apenas e tão-somente a previsão genérica de poderes da administração, no caso do artigo 35.º, n.º 1, para manter a poluição dentro dos limites legais, ou, no caso do artigo 36.º, para a manutenção das «condições normais de salubridade e higiene».

A única ligação com o que foi dito encontra-se entre o poder de determinar a redução suspensão ou cessação de determinada actividade poluente (artigo 35.º, n.º 1) e a situação de emergência, também relacionada com a poluição – embora este poder seja então mais genérico e exista independentemente da declaração¹⁰.

2. Outros mecanismos de resposta a situações de emergência

No nosso ordenamento jurídico, existe a previsão de mecanismos de resposta a situações de emergência ambiental em outros regimes para além da LBA. Esta previsão demonstra que a necessidade de dar resposta a estas situações é sentida pelo legislador. No entanto, é também sinal de que o legislador não terá considerado o mecanismo previsto na LBA suficiente para fornecer essa resposta.

Começaremos por estudar o caso da Lei da Água e atentaremos de seguida ao regime jurídico da responsabilidade por danos ambientais. De seguida faremos breves referências a outros regimes como o regime jurídico do exercício da actividade industrial, a Lei de Bases da Protecção Civil, o regime de prevenção de acidentes graves que envolvam substâncias perigosas, etc.

2.1. O estado de emergência ambiental na Lei da Água

A Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro, que aprova a Lei da Água, transpondo para a ordem jurídica nacional a Directiva n.º 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro, e estabelecendo as bases e o quadro institucional para a gestão sustentável das águas (Lei da Água)¹¹, estabelece, no seu artigo 44.º o regime do estado de emergência ambiental.

Este preceito prevê a declaração de estado de emergência ambiental «em caso de catástrofes naturais ou acidentes provocados pelo homem que danifiquem ou causem um perigo muito significativo de danificação grave e irreparável, da saúde humana, da segurança de pessoas e bens e do estado de qualidade das águas» (artigo 44.º, n.º 1, da Lei da Água). Os bens tutelados vão, assim, para além do

¹⁰ Em sentido contrário, considerando o artigo 36.º como uma das «situações a ter em conta» relativamente ao estado de emergência ambiental, cfr. P. PORTUGAL GASPÁR, *O estado de emergência ambiental*, pp. 45 ss. e 67 ss.

¹¹ A Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro, que aprova a Lei da Água, foi alterada pelo Decreto-Lei n.º 245/2009, de 22 de Setembro, que revogou o n.º 3 do seu artigo 95.º.

âmbito estrito da regulação do componente ambiental água – que se encontra abrangido na referência ao estado de qualidade das águas –, abrangendo a saúde humana no seu geral e a segurança de pessoas e bens. O preceito cobre assim as situações danosas para os bens em presença originadas por causas naturais ou humanas e as que tenham provocado ou sejam susceptíveis de vir a causar esse dano. Neste último caso, é exigido um juízo de plausibilidade e probabilidade relativamente à situação actual e à sua potencialidade danosa – o perigo. Repare-se que o dano aos bens em causa que justifica o lançar mão a este instituto é qualificado como grave e irreparável – pelo que será necessária uma fundamentação específica, aquando da declaração do estado de emergência, relativamente a esta questão. Repare-se que o preceito tem um requisito adicional: para que seja possível a declaração, é necessário que não seja possível a reposição do estado anterior (ao incidente causador do dano ou potencialmente causador) «pelos meios normais» - i.e. através da actuação da administração ao abrigo dos regimes legais vigentes. É necessários, assim, demonstrar, que uma actuação *a posteriori*, de acordo com os procedimentos administrativos ordinários (por oposição a urgentes), não seria susceptível de repor o estado anterior ao incidente – ou seria tão difícil ou oneroso, que seria incomportável.

A declaração de estado de emergência cabe ao Primeiro-Ministro, sob proposta do membro do Governo responsável pela área do ambiente (artigo 44.º, n.º 1, da Lei da Água) e pode incidir em todo o território nacional ou apenas em parte dele. Será na fundamentação dessa declaração que se deve comprovar que a previsão do preceito em causa se encontra preenchida. O estado de emergência tem a duração máxima de 3 meses (artigo 44.º, n.º 5, da Lei da Água).

A declaração de estado de emergência ambiental implica a criação de um órgão: o conselho de emergência ambiental (artigo 44.º, n.º 2, da Lei da Água). Este conselho deve ser presidido pelo membro do Governo responsável pela área do ambiente e será composto pelos representantes das entidades por si nomeadas que, «em função das circunstâncias excepcionais verificadas, possam contribuir para a reposição do estado ecológico anterior ou para a diminuição dos riscos e danos criados». O conselho terá, assim, um papel de órgão gestor da situação de emergência, coordenando a actividade das diversas entidades em causa. Poderão integrar o conselho entidades que estejam sob tutela de outros membros do Governo? Existe todo o interesse numa resposta positiva, quanto mais não seja para garantir a coordenação de esforços da totalidade de entidades da administração

pública que protejam interesses públicos que possam ser postos em causa – o que é imediatamente evidente no caso das entidades encarregues pela protecção civil. O mesmo se diga relativamente às autarquias envolvidas. Daí a vantagem de ser um órgão de coordenação das actuações das diversas entidades – não tendo, no entanto, um poder de direcção sobre a sua actividade.

O preceito legal prevê também um regime específico de poderes especiais para as Administrações de Regiões Hidrográficas (ARH) – as entidades da administração pública no âmbito da protecção e a valorização dos componentes ambientais das águas – que poderão praticar «actos de emergência ambiental» como suspender instrumentos de planeamento das águas ou actos autorizativos de utilização de recursos hídricos, modificar estes últimos, definir prioridades de utilização dos recursos hídricos em derrogação à hierarquia estabelecida na própria lei, fazer recomendações e informar o público, bem como impor comportamentos ou medidas cautelares (artigo 44.º, n.º 3, da Lei da Água). Neste caso estabelece-se portanto, um quadro regulador das competências extraordinárias das ARH. Apenas a alínea c) do artigo 44.º, n.º 3, da Lei da Água refere a necessidade de as ARH respeitar o princípio da proporcionalidade e de atender à duração do estado de emergência ambiental, no que diz respeito ao poder de modificação unilateral dos actos autorizativos, estes devem ser considerações gerais das ARH no exercício de qualquer um dos diferentes poderes aí estabelecidos. O exercício destas competências especiais, por parte das ARH, implica a posterior ratificação, por parte do membro do Governo responsável pela área do ambiente, dos «actos de emergência ambiental» (artigo 44.º, n.º 3, da Lei da Água). A previsão desta necessidade deixa alguns aspectos por esclarecer – como qual a consequência da não ratificação?

Este preceito ultrapassa diversos dos problemas enumerados relativamente ao artigo 34.º, n.º 2, da LBA. De facto, tem uma densidade normativa, quer em termos de norma de competência, quer em termos de critérios de decisão, quer em termos de forma de actuação da administração que vão muito além da regulação aí constante e que tornam o regime exequível. No entanto, não podemos deixar de considerar, como veremos *infra*, que não faz sentido a existência de um regime deste género com um carácter apenas sectorial – que apenas se preocupa, no que diz respeito aos bens ambientais, com o bom estado das águas.

2.2. O regime jurídico da responsabilidade por danos ambientais

O regime jurídico da responsabilidade por danos ambientais foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de Julho^{12/13}. O diploma teve como objectivo primordial a transposição da Directiva n.º 2004/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Abril de 2004, relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais¹⁴ (cfr. artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de Julho)¹⁵.

O novo regime jurídico da responsabilidade por danos ambientais trata de dois âmbitos distintos de responsabilidade, a responsabilidade civil e a «responsabilidade administrativa pela prevenção e reparação de danos ambientais»¹⁶ (a que corresponde o capítulo III do Decreto-Lei) – embora, quanto a esta última realidade, fosse preferível a utilização da designação «responsabilidade ambiental restaurativa e preventiva do operador»¹⁷. É relativamente a este último âmbito que se pode estabelecer uma ligação com o estado de emergência ambiental

O regime estabelece três tipos de medidas que devem ser adoptadas pelos operadores (ou, subsidiariamente, pela administração): as medidas de reparação (artigo 11.º, n.º 1, alínea *n*), do Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de Julho), as medidas de prevenção (artigo 11.º, n.º 1, alínea *m*), do Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de

¹² O Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de Julho, foi já alterado pelo Decreto-Lei n.º 245/2009, de 22 de Setembro, que alterou a definição de «danos causados à água» e, no sentido de evitar conflitos de competência na sua aplicação, determinou como entidade competente para actuar no âmbito de danos às águas unicamente a Agência Portuguesa do Ambiente (APA).

¹³ Sobre o regime de responsabilidade civil por dano ambiental, cfr. *Actas do Colóquio A Responsabilidade Civil por Dano Ambiental*, org. C. Amado Gomes e T. Antunes, disponível no URL: http://icjp.pt/system/files/files/e-book/ebook_completo/ICJP_ebook_ResponsabilidadeCivilporDanoAmbiental.pdf [consultado em 11 de Julho de 2011].

Sobre o regime de responsabilidade civil em matéria ambiental antes do Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de Julho, cfr. V. PEREIRA DA SILVA, *Verde Cor de Direito – Lições de Direito do Ambiente*, Coimbra, Almedina, 2002, pp. 264 ss.; D. FREITAS DO AMARAL, “Lei de Bases do Ambiente e Lei das Associações de Defesa do Ambiente”, in *Direito do Ambiente*, Lisboa, INA, 1994, pp. 371-372.

¹⁴ Com a alteração que lhe foi introduzida pela Directiva n.º 2006/21/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à gestão de resíduos da indústria extractiva. A Directiva n.º 2004/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Abril de 2004, foi recentemente alterada pela Directiva n.º 2009/31/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2009, relativa ao armazenamento geológico de dióxido de carbono, que tem de ser transposta até 25 de Junho de 2011.

¹⁵ Sobre as raízes desta Directiva, cfr. C. AMADO GOMES, “De que falamos quando falamos de dano ambiental? Direito, mentiras e crítica”, disponível em URL: <http://icjp.pt/estudos> [consultado em 11 de Julho de 2011], pp. 1 ss.

¹⁶ Para uma visão geral do regime, cfr. A. BARRETO ARCHER, *Direito do Ambiente e responsabilidade civil*, Coimbra, Almedina, pp. 39 ss.

¹⁷ Cfr. R. T. LANCEIRO, «As medidas de reparação», pp. 197-198.

Julho) e as medidas de contenção¹⁸ (artigo 15.º, n.º 1, alínea b), e no n.º 3, alínea c), do Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de Julho).

As medidas de reparação são definidas tendo como referência o facto que as origina e o objectivo com que são tomadas. Nesse sentido, qualquer acção pode ser considerada uma medida de reparação desde que seja tomada após a ocorrência de um dano ambiental, tal como definido no decreto-lei, e que tenha um dos objectivos descritos. Assim, existem quatro tipos de medidas de reparação, tendo em conta os recursos naturais e os serviços danificados: i) as medidas que têm como objectivo a sua reparação; ii) as medidas que têm como objectivo a sua reabilitação; iii) as medidas que têm como objectivo a sua substituição; iv) as medidas que têm como objectivo fornecer uma alternativa equivalente a esses recursos ou serviços¹⁹. Podemos ainda distinguir medidas de reparação (ou reactivas) permanentes ou provisórias – dependendo do seu efeito temporal ser ou não limitado –, mas também medidas atenuantes – no sentido de limitarem os efeitos do dano – e medidas intercalares – no sentido de corresponderem a uma etapa na reparação do recurso natural ou do serviço danificados²⁰.

A diferença primordial entre as medidas de reparação e as medidas de prevenção é, por um lado, o facto que as origina e, por outro lado, o seu objectivo. As medidas de prevenção ocorrem após um facto que origina uma ameaça iminente de um dano ambiental, enquanto as medidas de reparação respondem à ocorrência de um dano ambiental propriamente dito. As medidas de prevenção têm como objectivo a prevenção e a minimização de danos ambientais, enquanto as medidas de reparação pretendem dar resposta ao dano já ocorrido. O elemento fulcral, no caso das medidas preventivas é, assim, a ameaça iminente de danos ambientais, ou a «*probabilidade suficiente da ocorrência de um dano ambiental, num futuro próximo*» (cfr. artigo 11.º, n.º 1, alínea b), do Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de Julho). O facto que dá origem à ameaça iminente de um dano ambiental pode ser, ele próprio, um dano ambiental, o que despoleta a aplicação do artigo

¹⁸ A autonomia desta figura não é pacífica – cfr. R. T. LANCEIRO, «As medidas de reparação», pp. 206-208.

¹⁹ Constatamos, assim, que as medidas de reparação em sentido lato abrangem mais do que as medidas de reparação em sentido estrito (as referidas no ponto i)), abrangendo também outras realidades que têm como objectivo reagir à ocorrência do dano. Nesse sentido, uma designação alternativa destas medidas seria *medidas reactivas* (ou *de reacção*), *medidas correctivas* (ou *de correcção*) ou *medidas de sanção* do dano. Cfr. R. T. LANCEIRO, «As medidas de reparação», pp. 198-199.

²⁰ Cfr. R. T. LANCEIRO, «As medidas de reparação», pp. 199-200.

14.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de Julho. Neste caso, as medidas preventivas aproximam-se das medidas de reparação por também serem aplicadas após a existência de dano ambiental. No entanto, continuam distintas, tendo como elemento diferenciador o seu objectivo: a prevenção de novos danos ambientais após a ocorrência de um dano ambiental originário e não a reparação desse dano.

As medidas de reparação também podem ser distinguidas das *medidas de contenção de danos ambientais* (artigo 15.º, n.º 1, alínea b), e no n.º 3, alínea c), do Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de Julho)²¹. Trata-se de um tipo específico de medidas que devem ser tomadas perante a existência de um dano ambiental que incidem sobre os factores que estão a causar o dano (por exemplo, os elementos contaminantes), pretendendo controlar, conter, eliminar ou gerir esses elementos com o objectivo de «*limitar ou prevenir novos danos ambientais, efeitos adversos para a saúde humana ou novos danos aos serviços*». Os objectivos das medidas de contenção são, assim, diferentes dos objectivos das medidas de reparação. De facto, as medidas de contenção estão relacionadas com a gestão dos factores danosos de forma a limitar os seus efeitos, enquanto que as medidas de reparação a superação dos danos.

Ocorrida uma situação de dano ambiental, ou de ameaça iminente de dano, o operador está obrigado à adopção destes três tipos de medidas, na medida em que tal resulte dos artigos 12.º e 13.º do Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de Julho. No caso de actividades ocupacionais enumeradas no anexo III do decreto-lei, a ocorrência de danos ambientais ou a ameaça iminente desses danos despoleta a necessidade de adopção das medidas, independentemente de dolo ou culpa (cfr. artigo 12.º, n.º 1)²². No âmbito das restantes actividades, o dever de adopção das medidas depende do dolo ou negligência do operador (cfr. artigo 13.º, n.º 1).

No caso das medidas de reparação, existe a previsão de um procedimento administrativo específico que permite à Agência Portuguesa para o Ambiente (APA)²³ controlar as medidas em causa (artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de Julho). No caso das medidas de prevenção ou de contenção o dever de

²¹ Cfr. R. T. LANCEIRO, «As medidas de reparação», pp. 206-208.

²² Cfr. também Proc. C-378/2008, *Raffinerie Mediterranée (ERG)* e o., Col. [2010], considerando 65.

²³ A Agência Portuguesa para o Ambiente (APA) é a autoridade competente para a aplicação do Decreto-Lei (cfr. artigo 29.º).

actuação do operador resulta imediatamente da ocorrência do facto em causa, sem necessidade de intervenção da APA.

O operador fica igualmente sujeito a deveres específicos de prestar informação à APA.

Neste âmbito, a APA tem amplos poderes relativamente à determinação da adopção de medidas pelo operador, bem como o seu conteúdo e a forma como devem ser executadas, à determinação da cessação das medidas, ou à execução, por si, subsidiariamente e a expensas do operador responsável, as medidas de necessárias.

Existe, assim, no âmbito do regime jurídico da responsabilidade por danos ambientais, a previsão de instrumentos concretos, ao dispor da administração (neste caso, a APA), de forma a poder reagir de forma expedita a danos (ou ameaças iminentes de danos) ao ambiente. O regime prevê, aliás, um mecanismo que permite a abreviação dos procedimentos em casos de emergência, no seu artigo 17.º, n.º 2, que prevê que *«em casos de situações extremas para pessoas e bens, a autoridade competente pode actuar sem necessidade de adopção dos procedimentos previstos no decreto-lei para fixar as medidas de prevenção ou reparação necessárias ou para exigir a sua adopção»*. Trata-se da previsão de uma espécie de estado de necessidade ambiental, na linha do estabelecido no artigo 3.º, n.º 2, do CPA, para o estado de necessidade administrativa²⁴.

Nestes termos, a administração ambiental pode fixar as medidas de prevenção ou de reparação (ou de contenção²⁵), podendo não respeitar algumas das formalidades previstas no regime. As medidas assim determinadas podem ser impostas ao operador, como resulta expressamente da letra do preceito, ou adoptadas directamente pela administração, situação não expressamente prevista, mas igualmente de admitir, pela lógica do regime.

A actuação ao abrigo deste preceito deve ser, no entanto, correctamente enquadrada. O artigo 17.º, n.º 2, apenas legitima a actuação que tenha como objectivo razoável resultados não pudessem ter sido alcançados de outro modo, nomeadamente através do cumprimento das regras do Decreto-Lei n.º 147/2008. Trata-se da aplicação de um princípio idêntico ao previsto no artigo 3.º, n.º 2, do

²⁴ Cfr. R. T. LANCEIRO, «As medidas de reparação», pp. 238 ss.

²⁵ Temos de considerar aqui englobadas as medidas de contenção, por o regime legal não as autonomizar expressamente – encontram-se previstas no artigo 15.º a par das medidas de reparação.

CPA. Deve, assim, existir uma correlação entre o objectivo prosseguido e as medidas a adoptar, por um lado, e os procedimentos não cumpridos, por outro.

Mas qual a actuação que pode ser adoptada pela administração ao abrigo deste preceito? Tendo em conta que a administração sempre deverá adquirir conhecimento da ocorrência do dano ou da ameaça iminente do dano (na medida em que apenas pode decidir fixar medidas depois de tomar conhecimento de que existem motivos para isso) e de avaliar, ainda que sumariamente, a situação para determinar as medidas que devem ser tomadas (na medida em que necessita de determinar que medidas devem ser adoptadas) são os restantes procedimentos – de aquisição de informações suplementares, de análise aprofundada da situação e dano ou de dano iminente, de análise da proposta de medidas por parte do operador e de audição prévia dos interessados – que podem ser afastados, nos termos deste preceito.

O não cumprimento destes procedimentos ou fases procedimentais está, no entanto, necessariamente sujeita ao princípio da proporcionalidade. Nessa medida, a legitimidade de actuação à margem dos procedimentos estabelecidos no Decreto-Lei n.º 147/2008, ao abrigo do artigo 17.º, n.º 2, deverá ser analisada em relação a cada fase do procedimento ou acto procedimental. Assim, em princípio só deverão ser afastadas as exigências procedimentais que se considere que, ao serem adoptados, não permitiriam dar resposta, em tempo, às situações extremas.

O regime jurídico da responsabilidade por danos ambientais permite dar uma resposta a situações de emergência ambiental por parte da administração e dos particulares – regulando-o de uma forma bastante completa. No entanto, este regime é distinto do regime que resulta do artigo 34.º, n.º 2, da LBA²⁶, quer por ser mais densificado, quer por ser menos abrangente. De facto, o regime jurídico da responsabilidade por danos ambientais tem um âmbito de aplicação que é mais restrito do que resultaria da previsão de um estado de emergência ambiental aplicável genericamente e previsto numa LBA revista, desde logo devido ao próprio conceito de dano ao ambiente adoptado no artigo 11.º, n.º 1, alínea e), do Decreto-Lei n.º 147/2008, e do facto de o âmbito de aplicação deste regime não

²⁶ Afirmámos, num texto anterior, que os dois regimes em causa estavam próximos e relacionámo-los, mas apenas extraindo afinamentos relativamente ao regime do artigo 17.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 147/2008. Tal é distinto de defender que este último regulamenta o artigo 34.º, n.º 2, da LBA, quando objectivamente não o faz. Cfr. R. T. LANCEIRO, «As medidas de reparação», pp. 240-241.

prever instrumentos de cooperação com outras entidades públicas, atendo-se unicamente à APA.

2.3. As medidas cautelares no âmbito do regime jurídico do exercício da actividade industrial

Outro instrumento administrativo de resposta a situações de emergência pode ser encontrado no regime jurídico do exercício da actividade industrial (REAI), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 209/2008, de 29 de Outubro²⁷.

Nesse regime prevê-se, nos seus artigos 54.º a 56.º, o dever de as entidades coordenadoras do procedimento²⁸ ou as entidades fiscalizadoras²⁹, sempre que exista uma situação de «infracção prevista» no REAI, «que constitua perigo grave para a saúde pública, para a segurança de pessoas e bens, para a segurança e saúde nos locais de trabalho ou para o ambiente» tomarem «de imediato as providências adequadas para eliminar a situação de perigo» - as denominadas medidas cautelares. Estas medidas cautelares podem englobar: a) a suspensão da actividade, b) o encerramento preventivo do estabelecimento, no todo ou em parte, c) a apreensão de todo ou parte do equipamento, mediante selagem (cfr. artigo 54.º do REAI), e e) a interrupção do fornecimento de energia eléctrica aos estabelecimento industrial em causa (cfr. artigo 55.º do REAI). Esta última medida é considerada como medida de último recurso face a oposição do operador às restantes medidas ou seu incumprimento.

As entidades administrativas podem, para além destas medidas, tomar outras providências que se revelem apropriadas à prossecução do interesse público e que sejam menos lesivas dos interesses dos particulares, tendo em conta o princípio da proporcionalidade, como orientações ou instruções sobre como conduzir a actividade industrial ou a imposição da sua redução. Apesar de estas possibilidades não estarem expressamente previstas, terão de ser admissíveis uma vez que, se a administração pode determinar a suspensão da actividade, não se compreenderia

²⁷ O Decreto-Lei n.º 209/2008, de 29 de Outubro, foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 24/2010, de 25 de Março.

²⁸ As entidades coordenadoras podem ser a Direcção-Geral de Energia e Geologia, as Direcções Regionais de Economia («uma das direcções regionais do ministério responsável pela área da economia»), as Direcções Regionais de Agricultura e Pescas («uma entidade do âmbito do ministério responsável pelas áreas da agricultura e pescas»), as entidades gestoras de áreas de localização empresarial e as câmaras municipais (cfr. artigos 9.º, n.º 1, e 53.º, n.º 1, e anexo III do Decreto-Lei n.º 24/2010, de 25 de Março).

²⁹ As entidades fiscalizadoras são a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica e as câmaras municipais (cfr. artigo 53.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 209/2008, de 29 de Outubro).

que não pudesse determinar medidas menos gravosas para os direitos e interesses legalmente protegidos do operador mas igualmente eficazes na prossecução do interesse público em causa – trata-se do princípio de que «quem pode o mais, pode o menos». Esta posição também encontra respaldo legal no artigo 55.º, alínea c), que reconhece a existência de orientações vinculativas para o operador. A administração também poderá impor ao operador medidas análogas às referidas (por exemplo, a interrupção de abastecimento de água ao estabelecimento). No entanto, tendo em conta o carácter lesivo para os particulares da actuação da administração em causa, temos que considerar não poderão ser adoptadas medidas mais gravosas do que estas.

Apesar de a letra do preceito poder levantar dúvidas, cremos que o prazo máximo de 6 meses será aplicável não só à suspensão da actividade mas a todas as medidas cautelares elencadas nos artigos 54.º e 55.º do REAI.

O procedimento de cessação das medidas cautelares, nomeadamente o restabelecimento do fornecimento de energia ou a desselagem dos equipamentos, encontra-se previsto no artigo 56.º do REAI.

Existe desde logo um problema sobre o facto de se estabelecer como pressuposto da actuação pública, a existência de uma « infracção prevista » no REAI. Será que se pretende fazer depender a legitimidade da actuação da verificação da prática de algum facto punível como contra-ordenação? Tal não fará sentido, uma vez que as situações de emergência como as referidas devem despoletar uma reacção pronta da administração – independentemente da aferição da verificação do preenchimento do tipo contra-ordenacional ou do grau de culpa. Uma outra dificuldade passa pelo facto de o REAI não conter nenhum conjunto assinalável de regras relativas ao funcionamento das instalações, em sentido próprio, sendo um diploma em larga medida adjectivo – no sentido de procedimental. Então como interpretar a parte inicial do artigo 54.º? Terá que ser interpretado como fazendo referência a preceitos legais que regulam o funcionamento do estabelecimento industrial conexos com o REAI.

Não deixa de causar estranheza que este poder de decretamento de medidas cautelares não tenha sido igualmente atribuído a uma entidade do Ministério do Ambiente. No entanto, no artigo 53.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 209/2008, de 29 de Outubro, prevê-se a possibilidade de as entidades intervenientes nos procedimentos

previstos no REAI que não sejam as coordenadoras, poderem recomendar à entidade coordenadora, de forma fundamentada, «a adopção de medidas a impor ao requerente para prevenir riscos e inconvenientes susceptíveis de afectar a saúde pública e dos trabalhadores, a segurança de pessoas e bens, o ambiente e a higiene e segurança dos locais de trabalho». Aqui se incluem as ARH, a APA e as CCDD (cfr. artigo 12.º, n.º 1, alíneas a), b) e f), do Decreto-Lei n.º 209/2008, de 29 de Outubro). Aqui também se deverá incluir o ICNB, I. P., tendo em conta o papel que desempenha ao nível da avaliação de impacte ambiental e da avaliação de incidências ambientais.

O regime das medidas cautelares previsto no REAI é um instrumento na disposição da administração como forma de reagir ao incumprimento da legislação, nomeadamente da legislação ambiental, mas não é uma regulação genérica da forma como esta pode reagir a situações de emergência.

2.4. O regime da Lei de Bases da Protecção Civil

A Lei de Bases da Protecção Civil, aprovada pela Lei n.º 27/2006, de 3 de Julho, tem como objectivo «prevenir riscos colectivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorram» (artigo 1.º, n.º 1).

Trata-se de um regime típico de protecção civil, que prevê três níveis de reacção – ou seja, três tipos de declaração, dependendo da gravidade do acidente grave ou da catástrofe – as declarações da situação de alerta, de contingência e de calamidade. O regime assim previsto estabelece a forma de reacção das entidades responsáveis pela protecção civil e os poderes de autoridade que lhes são reconhecidos nesses casos, nomeadamente de restrição de circulação de pessoas e bens, requisição de veículos ou mobilização civil de pessoas.

Neste âmbito, o regime da protecção civil é um regime essencial também para a resposta a situações de emergência ambiental. No entanto, os objectivos dos dois regimes são distintos, na medida em que os interesses públicos prosseguidos são também eles distintos. Por outro lado, será necessária a previsão dos poderes específicos que em casos de emergência devem caber às entidades responsáveis pela política pública de ambiente.

Assim, os dois regimes – o da protecção civil, constante da Lei n.º 27/2006, de 3 de Julho, e o do estado de emergência ambiental, quando este for regulado – devem ser objecto de uma articulação estreita.

2.5. As situações de emergência ambiental em outros regimes

Outros regimes jurídicos genéricos contêm instrumentos a que a administração pode recorrer em situações de emergência ambiental.

Um regime no âmbito do Direito do Ambiente direccionado para dar resposta a situações de emergência ambiental é o Decreto-Lei n.º 254/2007, de 12 de Julho, que estabelece o regime de prevenção de acidentes graves que envolvam substâncias perigosas e de limitação das suas consequências para o homem e o ambiente, transpondo para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 2003/105/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro, que altera a Directiva n.º 96/82/CE, do Conselho, de 9 de Dezembro, relativa ao controlo dos perigos associados a acidentes graves que envolvam substâncias perigosas – o designado regime Seveso. Este regime jurídico, aplicável a estabelecimentos onde estejam presentes determinados níveis de substâncias perigosas³⁰, onde se prevêem obrigações dos operadores e das entidades públicas quer ao nível da prevenção de acidentes e da preparação de resposta à sua ocorrência, quer relativamente à sua efectiva actuação em caso de acidente. Mais especificamente, as obrigações do operador e das entidades públicas (APA e a Autoridade Nacional de Protecção Civil) em caso de acidente grave que envolve substâncias perigosas encontram-se reguladas nos artigos 22.º e 23.º do Decreto-Lei n.º 254/2007, de 12 de Julho, e inclui deveres de notificação, accionamento dos planos de emergência, para o operador, e poderes de inspecção, supervisão e recomendação para as entidades públicas. Aqui, mais uma vez, estamos perante uma abordagem que apenas pretende regular parte do fenómeno das situações de emergência, uma vez que o objecto do regime incide apenas sobre acidentes graves e sobre as situações em que estes envolvem substâncias consideradas perigosas. Um regime genérico e enquadrador continua a ser necessário.

Existem outros instrumentos disponíveis para a administração poder dar resposta a situações de emergência ambiental, como é o caso da expropriação urgentíssima, prevista no artigo 16.º do Código das Expropriações, que em caso de calamidade pública, permite às autoridades públicas tomar posse administrativa imediata dos bens destinados a prover à necessidade que determina a sua intervenção, sem

³⁰

Cfr. anexo I do Decreto-Lei n.º 254/2007, de 12 de Julho.

qualquer formalidade prévia – devendo ser promovida uma *vistoria ad perpetuam rei memoriam*, se possível – seguindo-se o procedimento litigioso de fixação da indemnização.

Um outro instrumento a que a administração pode lançar mão em situação de urgência é o do recurso ao ajuste directo como procedimento de formação de contratos abrangidos pela contratação pública, previsto no artigo 24.º, n.º 1, alínea c), do Código dos Contratos Públicos, que prevê o recurso a esta figura quando «na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos, e desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante».

3. O estado de emergência ambiental e o estado de necessidade

O estado de necessidade é uma realidade presente em diversos ramos de Direito³¹, nomeadamente no Direito Administrativo, encontrando consagração no artigo 3.º, n.º 2, do CPA³². Comum a todas essas suas diversas faces, encontra-se um princípio geral de validação de comportamentos que se afastam de certas regras, tendo em conta uma determinada situação, na medida em que o estrito cumprimento dessas regras teria como consequência um dano ou prejuízo insuportavelmente superior ao que resultaria do mero incumprimento das mesmas³³.

Assim, o estado de necessidade administrativo encontra-se previsto no artigo 3.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo (CPA), que estabelece que «Os actos administrativos praticados em estado de necessidade, com preterição das regras estabelecidas neste Código, são válidos, desde que os seus resultados não pudessem ter sido alcançados de outro modo, mas os lesados terão o direito de ser indemnizados nos termos gerais da responsabilidade da Administração». Permite-se, assim, que a actuação da administração à margem das regras estritas da lei, seja considerada ainda assim válida, se praticada em estado de necessidade.

Os elementos normalmente admitidos como pressupostos do estado de necessidade administrativo são: a) a existência de um perigo iminente e actual; b)

³¹ O estado de necessidade no âmbito do Direito Civil encontra consagração no artigo 339.º do Código Civil.

³² Sobre estado de necessidade no âmbito do Direito Administrativo cfr., por todos, J. M. SÉRVULO CORREIA, «Revisitando o estado de necessidade», in *Homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral*, Coimbra, Almedina, pp. 719 ss.

³³ Cfr. J. M. SÉRVULO CORREIA, «Revisitando o estado de necessidade», pp. 720-721.

que ameaça um interesse público essencial; c) o perigo ser originado por uma circunstância excepcional; d) a entidade administrativa não ser responsável pela situação de perigo; e) a única forma de atenuar ou suprimir o perigo ser a não aplicação da norma de competência normalmente aplicável³⁴.

Como parâmetros da actuação administrativa, neste caso, devem ser admitidos o princípio da proporcionalidade, a transitoriedade da actuação e a indemnização pelo sacrifício³⁵.

Em complemento ao artigo 3.º, n.º 2, do CPA, o artigo 151.º, n.º 1, do CPA também prevê a existência de operações materiais englobadas pelo estado de necessidade³⁶.

A actuação administrativa no âmbito do estado de necessidade não é uma excepção ao princípio da legalidade, mas uma legalidade excepcional – na medida em que se trata de uma actuação ao abrigo de uma cláusula expressa do sistema (o artigo 3.º, n.º 2, do CPA) que corresponde a um princípio geral do Direito Administrativo³⁷. Neste âmbito encontra-se próxima do regime do estado de emergência ambiental.

No entanto, existem diferenças fundamentais entre o regime de emergência ambiental e o estado de necessidade. O regime da emergência ambiental deverá ser entendido como um regime administrativo especial, com a previsão de um procedimento ou conjunto de procedimentos excepcionais a adoptar aquando da declaração de estado de emergência ambiental, com regras procedimentais autónomas. O estado de necessidade administrativa é um dos instrumentos a que a administração pode lançar mão nesse momento, mas a regulação do instituto pode prever outros. Nesse âmbito, aliás, pode haver lugar ao estado de necessidade, como figura genérica do Direito Administrativo geral, ou à criação, através da lei, de requisitos específicos para um "estado de necessidade ambiental" – o que será um dos instrumentos da situação de emergência ambiental, mas não o único.

³⁴ cfr. J. M. SÉRVULO CORREIA, «Revisitando o estado de necessidade», pp. 734-736.

³⁵ Cfr. J. M. SÉRVULO CORREIA, «Revisitando o estado de necessidade», pp. 738-740.

³⁶ ESTEVES DE OLIVEIRA/P. GONÇALVES/PACHECO DE AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, 2.ª ed., Coimbra, Almedina, 1997, p. 721; C. AMADO GOMES, *Contributo para o estudo das operações materiais da administração pública e do seu controlo jurisdicional*, Coimbra, Coimbra Editora, 1999, pp. 188-193; J. M. SÉRVULO CORREIA, «Revisitando o estado de necessidade», pp. 726-727.

³⁷ Cfr. A. GONÇALVES PEREIRA, *Erro e ilegalidade do acto administrativo*, Lisboa, Ática, 1962, p. 75; J. M. SÉRVULO CORREIA, «Revisitando o estado de necessidade», p. 721.

III. O processo de revisão da Lei de Bases do Ambiente e o estado de emergência ambiental

Da nossa breve análise à situação legislativa actual, relativamente ao tratamento de situações de emergência ambiental, podemos verificar que esta se caracteriza por uma dispersão e aparente pouca preocupação pela coerência aquando da aplicação prática dos regimes.

A abundância de regimes de resposta a situações de emergência ambiental decorre do próprio espírito do tempo em que vivemos. Cada vez mais, nas sociedades modernas, tendo em conta os riscos e as pressões para agir, tem-se assistido ao avolumar de situações em que o legislador abandona progressivamente o paradigma clássico da norma administrativa como conformadora da totalidade (ou tendencial totalidade) dos parâmetros de decisão, para adoptar normas competenciais que legitimam a actuação administrativa orientada para determinado fim e fornecem directrizes tendo em conta esse fim³⁸.

Já exprimimos as nossas dúvidas relativamente ao regime actualmente constante da Lei de Bases do Ambiente – nomeadamente ao nível da sua vigência no ordenamento jurídico e, independentemente disso, da sua ineficácia para dar resposta às situações de emergência que possam vir a surgir. Nesse âmbito, é meritória a regulação de um estado de emergência ambiental, como o constante da Lei da Água.

No entanto, uma abordagem meramente sectorial do problema, como a realizada na Lei da Água, não faz sentido. De facto, uma situação de emergência ambiental que justifique a declaração de um estado de emergência dificilmente estará relacionada ou terá consequências apenas relativamente à componente água, sem afectar pelo menos também o solo e os ecossistemas e os seus serviços. Por outro lado, a resposta à situação apenas será verdadeiramente eficaz se puder ser o mais abrangente possível. É necessária, assim, uma abordagem global ao problema que permita uma resposta global.

A nossa proposta passa, assim, pela introdução de um regime de estado de emergência ambiental inspirado no constante na Lei da Água, mas adaptado de forma a dar uma resposta mais global às situações.

³⁸

cfr. J. M. SÉRVULO CORREIA, «Revisitando o estado de necessidade», p. 721.

1. A proposta para a nova Lei de Bases do Ambiente

A revisão de LBA deve conter um preceito que permita a declaração, de uma forma genérica do estado de emergência ambiental.

O estado de emergência ambiental deverá permitir dar resposta às situações de emergência, que já definimos como a ocorrência de factos significativamente danosos para o ambiente, para a saúde ou o bem-estar humano, ou factos que dêem origem à ameaça iminente ou ao perigo significativo de ocorrência dos mesmos factos danosos.

Existe, desde logo, um problema de fundo relativamente ao nível de regulação que deve constar da Lei de Bases do Ambiente, tendo em conta a sua natureza de lei de bases – que deverá conter directrizes gerais e não regular exaustivamente a matéria – e a necessidade de definir suficientemente bem o instituto, de forma a permitir que a este se possa recorrer, logo desde a entrada em vigor da lei de bases. De facto, o regime a introduzir na LBA relativamente ao estado de emergência sempre necessitará de regulação posterior por Decreto-Lei de desenvolvimento – que regulará as competências das diversas entidades (de declaração e de actuação), o procedimento em concreto a ser seguido, os poderes genéricos das entidades responsáveis e a relação entre os diversos regimes. No entanto, tendo em conta a natureza do problema, o facto de estarmos perante a necessidade de dar resposta a situações de perigo, incertas que podem ocorrer a qualquer momento, e o facto de não ser possível prever quando é que seu desenvolvimento ocorrerá, levam-nos a tentar estabelecer, logo na LBA, um regime o suficientemente densificado para que possa ser, desde logo, aplicável.

A declaração de estado de emergência ambiental deverá ter como pressuposto a verificação de uma situação de emergência ambiental devido a um dano ou uma ameaça iminente de dano para o ambiente, com causas naturais ou antropogénicas.

Uma das primeiras reflexões a fazer neste âmbito passa pela definição do que será um facto danoso para o ambiente neste caso – será o dano a uma das componentes ambientais? Ou os ecossistemas e para os seus serviços? Englobamos o dano ambiental e o dano ecológico, tal como definidos pela doutrina?

Quanto à questão da definição de “ambiente”, para efeitos do conceito de “danos ao ambiente”, o ideal será adoptarmos uma concepção de componentes ambientais, inspirada na actual LBA, mas corrigida (tal como deverá constar do

texto da LBA revista), de forma a conter o núcleo do que deverá, de facto, abranger este conceito – expurgando elementos como a «paisagem» (que resulta da percepção humana sobre o ambiente), ou a «luz» (que não possui autonomia no âmbito deste conceito). Assim, cremos que os componentes ambientais, para este efeito, deverão ser: a) Água; b) Ar³⁹; c) Clima; d) Natureza e biodiversidade; e e) Solo e subsolo. De qualquer forma, cremos que será mais acertado fazer uma remissão genérica na norma para «danos ao ambiente», de forma a conceder o devido espaço de desenvolvimento posterior e permitir um nível desejável de discricionariedade administrativa neste contexto.

Quanto à questão relativa à dicotomia dano ambiental/dano ecológico, a verdade é que a definição de estado de emergência ambiental constante da Lei da Água já contém uma referência a danos à saúde humana e à da segurança de pessoas e bens, de uma forma genérica – que deverá ser aproveitado para o futuro regime constante da LBA. Esta solução permite-nos ultrapassar essa dúvida.

Uma outra reflexão passa pela forma como deve ser encarada a significância dos danos: devemos adoptar uma perspectiva quantitativa – ou seja fazer depender o despoletar do estado de emergência ambiental da ultrapassagem de determinados limiares – ou qualitativa – da gravidade dos danos em causa ou da dificuldade da sua reparação? Apesar de a solução constante na actual LBA ser quantitativa, cremos que esta deve ser abandonada, sendo de adoptar uma perspectiva qualitativa. O estado de emergência ambiental – como instaurador de um regime excepcional de actuação da administração (uma legalidade excepcional) – não deve ser uma mera consequência da ultrapassagem de um qualquer limite (nesses casos, deverão os regime ordinários de Direito do Ambiente fornecer uma resposta adequada). Deve existir uma verdadeira ponderação da gravidade, grau e irreparabilidade dos danos em causa, de forma a que seja aceitável o accionamento do regime excepcional de emergência.

Para além das situações de dano ou ameaça iminente de dano – que já vêm definidas no regime jurídico da responsabilidade por dano ambiental – será de abranger igualmente a possibilidade de declaração de estado de emergência ambiental para os casos de «perigo muito significativo de dano grave e irreparável ao ambiente». Assim, a declaração também será possível quando, apesar de não estarmos perante uma ameaça iminente de dano, existe apenas o perigo ou risco de que ele venha a ocorrer, mas isto apenas nos casos em que o dano seja de tal

³⁹

Nos danos provocados à componente ar fará sentido incluir igualmente a situação de libertação de odores que provoquem os referidos danos.

forma grave e irreparável que o justifique. Imagine-se o caso de um petroleiro que esteja em vias de naufragar em águas territoriais portuguesas (ou perto destas, com a possibilidade de a poluição resultante do seu naufrágio poder vir a reflectir-se nas referidas águas territoriais) ou de danos provocados a uma central nuclear espanhola por um abalo sísmico, sem que exista ainda libertação de radiação – nestes casos, apesar de ser discutível a qualificação das situações como «ameaça iminente», pode existir vantagem na possibilidade de recurso à figura do estado de emergência.

De qualquer forma, é de manter o requisito de este estado de emergência apenas fazer sentido se e quando a actuação da administração através dos meios disponíveis não for apropriada a dar resposta à situação de emergência – ou seja, a declaração de estado de emergência ambiental, na medida em que instaura o referido regime excepcional – deve corresponder a uma última *ratio*.

A declaração deve poder abranger todo o território nacional ou apenas em parte, de acordo com o princípio da proporcionalidade.

O estado de emergência, como qualquer estado de excepção, deve assumir um carácter temporário. A este propósito, a Lei da Água impõe um limite máximo de 3 meses para a duração do estado de emergência. Apesar de concordarmos com a necessidade de fixação de um prazo de duração, cremos que a situação de emergência poderá não se compadecer com um limite temporal fixado de forma apriorística no regime legal – repare-se que o próprio propósito da criação de um regime excepcional é o de ultrapassar certas regras formais de forma a permitir uma reacção adequada à situação de emergência. Assim, consideramos mais avisado que seja o próprio acto de declaração que estabeleça o prazo de vigência do estado de emergência. De qualquer modo, cremos que este aspecto sempre deveria ser deixado para a regulação de desenvolvimento da LBA, não se fixando aqui um prazo rígido.

O regime deverá prever a prática, pelas autoridades administrativas competentes, dos actos necessários para garantir a prevenção de danos, a sua contenção, a sua gestão e das suas consequências, a sua limitação e, dentro do possível, a sua eliminação e mesmo a sua reparação. Assim, estará aqui englobada a prática de diversos actos administrativos – com a preterição de algumas formalidades – e de

contratos, bem como a modificação ou revogação de actos ou contratos existentes, ou a suspensão dos seus efeitos. Também se encontra aqui englobada a prática de operações materiais e das diversas actuações técnicas necessárias. Dentro dos poderes excepcionais da administração também estará a regulação de situações, a introdução de medidas de proibição ou condicionamento de determinada actividade ou a emissão de instruções ou orientações. Por fim, a declaração também possibilitará o despoletar da aplicação dos outros instrumentos ao dispor da administração nestas situações de emergência, que já foram referidas, como o estado de necessidade administrativo, previsto no artigo 3.º, n.º 2, CPA, ou a expropriação urgentíssima.

O regime do estado de emergência ambiental previsto na Lei da Água prevê a necessidade de homologação dos actos praticados pelas ARH ao abrigo daquele regime. Não nos parece fazer sentido uma exportação sem mais dessa solução para o regime geral da LBA na medida em que não existe uma justificação *a priori* para uma exigência deste género para todos os actos em causa – embora se admita que possa fazer sentido em alguns casos – e também porque não se dão critérios à entidade que virá a homologar os actos para recusar a referida homologação. Nesse sentido, cremos que o ideal será repensar esse requisito, remetendo a sua eventual exigência para a regulação do instituto do estado de emergência ambiental.

Os actos praticados ao abrigo do estado de emergência, quando lesivos, devem dar lugar a responsabilidade civil extra-contratual do Estado. No caso, trata-se da figura da responsabilidade pelo sacrifício, na medida em que os actos assim praticados não padecem de ilicitude (na medida em que seja respeitado o regime excepcional de emergência) e na medida em que a lesão foi causada «por razões de interesse público» – aplicando-se o artigo 16.º do regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas, aprovado em anexo à Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro⁴⁰. Assim, a indemnização dependerá da ocorrência de encargos ou danos especiais ou anormais na esfera do particular. Neste âmbito, a previsão de uma indemnização pelo sacrifício resulta automaticamente do regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e

⁴⁰

O regime foi alterado pela Lei n.º 31/2008, de 17 de Julho.

demais entidades públicas – pelo que cremos ser desnecessária a sua introdução expressa na regulação pela Lei de Bases deste instituto.

2. Proposta de redacção de preceito relativo ao estado de emergência ambiental da LBA revista

Assim, como vimos, o estado de emergência ambiental deve ser encarado como um dos instrumentos da política ambiental e incluído no respectivo capítulo da LBA revista.

Propomos, a esse propósito, com base no que foi referido, o seguinte texto:

Artigo X.º

Estado de emergência ambiental

- 1 - Em caso de catástrofes naturais ou acidentes provocados pelo homem que causem danos, ameaça iminente de dano ou um perigo muito significativo de dano grave e irreparável ao ambiente, nomeadamente a um recurso natural ou a um serviço de um recurso natural, à saúde humana ou à segurança de pessoas e bens, pode o Governo declarar, em todo ou em parte do território nacional, o estado de emergência ambiental, se não for possível repor o estado anterior pelos meios normais.
- 2 - O estado de emergência ambiental é declarado por despacho do Primeiro-Ministro, sob proposta do membro do Governo responsável pela área do ambiente.
- 3 - O despacho referido no número anterior pode determinar medidas imediatas a serem tomadas e designar as entidades administrativas responsáveis pela condução da actuação do Estado em resposta a esta situação.
- 4 - No período de vigência do estado de emergência ambiental, no respeito pelo princípio da proporcionalidade e atendendo à duração do estado de emergência ambiental, as entidades administrativas responsáveis podem:
 - a) Impor comportamentos ou aplicar medidas cautelares de resposta aos riscos ecológicos aos riscos para a saúde humana ou para a segurança de pessoas e bens;
 - b) Suspender a execução de instrumentos de planeamento;

- c) Suspender actos autorizativos de actividades;
 - d) Modificar o conteúdo de actos autorizativos de actividades;
 - e) Apresentar recomendações e informar o público acerca da evolução do risco;
 - f) Praticar todas as operações materiais que sejam necessárias;
 - g) Adoptar qualquer outra medida que se afigure necessária para pôr cobro à situação de dano, ameaça iminente de dano ou de perigo muito significativo de dano grave.
- 5 - O estado de emergência ambiental deve vigorar durante um período de tempo limitado, a fixar no acto de declaração referido no n.º 2.

[Voltar ao início do texto](#)

[Voltar ao índice](#)

A Revisão da Lei de Bases do Ambiente (algumas notas sobre a vertente sancionatória)*

António Sequeira Ribeiro ***

INTRODUÇÃO

A Lei de Bases do Ambiente - Lei nº 11/87, de 7 de Abril¹ – surge por vontade e iniciativa do então Secretário de Estado do Ambiente, Eng.º Carlos Pimenta, e podemos considerá-la, à época, avançada quanto ao seu conteúdo e opções que tomou, se bem que muitas delas só tardiamente foram executadas, e outras há que nunca saíram do papel². Tal não implica que se lhe não reconheça mérito e vantagens na sua existência. Como acentuam alguns autores a Lei de Bases do Ambiente constitui um marco de grande importância nas políticas do ambiente em Portugal³, e “para além das suas disposições legislativas, algumas delas nunca levadas à prática por falta de regulamentação, esta Lei assume um papel pedagógico, definindo termos e estruturando conceitos que ainda hoje prevalecem no direito português do ambiente”⁴.

* Este texto resultou da intervenção do autor no colóquio sobre a revisão da lei de bases do ambiente realizado na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa nos dias 2 e 3 de Fevereiro de 2011. Agradeço à Prof. Doutora Carla Amado Gomes o convite formulado e felicito-a pela oportunidade da realização deste colóquio bem como pelo seu sucesso. Uma versão deste artigo, embora um pouco diferente, está no prelo, para ser incluído no número 5 da revista *Concorrência & Regulação*. Agradece-se ao Dr. João Espírito Santo a autorização dada para esta publicação.

** Inspector Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território. Assistente da Faculdade de Direito de Lisboa.

¹ Alterada pela Lei nº 13/2002, de 19 de Fevereiro (que aprovou o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais), cujo artigo 6º deu nova redacção ao artigo 45º da LBA.

² Uma descrição genérica da LBA pode ser vista em FERNANDO DOS REIS CONDESSO, *Direito do Ambiente*, Almedina, Coimbra, 2001, pp. 362 a 372.

³ Mas também a nível internacional, assim RUI BRITO FONSECA, LIA VASCONCELOS, JOSÉ MANUEL ALHO, MARIA ADÍLIA LOPES, *Ambiente, Ciência e Cidadãos*, Esfera do Caos, Lisboa, 2010, onde a pp. 103 afirmam, embora sem explicar porquê, “A Lei de Bases do Ambiente e a Lei das Associações de Defesa do Ambiente constituíram um marco e foram consideradas, a nível internacional, uma inovação”.

⁴ FRANCISCO NUNES CORREIA; MARIA DA GRAÇA SARAIVA E ILÍDIO MOREIRA, *Enquadramento da gestão ambiental dos sistemas fluviais nas políticas de ambiente e ordenamento do território*, in AAVV, *Gestão ambiental de sistemas fluviais. Aplicação à bacia hidrográfica do rio Sado*, Isa Press, 2005, pp. 547.

A Lei de Bases do Ambiente que surge onze anos depois da consagração na CRP do artigo 66º sobre o ambiente, só veio a ser dinamizada após 1990 por força da necessidade de transposição das directivas oriundas da então Comunidade Europeia⁵. Não se pode, contudo, esconder que tecnicamente esta lei tem vários defeitos, entre os quais sobressaem a indefinição do conceito de ambiente (artigo 5º, nº 2, alínea a)), os embargos administrativos do ambiente (artigo 42º) e na opinião de Carla Amado Gomes o artigo 21º no qual encontramos o momento mais infeliz da LBA, ao considerar a poluição como componente ambiental humano ⁶.

Encontramos também na LBA opções correctas.

Claros exemplos das boas escolhas então realizadas podem ver-se em muitas das posições defendidas na LBA, mas não implementadas, e que continuam ainda hoje a ser defendidas. Tomemos como amostra a situação dos seguros obrigatórios de responsabilidade ambiental ⁷⁻⁸. O artigo 43º da LBA, sob a epígrafe “seguro de responsabilidade civil”, estabelece que “Aqueles que exerçam actividades que envolvam alto grau de risco para o ambiente e como tal venham a ser classificados serão obrigados a segurar a sua responsabilidade civil”. A classificação aqui exigida nunca foi realizada. Aliás, quase uma década depois, em 1995 surge a Lei nº 83/95, de 31 de Agosto⁹, Lei de participação procedimental e de acção popular que no capítulo IV (responsabilidade civil e penal) estabelece no seu artigo 24º sob a epígrafe “seguro de responsabilidade civil” o seguinte: “Sempre que o exercício de uma actividade envolva risco anormal para os interesses protegidos pela presente lei, deverá ser exigido ao respectivo agente seguro da correspondente responsabilidade civil como condição de início ou da continuação daquele exercício, em termos a regulamentar”.

⁵ Assim CARLA AMADO GOMES, *Direito Administrativo do Ambiente*, in *Tratado de Direito Administrativo Especial*, I, coordenação de PAULO OTERO e PEDRO GONÇALVES, Almedina, Coimbra, 2009, pp. 162.

⁶ CARLA AMADO GOMES, *Direito Administrativo do Ambiente*, ob. cit., pp. 188. Nesta mesma obra esta autora aponta outros exemplos de infeliz técnica legislativa presentes na LBA a partir da pp. 164 e ss.

⁷ Sobre os seguros ambientais e os seus benefícios cfr., VASCO PEREIRA DA SILVA, *Verde Cor de Direito. Lições de Direito do Ambiente*, Almedina, Coimbra, 2002, pp. 268. CÉLIA GOMES e EDUARDO PEREIRA, *Seguro de Responsabilidade Civil Poluição*, in *Textos de Ambiente*, Centro de Estudos Judiciários, 1994, pp. 429 a 440. JOSÉ MARIA LISBOA DE LIMA, *O Seguro e o Ambiente*, in *Textos de Ambiente*, Centro de Estudos Judiciários, 1994, pp. 441 a 444.

⁸ Que encontramos, a título de exemplo, no artigo 58º da LBA de São Tomé e Príncipe (Lei nº 10/1999, de 15 de Abril. De igual modo o artigo 27º da LBA de Angola (Lei nº 5/98, de 19 de Junho) — Leis pela nossa influenciadas. Encontramos agora esta matéria no artigo 46º do projecto de revisão da LBA do PCP.

⁹ Sujeita a declaração de rectificação nº 4/95, de 12 de Outubro.

A coerência manteve-se e a regulamentação (ainda) não surgiu¹⁰. O mais curioso é que tal “esquecimento” não se pode ficar a dever a um maior desinteresse ou desnecessidade da figura em causa¹¹. Pelo contrário, a urgência dos seguros ambientais ou de cobertura ambiental obrigatórios é cada vez mais sentida e útil para todos os intervenientes. Prova desta certeza é o último relatório do *World Economic Forum – Global Risks de 2010* em que dos 36 riscos identificados 9 são riscos ambientais, ou seja 25%.

Ainda recentemente aquando da transposição da Directiva nº 2004/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Abril¹², sob responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais, pelo Decreto-lei nº 147/2008, de 29 de Julho¹³⁻¹⁴, veio a ser fixado pelo artigo 22º deste último diploma a obrigatoriedade de constituição de uma garantia financeira própria e exclusiva para este fim¹⁵, podendo esta constituir-se através de subscrição de uma apólice de seguro, de uma garantia bancária, da participação em fundos ambientais, ou da constituição de fundos próprios reservados para o efeito. Com o fundamento na novidade¹⁶ e dificuldade da constituição desta garantia, nomeadamente da subscrição de apólices de seguro por alegadamente a oferta ser inexistente ou quase¹⁶, veio o legislador a brindar no próprio diploma os directos

¹⁰ Sobre o contrato de seguro e o risco Cfr., por todos a dissertação de doutoramento de MARGARIDA LIMA REGO, *Contrato de Seguro e Terceiros*, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, pp. 69 a 172.

¹¹ JOÃO PEREIRA REIS, *Lei de Bases do Ambiente. Anotada e Comentada*, Almedina, Coimbra, 1992, pp. 93-94 considera não estar este preceito em vigor por falta de regulamentação. Posição contrária tem VASCO PEREIRA DA SILVA, *Verde Cor de Direito. Lições de Direito do Ambiente*, cit., pp. 267-268, onde afirma que o problema do artigo 43º da LBA não é a ausência de lei, mas a falta de vontade política de consagrar um sistema de seguro obrigatório.

¹² JOCE, L 143, de 30 de Abril de 2004.

¹³ Cujo artigo 14º foi alterado pelo artigo 2º do Decreto-Lei nº 245/2009, de 22 de Setembro e o artigo 22º foi-o pelo Decreto-Lei nº 29-A/2011, de 1 de Março.

¹⁴ A Directiva tinha de ser transposta até 30 de Abril de 2007.

¹⁵ Esta obrigação só abrange os operadores que exerçam actividades enumeradas no anexo III do Decreto-Lei, não sendo pois de alcance universal. Estarão fora desta imposição legal todos aqueles que exerçam actividades que envolvam um elevado ou alto grau de risco para o ambiente mas não referenciadas no anexo III.

¹⁶ Desde que na União Europeia se iniciou a discussão acerca da responsabilidade ambiental, e esta já ocorreu há muitos anos, que se fala e discute a matéria dos seguros ambientais. A própria Confederação das Seguradoras Europeias (CEA) disponibiliza no seu sítio na Web muitos e substanciais estudos sobre os seguros ambientais (www.cea.eu), que me dispense de os citar e enumerar. Muito útil se mostra o relatório da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, de 12 de Outubro de 2010 (COM(2010) 581 final), que nos traz dados novos e importantes e nos dá conta de recentes e valiosos estudos europeus sobre os seguros ambientais, todos aí citados e disponíveis *on line*.

¹⁶ Em bom rigor nada disto se passa. Em 2010 eram já onze as seguradoras que subscreviam seguros ambientais em Portugal: Chartis Europe, Ace, Liberty, XL, Chubb, Zurich Corporate, Mapfre Global, Axa Corporate, Allianz, Fidelidade Mundial, Tranquilidade.

destinatários do mesmo com a suspensão desta obrigatoriedade até ao dia 1 de Janeiro de 2010 (artigo 34º).

Mas não sem antes ter afirmado no nº 4 do artigo 22 que podem ser fixados limites mínimos para os efeitos da constituição das garantias financeiras obrigatórias, mediante portaria a aprovar pelos membros do governo responsáveis pelas áreas das finanças, do ambiente e da economia¹⁸. Ora, como a entrada em vigor desta obrigação legal foi logo *ab initio* suspensa e a referida portaria até hoje não foi publicada, logo se veio clamar pela não aplicação destes dispositivos, ou melhor pela não aplicação de sanção resultante de uma contra ordenação ambiental muito grave (artigo 26º, nº 1, alínea f)).

Este exemplo, e como este infelizmente outros há, demonstra a actualidade de um princípio, de uma imposição, de um comando estatuído, em 1987, no artigo 43º da LBA.

Este exemplo espelha algo igualmente grave: a falta de respeito pela questão ambiental, a ausência de ética quer no mundo empresarial, quer entre este e o resto da sociedade, e um egoísmo individualista atroz que caracteriza o nosso mundo.

Ainda recentemente o economista Vítor Bento veio afirmar que uma das características que distingue os gestores entre si é a ética. E quando não existe uma reprovação sancionatória, "...o rebaixamento do padrão ético confere uma vantagem competitiva [logo] não é de surpreender que os comportamentos transgressores melhorem os resultados imediatos, "centrifugando", no processo competitivo, os seguidores de éticas mais exigentes, com as correspondentes consequências no sucesso pessoal dos intervenientes e no ajustamento da "norma social"prevalente"¹⁹. Mais à frente o autor reafirma esta posição através da análise da ideia da gestão capitalista da maximização do lucro; "...a maximização do lucro de uma empresa só é aceitável quando respeita as restrições éticas e

¹⁸ É preciso lembrar que esta Portaria não é obrigatória. Podem ser fixados limites mínimos, mas não é obrigatório que o seja. Logo a sua ausência, neste caso, não impede a aplicação de qualquer regime legal. Mas também não se compreende que o governo aquando da publicação do Decreto-lei nº 147/2008, de 29 de Julho, e já que optou pela obrigatoriedade da garantia financeira que não lhe era imposta pela Directiva, não tenha conjuntamente publicado a Portaria a que se refere o nº 4 do artigo 22º. Recentemente o Decreto-Lei nº 29-A/2011, de 1 de Março, que estabelece as normas de execução do orçamento de Estado para 2011, veio alterar o nº 4 do artigo 22º no sentido de possibilitar a fixação de limites mínimos para o efeito da constituição das garantias financeiras obrigatórias, mediante a emissão de Portaria, que até ao momento não foi publicada. Ou seja o mesmo erro.

¹⁹ VÍTOR BENTO, *Economia, Moral e Política*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa, 2011, pp. 99. O autor fala a propósito da recente crise financeira internacional, mas o que afirma é extrapolável para toda a economia.

legais a que a empresa está, ou deve estar, sujeita. Violando essas restrições, pode obter-se um melhor resultado, mas é um resultado eticamente condenável, porque sacrifica o bem da sociedade. Se a prática for generalizável, conduz directamente à perda de valor social. Mas mesmo que não seja generalizável, distorce as condições concorrenciais e conduz, indirectamente, também à perda de valor social"²⁰.

1. Não se pode contudo escamotear que a bondade da LBA ao tempo do seu surgimento, vai desaparecendo com o tempo. FREITAS DO AMARAL considerava já em 1994 que a LBA "...nos soa já um pouco ultrapassada e, porventura, demasiado subordinada às necessidades do Homem. Porque ela fala, no fundo, em proteger a vida do Homem, em garantir a qualidade de vida do Homem, em assegurar a saúde e o bem estar do Homem, em garantir a utilização dos recursos naturais como pressuposto básico do desenvolvimento do Homem...Ou seja, foi uma lei excelente na altura, mas ainda marcada por uma clara concepção antropocêntrica do mundo e da vida, uma concepção em que o Homem é o centro de tudo, e em que tudo gira em torno dos interesses, das preocupações, das aspirações e das necessidades do Homem" ²¹.

Esta mesma ideia, defendida por vários autores, encontra idêntico entendimento na matéria da tutela contenciosa que apresenta um pendor marcadamente individualista numa lei de bases "para" o ambiente²².

2. Com esta lei (como em muitas outras), por vezes, não são as opções de fundo que estão erradas mas sim a sua aplicação que é inexistente ou por vezes distorcida, o que leva a um descrédito das mesmas e da autoridade do Estado²³. Lei que não é aplicada vale mais não existir.

²⁰ VÍTOR BENTO, *Economia, Moral e Política*, ob. cit., pp. 99-100.

²¹ Introdução à obra colectiva, *Direito do Ambiente*, INA, Oeiras, 1994, pp. 17.

²² LUIS CARLOS BAPTISTA, *O direito subjectivo ao ambiente: um artifício legislativo e jurisdicional*, in *Revista do Ambiente e do Ordenamento do Território* nºs 16/17, [2011], pp. 161.

²³ Quando me refiro às opções de fundo não examino ou discuto a correcção técnica na redacção das mesmas que deveria sempre existir. Mas é geralmente mais fácil corrigir estas do que alterar aquelas.

Assim, não admira que dez anos após a sua vigência Luísa Schmidt tenha afirmado que “a lei envelhece na maternidade onde nasceu”²⁴, isto apesar de o artigo 51º afirmar que todos os diplomas legais necessários à sua regulamentação serão publicados no prazo de um ano. Diz ainda a Autora que esta lei “...é como um corpo feito só com pés e sapatos – ainda não lhe deixaram ter pernas para andar nem cabeça para pensar”²⁵. Vasco Pereira da Silva chega a afirmar que esta Lei de Bases apesar de bem intencionada, é a muitos títulos fonte de intensa “poluição jurídica”²⁶. Apontemos três exemplos que comprovam a tardia execução da LBA:

- a) O artigo 46º relativo aos crimes contra o ambiente (de 1987) só obteve a sua primeira regulamentação em 1995 com a alteração do Código Penal²⁷.
- b) A água é considerada um dos componentes ambientais naturais pelo artigo 6º, alínea c) da LBA, que veio no seu artigo 10º a indicar as categorias de águas abrangidas pelo diploma bem como a indicar no nº 3 do mesmo artigo quais as medidas específicas que deverão ser regulamentadas através de legislação apropriada, e respeitantes à matéria da água nos termos indicados nas cinco alíneas do nº 3 do artigo 10º.

²⁴ LUÍSA SCHMIDT, *Portugal Ambiental. Casos & Cousas*, Círculo de Leitores, Braga, 2000, pp. 11.

²⁵ LUÍSA SCHMIDT, *Portugal Ambiental. Casos & Cousas*, ob. cit., pp. 11. Parece que outra lei de bases, a LBOTU sofre do mesmo mal, ou seja, o seu não cumprimento, JOSUÉ CALDEIRA in *As grandes opções da LBOTU e a agenda necessária à consolidação do sistema de gestão territorial*, pp. 34 e 49, in *Os Dez Anos da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo. Génese e Evolução do Sistema de Gestão Territorial, 1998-2008. Actas do encontro Anual da Ad Urbem*, coordenação de FERNANDO GONÇALVES, JOÃO FERREIRA BENTO e ZÉLIA GIL PINHEIRO, DGOTDU, Lisboa, 2010.

²⁶ VASCO PEREIRA DA SILVA, *Verde Cor de Direito. Lições de Direito do Ambiente*, ob. cit., pp. 237 “Diga-se, de passagem e com uma pontinha de ironia, que a insuficiência e incorrecção manifestadas na regulação dos denominados “embargos administrativos” não é, infelizmente, um caso isolado, numa Lei de Bases que, apesar de bem intencionada, é a muitos títulos fonte de intensa “poluição jurídica””.

²⁷ Os crimes cujo bem jurídico tutelado é o ambiente foram introduzidos pelo Decreto-Lei nº 48/95, de 15 de Março, e mais tarde modificados pela Lei nº 59/2007, de 4 de Setembro.

Toda a matéria respeitante à política pública ambiental da água²⁸ tem sido, a par da dos resíduos, das mais trabalhadas em Portugal²⁹⁻³⁰. A matéria é vasta³¹ e complexa, com várias variantes (nacionais³² internacionais³³, comunitárias³⁴, ibéricas³⁵) e muitas implicações³⁶. Relacionada com esta temática tem havido uma apreciável produção legislativa o que não equivale a ter sido cumprido o objectivo estipulado no artigo 10º da LBA³⁷. O actual quadro legal relacionado com a água surge em 2005 e 2006 transpondo tardiamente várias Directivas comunitárias, de entre as quais a que estabelece um quadro de acção comunitária no domínio da

²⁸ FERNANDO ABECASSIS, *Água o desafio vital*, Edições universitárias Lusófonas, Lisboa, 1999. GHISLAIN DE MARSILY, *A Água*, Instituto Piaget, Lisboa, 1997. ainda hoje com interesse duas obras de JOSÉ PINTO PEIXOTO, *O Ciclo da Água em Escala Global*, 2ª edª, de 1979, e *A Água no Ambiente*, de 1989, ambos editados pela Secretaria de Estado do Ambiente e dos Recursos Naturais.

²⁹ Ainda hoje é interessante e útil a leitura de um estudo da autoria de LUÍS VEIGA DA CUNHA, MÁRIO LINO CORREIA, ANTÓNIO SANTOS GONÇALVES e VITOR ALVES DE FIGUEIREDO, *Fundamentos de uma nova política de gestão das águas em Portugal*, edição da Direcção-Geral dos Serviços Hidráulicos, Lisboa, 1974. Mais tarde, em 1980, estes mesmos autores publicam na sequência daquela obra *A Gestão da Água. Princípios fundamentais e sua aplicação em Portugal*, Fundação Calouste Gulbenkian. VEIGA FRADE e ANTÓNIO ALVES, *O Mercado da Água em Portugal Continental*, Direcção Geral dos Recursos Naturais, 2 tomos, 1991. Sobre os serviços de água, JAIME MELO BAPTISTA, *O Quadro Legal dos Serviços de Águas em Portugal*, in AAVV, *Direito do Urbanismo e do Ambiente*, Quid Juris Editora, Lisboa, 2010, pp. 286 a 315.

³⁰ Mesmo no âmbito do direito privado (direito civil) a matéria das águas tem merecido tratamento privilegiado. Para além de vários artigos e outras tantas obras destaca-se em 1919, GUILHERME MOREIRA com a obra *As Águas no Direito Civil Português*; em 1937, VELOSO DE ALMEIDA publica o seu *Comentário à Lei das Águas*. Mais recentemente MÁRIO TAVARELA LOBO publica na Coimbra Editora o seu *Manual do Direito das Águas*, Vol. I (1989) e Vol. II (1990).

³¹ A título de curiosidade cite-se o *Dicionário de Direito do Ambiente*, de MÁRIO MELO ROCHA e VICENTE FALCÃO e CUNHA, Texto Editora, Alfragide, 2010, onde encontramos vinte entradas respeitantes à água (pp. 13 a 20).

³² Ainda recentemente entre 2008 e 2009 o Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional publicou uma série de volumes sobre matérias das suas atribuições, entre as quais se destacam no âmbito da água as seguintes: *Plano estratégico de abastecimento de água e de Saneamento de águas residuais (PEAASAR II 2007-2013)*, *Articulação entre a gestão da água e o ordenamento do território*, e *Administrações das Regiões Hidrográficas – modelo de gestão e sua fundamentação*. Anos antes, em 2004, o Instituto da Água tinha publicado três bons livros sobre a água: *Elementos de Direito de Protecção da Água*, de JOSÉ CUNHAL SENDIM, RUI MEDEIROS, ISABEL ALÇADA MATOS, PEDRO PORTUGAL GASPAS e JOSÉ LUÍS CUNHA, *Recursos hídricos subterrâneos de Portugal continental*, coordenado por LUIS RIBEIRO, e *Economia da Água do Plano Nacional da Água*, com coordenação de ANTÓNIO ALVES e BERNARDINO PINTO.

³³ *O Desafio da Água no Século XXI. Entre o Conflito e a Cooperação*, obra colectiva com coordenação de VIRIATO SOROMENHO-MARQUES, Editorial Notícias, Lisboa, 2003. MOHAMED LARBI BOUGUERRA, *As Batalhas da Água*, Campo das Letras, Porto, 2005. FRANCK GALLAND, *L'Eau. Géopolitique, enjeux, stratégies*, CNRS Éditions, Paris, 2008. JANINE ASSOULINE e SAMUEL ASSOULINE, *Géopolitique de l'Eau. Nature et Enjeux*, 2ª ed., Groupe Vocatis, 2009. CATHERINE GAUTIER e JEAN-LOUIS FELLOUS, *Eau, Pétrole, Climat: un monde en panne sèche*, Odile Jacob, Paris, 2008. CHRISTIAN G. CAUBET, *A Água Doce nas relações internacionais*, Editora Manole, São Paulo, 2006. MAUDE BARLOW, *Água. Pacto azul. A crise global da água e a batalha pelo controle da água potável no mundo*, M.Books, São Paulo, 2009.

política da água – a Directiva nº 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro³⁸. Antes havia sido publicado o Plano Nacional da Água através do Decreto-Lei nº 112/2002, de 17 de Abril.

A actual legislação referente à água comporta vários diplomas dos quais os mais importantes são a Lei nº 58/2005, de 29 de Dezembro (Lei da Água)³⁹, o Decreto-Lei nº 77/2006, de 30 de Março (regime complementar da lei da água), e o Decreto-Lei nº 226-A/2007, de 31 de Maio (regime de utilização dos recursos hídricos)⁴⁰.

³⁴ BERNARD BARRAQUÉ, *As Políticas da Água na Europa*, Instituto Piaget, Lisboa, 1996. PAULO CANELAS DE CASTRO, *Novos Rumos do Direito Comunitário da Água: a caminho de uma revolução (tranquila)?*, in CEDOUA, 1998, 1, pp. 11 a 35. MÁRIO DE MELO ROCHA, *Direito Internacional e Direito Europeu e o Direito do Ambiente*, in AAVV, *Estudos de Direito do Ambiente*, Publicações Universidade Católica, Porto, 2003, pp. 49 a 62. Por ser óbvio não se referem aqui os textos de produção comunitária sobre a água, quase inabarcáveis.

³⁵ Sobre a gestão partilhada da água na experiência luso-espanhola, Cfr., com interesse o volume organizado por J.J. GOMES CANOTILHO, *O Regime Jurídico Internacional dos Rios Transfronteiriços*, Coimbra Editora, Coimbra, 2006, contendo doutrina, textos dos instrumentos convencionais e jurisprudência. Do lado espanhol Cfr., a dissertação de doutoramento de ADELA M. AURA y LARIOS DE MEDRANO, *La Regulación Internacional del Agua Dulce*, Aranzi, Navarra, 2008, cujo capítulo V é dedicado aos convénios hispano-lusos (pp. 205 a 260). AMPARO SERENO ROSADO, *Rios que nos separam, águas que nos unem. Análise jurídica dos Convénios Luso-Espanhóis sobre águas internacionais*, Lex Nova, Lisboa, 2011. ANDRÉ FOLQUE, *O caudal das relações luso-espanholas sobre as bacias hidrográficas partilhadas*, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, Vol. IV, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2010, pp. 507 a 527. Com interesse os volumes editados pela Fundação Luso Americana sobre a matéria da água. Destaco três. *Shared Water Systems and Transboundary Issues*, de 2000; *Implementing Transboundary River Conventions*, de 2001; e *Recent Development in Water Law. Principles and Comparative Cases*, de 2005, todo ele com textos de PAULO CANELAS DE CASTRO.

³⁶ Com interesse a colectânea organizada por F. XAVIER MALCATA, *Água. Um desafio sem espaço nem tempo*, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 2009, que recolhe textos de muitos autores, quer das ciências humanas, quer das ciências aplicadas.

³⁷ O anterior quadro legislativo da água era composto por quase uma dezena de diplomas onde se destacam o Decreto-Lei nº 45, o Decreto-Lei nº 46, e o Decreto-Lei nº 47, todos de 22 de Fevereiro de 1994. Para todo este período Cfr., FERNANDO DOS REIS CONDESSO, *Direito do Ambiente*, ob. cit., pp. 813 a 942.

³⁸ Dois documentos comunitários são aqui úteis: *Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive, guidance document nº 17*, 2007 da Comissão Europeia, e a comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho *Towards sustainable water management in the European Union*, COM (2007) 128 final/SEC (2007) 363.

³⁹ Com a declaração de rectificação nº 11-A/2006, de 23 de Fevereiro.

⁴⁰ Este diploma, embora recente, já foi objecto de várias alterações e prorrogações de prazos, impossibilitando na prática a sua total e sistemática aplicação, bem como inviabilizando todas as acções inspectivas e fiscalizadoras face à letra morta do artigo 89º. Assim, foram alterados os artigos 22º e 25º e o anexo I deste diploma, e prorrogado, com efeitos a partir de 1/6/2010, até 15/12/2010, o prazo a que se refere o seu artigo 89º, pelo Decreto-Lei nº 82/2010, de 2 de Julho. Este mesmo prazo já tinha sido prorrogado pelo Decreto-Lei nº 137/2009, de 8 de Junho. Foi alterado o artigo 90º pelo Decreto-Lei nº 245/2009, de 22 de Setembro. Foi alterada a alínea e) do nº 1 do artigo 81º e revogadas as alíneas l) do nº 2 e e) do nº 3 do artigo 81º, a partir de 30/5/2009, pelo Decreto-Lei nº 107/2009, de 15 de Maio. Foi alterado o artigo 21º pelo Decreto-Lei nº 93/2008, de 4 de Junho. E foi alterado o artigo 93º pelo Decreto-Lei nº 391-A/2007, de 21 de Dezembro.

Como se vê também a regulamentação legal da água em sequência da LBA ocorreu tardiamente.

- c) A matéria da responsabilidade civil no domínio ambiental sempre foi confusa apesar de a LBA prescrever no seu 41º um princípio de responsabilidade objectiva, sem culpa, sempre que se tenha causado danos significativos ao ambiente, em resultado de uma acção especialmente perigosa. O quantitativo da indemnização seria fixado por legislação complementar, o que nunca ocorreu⁴¹.

A Directiva 2004/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Abril⁴², estabeleceu um quadro de responsabilidade ambiental com vista a prevenir e reparar danos ambientais. A transposição desta Directiva deveria ter ocorrido até 30 de Abril de 2007 mas só ocorreu em 2008 com a publicação do Decreto-Lei nº 147/2008, de 29 de Julho⁴³.

Assim, se até à publicação deste diploma legal a matéria da responsabilidade ambiental se dividia de acordo com vários critérios, que não interessa nesta sede analisar⁴⁴, já na vigência do actual regime esta matéria se nos apresenta mais

⁴¹ Tal leva JOÃO PEREIRA REIS, *Lei de Bases do Ambiente. Anotada e Comentada*, ob. cit., pp. 88-89 a considerar que as normas em causa não estão em vigor por falta de regulamentação. Diferentemente VASCO PEREIRA DA SILVA, *Verde Cor de Direito. Lições de Direito do Ambiente*, cit., pp. 266-267, considera não ser a ausência desta legislação específica impeditiva da vigência e aplicação do preceito. Defendendo esta mesma posição, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Lei de Bases do Ambiente e Lei das Associações de Defesa do Ambiente*, in *Direito do Ambiente*, INA, s/l, 1994, pp. 372. Com interesse BRANCA MARTINS DA CRUZ, *Desenvolvimento sustentável e responsabilidade ambiental*, in *Direito e Ambiente*, ano 1, nº 1, 2008, pp. 19-20.

⁴² JOCE, L 145, de 30 de Abril de 2004. Tem interesse a leitura do *Livro Branco sobre Responsabilidade Ambiental*, apresentado pela Comissão, em 9 de Fevereiro de 2000, COM (2000) 66 final, onde se denota que desde estes estudos até à publicação da Directiva se verificaram alterações importantes onde o ambiente ficou a perder.

⁴³ Este atraso na transposição foi comum à maior parte dos Estados membros da União Europeia. Veja-se o *Relatório da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e Europeu e ao Comité das Regiões*, elaborado nos termos do artigo 14º, nº 2, da Directiva 2004/35/CE, de 12/10/2010, COM (2010) 581 final. Com interesse KRISTEL DE SMEDT, *Is Harmonisation Always Effective? The implementation of the Environmental Liability Directive*, in *European Energy and Environmental Law Review*, Vol. 18, nº 1, Fevereiro de 2009, pp. 2 a 18.

⁴⁴ BRANCA MARTINS DA CRUZ, *De la Réparation du Dommage Écologique. Étude à la lumière du droit portugais*, ANRT, Lille, 2005. VASCO PEREIRA DA SILVA, *Verde Cor de Direito. Lições de Direito do Ambiente*, ob. cit., pp. 24 e ss. JOSÉ DE SOUSA CUNHAL SENDIM, *Responsabilidade civil por danos ecológicos. Da reparação do dano através de restauração natural*, Coimbra Editora, Coimbra, 1998. J. J. GOMES CANOTILHO, *A Responsabilidade por danos ambientais – aproximação juspublicística*, in *Direito do Ambiente*, INA, 1994, pp. 39 a 407. HENRIQUE SOUSA ANTUNES, *Ambiente e Responsabilidade Civil*, in AAVV, *Estudos de direito do ambiente*, Universidade Católica, Porto, 2003, pp. 149 a 179.

eskorreita, pese embora as opções tomadas pelo nosso legislador e a má técnica legislativa utilizada, para mais num diploma que se quer pilar do edifício legislativo ambiental⁴⁵⁻⁴⁶⁻⁴⁷.

3. Tão tarde, por referência ao ano da publicação da LBA, e de uma maneira infeliz, foi a essencial matéria da responsabilidade ambiental disciplinada. Com que custos? Era bom que alguém se dignasse proceder a essa avaliação, onde danos materiais não podem ser os únicos a ser considerados.

I. OS OBJECTIVOS DE UMA LEI DE BASES

4. Quais os objectivos de uma lei de bases? Para que é que serve?

O actual artigo 112º, nº 2 da CRP estatui que as leis e os decretos-leis têm igual valor, sem prejuízo da subordinação às correspondentes leis dos decretos-leis publicados no uso de autorização legislativa e dos que desenvolvam as bases gerais dos regimes jurídicos. Não nos diz, contudo, a CRP o que se deva entender por lei de bases, nem define princípios básicos do seu regime jurídico, nomeadamente no que toca a concatenação com os restantes actos normativos. Por exemplo, a supremacia hierárquica das leis de base sobre os decretos-leis de desenvolvimento em matérias não reservadas (artigos 164º e 165º), não é clara nem pacífica. E este exemplo pressupõe, desde logo, a possibilidade de estabelecer leis de base fora das matérias contidas nos artigos 164º e 165º da CRP.⁴⁸

⁴⁵ O Decreto-Lei nº 147/2008, de 29 de Julho apresenta uma sistemática muito discutível ao incluir um capítulo II sobre responsabilidade civil e um capítulo III sobre responsabilidade administrativa. Tecnicamente o diploma é mau. Dois exemplos: a) os artigos 27º e 28º acerca da mesma matéria utilizam três expressões com distinto significado jurídico: autoridade competente, autoridade administrativa e entidades fiscalizadoras; b) o artigo 33º afirma que se consideram prescritos os danos (!!!). Os danos não prescrevem. O que prescreve é o prazo para interposição da acção judicial com vista a indemnização por causa do dano.

⁴⁶ Sobre o Decreto-Lei nº 147/2008, Cfr. CARLA AMADO GOMES, *A Responsabilidade civil por dano ecológico – Reflexões preliminares sobre o novo regime instituído pelo DL 147/2008, de 29 de Julho*, in *O que há de novo no direito do ambiente?* Actas das Jornadas de Direito do Ambiente, AAFDL, Lisboa, 2009, pp. 235 a 275. Nestas mesmas actas, VASCO PEREIRA DA SILVA, *Ventos de mudança no direito do ambiente. A responsabilidade civil ambiental*, pp. 9 a 22. Com interesse todos os artigos publicados em *Actas do Colóquio A responsabilidade civil por dano ambiental*, Edição do ICJP/FDL, 2010.

⁴⁷ A bibliografia sobre a responsabilidade ambiental é já hoje inesgotável. Por todos MONIKA HINTEREGGER, *Environmental Liability and Ecological Damage in European Law*, Cambridge University Press, 2008. Trata-se de um estudo de casos sobre as várias matérias da responsabilidade ambiental nos países da União Europeia.

No entanto há uma certa unanimidade (inclusive do Tribunal Constitucional) em reclamar para as leis de bases as opções político-legislativas fundamentais.⁴⁹ Próximas mas diferentes devem ser entendidas as leis sobre matérias cujo regime geral pertença à Assembleia da República. Estas "...devem conter, logo, o tratamento de *toda a matéria* em causa, ao passo que uma lei de bases se circunscreve a grandes orientações ou directrizes normativas e a completude legislativa só se obtém pelo decreto-lei ou decreto legislativo regional de desenvolvimento. Regime geral e regime especial, embora firmados nos mesmos princípios, podem coexistir; lei de bases e acto legislativo de desenvolvimento constituem um só corpo"⁵⁰⁻⁵¹. Ou seja, o nível de densificação do regime legislativo é mínimo comparativamente com uma lei geral ou com uma lei global. Pode-se afirmar que a lei de bases, ou lei de princípios como por vezes é designada, é um acto condição das leis de desenvolvimento daquelas⁵².

⁴⁸ Sobre algumas destas e de outras questões GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 4ª ed revista, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, pp. 63 a 66. GOMES CANOTILHO, *Direito constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª ed., Almedina, Coimbra, 2003, 9ª reedição, 2010, pp. 752 e ss. JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Tomo II, Coimbra Editora, Coimbra, 2006, pp. 267 a 269. JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo V, 3ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2004, reedição de 2010, pp. 375 e ss. ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO e PEDRO LOMBA, *Comentário à Constituição Portuguesa*, Coordenação de PAULO OTERO, III Volume, 1º Tomo, Almedina, Coimbra, 2008, pp. 105 a 127, a anotação ao artigo 112º é do primeiro dos autores. JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Almedina, Coimbra, 1987, pp. 198, nota 348. PAULO OTERO, *O Desenvolvimento de leis de bases pelo governo*, Lex, Lisboa, 1997, pp. 37 e ss. LUÍS CABRAL DE MONCADA, *Lei e Regulamento*, Coimbra Editora, Coimbra, 2002, pp. 872 e ss. CRISTINA QUEIROZ, *Direito Constitucional*, Coimbra Editora, Coimbra, 2009, pp. 259. JAIME VALLE, *A participação do governo no exercício da função legislativa*, Coimbra Editora, Coimbra, pp. 233 e ss. JOAQUIM DE FREITAS ROCHA, *Constituição, Ordenamento e Conflitos Normativos*, Coimbra Editora, Coimbra, 2008, pp. 610 e ss. ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO e MÁRIO JOÃO DE BRITO FERNANDES, *Comentário à quarta revisão constitucional*, AAFDL, Lisboa, 1999, pp. 270 e ss. MANUEL AFONSO VAZ, *Lei e Reserva de Lei. A causa da lei na constituição portuguesa de 1976*, Universidade Católica, Porto, 1992, pp. 438 e ss. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *As Leis Reforçadas. As leis reforçadas pelo procedimento no âmbito dos critérios estruturantes das relações entre actos legislativos*, Coimbra Editora, Coimbra, 1998, pp. 216 a 218, 280, 302 a 307. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Curso de Direito Constitucional*, Vol. I, Coimbra Editora, Coimbra, 2008, pp. 296 e ss.

⁴⁹ JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Tomo II, ob. cit., pp. 267.

⁵⁰ JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Tomo II, ob. cit., pp. 268.

⁵¹ Sobre as distinções entre as leis de base e as leis de autorização legislativa ver o quadro comparativo em JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Tomo II, ob. cit., pp. 269. JORGE MIRANDA no seu *Manual de Direito Constitucional*, Tomo V, ob. Cit., pp. 383 a 385 apresenta outros quadros comparativos entre a lei de enquadramento e a lei de bases.

⁵² Assim CARLOS BLANCO DE MORAIS, *A Autonomia Legislativa Regional*, AAFDL, Lisboa, 1993, pp. 570 e ss. Igualmente em CARLOS BLANCO DE MORAIS, *As Leis Reforçadas. As leis reforçadas pelo procedimento no âmbito dos critérios estruturantes das relações entre actos legislativos*, ob. cit., pp. 651-652.

As leis de base fixam as grandes orientações, os principais vectores, da política pública legislativa de uma determinada área. A lei de bases do ambiente estabelece, pois, as linhas de orientação tendencialmente perenes e imutáveis para este sector⁵³. Define, pois, o quadro legal que deve reger as relações do homem com o ambiente, em ordem a assegurar uma efectiva protecção das suas diversas componentes.

5. Uma lei de bases é uma base para futuras leis. A LBA deve ser entendida como a Constituição para as leis ambientais.

6. No entanto para se saber qual a verdadeira política pública do ambiente em toda a sua plenitude não é suficiente conhecer-se a sua lei de bases. A esta tem de acrescer o saber-se qual o programa de governo, a sua orgânica e linhas estabelecidas pela União Europeia. E não se pode esquecer que sem o conhecimento do que se passa no terreno, ou seja da prática, da execução, daquilo que é sentido e vivido por todos, nunca se obterá uma imagem perfeita e integral do estado ambiente num determinado país, ou espaço regional. A existência de um impecável quadro legislativo de nada vale se ele não se traduzir em acções concretas. Leis sem *enforcement* mais não são do que exercícios de ficção.

II. O TEMPO OPORTUNO PARA REVER A LEI DE BASES DO AMBIENTE

7. Na actual LBA encontramos normas jurídicas *strictu sensu* a par de normas programáticas. Encontramos referências a uma estratégia nacional de conservação da natureza e preservação da biodiversidade, mas não encontramos a dita estratégia. Ou seja faltam matérias, necessitamos de um arrumar sistemático, precisamos de clarificar qual a natureza das suas normas, urge actualizá-la naquilo que o tempo a deixou para trás, revigorá-la e dar-lhe força para que não se sinta apenas de corpo presente. Julgo ser unânime a opinião que perfilha a ideia da necessidade de rever a actual LBA. Sim. Todos o sentem, por uma causa ou outra. Todos reivindicam a alteração. Todos exigem uma nova lei. As razões, os objectivos, os fundamentos, e os caminhos a trilhar são diversos e muitas vezes contraditórios. Partilhando eu também a opinião de que a actual lei necessita de ser substituída, impõe-se-me contudo duas outras questões tão ou mais importantes do que a primeira. Qual a oportunidade desta revisão? E qual o sentido que a mesma deve

⁵³ Vejam-se os actuais artigos 1º e 2º/2 da LBA.

tomar? Ou seja qual o tempo em que esta revisão deve ocorrer, e qual o conteúdo da mesma?

8. O actual processo de revisão da LBA foi despoletado pela iniciativa do grupo parlamentar do Partido Social Democrata⁵⁴. Era, no entanto, previsível que uma iniciativa deste género surgisse já que o programa do actual governo aponta, como uma das suas medidas, a revisão nesta legislatura da actual LBA⁵⁵.

9. Entendo, no entanto, não ser este o tempo oportuno para rever a LBA. E sustento esta opinião em dois argumentos. Um, tem que ver com o actual processo de revisão constitucional; o outro, prende-se com o processo legislativo comunitário.

1. O processo de revisão constitucional

10. A CRP já sofreu desde 1976 sete alterações⁵⁶, encontrando-se em curso um novo processo de revisão constitucional. Algo que me parece elementar é a necessidade de a LBA se relacionar em clima de harmonia com a CRP. A relação entre estes dois textos tem de assentar numa articulação bem oleada, sem contradições ou divergências.

11. A nossa actual Constituição é mais um programa de governo do que um programa constitucional⁵⁷. E os seus artigos com matéria ambiental necessitam de

⁵⁴ Projecto de Lei nº 224/XI/1ª, contendo exposição de motivos e 43 artigos, que deu entrada no dia 14 de Abril na Assembleia da República. Este projecto foi alvo do parecer (contendo em anexo a nota técnica) da comissão de ambiente, ordenamento do território e poder local, aprovado por unanimidade em reunião realizada em 21/9/2010.

⁵⁵ Programa do XVIII Governo disponível em www.Portugal.gov.pt, pp. 88.

⁵⁶ O texto original e os das várias alterações podem ser consultado em JOSÉ FONTES, *Legislação de Direito Constitucional*, 5ª ed., Almedina, Coimbra, 2009.

⁵⁷ BERNARDO XAVIER, *A matriz constitucional do direito do trabalho*, in III Congresso Nacional de Direito de Trabalho. Memórias, Coordenação de ANTÓNIO MOREIRA, Almedina, Coimbra, 2001, sobre a perenidade e actualidade da Constituição, pp. 101 a 104. Diz o Autor a pp. 102 "Teremos de constatar o fim do mito da milenariedade da Constituição, bem expresso nas 4 mudanças (algumas radicais) em 20 anos. De qualquer modo, parece evidente a falta de modernidade do nosso texto e duvidosa a sua adaptação ao início do 3º milénio. O pretérito e o anacrónico da Constituição são perceptíveis a uma leitura directa". Conclui que existem na Constituição "...minudências excessivas que a levam a parecer conter não um programa constitucional mas um programa de governo." (pp. 103). Penso ser legítimo extrapolar estas observações para fora do direito do trabalho e aplicá-las à maior parte das matérias contidas na Constituição. Veja-se o actual artigo 66º da CRP, que parece um albergue espanhol onde tudo cabe — por todos, CARLA AMADO GOMES, *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção do Ambiente*, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, que refere ser este o campo de eleição para "...fórmulas grandiosas no seu simbolismo mas frágeis nas suas consequências (jurídicas)". (pp. 111). De igual forma refere a que retórica constitucional presente no artigo 66º da CRP contribui para a parcela de sonho que qualquer Constituição alberga. (pp. 131). CARLA AMADO GOMES em *Direito Administrativo do Ambiente*, cit., pp. 163 afirma que o artigo 66º nº 2 da CRP é um caso claro de obesidade normativa, dado que o legislador transformou o "artigo ambiental" da CRP num caso paradigmático de excesso conteudístico (pp. 169). É bonito como utopia mas quase nulo na sua operatividade concreta o que o artigo 66º da

ser revistos, ou se quisermos ser mais incisivos, precisam de ser corrigidos. A constituição ambiental precisa, pois, de ser alterada.

12. Os actuais artigos 9º e 66º da CRP precisam de ser expurgados das inutilidades que aí se encontram, precisam de limiar as arestas entre eles, e, mais importante, precisam de se assumir enquanto porto seguro de uma ou outra opção constitucional que seja clara e não permita com facilidade interpretações de tal maneira diferentes que por vezes somos levados a pensar estarmos perante diferentes textos constitucionais. O artigo 66º não pode continuar a ser depósito de tudo o que ao longo do tempo vai surgindo de novidade nesta ou em matérias de relacionamento próximo, sem se cuidar de o integrar sistematicamente. No fundo trata-se de eliminar uma noção ampla de ambiente que a LBA igualmente consagra e que leva Carla Amado Gomes a considerar que o ambiente é uma espécie de saco sem fundo que tudo abarca⁵⁸.

13. Dos projectos de revisão constitucional conhecidos nem todos tocam nas matérias ambientais, é caso dos do Partido Socialista⁵⁹ e do Centro Democrático Social/Partido Popular⁶⁰. O projecto do Partido Comunista Português acrescenta ao texto constitucional um artigo sobre o direito à água (artigo 66-A)⁶¹.

O projecto de revisão constitucional que mais mexe nas matérias ambientais é o do PSD⁶². Exemplos são as propostas de alteração dos artigos 9º, 64º, 65º, 66º e 103º. Este projecto apresenta no entanto algumas propostas menos conseguidas, entre outras coisas haverá a referir a proposta da alínea l) do artigo 66º e saber se quer mesmo dizer danos ambientais, como está escrito, ou se se queria dizer danos ecológicos, como me parece correcto, ou se com aquela fórmula se quer abarcar as duas realidades. Estranha-se é que o mesmo partido na proposta da nova LBA faz expressamente a distinção entre os dois tipos de danos (artigo 37º).

14. Algo que precisa de ser pensado previamente a qualquer alteração legislativa de revisão da LBA é o de saber se faz sentido ou se é necessário (e são questões distintas) uma LBA. Dir-se-á que é uma interrogação ultrapassada já que existe vontade política para rever a actual LBA, e como tal foram já apresentados projectos nesse sentido. Pois sim. Mas deveria ter sido (ou ser) discutido.

CRP, e outros de pendor ambiental nos oferecem.

⁵⁸ *O ambiente como objecto e os objectos do direito do ambiente*, in *Textos dispersos de direito do ambiente*, I, AAFDL, Lisboa, 2005, pp. 15.

⁵⁹ Disponível no sítio www.ps.pt.

⁶⁰ Disponível no sítio www.cds.pt.

⁶¹ Disponível no sítio www.pcp.pt.

⁶² Disponível no sítio www.psd.pt.

15. A Espanha não tem LBA e em França existe um Código do Ambiente com mais alguma regulamentação. Tem que haver mesmo LBA? Porventura não é necessário mas faz sentido. E as LBA existentes são muito diferentes entre si espelhando entre elas o momento em que foram produzidas e as concepções existentes à época sobre as matérias ambientais.

16. O Japão produziu uma lei idêntica à nossa em 1967, a Suécia em 1969, e os EUA originaram a NEPA, em 1969, sendo, por comparação, a nossa LBA mais ampla e complexa.

17. De qualquer forma não é este o local para aprofundarmos esta matéria.

18. Interessa contudo saber, previamente a esta revisão da LBA, qual ou quais as alterações projectadas para a noção constitucional de ambiente⁶³.

19. Interessa igualmente saber qual o conteúdo, ou melhor a extensão do objecto da futura LBA. Por exemplo, o artigo 2º da LBA toca em outras políticas públicas que não a ambiental. João Pereira Reis afirma que a palavra ambiente peca por defeito. A actual LBA deveria denominar-se LBA e do OT^{64- 65}.

20. Isto leva-nos a uma outra questão. Como se deve articular a futura LBA com outras leis de base já existentes, ou com diplomas fundamentais com matéria conexas com a do ambiente.

A primeira de todas é a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei nº 48/98, de 11 de Agosto)⁶⁶⁻⁶⁷.

⁶³ CARLA AMADO GOMES, *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção do Ambiente*, ob. cit., pp. 98 a 149. Desta mesma autora *O ambiente como objecto e os objectos do direito do ambiente*, ob. cit., DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Ordenamento do Território, Urbanismo e Ambiente*, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, nº 1, 1994, pp. 11 a 22. MARIA DA GLÓRIA F. P. D. GARCIA, *O Lugar do direito na protecção do ambiente*, Almedina, Coimbra, 2007.

⁶⁴ JOÃO PEREIRA REIS, *Lei de Bases do Ambiente. Anotada e Comentada*, ob. cit., pp. 8.

⁶⁵ As designações não são (não podem ser) inócuas. Assim, MARIA DA GLÓRIA GARCIA, *Constituição e Ordenamento do Território*, pp. 27, a propósito da LBOTU, in *Os Dez Anos da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo. Génese e Evolução do Sistema de Gestão Territorial, 1998-2008. Actas do encontro Anual da Ad Urbem*, ob. cit. Embora, para JOSUÉ CALDEIRA apesar do nome, a LBOTU assenta a sua base nuclear sobre o modelo e funcionamento da estrutura de planeamento territorial nacional, in *As grandes opções da LBOTU e a agenda necessária à consolidação do sistema de gestão territorial*, ob. cit., pp. 38. Para MANUELA RAPOSO MAGALHÃES, *Comentários no âmbito dos dez anos da LBOTU*, pp. 106 esta lei deveria chamar-se simplesmente lei de bases do ordenamento do território, já que a separação entre território e urbanismo pode sugerir que se tratam de matérias diferenciadas e desligadas, in *Os Dez Anos da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo. Génese e Evolução do Sistema de Gestão Territorial, 1998-2008. Actas do encontro Anual da Ad Urbem*, ob. cit.

⁶⁶ Apresentando a lei FERNANDO DOS REIS CONDESSO, *Direito do Ambiente*, ob.cit., pp. 440 a 446.

21. Mas outros diplomas se posicionam neste relacionamento próximo e que temos de levar em consideração aquando da revisão da LBA, refiro-me ao:

- a) Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, contido no Decreto-lei nº 142/2008, de 24 de Julho.
- b) Regime da conservação das aves selvagens e preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens, consagrado no Decreto-Lei nº 140/99, de 22 de Abril, com uma grande alteração e republicação pelo Decreto-Lei nº 49/2005, de 24 de Fevereiro.
- c) Ao regime da Reserva Ecológica Nacional, estatuído no Decreto-Lei nº 166/2008, de 22 de Agosto.
- d) Ao regime da Reserva Agrícola Nacional, contido no Decreto-Lei nº 73/2009, de 31 de Março.

22. Também a concatenação da LBA com Planos existentes tem de ser acautelada. A título exemplificativo, aponte-se o plano nacional de acção ambiente e saúde 2008-2013, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 91/2008, publicada no Diário da República de 4 de Junho de 2008.

23. E o que dizer do Plano Nacional da Política de Ambiente de 1995, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 38/95, publicada no Diário da República de 21 de Abril⁶⁸?

⁶⁷ JOÃO CRAVINHO em *Génese da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo*, pp. 18, recorda que na génese da LBOTU se levantou o problema de fazer o entrosamento com a LBA (referindo que esta tinha provecta idade). "Tínhamos de ter uma preocupação ambiental forte que não poderia ficar pela remissão para a lei existente, a título de demonstração de que, de facto, a matéria não estava esquecida", in *Os Dez Anos da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo. Génese e Evolução do Sistema de Gestão Territorial, 1998-2008. Actas do encontro Anual da Ad Urbem*, ob. cit. Para alguns autores se aquela preocupação foi sentida não foi, em rigor, consagrada. Assim, MANUELA RAPOSO MAGALHÃES, *Comentários no âmbito dos dez anos da LBOTU*, ob. cit., onde afirma que a LBOTU não faz referência à LBA. "Considerando que o Ordenamento do Território é o processo que conduz à organização da Paisagem e que esta é a expressão física do Ambiente, nele incluído o Homem, é impensável que a LBOTU não estabeleça as pontes necessárias com a Lei de Bases do Ambiente" pp. 111.

⁶⁸ LUÍSA SCHMIDT, *Portugal Ambiental. Casos & Causas*, ob. cit., pp. 27 a 30, onde critica duramente este Plano e as suas várias contradições. FERNANDO DOS REIS CONDESSO, *Direito do Ambiente*, ob. cit., pp. 372 a 389. Este Autor considera ser este plano o documento ambiental governamental que mais debate suscitou em Portugal (pp. 373). Não acompanho a defesa desta posição porquanto considero que até ao momento os documentos governamentais com mais discussão pública foram os relativos ao processo da co-incineração de resíduos industriais perigosos em unidades cimenteiras. Cfr. Por todos DIOGO FREITAS DO AMARAL / JORGE MIRANDA / PAULO OTERO / MARIA DA ASSUNÇÃO ESTEVES, *O Caso Co-Incineração*, 1º Vol. Tomo I, MAOT, Lisboa, 2001. SEBASTIÃO FORMOSINHO / CASIMIRO PIO / HENRIQUE BARROS / JOSÉ CAVALHEIRO, *Parecer Relativo ao Tratamento de Resíduos Industriais Perigosos*, Vol. I e Vol. II, Principia, Cascais, 2000. CASIMIRO PIO / HENRIQUE BARROS / JOSÉ CAVALHEIRO / RICARDO DIAS / SEBASTIÃO FORMOSINHO, *Co-Incineração. Uma guerra para o noticiário das oito*, Campo das Letras, Porto, 2003.

24. Este Plano Nacional da Política de Ambiente, estabelece no seu ponto 5.4. a importância dos instrumentos jurídicos na política ambiental, nomeadamente o ilícito contra ordenacional e os crimes ambientais então introduzidos no Código Penal⁶⁹. Este plano que deveria ser objecto de uma avaliação anual e revisto até final de 1997, nunca foi sujeito nem àquelas avaliações nem a esta revisão, sendo caso para perguntar para que serviu este plano? Quem o conhece hoje⁷⁰?

25. Algo que creio não fazer sentido é avançar para uma revisão da LBA sem saber como vamos articular a LBA e o seu conteúdo com outras políticas públicas sectoriais. Sendo um lugar comum a afirmação da transversalidade das matérias ambientais sem a qual a política pública ambiental está condenada ao fracasso, como vamos fazer reflectir este carácter horizontal das matérias ambientais na LBA, ou tal não deverá ser feito nesta lei?

26. De que nos serve uma bonita LBA em que não se façam representar objectivos de outras políticas públicas que com a ambiental obrigatoriamente se tocam e mutuamente se influenciam?

27. Penso essencialmente, e numa vertente proactiva, nas seguintes políticas públicas sectoriais

- a) Transportes;
- b) Indústria e Turismo;
- c) Mar (pescas e aquacultura);
- d) Energia e Alterações Climáticas;
- e) Fiscal;
- f) Educação;
- g) Agricultura (florestal e cinegética);
- h) Saúde.

28. Como se vê, em minha opinião, sem o trabalho de casa realizado corre-se grandemente o risco de a próxima LBA de nada servir em termos práticos, podendo em última análise questionar-se da sua existência, face à utilidade que dela retiramos.

⁶⁹ *Plano Nacional da Política de Ambiente*, edição do Ministério do Ambiente e Recursos Naturais, 1995, pp. 280 a 282.

⁷⁰ N.º 4 da resolução do Conselho de Ministros n.º 38/95.

29. Os programas comunitários em matéria de ambiente⁷¹ fixam directivas políticas para toda a União Europeia. Mas se foi assim desde o início, a partir do acto único europeu a matéria ambiental ganhou carta de alforria, e desde então a força jurídica dos programas comunitários de ambiente cresceu. Hoje, estes programas já são mais do que directivas políticas. Eles servem de guia e traçam objectivos para as instituições comunitárias e Estados-Membros. Traduzem a evolução das estratégias comunitárias e anunciam os grandes princípios da política de ambiente, inseridos no tratado pelo acto único europeu, assinado em 17 de Fevereiro de 1986. O artigo 175º, nº 3 do Tratado (agora artigo 192º após o Tratado de Lisboa) dá uma base jurídica nova aos programas de acção ao serem a partir do 6º programa adoptados por Decisão através de maioria qualificada, e com carácter obrigatório ("*binding*"). Estabelecem agora um calendário para a adopção das medidas neles preconizadas. Antes eram estabelecidos por resolução do Conselho, agora há um processo de co-decisão entre o Conselho e o Parlamento. A iniciativa legal é da Comissão mas agora (após Maastricht, 1992) o Parlamento vê criada novas oportunidades para influenciar o programa legislativo da União Europeia. Numa má comparação (são mais regulamentares e completos que a nossa LBA) podemos afirmar que estes programas representam a LBA da União Europeia.

Até ao momento vigoraram seis programas comunitários de ambiente:

- a) 1º Adoptado em 22 de Novembro de 1973 (1973-1976)⁷²
- b) 2º Adoptado em 17 de Março de 1977 (1977-1981)⁷³
- c) 3º Adoptado em 7 de Fevereiro de 1983 (1982-1986)⁷⁴
- d) 4º Adoptado em 19 de Outubro de 1987 (1987-1992)⁷⁵
- e) 5º Adoptado em 17 de Maio de 1993 (1993-2000)⁷⁶
- f) Reexame do 5º programa em 10 de Outubro de 1998⁷⁷
- g) 6º Adoptado em 10 de Setembro de 2002 (2002-2012)⁷⁸

⁷¹ Sobre os programas comunitários em matéria de ambiente para além dos próprios textos comunitários é útil, em termos sumários, LUDWIG KRÄMER, *EC Environmental Law*, 6ª edª, Sweet & Maxwell, London, 2007, pp. 60 a 62. SOPHIE BAZIADOLY, *Le Droit Communautaire de l'Environnement Depuis l'Acte Unique Européen Jusqu'à la Conférence Intergouvernementale*, Editions Bruylant/Editions de l' Université de Bruxelles, Bruxelles, 1996, pp. 16 a 27, esta obra apenas abarca o período até ao quinto programa.

⁷² JOCE, C 112 de 20 de Dezembro de 1973. Não existe texto oficial em português ao contrário do que já vi afirmar por alguns autores.

⁷³ JOCE, C 139 de 13 de Junho de 1977.

⁷⁴ JOCE, C 46 de 17 de Março de 1983.

⁷⁵ JOCE, C 328 de 7 de Dezembro de 1987.

⁷⁶ JOCE, C 138 de 17 de Maio de 1993.

⁷⁷ JOCE, L 275 de 10 de Outubro de 1998.

⁷⁸ JOCE, L 242 de 10 de Setembro de 2002.

30. Actualmente decorrem os trabalhos tendentes à realização do sétimo programa comunitário em matéria ambiental, para vigorar no período pós 2012. Os trabalhos não têm sido fáceis, há interesses divergentes e lobbies poderosíssimos que tentam acerrimamente fazer vingar as suas posições. Após alguns impasses os trabalhos foram retomados mas com alguma parcimónia.

31. Era útil, portanto, que antes de se encetar a revisão da nossa LBA se esperasse pela aprovação do futuro programa comunitário em matéria ambiental, ou pelo menos que se esperasse por uma versão daquele em fase muito adiantada.

32. A título exemplificativo, recorde-se que os princípios específicos adoptados no artigo 3º da actual LBA foram inspirado nos onze princípios contidos no primeiro programa comunitário de ambiente.

33. Nada nos garante, contudo, não sejamos ingénuos, que se a revisão da LBA ocorresse após os processos de revisão constitucional e de procedimento comunitário, que o resultado não seria o mesmo. Infelizmente o passado não abona em favor desta posição por nós aqui defendida. Inúmeros são os exemplos de actos legislativos que nascem de costas voltadas entre si quando as suas matérias se deviam entrelaçar na perfeição; ou quando da sua feitura não se teve em consideração directrizes gerais ou princípios já anteriormente aceites.

2. Instrumentos de tutela do ambiente: contra-ordenações e crimes ambientais

34. Não precisamos apenas de uma nova lei. Precisamos de uma lei diferente. Se a mexida for puramente estética, de retoque, então não vale de nada alterar a lei, e só estamos a perder tempo. Se o que se pretende é aproveitar o esqueleto, a estrutura da lei actual, e sobre esta proceder a alterações, então estamos em nítida perca de tempo. Manobras de *make up* não são bem vindas.

35. Mas é isto que está a ocorrer.

Os projectos da nova LBA estão a ser realizados com base na estrutura actual, alterando o conteúdo de alguns artigos, ou seja dando-lhe apenas uma nova roupagem, adaptando-a à actualidade. Está-se a desaproveitar a possibilidade de fazer uma nova, diferente e boa LBA. A actual revisão da LBA resulta da seguinte ideia: existe uma lei que já tem uns anitos e portanto está desactualizada, vamos mostrar trabalho e fazer a sua revisão vestindo-a com a roupa da moda. Pegar na parte final do nº 2 do artigo 2º da LBA onde se afirma “desenvolvimento auto-

sustentado" e escrever agora "desenvolvimento sustentável", é nítida perda de tempo.

36. Vejamos o que se passa na matéria que em específico me foi dado tratar neste colóquio: o direito sancionatório do ambiente.

37. Mas antes de abordar os crimes e contra-ordenações ambientais, vou demonstrar o que venho afirmando. Não basta olhar para os artigos da actual LBA. Alguns, a meu ver, não têm aí assento legal, outros têm de ser nela incorporados.

38. Assim, um exemplo de algo diferente, de novo, do que não está lá neste momento e que se insira na temática do direito sancionatório do ambiente é a matéria respeitante à inspecção e fiscalização do cumprimento das leis ambientais.

39. Inexiste na LBA qualquer referência materialmente sustentada à necessidade de haver uma inspecção geral e serviços de fiscalização ao invés do que comparativamente vemos em leis estrangeiras.

40. Ora, embora esta ideia me pareça que contém em si algo de pacífico, face à normalidade ou necessidade da existência destes serviços, a verdade é que os projectos de LBA que consultámos são omissos quanto a este assunto.

41. Senão vejamos, a actual LBA no seu capítulo VIII – Penalizações tem quatro artigos:

- a) O 45º sobre o tribunal competente ⁷⁹;
- b) o 46º sobre crimes contra o ambiente;
- c) o 47º sobre contra-ordenações; e
- d) o 48º sobre a obrigatoriedade de remoção das causas de infracção e da reconstituição da situação anterior.

⁷⁹ Para as matérias de foro administrativo são os tribunais administrativos os competentes para julgar. Antes face ao primitivo artigo 45º da LBA a jurisdição competente era a dos tribunais comuns. Artigo aquele que veio a ser alterado pelo artigo 6º da Lei nº 13/2002, de 19 de Fevereiro, atribuindo esta lei competência aos tribunais administrativos, embora já antes por força da CRP se devesse entender assim.

Diferente é saber se deve haver uma jurisdição autónoma para as questões ambientais, criando-se uma nova categoria de tribunais, para além das constantes do artigo 209º da CRP; ou se antes devem ser criados tribunais de competência especializada em razão da matéria, nas jurisdições actualmente existentes. Cfr. VASCO PEREIRA DA SILVA, *Verde Cor de Direito. Lições de Direito do Ambiente*, ob. cit., pp. 231-232., optando este Autor pela segunda opção. BENOÎT JADOT, *Des juridictions ou des juges spécialisés en matière d'environnement: une bonne idée ou une fausse bonne idée?*, in AAVV, *Acteurs et outils du droit de l'environnement*, Anthemis, Louvain-la-Neuve, 2010, pp. 173 a 237. Nesta mesma obra colectiva LUC LAVRYSEN, *Juges de l'environnement spécialisés: une nécessité*, pp. 239 a 247. As questões do foro assumem no direito internacional do ambiente importância crescente levando alguns autores a defender uma jurisdição internacional especializada, Cfr., MICHEL BACHELET, *Ingerência Ecológica. Direito ambiental em questão*, Piaget Editora, Lisboa, 1997, pp. 323 e ss. JOSÉ FONTES, *O Direito de Ingerência e as visões Agostiniana, Tomista e Moriana da intervenção justa. Uma nova abordagem politológica*, Boletim da Academia Internacional da Cultura Portuguesa, nº 34, 2007, pp. 123 a 145.

42. Isto sem esquecer que o artigo 27º, nº 1, alínea p), inserido no capítulo IV refere como um dos instrumentos da política de ambiente “As sanções pelo incumprimento do disposto na legislação sobre o ambiente e ordenamento do território”.

43. Vejamos como é esta matéria tratada nos diversos projectos de revisão da LBA, entretanto apresentados.

44. No projecto do PSD encontramos um capítulo VI sobre penalizações, composto por dois artigos, o 40º sobre crimes e contra-ordenações (junta assim os actuais 46º e 47º), e o 41º sobre a obrigatoriedade de remoção das causas de infracção e da reconstituição da situação anterior (actual artigo 48º).

45. O projecto do PCP⁸⁰ indica no seu artigo 6º, alínea p), como um dos instrumentos da política do ambiente “A penalização fiscal, contra-ordenacional e penal, das práticas poluentes, lesivas ou desajustadas, nos termos da lei.” O artigo 49º refere-se aos crimes contra o ambiente, o artigo 50º às contra-ordenações, e o artigo 51º à obrigatoriedade de remoção das causas de infracção e da reconstituição da situação anterior. Estes últimos três artigos equivalem aos artigos 46º, 47º e 48º da actual LBA.

46. O projecto do Bloco de Esquerda⁸¹ apresenta o seu artigo 52º dedicado aos crimes ambientais, e o artigo 53º sobre contra ordenações ambientais. Equivalem aos actuais artigos 46º e 47º, mas um pouco mais desenvolvidos.

47. O projecto do partido “Os verdes”⁸² apresenta o seu artigo 43º sobre crimes contra o ambiente e contra-ordenações ambientais, e o artigo 44º sobre a reposição da situação anterior. Ou seja estes artigos equivalem aos actuais artigos 46º, 47º e 48º.

48. O projecto do Governo, na última versão que conheço⁸³, apresenta o artigo 44º referente aos crimes e contra-ordenações ambientais, e o artigo 45º sobre a obrigação de reposição do estado anterior.

49. A primeira conclusão que se retira depois de consultados os projectos supra mencionados é que eles nesta matéria não inovam, copiam-se uns aos outros, e salvo diferenças de pormenor utilizam literalmente o texto dos actuais artigos 46º, 47º e 48º.

⁸⁰ Projecto de Lei nº 456/XI-2ª, disponível no sítio www.pcp.pt.

⁸¹ Projecto de Lei nº 515/XI/2ª, disponível no sítio www.parlamento.pt.

⁸² Projecto de Lei nº 457/XI/2ª, disponível no sítio www.parlamento.pt.

⁸³ Proposta de Lei nº 45/2011, aprovada no Conselho de Ministros de 24 de Fevereiro de 2011. Agradeço ter-me sido disponibilizado este texto.

50. A segunda conclusão é a constatação da inexistência de algo novo, nomeadamente algum dispositivo referente à inspecção e fiscalização ambientais. Porquê?

51. O mais estranho é que leis de bases do ambiente influenciadas pela nossa contêm um capítulo sobre inspecção e fiscalização. Vejamos o exemplo paradigmático dos PALOP'S. Em muitas matérias, e também no ambiente, a influência legislativa portuguesa faz-se sentir no ordenamento jurídico destes países. Vejamos alguns deles:

- i) Cabo Verde, a sua LBA consta da Lei nº 86/IV/93, de 26 de Julho, cujos artigos 46º a 49º são iguais aos actuais artigos 45º a 48º da nossa LBA.
- ii) São Tomé e Príncipe, a sua LBA consta da Lei nº 10/1999, cujo artigo 63º "ilicitude" estatui que "a tipificação dos crimes e transgressões contra o ambiente e a determinação das sanções aplicáveis consta de legislação especial".
- iii) Angola, cuja LBA, a Lei nº 5/98, de 19 de Julho de 1998, estabelece no seu artigo 29º "crimes e contravenções ambientais" que "As infracções de carácter criminal bem como as contravenções relativas ao ambiente, são objecto de regulamentação em legislação específica".
- iv) Moçambique, onde a LBA, Lei nº 20/97, de 1 de Outubro, refere no seu artigo 27º "crimes e contravenções ambientais" que "as infracções de carácter criminal, bem como as contravenções relativas ao ambiente, são objecto de previsão em legislação específica".

52. Tendo a nossa LBA influenciado todas estas leis, bastava agora lê-las para se aproveitar algo que não consta da nossa actual LBA, nem dos vários projectos de revisão da mesma.

53. Em Cabo Verde, o artigo 59º do Decreto Regulamentar nº 14/97, de 1 de Julho, que complementa a sua LBA, estabelece o regime de fiscalização estabelecendo a quem compete a mesma (agentes de fiscalização), os poderes dos agentes e o segredo profissional.

54. Em Angola: os artigos 30º a 32º da LBA referem-se à fiscalização ambiental.

55. E em Moçambique: os artigos 28º a 30º da LBA referem-se à fiscalização ambiental.

56. Conclui-se assim, que faltam quer na actual LBA, quer nos projectos de revisão desta lei, disposições relativas ao órgão insectivo e aos serviços fiscalizadores do cumprimento da legislação ambiental.

57. Em meu entender a obrigatoriedade da criação ou existência de serviços de inspecção e fiscalização ambientais deve constar da LBA, devendo legislação complementar regular em concreto esta matéria.⁸⁴

58. Considero que um dos problemas ambientais mais graves tem sido desde sempre a inexistência de fiscalização. Reparem que não me refiro agora a serviços inspectivos mas a fiscalizadores. Se houver (se tivesse havido) uma verdadeira fiscalização ambiental, próxima temporal e geograficamente do que se está a fiscalizar, muitos dos grandes problemas ambientais em Portugal não teriam existido. O que ocorre é que quando alguns desses casos chegam à Inspecção Geral não há intervenção que valha, o dano já ocorreu e com uma dimensão tal, que por vezes mexer na situação é ainda bem pior do ponto de vista ambiental. Para não falar em situações já consolidadas no terreno há mais de duas décadas e em que uma intervenção neste momento acarreta grandes prejuízos a vários níveis, e uma dificuldade técnica e jurídica por vezes quase inultrapassáveis. O mal tem de ser combatido logo no início, lá no terreno. Anos mais tarde o que se encontra já não é curável, tal como um doente que se não for tratado a tempo, quando entra nas urgências é-lhe diagnosticado um cancro em último grau, sem possibilidade de cura. Só as entidades que licenciam têm conhecimento das licenças que emitem e das imposições nelas estabelecidas, cabendo-lhes numa primeira linha de intervenção a fiscalização do cumprimento das licenças por si atribuídas. Se não existir fiscalização a este nível, a tarefa inspectiva subsequente é ingrata e inglória. É que para além das situações que tem na sua base a outorga de uma licença, existem ainda todas aquelas cuja génese é completamente ilegal, onde o seu autor muitas vezes às escondidas vai praticando os mais vergonhosos atentados ambientais. Felizmente que nos últimos anos se denota um crescendo da actividade

⁸⁴ Não nos podemos esquecer que já houve um Ministro do Ambiente (Amílcar Theias) que quis extinguir a Inspecção Geral do Ambiente. A política pública do ambiente não pode estar dependente dos caprichos de quem momentaneamente ocupa certos lugares. E não conheço nenhuma política pública do ambiente nos países da União Europeia que prescindia de um serviço inspectivo, bem pelo contrário são os países mais fortes quer política quer economicamente que possuem as inspecções ambientais mais robustas, agrupadas na rede europeia IMPEL. Aliás, já assisti a reuniões/conversas em que algumas mentes, possivelmente com teias, defendiam que a política ambiental deve apenas e só ser imposta através da pedagogia, dispensando qualquer meio sancionatório, inclusive através dos tribunais (!). É útil a leitura dos vários artigos inseridos nos dois volumes de *Making Law Work. Environmental Compliance & Sustainable Development*, ambos de 2005, organizados por DURWOOD ZAEKE, DONALD KANIARU e EVA KRUIKOVÀ, e editados por Cameron May e pelo Institute for Governance and Sustainable Development, Londres. Muito útil ANDREW FARMER, *Handbook of Environmental Protection & Enforcement. Principles & Practice*, Earthscan, London, 2007.

fiscalizadora a nível ambiental, sendo de realçar o trabalho do SEPNA, o serviço de protecção ambiental da GNR.⁸⁵

59. Aquilo que acabei de expressar é comumente reconhecido por todos aqueles que mais de perto trabalham na matéria ambiental. Basta percorrer o país de lés a lés indo aos locais da infracção e conhecer o seu historial, ou por vezes a falta dele, para de uma forma muito célere se chegar a esta constatação.

60. Mas para isto é necessário que o Estado português crie ou dê condições de funcionamento aos serviços fiscalizadores. Tudo o que for investido na prevenção significa ausência de problemas mais à frente, e com custos económicos e ambientais muitíssimo inferiores.⁸⁶

61. Dito isto estranha-se que a função controlo seja caracterizada no que à vertente ambiental diz respeito por uma falta de clareza e de delimitação nos termos empregues para operacionalizar aquela função.

62. Inspeccionar, fiscalizar e auditar são expressões (e outras existem), por vezes utilizadas indistintamente, ou então existindo separação conceitual, aquelas mesmas expressões são utilizadas em muitos casos com significado diferente. Por exemplo, o que numa lei se entende por inspecção, entende-se em lei diferente por fiscalização.

63. Assim, interessa antes de mais precisar e sendo caso disso distinguir com rigor o que se quer dizer quando se emprega uma ou outra expressão. A questão não é formal. Não é o nome que está em causa. A questão é substancial, ou seja a delimitação substantiva da matéria compreendida em cada uma daquelas expressões. Por várias razões, sendo porventura a mais importante a que diz respeito ao regime jurídico a aplicar.

64. Vamos, por agora, saltar esta questão, e falar de inspecção ambiental, dando por adquirido que todos os destinatários têm uma noção (mais ou menos

⁸⁵ Institucionalmente consolidado pelo Decreto-Lei nº 22/2006, de 2 de Fevereiro e Portaria nº 798/06, de 11 de Agosto, embora tenha surgido em 2001 como estrutura essencialmente vocacionada para colaborar com o Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território no que se refere ao cumprimento da legalidade ambiental.

⁸⁶ Podem ser retirados ensinamentos do exemplo dado a conhecer pelo semanário EXPRESSO de 26 de Fevereiro de 2011, pp. 1 e 12 do caderno principal, referente às penalizações pelas falhas no controlo das verbas comunitárias para a agricultura. A multa (a expressão técnica é correcções), notificada em Janeiro de 2011, relativa aos anos de 2007 e 2008 aplicada pela Comissão Europeia ascende aos 121 milhões de euros. Já em 2010 Portugal tinha sido condenado a pagar 45 milhões de euros referentes aos apoios concedidos em 2006. A próxima penalização, adianta o artigo, pode chegar aos 300 milhões, face à reiteração das irregularidades, ou seja por ausência de um sistema de controlo credível de controlo das ajudas directas da União Europeia aos agricultores portugueses.

concreta) do que se pode ou deve entender por inspecção. (Cfr. anexo II da Resolução do Conselho de Ministros nº 39/2006, in DR I-B, de 21 de Abril de 2006.)

65. Em termos de actividade para além das muitíssimas atribuições hoje já legalmente impostas à Inspecção Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAOT), importa perspectivar o que aí vem em termos de novidade, em especial em termos de obrigações impostas pela União Europeia, que a não serem cumpridas levarão a uma situação de incumprimento do Estado português, com todas as consequências que daí advêm. Consequências, sublinho, não para a IGAOT, mas sim para o Estado português, ou seja para todos nós.

66. Sem esgotar todas as situações apresentamos quatro exemplos:

- i) Revisão dos critérios mínimos de inspecção;
- ii) Nova directiva PCIP (prevenção e controlo integrado de poluição);
- iii) Directiva SEVESO;
- iv) Regulamento REACH.

67. A Recomendação 2001/331/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de Abril, estabelece os critérios mínimos a que estão sujeitas as inspecções ambientais dos Estados – Membros. Esta Recomendação teve os seus méritos e as suas vantagens. Passado alguns anos a Comissão na sua Comunicação (COM(2007)707) ao Conselho, ao Parlamento, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, relativa à revisão daquela Recomendação, chega à conclusão que o âmbito de aplicação da mesma é inadequado e não inclui muitos domínios importantes. Acresce a não vinculatividade dos critérios em causa por força da natureza jurídica de uma Recomendação.

Na sessão plenária de 10 de Novembro de 2008 o Parlamento, entre várias considerações e propostas insta a Comissão a apresentar uma proposta de Directiva relativa às inspecções ambientais, clarificando os critérios e definições e alargando o âmbito de aplicação; opondo-se igualmente ao propósito da Comissão de fazer face ao problema apenas por intermédio de uma Recomendação não vinculativa e da introdução de requisitos específicos juridicamente vinculativos nos textos legislativos sectoriais (sectorial legally binding rules).

Até ao momento tem havido várias reuniões, com e entre a Comissão, o Environment Policy Review Group, a IMPEL, e os diversos Estados-Membros.

68. Uma coisa é certa: independentemente de ser adoptada uma Directiva ou a manter-se o instrumento da Recomendação, esta imporá requisitos obrigatórios

de inspecção (actualmente inexistentes) para diversos sectores da actividade económica. Mais: será alargado o campo de aplicação a matérias actualmente não incluídas. Nos projectos acrescentam-se áreas relacionadas com a Rede Natura 2000, as transferências ilícitas de resíduos, o registo e a autorização de substâncias químicas (REACH), organismos geneticamente modificados, limitação de certas substâncias perigosas nos equipamentos eléctricos e electrónicos, os sistemas baseados no princípio da responsabilidade do produtor, ou até mesmo o comércio de espécies ameaçadas de extinção.

69. Não nos podemos esquecer do objectivo destes diplomas comunitários: reforçar o cumprimento da legislação europeia em matéria de ambiente e contribuir para uma maior coerência (harmonização) na sua aplicação em todos os Estados-Membros.

70. O regime da prevenção e controlo integrado de poluição (PCIP) provenientes de certas actividades estabelece medidas destinadas a evitar ou, quando tal não for possível, reduzir as emissões dessas actividades para o ar, água ou o solo, a prevenção e controlo do ruído e a produção de resíduos. O regime actual contido no Decreto-Lei nº 173/2008, de 26 de Agosto, transpõe o sistema criado e desenvolvido por algumas Directivas comunitárias.

71. O regime PCIP é um dos pilares em que assenta o edifício legislativo que visa alcançar um nível elevado de protecção do ambiente no seu todo, onde podemos encontrar o procedimento da licença ambiental. Actualmente ao regime de fiscalização e inspecção deste diploma não é imposta qualquer periodicidade vinculativa quanto à sua realização.

72. Encontra-se em discussão nas instâncias comunitárias a nova Directiva PCIP, agora rebaptizada de Directiva de emissões industriais.

73. Esta nova Directiva, bastante extensa comparativamente com as anteriores, cuja última versão que se conhece é de 25 de Outubro de 2010 (PE-CONS 31/10), vem alterar a matéria das inspecções ambientais às instalações industriais por ela abrangidas de uma forma significativa quanto ao seu conteúdo e com carácter obrigatório para as Inspecções ambientais dos Estados Membros quanto à sua forma.

74. Assim, de acordo com o artigo 23º da actual proposta, com base nos planos de inspecção, a autoridade competente elabora periodicamente programas de inspecções ambientais de rotina que incluam a indicação da frequência das visitas no local para os diferentes tipos de instalações. O intervalo

entre duas inspecções no local baseia-se numa apreciação sistemática dos riscos ambientais das instalações em causa e não pode ser superior a um ano, no caso das instalações que apresentem os riscos mais elevados, e a três anos, no caso das instalações que apresentem os riscos menos elevados.

75. Resumindo, onde antes não se fazia distinção quanto ao risco e não havia obrigatoriedade de inspeccionar todas as instalações industriais abrangidas pelo regime PCIP em intervalos de tempo obrigatório, encontramos agora aquela distinção e esta obrigatoriedade.

76. Em Julho de 2010 existiam 750 instalações industriais em Portugal abrangidas pelo regime PCIP. A tendência é para este número aumentar.

77. A matéria vulgarmente conhecida como SEVESO encontra no Decreto-Lei nº 254/2007, de 12 de Julho, que transpõe Directivas comunitárias, a sua base legal. Neste diploma se estabelece o regime da prevenção de acidentes graves que envolvam substâncias perigosas e a limitação das suas consequências para o homem e o ambiente.

78. O artigo 28º nº 5 estatui que todos os estabelecimentos de nível superior de perigosidade terão de ser inspeccionados no local pelo menos uma vez por ano.

79. Em Julho de 2010 existiam em Portugal 162 instalações abrangidas pelo regime SEVESO, sendo que 54 são de nível superior de perigosidade e 108 de nível inferior. A tendência é para estes números aumentarem.

80. Actualmente não se consegue cumprir a periodicidade mínima imposta de inspecções a instalações SEVESO. Nas instâncias comunitárias deverá ser apresentada em 2011 a nova Directiva SEVESO (que entre outras coisas terá de compatibilizar o regime existente com o Regulamento (CE) nº 1272/2008, de 16 de Dezembro relativo à classificação, rotulagem e embalagem de substâncias e misturas). Afigura-se que a matéria das inspecções relativas a este tipo de instalações industriais não seja aligeirado, mas sim agravado.

81. O Regulamento (CE) nº 1907/2006, de 18 de Dezembro relativo ao registo, avaliação, autorização e restrição de substâncias químicas (REACH), estabelece nas suas 854 páginas a disciplina de uma das mais importantes matérias (a das substâncias químicas) ao nível europeu. As matérias contidas neste regulamento obrigam à sua conjugação com o Regulamento CLP e Regulamento MAS, respectivamente o nº 1272/2008, de 16 de Dezembro relativo à classificação, rotulagem e embalagem de substâncias e misturas, e o nº 765/2008, de 9 de Julho relativo aos requisitos de acreditação e fiscalização do mercado relativos à

comercialização de produtos. Acresce que está em revisão para se articular com o Regulamento REACH a legislação sobre o controlo das substâncias tóxicas.

82. De acordo com o Regulamento REACH e considerando os seus artigos 117º, 121º, 125º e 126, existem uma série de obrigações para os Estados-Membros que implicam um sistema inspectivo forte quer no universo de alvos a inspeccionar, quer na complexidade do próprio acto inspectivo.

83. O Fórum REACH criou um grupo de trabalho para desenvolver critérios mínimos para as inspecções REACH, tendo o documento sido já aprovado na reunião do Fórum em Maio de 2010, visando, assim, que os Estados Membros e os Estados EEA-EFTA o utilizem como uma base comum para as actividades de inspecção REACH.

84. O Artigo 121º do Regulamento REACH estabelece que os Estados-Membros deverão implementar um sistema de medidas de controlo e de monitorização efectiva, devendo as inspecções serem planeadas, concretizadas e reportadas. O artigo 125º requer que os Estados-Membros mantenham um sistema oficial de controlo e o Artigo 126 requer que os Estados-Membros tenham disposições e sanções aplicáveis aos incumprimentos do Regulamento, as quais deverão ser efectivas, proporcionadas e dissuasivas. Ao abrigo dos Artigos 117º(1) e 127º os resultados das inspecções, das monitorizações e as sanções aplicadas deverão ser reportados à Comissão Europeia até 01/06/2010 e, após essa data, por cada período de 5 anos.

85. De acordo com o documento sobre os critérios mínimos para as inspecções REACH, as autoridades de *enforcement* deverão assegurar que têm recursos disponíveis para efectuar estas inspecções, os quais deverão ter as qualificações adequadas, devendo ser dotados de autoridade necessária para exercer acções de controlo nas actividades abrangidas pelo Regulamento. As autoridades de *enforcement* deverão proporcionar um programa de treino adequado e material de apoio actualizado aos inspectores REACH.

86. Para além destas quatro situações sumariamente expostas outras há que demonstram o crescimento das atribuições da inspecção ambiental com a obrigatoriedade de cumprir temporalmente um conjunto mínimo de actos inspectivos, bem como o próprio conteúdo do acto inspectivo que agora se exige seja aprofundado. Quatro referências apenas: a matéria da responsabilidade ambiental; a matéria do comércio europeu de licenças de emissão; a matéria dos organismos geneticamente modificados; e a nova Directiva dos resíduos (Directiva

2008/98/CE, de 19 de Novembro) a ser transposta até 12 de Dezembro de 2010, e que no seu artigo 34º, nº 1 estabelece desde já que todos os sujeitos abrangidos pela aplicação deste diploma ficam sujeitos a inspecções periódicas adequadas.

87. Este breve apontamento sobre a função inspectiva com origem e obrigatoriedade comunitária, teve como finalidade, para além de dar a conhecer o que a breve prazo será realidade, demonstrar a importância destas matérias para que elas não fiquem arredadas da futura LBA.⁸⁷

88. A matéria da fiscalização *lato sensu* (incluindo inspecção e fiscalização *stricto sensu*) não pode, pois, ficar de fora, não pode deixar de ser referida numa LBA.

89. Algo que deve transparecer na futura LBA, embora não deva ser aí regulada, é a distinção entre inspecção e fiscalização. É hoje por demais evidente que se tratam de duas diferentes realidades, com características e natureza distintas. Se nos tempos mais recentes o legislador tem sido mais cuidadoso fazendo operar normativamente essa diferença, nem sempre tal ocorreu e por vezes assistimos a um descuido legislativo. São hoje no entanto muitas as situações onde aquela distinção é visível, só tendo pois de transpô-la para a nova LBA. Vejamos alguns exemplos:

- i) Lei da água (Lei nº 58/2005, de 29 de Dezembro), artigos 90º, 91º e 92º.
- ii) Regime de utilização dos recursos hídricos (Decreto-Lei nº 226-A/2007, de 31 de Maio), artigos 79 e 80.
- iii) Regime de prevenção de acidentes graves que envolvam substâncias perigosas – SEVESO (Decreto-Lei nº 254/2007, de 12 de Julho) artigo 32º.
- iv) Regime de execução e garantia de cumprimento do regulamento relativo à criação de registo europeu das emissões e transferências de poluentes (Decreto-Lei nº 127/2008, de 21 de Julho), artigo 70º.
- v) Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade (Decreto-Lei nº 142/2008, de 24 de Julho), artigo 40º e 41º.

⁸⁷ E a importância da função inspectiva no âmbito comunitário do ambiente tende a alargar-se. Durante as últimas duas décadas tem-se discutido a possibilidade de haver um nível de intervenção comunitário aquando, por exemplo, de movimentos transfronteiriços de resíduos ilegais. Trata-se de aproveitar a ideia e o sistema que já existe para as concentrações de empresas a nível comunitário, ou seja através de poderes e sanções até agora inexistentes a nível comunitário e apenas visível no relacionamento União Europeia-Estados Membros. Por todos LUDWIG KRÄMER, *EC Environmental Law*, ob. cit., pp. 461-462. Para uma ideia acerca do processo comunitário na concentração de empresas, Cfr., JOSÉ PAULO FERNANDES MARIANO PEGO, *O Controlo dos Oligopólios pelo Direito Comunitário da Concorrência. A posição dominante colectiva*, Almedina, Coimbra, 2007. Muito útil é a obra de MIGUEL MENDES PEREIRA, *Lei da Concorrência Anotada*, Coimbra Editora, Coimbra, 2009, com introdução (pp. 11-37) e anotações muito desenvolvidas.

vi) Regime Jurídico da REN (Decreto-Lei nº 166/2008, de 22 de Agosto), artigo 36º.

vii) Regime de prevenção e controlo integrado da poluição – PCIP (Decreto-lei nº 173/2008, de 26 de Agosto), artigo 31º.

viii) Regime de colocação no mercado de pilhas e acumuladores e o regime de recolha, tratamento e reciclagem e eliminação dos resíduos de pilhas e de acumuladores (Decreto-Lei nº 6/2009, de 6 de Janeiro), artigo 27.

ix) Regime das actividades de distribuição, venda, prestação de serviços de aplicação de produtos fitofarmacêuticos (Decreto-Lei nº 173/2005, de 21 de Outubro), artigo 25º.

90. Qual o actual estado da arte no que diz respeito quer aos crimes ambientais quer às contra ordenações ambientais?

91. Começemos por estas últimas. Encontram hoje o seu quadro legislativo base na Lei-Quadro das Contra Ordenações Ambientais, a Lei nº 50/2006, de 29 de Agosto (alterada pela Lei nº 89/2009, de 31 de Agosto, rectificada pela Declaração de Rectificação nº 70/2009, de 1 de Outubro) ⁸⁸.

92. A feitura desta lei, na qual tive alguma responsabilidade, teve uma história não linear, ainda não conhecida totalmente, onde desde mudanças de ministro do ambiente, queda do governo, a alterações unilaterais do texto proposto e introdução de um capítulo fora do objecto da mesma, tudo aconteceu. O seu impulso político deve-se ao então Secretário de Estado do Ambiente, José Eduardo Martins, estando então em funções o governo do PSD, ⁸⁹ tendo no entanto sido aprovada pela Assembleia da República, sob proposta do governo do PS. ^{90 91}

⁸⁸ Esta lei, conjuntamente com a lei da água e com a Directiva relativa à responsabilidade ambiental, constituem três instrumentos que constataam a chegada do direito do ambiente à idade adulta segundo MÁRIO DE MELO ROCHA, *Direito do Ambiente: da "idade da inocência" à "idade adulta"*, in Revista de Direito do Ambiente e Ordenamento do Território, nº 13, [2006], pp. 66 e ss.

⁸⁹ XV Governo (2002-2004) (Durão Barroso).

⁹⁰ XVII Governo (2005-2009) (José Sócrates).

⁹¹ Não é este o local para contar todo o processo de formação desta lei, embora ela o mereça. Aliás, não estão publicadas as últimas versões do projecto da lei, embora os primeiros esboços (distantes do texto final e ainda incompletos) se encontrem publicados nos relatórios anuais da Inspecção Geral do Ambiente. Uma 1ª versão no *Relatório de Actividades de 2003*, IGA, 2004, pp. 539 a 576. E uma 2ª versão no *Relatório de Actividades de 2004*, IGA, 2004, pp. 541 a 577. Sobre um destes projectos houve aliás um parecer do Prof. Doutor VASCO PEREIRA DA SILVA com ANDRÉ SALGADO MATOS, não publicado e referido pelo primeiro autor no seu estudo *Breve nota sobre o direito sancionatório do ambiente*, in

93. Não é este o local para apresentar normativamente toda a Lei-Quadro das Contra Ordenações Ambientais. No entanto sempre se avança que esta lei e o actual quadro contra ordenacional ambiental permitem afirmar estar-se hoje numa situação francamente boa de um ponto de vista procedimental. Questão bem diferente como se sabe é o da sua aplicação.

94. Antes da Lei-Quadro das Contra Ordenações Ambientais as contra ordenações por questões ambientais eram reguladas pelo regime geral das contra-ordenações e coimas constante do decreto-lei nº 433/82, de 27 de Outubro.⁹² Este é um regime contra ordenacional que se aplica a todas as matérias, excepto naquelas áreas onde exista lei contra ordenacional própria, algo desactualizado quer pelo tempo, quer dogmaticamente. Ainda hoje no artigo 17º se refere como montante mínimo da coima a aplicar às pessoas singulares a quantia de € 3, 74 e o máximo de € 3740,98⁹³.

95. Mas tão importante como a elevação do valor das coimas, para que uma contra ordenação se torne dissuasora de um comportamento ilícito, são as matérias referentes quer às medidas cautelares e às sanções acessórias, quer à tramitação do processo contra ordenacional.

96. Assim, o actual regime das contra ordenações ambientais afigura-se-me bom, e o perigo que consistia na não adaptação dos diversos diplomas ambientais àquela nova lei foi gradualmente diminuindo, ao ponto de todos os grandes diplomas ambientais quer pela sua importância, quer pelo grau de utilização diária estarem já adaptados à Lei-Quadro das Contra Ordenações Ambientais⁹⁴.

Não significa isto que esta lei seja integralmente perfeita e não necessite de um ou outro retoque de pormenor. Bom seria que em outras matérias ambientais existisse legislação tal como temos actualmente para o processo contra ordenacional ambiental. Tomemos o exemplo da contaminação dos solos. Não

Direito Sancionatório das Autoridades Reguladoras, com coordenação de MARIA FERNANDA PALMA, AUGUSTO SILVA DIAS e PAULO DE SOUSA MENDES, Coimbra Editora, Coimbra, pp. 285 nota 31.

⁹² Alterado pelos Decretos-Lei nº 356/89, de 17 de Outubro, Decreto-Lei nº 244/95, de 14 de Setembro e lei nº 109/2001, de 24 de Dezembro.

⁹³ Incompreensivelmente este regime ainda não foi alterado, embora tenha já havido trabalhos nesse sentido, cfr. MARIA FERNANDA PALMA e PAULO OTERO, *Revisão do regime legal do ilícito de mera ordenação social. (Parecer e proposta de alteração legislativa)*, in Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1996, Vol. XXXVII, pp. 557 a 591.

⁹⁴ Com excepção do regime geral dos resíduos. Mas mesmo este irá brevemente ser adaptado já que a versão final da alteração ao regime geral dos resíduos, resultante da necessidade da transposição da nova directiva dos resíduos, está já para aprovação em Conselho de Ministros. Dos restantes ainda não adaptados muitos são bagatelas e outros de pouquíssima utilização, que a breve trecho serão pois alterados.

existe em Portugal lei sobre a contaminação dos solos⁹⁵. Face a esta ausência aplicamos, como *soft law* as normas canadianas de Ontário ou as normas holandesas, quer na imposição de melhores tecnologias disponíveis, aquando da emissão de licenças, quer na emissão de mandados. Mas em qualquer caso, por força do princípio da legalidade e da tipicidade, não pode haver contra-ordenação ou crime por um acto que configure tal situação⁹⁶.

97. Contra ordenação ambiental é o facto ilícito e censurável que preencha um tipo legal correspondente à violação de disposições legais e regulamentares relativas ao ambiente que consagrem direitos ou imponham deveres, para os quais se comine uma coima (artigo 1º nº 2)⁹⁷⁻⁹⁸. Não se foge aqui à definição formal conhecida quer do regime geral das contra ordenações (artigo 1º do Decreto-Lei nº 433/82, de 27 de Outubro), quer da legislação penal (artigo 1º do Código Penal, Decreto-Lei nº 400/82, de 23 de Setembro, e artigo 1º, alínea a) do Código de Processo Penal, Decreto-lei nº 78/87, de 17 de Fevereiro). Com efeito, prefere-se a segurança de uma definição formal à incerteza que uma definição material poderia apresentar, mesmo que esta última seja jurídico-cientificamente mais apelativa⁹⁹. As classificações formais nada nos dizem sobre o seu conteúdo, pelo que a qualificação de um comportamento como contra ordenacional resulta de uma previsão legal a que a lei faz corresponder uma consequência, regra geral uma coima e por vezes, também, uma sanção acessória. Não deve todavia abandonar-se a procura de um conceito material de contra ordenação, já que é ele em última análise a justificar o direito contra ordenacional positivo, e mais importante, só um conceito materialmente operativo de contra ordenação evita a discricionariedade do poder¹⁰⁰.

⁹⁵ Diferente é a situação legalmente acautelada da deposição de resíduos no solo.

⁹⁶ Mas este não é exemplo único. Inexiste no nosso país quadro legal sobre cheiros.

⁹⁷ Os artigos indicados sem a indicação da fonte referem-se ao quadro normativo da Lei-Quadro das contra ordenações ambientais na versão em vigor.

⁹⁸ JOSÉ DE FARIA COSTA, *Crimes e contra-ordenações. (Afirmação do princípio do numerus clausus na repartição das infracções penais e diferenciação qualitativa entre as duas figuras dogmáticas)*, in *Questões Laborais*, nº 17, 2001, pp. 1 a 11.

⁹⁹ O legislador recorre com alguma frequência ao mecanismo da definição formal, nomeadamente em situações onde se adopte o princípio da tipicidade ou do *numerus clausus*. Exemplos, encontramos-os nas várias áreas do direito, como no direito fiscal ou mesmo na definição legal de sociedade comercial (artigo 1º, nº 2 do Código das Sociedades Comerciais, Decreto-Lei nº 262/86, de 2 de Setembro).

¹⁰⁰ Sumariamente e apenas em português Cfr., JORGE DE FIGUEIREDO DIAS E MANUEL DA COSTA ANDRADE, *Criminologia. O homem delinquente e a sociedade criminógena*, Coimbra Editora, Coimbra, 1985, 2ª reimpressão 1997, pp. 63 e ss. MANUEL DA COSTA ANDRADE, *Contributo para o conceito de contra-ordenação (a experiência alemã)*, in *RDE*, nº 6/7, 1980-1981, pp. 81 a 121. JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Temas básicos da doutrina penal*, Coimbra Editora, Coimbra, 2001, pp. 33 e ss, sobre o direito de mera ordenação social pp. 135 e ss. JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal. Parte Geral*, Tomo I, Coimbra Editora,

98. O regime estabelecido na Lei-Quadro das contra ordenações ambientais, aplica-se quer às contra ordenações ambientais mas igualmente à tramitação dos processos relativos a contra ordenações com componentes de natureza ambiental mas não classificadas como tal, de acordo com a nova redacção do artigo 2º nº 2 e artigo 77º. Evita-se assim haver dois regimes processuais quer num mesmo processo com todas as desvantagens daí decorrentes, quer em diferentes processos sem que haja justificação substancial que justifique tal. Num auto de notícia em que tenham sido imputadas duas infracções ao arguido, uma já qualificada de ambiental de acordo com a lei-quadro das contra ordenações ambientais, e outra embora em diploma ambiental ainda não adaptado a esta nova lei, teriam de correr dois processos, já que as regras de tramitação processual a aplicar são e contem diferentes soluções jurídicas (prazos, provas, reincidência, notificações, etc.). Num caso aplicar-se-ia a lei-quadro das contra ordenações ambientais (Lei nº 50/2006, de 29 de Agosto), enquanto no outro se utilizaria o regime geral das contra-ordenações e coimas constante do Decreto-Lei nº 433/82, de 27 de Outubro. Mas não apenas seria diferente a tramitação processual como também o seriam outras matérias como por exemplo a respeitante ao destino das coimas (veja-se o artigo

Coimbra, 2004, pp. 102 e ss, sobre o direito de mera ordenação social pp. 144 e ss. JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *O movimento de descriminalização e o ilícito de mera ordenação social*, in AAVV, *Jornadas de direito criminal: o novo Código Penal Português e legislação complementar*, I, CEJ, Lisboa, 1983, pp. 317 a 336. JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Para uma dogmática do direito penal secundário. Um contributo para a reforma do direito penal económico e social português*, in RLJ, ano 116 (1983-1984), pp. 263 e ss e ano 117 (1984-1985), pp. 7 e ss. GERMANO MARQUES DA SILVA, *Direito Penal Português – Parte Geral I. Introdução e Teoria da Lei Penal*, 3ª ed., Verbo, Lisboa, 2010, pp. 169 a 180. AMÉRICO TAIPA CARVALHO, *Direito Penal-Parte Geral. Questões Fundamentais*, 2ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2008, pp. 117 a 145. NUNO B. M. LUMBRALES, *Sobre o conceito material de contra-ordenação*, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 2006. JOSÉ DE FARIA COSTA, *Noções Fundamentais de Direito Penal. (Fragmenta iuris poenalis). Introdução*, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, pp. 35 e ss. JOSÉ DE FARIA E COSTA, *A importância da recorrência no pensamento jurídico. Um exemplo: a distinção entre o ilícito penal e o ilícito de mera ordenação social*, in RDE, nº 9, 1983, pp. 3 a 51. JOSÉ LOBO MOUTINHO, *Direito das Contra-Ordenações*, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 2008. FREDERICO LACERDA DA COSTA PINTO, *As codificações sectoriais e o papel das contra ordenações na organização do direito penal secundário*, in Themis, ano III, nº5, 2002, pp. 87 a 100. FREDERICO LACERDA DA COSTA PINTO, *O ilícito de mera ordenação social e a erosão do princípio da subsidiariedade da intervenção penal*, in, Revista Portuguesa de Ciência Criminal, ano 7, 1997, pp. 7 a 100. EDUARDO CORREIA, *Direito Penal e Direito de Mera Ordenação Social*, in BFDUC, Vol. XLIX, 1973, pp. 257 a 281. MIGUEL PEDROSA MACHADO, *Elementos para o estudo da legislação portuguesa sobre contra-ordenações*, in Scientia Iuridica, 1986, pp. 59 a 134. HENRIQUE SOUSA ANTUNES, *Da inclusão do lucro ilícito e de efeitos punitivos entre as consequências da responsabilidade civil*, Coimbra Editora, Coimbra, 2011, pp. 581 a 608. MARCELO MADUREIRA PRATES, *Sanção administrativa geral: anatomia e autonomia*, Almedina, Coimbra, 2005, pp. 145 a 165. MANUEL ANTÓNIO LOPES ROCHA, *Das Contra-Ordenações e das Coimas*, in MANUEL LOPES ROCHA / MÁRIO GOMES DIAS / MANUEL C. ATAÍDE FERREIRA, *Contra-Ordenações. Legislação e Doutrina*, Escola Superior de Polícia, Lisboa, 1994, pp. 9 a 104.

73º)¹⁰¹. Aliás, o mecanismo de conexão processual estabelecido no artigo 25º do CPP e o princípio da economia processual imporiam, por si só, esta conclusão.

99. Não é este o momento para descrevermos e analisarmos o regime legal português das contra ordenações ambientais, quer o geral, quer eventualmente algum aspecto de um concreto regime específico contra ordenacional que incida sobre matéria ambiental. O que nos traz aqui é a revisão da LBA em especial a sua incidência no regime sancionatório, quer penal quer contra ordenacional, enquanto meio de tutela ambiental.

100. No entanto sempre se apontarão alguns traços distintivos, por comparação com o regime geral das contra ordenações, do actual regime geral das contra ordenações ambientais.

101. As contra ordenações ambientais, tendo em conta a relevância dos direitos e interesses violados classificam-se em: leves, graves e muito graves (artigo 21º). É uma novidade, esta classificação, na área ambiental, mas não o é nos mais recentes regimes contra ordenacionais que tem surgido em Portugal ¹⁰².

102. As coimas podem ser aplicadas às pessoas colectivas públicas e privadas, independentemente da regularidade da sua constituição, bem como às sociedades e associações sem personalidade jurídica (artigo 8º)¹⁰³.

¹⁰¹ Esta foi uma das soluções que inexplicavelmente foi retirada da versão final aquando da aprovação da Lei nº 50/2006. Mais tarde e face ao problema prático e judicial criado, quem tinha retirado a norma deu a mão à palmatória, e veio na revisão operada pela Lei nº 89/2009, de 31 de Agosto consagrar o que antes tinha rejeitado. Intencionalmente não refiro nomes.

¹⁰² Entre outros regimes: contra ordenações laborais (artigo 553º do Código de Trabalho/2009, artigo 619º do Código do Trabalho/2003, antes de igual modo no artigo 6º da Lei nº 116/99, de 4 de Agosto. O regime processual das contra ordenações laborais encontra-se hoje na Lei nº 107/2009, de 14 de Setembro); contra ordenações relativas aos regimes contributivos do sistema previdencial da segurança social (artigo 232º da Lei nº 110/2009, de 16 de Setembro); contra ordenações aeronáuticas (artigo 8º do Decreto-Lei nº 10/2004, de 9 de Janeiro); contra ordenações no mercado de valores mobiliários (artigo 388º do Código de valores Mobiliários, Decreto-Lei nº 486/99, de 13 de Novembro); contra ordenações fiscais (artigo 113º da Lei Geral Tributária, Decreto-Lei nº 398/98, de 17 de Dezembro); contra ordenações rodoviárias (artigo 136º do Código da Estrada, Decreto-Lei nº 114/94, de 3 de Maio); contra ordenações dos seguros (artigos 212 e ss do regime jurídico do acesso e exercício da actividade seguradora e resseguradora, Decreto-Lei nº 94-B/98, de 17 de Abril).

¹⁰³ Com interesse mas com um outro quadro legal TERESA SERRA, *Contra-ordenações: responsabilidade de entidades colectivas. (A propósito dos critérios de imputação previstos no regime geral do ilícito de mera ordenação social e em diversos regimes especiais. Problemas de (in)constitucionalidade)*, in Revista Portuguesa de Ciência Criminal, nº 9, 1999, pp. 187 a 212. Sobre alguns problemas jurídico-processuais penais dos entes colectivos cfr., MANUEL DA COSTA ANDRADE, *"Bruscamente no verão passado", a reforma do Código de Processo Penal. Observações críticas sobre uma lei que podia e devia ter sido diferente*, Coimbra Editora, Coimbra, 2009, pp. 98 e ss.

103. Tal responsabilidade ocorre quando os factos tiverem sido praticados no exercício da respectiva actividade, em seu nome ou por sua conta, pelos titulares dos seus órgãos sociais, mandatários, representantes ou trabalhadores.

104. Solução inovadora é a estatuída no nº 3 do artigo 8º. Os titulares dos órgãos de administração das pessoas colectivas e entidades equiparadas, bem como os responsáveis pela direcção ou fiscalização de áreas de actividade em que seja praticada alguma contra-ordenação (e não os trabalhadores) incorrem na sanção prevista para o autor (a pessoa colectiva), especialmente atenuada, quando conhecendo ou devendo conhecer a prática da infracção, não adoptem as medidas adequadas (e não qualquer uma) para lhe pôr termo de imediato, a não ser que lhes caiba sanção mais grave por força de outra disposição legal (ex: penal)

105. As contra ordenações ambientais são puníveis a título de dolo ou de negligência sendo que nas contra ordenações ambientais a negligência é sempre punível (já assim no artigo 47º nº4 da LBA)¹⁰⁴.

106. A tentativa nas contra ordenações graves e muito graves é sempre punível sendo os limites mínimos e máximos da respectiva coima reduzidos a metade.

107. O regime geral das contra ordenações ambientais apresenta um conceito não unitário de autoria Tal opção é intencional. Assim também no artigo 16º nº 3 do regime geral das contra ordenações após a alteração de Setembro de 1995¹⁰⁵.

108. A moldura da coima nas contra-ordenações muito graves é elevada para o dobro nos seus limites mínimo e máximo quando a presença ou emissão de uma ou mais substâncias perigosas afecte gravemente a saúde, a segurança das pessoas e bens e o ambiente.

¹⁰⁴ Encontramos por vezes muita dificuldade em termos de prova em imputação por dolo eventual, o que leva que muitas infracções sejam aplicadas a título negligente.

¹⁰⁵ Veja-se a anotação ao artigo 16º do Decreto-Lei nº 433/82, de 27 de Outubro de ANTÓNIO DE OLIVEIRA MENDES e JOSÉ DOS SANTOS CABRAL, *Notas ao Regime Geral das Contra-Ordenações e Coimas*, 3ª ed., Almedina, Coimbra, 2009, pp. 55 a 57. Ainda FREDERICO DE LACERDA DA COSTA PINTO, *O ilícito de mera ordenação social e a erosão do princípio da subsidiariedade da intervenção penal*, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, nº 7, 1997, pp. 25 e ss. TERESA QUINTELA DE BRITO, *A determinação das responsabilidades individuais no quadro de organizações complexas*, in *Direito sancionatório das autoridades reguladoras*, Coimbra Editora, Coimbra, 2009, pp. 75 a 103. Com interesse BERNARDO FEIJOO SANCHEZ, *Autoria e participação em organizações empresariais complexas*, 2009, 44 pp., texto disponibilizado no sítio do Instituto de Direito Penal e Ciências Criminais da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, com tradução de Vânia Costa Ramos e revisão de Augusto Silva Dias.

109. É punido como reincidente quem cometer uma infracção muito grave ou uma infracção grave praticada com dolo, depois de ter sido condenado por qualquer outra infracção.

110. É igualmente punido como reincidente quem cometer qualquer infracção depois de ter sido condenado por uma infracção muito grave ou por uma infracção grave praticada com dolo.

111. Em caso de reincidência, os limites mínimo e máximo da coima são elevados em um terço do respectivo valor.

112. Em caso de concurso de infracções se o mesmo facto constituir simultaneamente crime e contra-ordenação ambiental, o arguido é responsabilizado por ambas as infracções, instaurando-se, para o efeito, processos distintos a decidir pelas autoridades competentes.

113. Sendo o arguido punido a título de crime, podem, ainda assim, aplicar-se as sanções acessórias previstas para a respectiva contra-ordenação. Assim já no artigo 47º, nº 2 da LBA, embora agora com mais pormenor se estatua no artigo 28º, (de igual forma se prescrevia no artigo 20º da lei geral das contra ordenações. Diferente do que se passa, por exemplo, no artigo 420º do Código de Valores Mobiliários, onde se aplica simultaneamente e cumulativamente penas, coimas e sanções acessórias)¹⁰⁶.

114. Novidade digna de realce é a enunciação de sanções acessórias (artsº 29º a 39º), relativamente às infracções graves e muito graves, expressamente pensadas para a matéria ambiental. Embora se tivesse aproveitado as já existentes em termos de regime geral, adaptando-as à realidade ambiental, outras foram criadas, necessitando para a sua aplicação de serem determinadas por lei em concreto, e atender ao princípio da proporcionalidade. Na actual LBA o artº 47º, nº 3, estabelece algumas sanções acessórias, mas tal nunca foi regulamentado. Só na lei geral das contra ordenações (Decreto-Lei nº 433/82, de 27 de Outubro), e agora na Lei-Quadro das Contra Ordenações Ambientais tal ocorreu ¹⁰⁷.

115. O procedimento pelas contra-ordenações graves e muito graves prescreve logo que sobre a prática da contra-ordenação haja decorrido o prazo

¹⁰⁶ AUGUSTO SILVA DIAS, *Ramos emergentes do Direito Penal relacionados com a protecção do futuro*, Coimbra Editora, Coimbra, 2008, pp.230 a 234.

¹⁰⁷ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Lei de Bases do Ambiente e Lei das Associações de Defesa do Ambiente*, ob. cit., pp. 373 refere que as sanções acessórias expressas na LBA não estão aí rigorosamente definidas, e como não foram regulamentadas elas não podem ser aplicadas, já que, conclui o referido Autor, no estado bruto em que se encontram "... realmente elas são praticamente ineficazes."

de cinco anos, sem prejuízo das causas de interrupção e suspensão previstas no regime geral.

116. O procedimento pelas contra-ordenações leves prescreve logo que sobre a prática da contra-ordenação haja decorrido o prazo de três anos, sem prejuízo das causas de interrupção e suspensão previstas no regime geral.

117. O prazo de prescrição da coima e sanções acessórias é de: três anos, no caso das contra-ordenações graves ou muito graves, e dois anos no caso de contra-ordenações leves.

118. Quando se revele necessário para a instrução do processo ou, quando estejam em causa a saúde, segurança das pessoas e bens e o ambiente, a autoridade administrativa pode determinar uma ou mais medidas cautelares, sendo que estas a exemplo das sanções acessórias foram agora expressamente pensadas para a matéria ambiental.

119. Na matéria referente ao procedimento contra ordenacional é de destacar, face ao sistema até então vigente, a temática das notificações. Procurou-se evitar atropelos dilatatórios que diariamente afluíam aos concretos processos contra ordenacionais.

120. O auto de notícia, depois de confirmado pela autoridade administrativa e antes de ser tomada a decisão final, é notificado ao infractor conjuntamente com todos os elementos necessários para que este fique a conhecer a totalidade dos aspectos relevantes para a decisão, nas matérias de facto e de direito, para, no prazo de 15 dias úteis, se pronunciar por escrito sobre o que se lhe oferecer por conveniente¹⁰⁸.

121. No mesmo prazo deve, querendo, apresentar resposta escrita, juntar os documentos probatórios de que disponha e arrolar testemunhas, até ao máximo de duas por cada facto, num total de sete. É assim que a importante matéria do direito de audiência e defesa do arguido se encontra hoje regulada.

122. Nas contra ordenações leves e graves o arguido pode requer o pagamento da coima o que reduz em 25% o montante mínimo legal estabelecido para os casos de negligência, isto se o arguido não for reincidente, e demonstrar ter cessado a conduta ilícita (artigo 49-A).

¹⁰⁸ Encontramos aqui a consagração do direito de audiência e defesa nos processos de contra ordenação estatuído expressamente no artigo 32º, nº 10 da CRP. Sobre alguns problemas constitucionais no processo de contra-ordenação, cfr., LOPES DO REGO, *Alguns problemas constitucionais do direito das contra-ordenações*, in *Questões Laborais*, nº 17, 2001, pp. 12 a 25.

123. No final do processo judicial que conheça da impugnação ou da execução da decisão proferida em processo de contra ordenação, e se esta tiver sido total ou parcialmente confirmada pelo tribunal, acresce ao valor da coima em dívida o pagamento de juros contados desde a data da notificação da decisão pela autoridade administrativa ao arguido, à taxa máxima estabelecida na lei fiscal.

124. Nas contra ordenações leves, graves e muito graves, estas praticadas com negligência, pode proceder-se ao pagamento voluntário da coima desde que cesse a actuação ilícita. A coima será fixada pelo valor mínimo que corresponda ao tipo de infracção praticada, excepto em caso de reincidência.

125. A Lei-Quadro das contra ordenações ambientais veio estabelecer no seu artigo 56º um processo sumaríssimo. Quando a reduzida gravidade da infracção e da culpa do agente o justifiquem, pode a autoridade administrativa nos casos de infracções classificadas de leves, e antes de acusar formalmente o arguido, comunicar-lhe a decisão de aplicar uma sanção.

126. A decisão é escrita e contém a identificação do arguido, a descrição sumária dos factos imputados e a menção das disposições legais violadas e termina com a admoestação ou a indicação da coima concretamente aplicada.

127. O arguido é notificado da decisão e informado de que lhe assiste o direito de a recusar, no prazo de cinco dias úteis, e de que a recusa ou o silêncio do arguido neste prazo, o requerimento de qualquer diligência complementar, o incumprimento do comportamento exigido o não pagamento da coima no prazo de 10 dias úteis após a notificação determinam o imediato prosseguimento do processo de contra-ordenação, ficando sem efeito a decisão referida.

128. Uma inovação digna de realce é a da criação do cadastro nacional das infracções ambientais. Tem este por objecto o registo e o tratamento das sanções principais e acessórias, bem como das medidas cautelares aplicadas em processo de contra-ordenação e das decisões judiciais, relacionadas com aqueles processos, após decisão definitiva ou trânsito em julgado.

129. Estão, ainda, sujeitas a registo a suspensão, a prorrogação da suspensão e a revogação das decisões tomadas no processo de contra-ordenação.

130. Os dados constantes do cadastro podem ser publicamente divulgados nos casos de contra-ordenações muito graves e de reincidência envolvendo contra-ordenações graves.

131. Inexplicavelmente não foi ainda regulamentado o cadastro nacional embora tenha já existido um projecto de lei que não chegou a ser aprovado em Conselho de Ministros, tendo entretanto terminado funções o governo responsável por aquele projecto¹⁰⁹.

132. A Lei-Quadro das Contra Ordenações Ambientais instituiu um Fundo de Intervenção Ambiental (artigo 69º)¹¹⁰.

133. O Fundo destina-se a prevenir e reparar danos resultantes de actividades lesivas para o ambiente, nomeadamente nos casos em que os responsáveis não os possam ressarcir em tempo útil.

134. O surgimento das leis justificam a sua aplicação, caso contrário não teriam razão de ser. Mas a sua aplicação envolve inteligência. Pior que uma má lei é a má aplicação de uma lei boa. O que resulta da prática judiciária no campo contra ordenacional ambiental não tem resultado positivo.

135. Em juízo não se pode olhar para um processo contra ordenacional como se ele fosse puro processo penal e tramitá-lo como tal. A prova tem de ser encarada de modo próprio sem se recorrer aos clichés formalistas para invalidar um processo materialmente válido e de enorme importância em termos sociais, quer ambientalmente falando quer, por vezes, em termos de saúde pública¹¹¹.

136. Traga-se aqui à colação a questão controvertida de saber qual a estrutura da decisão em processo de contra ordenação, ou melhor como devem ser interpretados os elementos obrigatórios que a decisão condenatória deve conter, e como se deve qualificar o vício resultante da inobservância daqueles requisitos. Sejam claros. De acordo com o artigo 58º do regime geral das contra ordenações a decisão condenatória segue a estrutura da sentença em processo penal (artigo 374º do CPP). E os elementos obrigatórios a que a decisão deve atender são os constantes dos números 1, 2 e 3 do citado artigo 58º.¹¹² Só que estes requisitos têm de ser observados num processo contra ordenacional de uma forma simplificada e adequada à fase administrativa daquele processo, por comparação à sua observância no processo penal, onde a sua intensidade é plena. A não ser

¹⁰⁹ O XVII governo (2005-2009, José Sócrates).

¹¹⁰ Decreto-Lei nº 150/2008, de 30 de Julho e Portaria 485/2010, de 13 de Julho.

¹¹¹ Sobre o processo de contra-ordenação HENRIQUE EIRAS, *Processo Penal Elementar*, 8ª edª, Quid Juris, Lisboa, 2010, pp. 449 a 457. Aqui a pp. 452 se defende que a decisão condenatória da autoridade administrativa deve conter, no essencial, os elementos das decisões condenatórias (judiciais) em processo penal acrescidos de algumas especificidades.

¹¹² Acresce nos processos de contra ordenação ambiental a indicação contida no artigo 75º da Lei-Quadro das contra ordenações ambientais, ou seja a não aplicação da *reformatio in pejus*.

assim, não vale a pena existirem dois processos mas apenas um de aplicação comum quer no âmbito penal quer no âmbito contra ordenacional. E quando o tribunal pede, exige, que na decisão condenatória da autoridade administrativa os requisitos obrigatórios sejam preenchidos com a mesma força, com a mesma intensidade, de igual forma à que deve ser observada na sentença judicial, está a tratar de igual forma duas realidades que são diferentes.

137. Não podemos esquecer que todo o arguido antes de qualquer decisão condenatória tem o direito constitucional (artigo 32º nº 10 da CRP) a ser ouvido e a defender-se (artigo 50º do regime geral das contra ordenações). No campo ambiental o direito de audiência e defesa do arguido consagrado no artigo 49º da Lei-Quadro das contra ordenações ambientais é mais completo na sua exigência ao afirmar que aquando da notificação do auto de notícia ao arguido é este igualmente notificado de todos os elementos necessários para o conhecimento de todos os aspectos relevantes para a decisão, nas matérias de facto e de direito, devendo apresentar na sua resposta as provas que entender por bem.

138. Ora, o que ocorre com frequência nos nossos tribunais é estes aplicarem no processo contra ordenacional quer as normas, quer a qualificação e interpretação das mesmas como se de um verdadeiro processo judicial de natureza penal se tratasse.

139. Com esta matéria relacionada encontramos a qualificação a efectuar do vício que resulta da não observância (por não preenchimento, preenchimento defeituoso, ou densificação fraca na integração do requisito, segundo o juízo efectuado pelo tribunal no caso concreto) dos requisitos impostos no artigo 58º do regime geral das contra ordenações. Haverá uma irregularidade (artigos 118º nº 1 e 123º do CPP), ou estaremos face a um caso de nulidade (por aplicação subsidiária do artigo 379º do CPP)¹¹³. Independentemente da posição que se assuma nesta concreta questão¹¹⁴, o mais importante é prévio a este problema, ou seja considerar como correcto ou não a valoração que o tribunal faz nos casos que entende como

¹¹³ JOÃO CONDE CORREIA, *Contributo para a análise da inexistência e das nulidades processuais*, Coimbra Editora, Coimbra, 1999, em especial pp. 139 e ss. Também com interesse é ainda hoje o livro de MANUEL DA COSTA ANDRADE, *Sobre as proibições de prova em processo penal*, Coimbra Editora, Coimbra, 1992.

¹¹⁴ Com defesa de posições divergentes nesta matéria cfr., ANTÓNIO DE OLIVEIRA MEDES / JOSÉ SANTOS CABRAL, *Notas ao regime geral das contra ordenações e coimas*, ob. cit., pp. 192 a 196 (a favor do vício nulidade), MANUEL SIMAS SANTOS / JORGE LOPES DE SOUSA, *Contra-Ordenações. Anotações ao regime geral*, 6ª ed., Áreas Editora, Lisboa, 2011, pp. 426 e ss (a favor do vício nulidade). ANTONIO BEÇA PEREIRA, *Regime geral das contra ordenações e coimas*, 7ª ed., Almedina, Coimbra, 2007 pp. 115 e 116 (a favor do vício irregularidade).

não suficientemente preenchido o requisito ou requisitos da decisão administrativa, entendidos, estes, à luz do defendido no processo penal.

140. O objectivo do artigo 58º do regime geral das contra ordenações destina-se a possibilitar ao arguido um exercício efectivo do seu direito de defesa, devendo para tal ter um conhecimento perfeito dos factos, das provas e das normas que o incriminam. Ora, desde que as indicações contidas na decisão condenatória sejam o minimamente suficientes para aquele objectivo se encontrar garantido, possibilitando o conhecimento, pelo arguido e posteriormente pelo tribunal do racional processo lógico que levou à decisão, não deve o tribunal invalidar a dita decisão condenatória afirmando que o preenchimento daqueles requisitos tinha de ser mais intenso. Dito de outro modo, não deve o tribunal apreciar e valorar a decisão da autoridade administrativa com a força e a intensidade que devem ser visíveis numa decisão judicial em processo penal.

A comparação das situações legitima uma proporcionalidade, simplicidade e celeridade diferentes no raciocínio da decisão administrativa e judicial. Acho útil dar a conhecer o decido pelo Tribunal da Relação de Coimbra ao afirmar que porque a decisão administrativa "...é proferida no domínio de uma fase administrativa sujeita às características da celeridade e simplicidade aquele dever de fundamentação deve assumir uma dimensão menos intensa em relação a uma sentença. O que deverá ser patente para o arguido são as razões de facto e de direito que levaram à sua condenação, possibilitando-lhe um juízo de oportunidade sobre a conveniência da impugnação judicial e, simultaneamente, já em sede de impugnação judicial ao tribunal conhecer o processo lógico da formação da decisão administrativa"¹¹⁵.

141. De um ponto de vista prático parece-me a matéria supra referida tão ou mais importante do que estabelecer qual o vício da decisão administrativa se esta não cumprir materialmente as imposições do artigo 58º aqui em causa. Sem querer desenvolver sempre se dirá que antes de mais temos de saber qual a natureza jurídica de um processo de contra ordenação. Se é como habitual e tradicionalmente denominado de ilícito administrativo ou se é de um verdadeiro direito penal que se trata, seja ele secundário, especial ou apresente um outro qualquer qualificativo. Não é este o momento para nos alongarmos nesta sede embora sempre se diga que me parece claro que hoje é de um verdadeiro direito penal que se trata, com particularidades é óbvio, e que como tal deve ser

¹¹⁵ Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 4/6/2003, in CJ, 2003-III, pp. 40.

entendido. Sendo a estrutura decisória formal da decisão proferida pela autoridade administrativa e da decisão condenatória em processo penal muito idênticas, aplicando-se subsidiariamente o processo penal (artigo 41º para o regime processual, e artigo 32º para o regime substantivo), inclino-me para qualificar o vício de violação do artigo 58º como de nulidade por aplicação subsidiária do código de processo penal¹¹⁶, embora reconheça que a aplicação integral dos artigos deste código sem mais ao processo contra ordenacional levanta algumas dificuldades de concatenação, pelo que se preferiria uma alteração legislativa ao regime geral das contra ordenações onde se estipulasse o concreto regime a aplicar em caso de violação do artigo 58º ¹¹⁷.

142. Embora o Decreto-Lei nº 147/2008, de 29 de Julho, que estabeleceu o regime jurídico da responsabilidade por danos ambientais, não seja um exemplo de boa legislação, como anteriormente já referimos, o seu preâmbulo sintetiza com lucidez alguns problemas que se colocam a um regime jurídico de responsabilidade ambiental. Para que este regime não venha a sofrer de um défice de tutela jurídica, ele tem de ultrapassar pelo menos cinco tipos de problemas" i) a dispersão dos danos ambientais, em que o lesado, numa análise custo benefício, se vê desincentivado de demandar o poluidor; ii) a concausalidade na produção de danos, que em matéria ambiental conhece particular agudeza em razão do carácter técnico e científico e é susceptível de impedir a efectivação da responsabilidade; iii) o período de latência das causas dos danos ambientais, que leva a que um dano só se manifeste muito depois da produção do(s) facto(s) que está na sua origem; iv) a dificuldade técnica de provar que uma causa é apta a produzir o dano (e, consequentemente, de o imputar ao respectivo autor), e, por último, v) a questão de garantir que o poluidor tem a capacidade financeira suficiente para suportar os custos de reparação e a internalização do custo social gerado¹¹⁸.

¹¹⁶ Embora a violação a alguns dos requisitos possa ser sanável.

¹¹⁷ Sobre a interpretação dos artigos do código de processo penal que aqui nos podem interessar (artigos 123º, 374º, 379º e 380º) Cfr., PAULO PINTO ALBUQUERQUE, *Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, 2ª ed., Universidade Católica Editora, Lisboa, 2008, pp. 312 e ss, 943 e ss, 962 e ss e 967 e ss. Magistrados do Ministério Público do Distrito Judicial do Porto, *Código de Processo Penal. Comentários e Notas Práticas*, Coimbra Editora, Coimbra, 2009, pp. 310 e ss, 949 e ss, 962 e ss e 964 e ss.

¹¹⁸ Com interesse veja-se uma muito boa introdução aos problemas que se levantam na responsabilidade civil ambiental à matéria da causa e da imputação em ANA PERESTRELO DE OLIVEIRA, *Causalidade e Imputação na Responsabilidade Civil Ambiental*, Almedina, Coimbra, 2007.

143. Assim, julgo que se pode aproveitar os ensinamentos doutrinários e até legislativos que se vão produzindo em várias latitudes, para em termos de prova e imputação na matéria ambiental, mesmo em terreno sancionatório contra ordenacional, e sem eliminar o princípio da legalidade, tais matérias serem olhadas de um modo diferente, o que não quer dizer de um modo mais ligeiro. Ou seja, um sistema em que domine a prova vírgula a vírgula, com tudo muito bem encadeado e certinho, onde toda a prova tem de ser líquida (*liquide beweismittel*) e oferecida de bandeja, não pode ser transposta para o domínio contra ordenacional ambiental face às suas especificidades técnicas, científicas e de concausalidade. Aquela prova absoluta, plena, irrefutável, não admitindo prova em contrário (*unwiderlegbarer beweis*) dificilmente poderá aqui ocorrer. Resumindo: o paradigma da responsabilidade, civil, contra ordenacional e até penal na matéria ambiental, em todos os seus conhecidos e tradicionais pressupostos, tem de ser substituído por um outro que sem abdicar de mínimos no preenchimento dos seus pressupostos (porventura reformulados e diferentemente preenchidos), esteja mais preocupado com o ambiente e com a saúde pública. Um paradigma em que o preenchimento da forma (e de alguns rituais) não se sobreponha à materialidade subjacente à causa.

144. Um exemplo fora da área ambiental tem despertado a doutrina para a concatenação entre a ordem jurídico penal, mais concretamente, entre o Código de Processo Penal e concretos processos sancionatórios, nomeadamente o processo sancionatório especial por práticas restritivas da concorrência, e o procedimento de supervisão dos mercados de valores mobiliários. Embora sejam diferentes as questões que se colocam a estes dois domínios, uma conclusão se pode retirar: estamos perante procedimentos que exigem uma aplicação diferente daquela que o processo penal impõe. Ou seja o puro decalque integral das normas processuais penais e da sua interpretação não pode aqui operar¹¹⁹.

¹¹⁹ Sobre as questões aqui apenas enunciadas, cfr. JORGE DE FIGUEIREDO DIAS / MANUEL DA COSTA ANDRADE / FREDERICO DE LACERDA DA COSTA PINTO, *Supervisão, direito ao silêncio e legalidade da prova*, Almedina, Coimbra, 2009. AUGUSTO SILVA DIAS / VÂNIA COSTA RAMOS, *O Direito à não auto-inculpação (nemo tenetur se ipsum accusare) no processo penal e contra ordenacional português*, Coimbra Editora, Coimbra, 2009. AUGUSTO SILVA DIAS, *O direito à não auto-inculpação no âmbito das contra-ordenações do código dos valores mobiliários*, in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, Vol. IV, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2010, pp. 13 a 38. PAULO DE SOUSA MENDES, *O procedimento sancionatório especial por infracções às regras de concorrência*, in Direito sancionatório das autoridades reguladoras, Coimbra Editora, Coimbra, 2009, pp. 209 a 224. PAULO DE SOUSA MENDES, *O dever de colaboração e as garantias de defesa no processo sancionatório especial por práticas restritivas da concorrência*, in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, Vol. IV, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2010, pp. 45 a 63. Ainda todos os artigos incluídos no dossier temático I (O

145. Não se desconhece que autores defendem mesmo a criação de um novo ramo do direito: um direito de intervenção (*Interventiosrecht*), que seria a resposta compatível e indicada com os novos riscos da sociedade (ambientais, económicos, financeiros, de consumo, entre outros)¹²⁰.

146. A pouca formação nas matérias ambientais dos juízes e do Ministério Público, pode legitimamente justificar deficientes decisões, mas não pode ser fundamento para erros que tem na sua base a falta de estudo nas matérias em causa. Sentenças proferidas em processos de contra ordenação qualificadas de muito grave onde após a confirmação de todos os factos e sua gravidade, se profere uma simples admoestação, situação que a própria Lei-Quadro das contra ordenações ambientais não permite, são infelizmente constantes.

147. Como incompreensível continua a ser nos dias de hoje a confusão (?) feita em muitos tribunais do dano ecológico e do dano ambiental. Com a consequência de se “resolver” grandes problemas ambientais através do direito da personalidade, sem nunca a decisão judicial deixar de ser abrilhantada, tal exercício de decoração de interiores, com a citação do artigo 66º da CRP. Serve assim a expressão constitucional “direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado” como moldura a toda a decisão em que surja um pretense e auto invocado direito ao ambiente, sem se cuidar de precisar com rigor qual o direito (em muitas situações subjectivo) que está a ser violado.

148. Tais são maioritariamente os casos de conflitos em sede de relações de vizinhança (por exemplo ruído), em que se assiste a um decidir com fundamento no direito da propriedade (cada vez menos), a um invocar do direito da personalidade (a solução grandemente maioritária); e chegados aqui ou se compõe o ramalhete chamando à colação o artigo 66º da CRP e falando então de “direito a um

dever de colaboração e o princípio *nemo tenetur se ipsum accusare*) da Revista de Concorrência & Regulação, nº 1, Janeiro-Março de 2010, da autoria de PAULO SOUSA MENDES, HELENA GASPAR MARTINHO, VÂNIA COSTA RAMOS, CATARINA ANASTÁCIO e AUGUSTO SILVA DIAS:

¹²⁰ WINFRIED HASSEMER, *A preservação do meio ambiente através do direito penal*, in Lusíada, Revista de Ciência e Cultura, número especial, 1996, pp. 317 a 330. Este autor desferiu uma violenta crítica à utilização do direito penal na protecção do ambiente, propondo o novo direito de intervenção (pp. 328) que reuniria todas as franjas dos outros ramos do direito que tenham uma relação directa com o denominado direito ambiental. Analisando esta proposta e rejeitando-a VASCO PEREIRA DA SILVA, *Verde cor de direito. Lições de direito do ambiente*, cit., pp. 280.

ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado", ou então consagra-se o ambiente como direito de personalidade ¹²¹-¹²².

149. Igualmente de difícil qualificação são situações em que nem a autoridade administrativa nem o arguido invocam ou põem em causa um facto, mas em que o tribunal sem cuidar do fundo da causa, resolve tudo invalidar tornando nula a decisão, apenas porque não existe prova no processo de que o combustível que estava num depósito que alimentava uma determinada máquina fabril era de facto gasóleo. Pouco interessava ao processo este facto, nenhuma parte invocou tal, mas o tribunal resolveu de modo próprio agarrar-se a esta "falta de prova" para estatisticamente resolver um processo, mesmo que ambientalmente o problema não tenha sido resolvido.

150. Para já não falar de situações em que o tribunal exige saber qual dos trabalhadores da empresa arguida é o responsável pela descarga poluente efectuada por aquela empresa, sob pena, como faz, de arquivar o processo. Se o sujeito de direito e a pessoa que tem legitimidade jurídica é a sociedade, isso não interessa. Tem que se provar qual o trabalhador daquelas centenas que trabalham na refinaria, por exemplo, que é responsável (?) pela descarga ou outra infracção ambiental¹²³.

¹²¹ Já em texto publicado em 1996 JOSÉ MANUEL ARAÚJO BARROS, juiz de direito, chamava a atenção para esta situação, *Aplicação judiciária do direito ao ambiente -contencioso cível*, in Textos, Vol. II, Ambiente e Consumo, CEJ, Lisboa, 1996, pp. 195 a 204, em especial pp. 198 e ss. Confirma esta situação em 2008, BRANCA MARTINS DA CRUZ, *Desenvolvimento sustentável e responsabilidade ambiental*, ob. cit., pp. 27 a 31.

¹²² Coisa diferente é a aplicação de um direito privado do ambiente. Não somos daqueles que entendem que o direito do ambiente deve ter e só uma natureza pública, de substrato constitucional - administrativo. Se o direito do ambiente tem sido, e continua a ser, desenvolvido e defendido primordialmente nas áreas do direito público, é bem verdade que o direito privado mais recente tem mostrado uma apetência pela defesa do bem ambiental, o que é bom para o próprio ambiente. Cfr. ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Direito do ambiente. Princípio da prevenção. Direito à vida e à saúde. Anotação ao acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 2 de Julho de 1996*, in ROA, 1996-II, pp. 667 a 682 (o acórdão) e pp. 683 a 686 a anotação. ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Os direitos da personalidade na civilística portuguesa*, in ROA, 2001-III, pp. 1229 a 1256, em especial pp. 1245 e ss. PEDRO ALBUQUERQUE, *Direito à insolação. Direito de tapagem. Conflitos de direitos, ou o direito ao ambiente e à qualidade de vida. Anotação ao acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 28 de Outubro de 2008*, in ROA, 2009-I-II, 8 pp. Este acórdão pode ser consultado em www.dgsi.pt/jstj.nsf. RABINDRANATH V. A. CAPELO DE SOUSA, *O direito geral de personalidade*, Coimbra Editora, Coimbra, 1995, há reimpressão de 2011, pp. 295 a 301. PEDRO PAIS DE VASCONCELOS, *Direito de personalidade*, Almedina, Coimbra, 2006, em especial pp. 70 a 72.

¹²³ JOSÉ DE FARIA COSTA, *A responsabilidade jurídico-penal da empresa e dos seus órgãos (ou uma reflexão sobre a alteridade nas pessoas colectivas, à luz do direito penal)*, in Revista Portuguesa de Ciência Criminal, ano 2, 1992, pp. 537 a 559.

151. O direito penal é um ramo de direito subsidiário, constitui a última ratio da intervenção estadual na tutela dos valores e interesses fundamentais. Só deve intervir quando o bem jurídico é afectado de forma relevante.

152. O direito penal só deve intervir se a tutela dos interesses não puder ser realizada por outros ramos do direito¹²⁴.

153. É necessário que exista, no âmbito do direito ambiental, um sistema sancionatório de carácter punitivo, o qual deve começar por ser de tipo contra-ordenacional¹²⁵.

154. O “naco de leão”, na expressão de Paulo Sousa Mendes, do direito punitivo do ambiente deve pertencer ao direito de mera ordenação social¹²⁶.

155. O problema não se coloca hoje ao nível de saber se vale a pena ou não o direito penal do ambiente. Cada vez mais o ambiente merece ser considerado um bem jurídico penal¹²⁷. Como afirma o conselheiro Souto Moura, “...cada vez mais o ambiente **merece** ser considerado um bem jurídico-penal. Cada vez mais a sua protecção se mostra imprescindível, porque cada vez mais existe a percepção do comprometimento a prazo da vida sobre a terra”¹²⁸.

156. Como refere Augusto Silva Dias em passagem que merece ser transcrita “...a tutela jurídico-penal de novos bens jurídicos, como o ambiente, só se justifica quando a questão ecológica se torna tema de debate público e se forma em torno dela uma consciência ambiental crescente, com importantes reflexos jurídico-constitucionais. Isto não significa que o legislador penal tenha de esperar pela formação de uma consciência ecológica consolidada e generalizadamente enraizada para intervir, mas tão só que é necessária a percepção de que a questão ambiental é experimentada como socialmente relevante, que ela penetrou no debate público alicerçada num conjunto de boas razões susceptíveis de produzir um entendimento fundamentado quanto à necessidade e às linhas gerais da sua protecção jurídica.

¹²⁴ MANUEL DA COSTA ANDRADE, A “dignidade penal” e a “carência de tutela penal” como referência de uma doutrina teleológico-racional do crime, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, ano 2, 1992, pp. 173 a 205. MARIA FERNANDA PALMA, *Direito Constitucional Penal*; Almedina, Coimbra, 2006.

¹²⁵ Assim JOSÉ SOUTO MOURA, *Crimes Ambientais*, in *Revista do CEJ*, 2008, nº 8, pp. 366.

¹²⁶ PAULO DE SOUSA MENDES, *Vale a pena o direito penal do ambiente?*, AAFDL, Lisboa, 2008, pp. 139, referindo-se ao direito do ambiente de carácter repressivo.

¹²⁷ FREDERICO DE LACERDA DA COSTA PINTO, *Sentido e limites da protecção penal do ambiente*, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, nº 10, 2000, pp. 371 a 387. MARIA DA CONCEIÇÃO FERREIRA DA CUNHA, *“Constituição e Crime”. Uma perspectiva da criminalização e da descriminalização*, Universidade Católica Portuguesa Editora, Porto, 1995, pp. 417 e ss.

¹²⁸ JOSÉ SOUTO MOURA, *Crimes Ambientais*, ob. cit., pp. 364. O negrito é do original.

Verificado este pressuposto, nada obsta a que as normas jurídico-penais que protegem o ambiente desempenhem reflexamente uma função promocional, alertando para a elevada relevância ético-social desse bem jurídico e contribuindo para o seu esforço na consciência normativa da sociedade. Mas tal função é, como dissemos, reflexa, isto é, só pode ser realizada em estreita ligação e na dependência de uma certa “*sittenthaltenden Kraft*” geral das normas jurídico-penais, que é quanto basta para as privar de quaisquer pretensões vanguardistas de gestão do progresso e da mudança sociais”¹²⁹.

157. Ora, não restam hoje dúvidas que a preocupação com o ambiente é “uma atitude em ascensão na hierarquia das preocupações da existência humana convivente”¹³⁰.

158. A questão actual reside em saber qual o grau de intervenção do direito penal no ambiente. Ou seja: respeita à eficácia dessa intervenção, considerando, entre outras variáveis, o grau de paralisia do aparelho judiciário, nas palavras do conselheiro Souto Moura¹³¹.

159. Os crimes ambientais estão consagrados no Código Penal no seu capítulo III, epígrafado – “Dos crimes de perigo comum”. Encontramos aí dois tipos incriminadores cujo bem jurídico protegido é o ambiente. O artigo 278º (danos contra a natureza)¹³² e o artigo 279º (poluição)¹³³.

¹²⁹ “*Delicta in Se*” e “*Delicta Mere Prohibita*”. Uma análise das descontinuidades do ilícito penal moderno à luz da reconstrução de uma distinção clássica, Coimbra Editora, Coimbra, 2008, pp. 597-598.

¹³⁰ MARIA DA GLÓRIA F. P. D. GARCIA, *O Lugar do direito na protecção do ambiente*, ob. cit., pp. 384.

¹³¹ JOSÉ SOUTO MOURA, *Crimes Ambientais*, ob. cit., pp. 365.

¹³² Artigo 278º (Danos contra a natureza)

1. Quem, não observando disposições legais, regulamentares ou obrigações impostas pela autoridade competente em conformidade com aquelas disposições:

a) Eliminar exemplares de fauna ou flora em número significativo ou de espécie protegida ou ameaçada de extinção;

b) Destruir habitat natural protegido ou habitat natural causando a este perdas em espécies de fauna ou flora selvagens legalmente protegidas ou em número significativo;

c) Afectar gravemente recursos do subsolo;

é punido com pena de prisão até três anos ou com pena de multa até 600 dias.

2. Quem comercializar ou detiver para comercialização exemplar de fauna ou flora de espécie protegida, vivo ou morto, bem como qualquer parte ou produto obtido a partir daquele, é punido com pena de prisão até seis meses ou com pena de multa até 120 dias.

3. Se a conduta referida no n.º 1 for praticada por negligência, o agente é punido com pena de prisão até um ano ou com pena de multa.

¹³³ Artigo 279.º (Poluição)

1. Quem, não observando disposições legais, regulamentares ou obrigações impostas pela autoridade competente em conformidade com aquelas disposições:

a) Poluir águas ou solos ou, por qualquer forma, degradar as suas qualidades;

b) Poluir o ar mediante utilização de aparelhos técnicos ou de instalações; ou

c) Provocar poluição sonora mediante utilização de aparelhos técnicos ou de instalações, em especial de máquinas ou de veículos terrestres, fluviais, marítimos ou aéreos

160. Para lá destes podemos ainda apontar o artigo 280º (poluição com perigo comum)¹³⁴. Neste caso o bem jurídico protegido é a vida, a integridade física e o património de outrem, e desde 2007 também os bens supra individuais, como os monumentos culturais e históricos, e só indirectamente a preservação da natureza. Ou seja é um crime pluri-ofensivo em que de forma imediata o bem jurídico não tem que ver com o ambiente¹³⁵.

161. Recentemente foram introduzidos pela Lei nº 32/2010, de 2 de Setembro, que procedeu à 25ª alteração ao Código Penal, dois outros tipos que vieram consagrar os crimes urbanísticos, e em que imediatamente o bem jurídico em causa não é o ambiente. O do artigo 278.º -A (violação de regras urbanísticas)¹³⁶ e o do artigo 382.º-A (violação de regras urbanísticas por funcionário)¹³⁷.

de qualquer natureza;

de forma grave, é punido com pena de prisão até três anos ou com pena de multa até 600 dias.

2. Se a conduta referida no n.º1 for praticada por negligência, o agente é punido com pena de prisão até um ano ou com pena de multa.

3. Para os efeitos dos números anteriores, o agente actua de forma grave quando:

a) Prejudicar, de modo duradouro, o bem-estar das pessoas na fruição da natureza;

b) Impedir, de modo duradouro, a utilização de recurso natural; ou

c) Criar o perigo de disseminação de microrganismo ou substância prejudicial para o corpo ou saúde das pessoas.

¹³⁴ Artigo 280º (Poluição com perigo comum)

Quem mediante conduta descrita nas alíneas do n.º 1 do artigo anterior, criar perigo para a vida ou para a integridade física de outrem, para bens patrimoniais alheios de valor elevado ou para monumentos culturais ou históricos, é punido com pena de prisão:

a) De um a oito anos, se a conduta e a criação do perigo forem dolosas;

b) Até cinco anos, se a conduta for dolosa e a criação do perigo ocorrer por negligência.

¹³⁵ Sobre estes artigos Cfr., PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Código Penal à luz da constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2008.

¹³⁶ Artigo 278.º -A (Violação de regras urbanísticas)

1. Quem proceder a obra de construção, reconstrução ou ampliação de imóvel que incida sobre via pública, terreno da Reserva Ecológica Nacional, Reserva Agrícola Nacional, bem do domínio público ou terreno especialmente protegido por disposição legal, consciente da desconformidade da sua conduta com as normas urbanísticas aplicáveis, é punido com pena de prisão até três anos ou multa.

2. Não são puníveis as obras de escassa relevância urbanística, assim classificadas por lei.

3. As pessoas colectivas e entidades equiparadas são responsáveis, nos termos gerais, pelo crime previsto no n.º 1 do presente artigo.

4. Pode o tribunal ordenar, na decisão de condenação, a demolição da obra ou a restituição do solo ao estado anterior, à custa do autor do facto.

¹³⁷ Artigo 382.º -A (Violação de regras urbanísticas por funcionário)

1. O funcionário que informe ou decida favoravelmente processo de licenciamento ou de autorização ou preste neste informação falsa sobre as leis ou regulamentos aplicáveis, consciente da desconformidade da sua conduta com as normas urbanísticas, é punido com pena de prisão até três anos ou multa.

2. Se o objecto da licença ou autorização incidir sobre via pública, terreno da Reserva Ecológica Nacional, Reserva Agrícola Nacional, bem do domínio público ou terreno especialmente protegido por disposição legal, o agente é punido com pena de prisão até

162. A importância do direito penal do ambiente e a urgência da sua protecção é visível também ao nível da União Europeia.

163. Em 2003, surgiu a Decisão-Quadro 2003/80/JAI do Conselho, de 27 de Janeiro, que obrigava os Estados Membros a preverem sanções penais para sancionar as infracções em matéria de ambiente definidas nessa decisão.

164. A Comissão solicitou ao TJCE (acórdão de 13 de Setembro de 2005, processo C-176/03 – Comissão/Conselho) a anulação daquela Decisão por entender que tal competência resultava de um instrumento comunitário já existente¹³⁸.

165. Posteriormente surgiu a Directiva 2008/99/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 19 de Novembro de 2008,¹³⁹ relativa à protecção do ambiente através do direito penal, cujo artigo 8º estatui que "Os estados membros devem pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente directiva antes de 26 de Dezembro de 2010"¹⁴⁰.

166. Aguarda-se a transposição desta directiva, a ser efectuada já fora do prazo, e os modos dessa transposição considerando o extensíssimo anexo A da directiva.

167. Um dos problemas da incriminação penal ambiental é hoje o da ausência de tipificação em situações onde tal se justificava, bem como o conteúdo da tipificação nalguns casos. Diga-se desde já que é muito difícil de preencher o tipo, bem como de provar em juízo o que o tipo objectivo pede¹⁴¹.

168. A moldura penal nos crimes previstos nos artigos 278º e 279º aponta para uma pena de prisão até três anos. Mas se o crime for o de poluição com perigo comum (artigo 280º), a pena de prisão pode ir até 8 anos. Em qualquer caso a

cinco anos ou multa.»

¹³⁸ Este acórdão pode ser consultado na Revista do Ministério Público, nº 107, 2006, pp. 177 a 188. Sobre este acórdão e igualmente na Revista do Ministério Público, nº 107, 2006, cfr. MIGUEL SOUSA FERRO, *Acórdão C-176/03 do TJCE: a comunitarização das competências penais?*, pp. 189 a 212, e ainda nesta revista, de CARLA AMADO GOMES, *Jurisprudência dirigente ou vinculação à Constituição? Pensamentos avulsos sobre o Acórdão do TJCE de 13 de Setembro de 2005*, pp. 213 a 230. MARIA LUÍSA DUARTE, *Tomemos a sério os limites de competência da União Europeia – a propósito do acórdão do tribunal de justiça de 13 de Setembro de 2005*, in RFDUL, pp. 341-370.

¹³⁹ In JOCE L328, de 6/12/2008.

¹⁴⁰ ANDREAS ANTHONY ISENBERG, *A Questão da atribuição de competências penais à comunidade europeia no contexto da protecção ambiental em Portugal*, in Revista Portuguesa de Ciência Criminal, nº 19, 2009, pp. 217 a 265.

¹⁴¹ É útil a leitura do artigo de MICHAEL G. FAURE, *Effective penalties in the implementation of the environmental crime and ship-source pollution Directives: questions and challenges*, Working Paper apresentado à Comissão Europeia em 11 de Maio de 2010, 66 pp, e agora publicado em *European Energy and Environmental Law Review*, Vol. 19, 2010, nº 6, pp. 256 a 278.

realidade mostra que a pena aplicada é sempre suspensa. Vejamos alguns exemplos:

- a) Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 9/7/2008 (relator Alberto Mira) artigo 280º, alínea a); 22 meses de prisão, suspensa a execução por 22 meses.
- b) Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 15/2/2006 (relator Inácio Monteiro) artigo 279º, nº 1, alínea c) e artigo 280º, nº 1, alínea a); 18 meses de prisão, suspensa a execução por 3 anos.
- c) Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 27/4/2005 (relator André da Silva) artigo 280º, alínea b) e artigo 279º nº 1, alínea c); 8 meses de prisão, suspensa a execução por 2 anos.
- d) Decisão do Tribunal Judicial da Comarca de Leiria, de 4 de Dezembro de 2006 artigo 279º nº 1, alínea a) e nº 3; 9 meses de prisão, suspensa a execução por 9 meses.
- e) Decisão do Tribunal Judicial da Comarca de Porto Mós, de 8/1/2009 artigo 279º nº 1, alínea a) e nº 3 alíneas a), b) e c), suspensão pelo período de um ano mediante a imposição de injunções.

169. Grande parte dos atentados ambientais isoladamente considerados são pouco lesivos e apenas a reiteração da conduta conduz à lesão efectiva do ambiente com repercussões nos bens individuais, na vida e na saúde das pessoas. Paulo Sousa Mendes, fala em micro agressões contra o ambiente, cujo significado negativo está nas temíveis sinergias associadas aos comportamentos de massa¹⁴².

170. Grande parte desses danos só se irá concretizar no futuro. Face à sociedade de risco em que vivemos muitos defendem um direito penal preventivo a par do direito penal reactivo tradicional.

171. Uma outra característica do direito penal clássico relaciona-se com a natureza individual da sua responsabilidade que impede a responsabilização das pessoas colectivas.

172. O artigo 11º do Código Penal na sua versão actual estatui no seu nº 2 a possibilidade de se responsabilizar as pessoas colectivas em vários ilícitos entre eles os crimes ambientais¹⁴³.

¹⁴² PAULO DE SOUSA MENDES, *Vale a pena o direito penal do ambiente?*, ob. cit., pp. 16.

¹⁴³ FERNANDO TORRÃO, *Societas Delinquere Potest? Da responsabilidade individual e colectiva nos "crimes de empresa"*, Almedina, Coimbra, 2010. GERMANO MARQUES DA SILVA, *Responsabilidade penal das sociedades e dos seus administradores e representantes*, Editorial Verbo, Lisboa, 2009. INÊS FERNANDES GODINHO, *A responsabilidade solidária das*

173. Há que considerar ainda que com a reforma de 2007 (Lei nº 59/2007, de 4 de Setembro) foram aditados ao Código Penal os artigos 90º-A a 90º-M, estando agora previstas para as pessoas colectivas as penas principais de multa e dissolução; as penas substitutivas de admoestação, vigilância judiciária e caução de boa conduta; e as penas acessórias de injunção judiciária, interdição de exercício de actividade, proibição de celebrar certos contratos ou com determinadas entidades, privação do direito a subsídios, subvenções ou incentivos, encerramento de estabelecimento, e de publicidade da decisão condenatória.

174. Actualmente o direito penal do ambiente vai deixando de ser um direito penal simbólico, ou seja um direito penal que nunca ou raramente se aplica, embora continue a demonstrar muita dificuldade em termos de prova e no estabelecimento das relações de causalidade.

175. A forma normal, primeira e decisiva de qualquer política ambiental se implementar juridicamente é através do direito administrativo

176. A regulamentação dos procedimentos tem um carácter fundamentalmente preventivo, prévio à actividade dos administrados. As actividades que mais riscos comportam são relativamente proibidas e em regra licenciáveis. São os agentes administrativos que estão melhor colocados para zelar pela qualidade do ambiente (concedem licenças, fazem vistorias, inspecções, avaliam o impacte ambiental).

177. Ao nível normativo a produção de regulamentos pela administração é especialmente conveniente pela sua flexibilidade, adaptando-se a uma realidade mutável. Surgem assim as MTD (melhores tecnologias disponíveis).

178. Em muitas infracções o que está em causa não são as condições de sobrevivência da sociedade, mas a construção de uma certa ordem social, que até podia ser diferente.

peças colectivas em direito penal económico, Coimbra Editora, Coimbra, 2007. MÁRIO PEDRO SEIXAS MEIRELES, *Pessoas colectivas e sanções criminais: juízos de adequação*, Coimbra Editora, Coimbra, 2006. GONÇALO N. C. SOPAS DE MELO BANDEIRA, *"Responsabilidade" penal económica e fiscal dos entes colectivos. À volta das sociedades comerciais e sociedades civis sob a forma comercial*, Almedina, Coimbra, 2004. PAULO SARAGOÇA DA MATTA, *O artigo 12º do Código Penal e a responsabilidade dos "quadros" das instituições*, Coimbra Editora, Coimbra, 2001. Já muito datado JOÃO CASTRO E SOUSA, *As pessoas colectivas em face do direito criminal e do chamado "direito de mera ordenação social"*, Coimbra Editora, Coimbra, 1985. Recentemente TERESA SERRA e PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ no artigo, *A exclusão de responsabilidade criminal das entidades públicas – da inconstitucionalidade dos nºs 2 e 3 do artigo 11º do Código Penal*, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, Vol. IV, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2010, pp. 65 a 111, vieram defender a inconstitucionalidade das normas em causa.

179. Nestas situações, o desvalor da actuação do agente reside numa desobediência e a aplicação da coima, com ou sem sanções acessórias, apresenta vantagens em termos de celeridade.

180. Assim, a estruturação dogmática dos crimes ambientais tem de traduzir uma relação determinada com a ordem administrativa¹⁴⁴.

181. A relação poderia ser de *dependência total* (se não houvesse contra-ordenações). Os comportamentos eram criminalizados em termos de crimes de desobediência ou de perigo abstracto. Mas nestes casos só indirectamente o bem ambiente era protegido, o que estava a ser tutelado era a vontade da administração em matéria de ambiente.

182. A relação poderia ser de *independência total* entre a ordem administrativa e a penal. Os crimes ambientais seriam crimes de perigo concreto. Surgiriam aqui graves dificuldades de prova. Estes tipos de crimes são normalmente pluri-ofensivos em que se protege em primeiro lugar a saúde ou a vida e só mediatamente o ambiente.

183. Na relação de *dependência moderada* o meio repressivo normal é o das contra-ordenações. Reserva-se o direito penal para os atentados graves ao ambiente. Na definição desses crimes far-se-ão intervir conceitos indeterminados, dados dos regulamentos administrativos que estipulam quotas ou níveis, ou então prevê-se como pressuposto a intervenção no terreno de agentes administrativos a quem se desobedeceu. Nesta orientação estes crimes serão tendencialmente de dano.

184. É esta a opção do nosso legislador.

185. Considerando que o bem jurídico é o interesse que deve ser protegido em nome de uma ordem social que se pretende ver instaurada, aferindo-se a relevância da lesão dos bens jurídicos pela danosidade social dos comportamentos, o ambiente enquanto bem jurídico penal deixa de se confundir com a vida, a saúde ou o património.

186. A lesão ocorrida, este dano, transcende o conflito agente-vítima porque atinge o tecido social global.

187. Para além de poder haver crimes sem vítima, os bens jurídicos não têm que ser todos individuais. A realização social do indivíduo também passa pela protecção de bens comunitários, supra-individuais, de que o ambiente é exemplo

¹⁴⁴ Seguimos aqui de perto JOSÉ SOUTO DE MOURA, *Crimes Ambientais*, ob. cit., pp. 366 e ss. Com interesse RITA CASTANHEIRA NEVES, *O ambiente no direito penal: a acumulação e a acessoriedade*, in *Direito Penal hoje. Novos desafios e novas respostas*, Coimbra Editora, Coimbra, 2009, pp. 301 e ss.

188. Em 1995 introduziu-se o crime de danos contra a natureza e procedeu-se à criminalização da poluição¹⁴⁵.

189. Em 2007 reforçou-se a tutela deste bem jurídico já antes protegido.

190. Os tipos incriminadores contidos nos artigos 278º e 279º do Código Penal encontram hoje uma aplicação menos difícil por comparação com a sua versão inicial. Não se escondendo a dificuldade em legislar nestas matérias, ou seja reconhecendo que não é fácil redigir estes tipos incriminadores face à obrigatória articulação com o direito administrativo e a uma mais ou menos intensa

¹⁴⁵ Sobre os crimes ambientais, sumariamente e em português AUGUSTO SILVA DIAS, “*Delicta in Se*” e “*Delicta Mere Prohibita*”. Uma análise das descontinuidades do ilícito penal moderno à luz da reconstrução de uma distinção clássica, ob. cit., pp. 762 e ss. AUGUSTO SILVA DIAS, *A estrutura dos direitos ao ambiente e à qualidade dos bens de consumo e sua repercussão na teoria do bem jurídico e na das causas das de justificação*, in *Jornadas de homenagem ao Professor Cavaleiro de Ferreira*, Separata da RFDUL, 1995, pp. 181 a 234. JOSÉ SOUTO MOURA, *Crimes Ambientais*, in *Revista do CEJ*, 2008, nº 8, pp. 359 a 374. JOSÉ SOUTO DE MOURA, *Tutela penal e contra ordenacional do ambiente – notas à jurisprudência*, in *Textos. CEJ*, Lisboa, 1994, pp. 175 a 188. JOSÉ SOUTO DE MOURA, *O crime de poluição. A propósito do Projecto de Reforma do Código Penal*, in *Revista do Ministério Público*, nº 50, 1992, pp. 15 a 38. PEDRO MARCHÃO MARQUES, *Crimes ambientais e comportamento omissivo*, in *Revista do Ministério Público*, nº 77, 1999, pp. 105 a 138. MARTA FELINO RODRIGUES, *Crimes ambientais e de incêndio na revisão do Código Penal*, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, nº 18, 2008, pp. 47 a 80. MARIA PAULA RIBEIRO FARIA, *Do direito penal do ambiente e da sua reforma*, in *Revista do CEJ*, 2008, nº 8, pp. 341 a 357. MARIA PAULA RIBEIRO FARIA, *Direito penal do ambiente: sua reforma e perspectivas de evolução*, in *Revista do CEJ*, 2006, nº 5, pp. 23 a 32. MARIA PAULA RIBEIRO FARIA, *Danos contra a natureza*, AAVV, *Comentário conimbricense do Código Penal, Parte Especial*, (dirigido por Jorge de Figueiredo Dias), tomo II (artigos 202º a 307º), Coimbra Editora, Coimbra, 1999, pp. 932 a 943. EDUARDO REALE FERRARI, *A ilegitimidade da criminalização das condutas atentatórias ao meio ambiente*, in *Liber Discipulorum para Jorge de Figueiredo Dias*, Coimbra Editora, Coimbra, 2003, pp. 1183 a 1203. CONSTANTIN VOYOUCAS, *Defesa social, protecção do ambiente e direitos fundamentais*, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, ano 2, 1992, pp. 207 a 225. JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Sobre a tutela jurídico-penal do ambiente: um ponto de vista português*, in AAVV, *A tutela jurídica do meio ambiente: presente e futuro*, Coimbra Editora, Coimbra, 2005, pp. 179 a 202. JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *O papel do direito penal na protecção das gerações futuras*, in BFDUC, Vol. 75, 2003, pp. 1123 a 1138. JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Sobre a tutela jurídico-penal do ambiente – um quarto de século depois*, in *Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues*, Vol. I, Coimbra Editora, Coimbra, 2001, pp. 371 a 392. JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Sobre o papel do direito penal na protecção do ambiente*, in *Revista de Direito e Economia*, 1978, nº 1, pp. 3 a 23. MANUEL ANTÓNIO LOPES ROCHA, *Delitos contra a ecologia (no direito português)*, in *Revista de Direito e Economia*, 1987, pp. 235 a 266. ANSELMO BORGES, *O crime económico na perspectiva filosófico-teológica*, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, ano 10, 2000, pp. 7 a 35. CLÁUDIA SANTOS, *O crime ambiental: crime organizacional ou crime organizado*, in CEDOUA, 2002, nº 2, pp. 81-90. MARIA FERNANDA PALMA, *Novas formas de criminalidade: o problema do direito penal do ambiente*, in *Estudos comemorativos do 150º aniversário do Tribunal da Boa-Hora*, Ministério da Justiça, Lisboa, 1995, pp. 199 a 211. MARIA FERNANDA PALMA, *Direito penal do ambiente. Uma primeira abordagem*, in *Direito do Ambiente*, INA, Oeiras, 1994, pp. 431 a 448. ANABELA MIRANDA RODRIGUES, *Poluição*, in AAVV, *Comentário conimbricense do Código Penal, Parte Especial*, (dirigido por Jorge de Figueiredo Dias), tomo II (artigos 202º a 307º), Coimbra Editora, Coimbra, 1999, pp. 944 a 978. TERESA QUINTELA DE BRITO, *O crime de poluição: alguns aspectos da tutela criminal do ambiente no Código Penal de 1995*, in *Anuário de Direito do Ambiente*, Ambiforum, Lisboa, 1995, pp. 331 a 367. MARIA MANUELA VALADÃO E SILVEIRA, *Reflexões sobre o crime de danos contra a natureza*

acessoriedade, bem como ao elevado e mutável carácter técnico extra jurídico que obrigatoriamente tem de estar presentes neste tipo de incriminação, não pode contudo deixar de se referir que mesmo a versão actual das normas em causa aponta para algumas incongruências, alguns desfasamentos entre elas, e como tal revela, por vezes, muita dificuldade na sua interpretação e consequente aplicação. Normas mais enxutas, simples e lineares impunham-se aqui, sob pena de comprometer a eficácia do direito penal do ambiente.

191. Não é este o local para se desmontar hermenêuticamente estes normativos¹⁴⁶.

192. Se as expressões “esgotar” recursos, “forma grave”, visíveis na versão inicial do artigo 278º desapareceram, este crime apresenta, no entanto, uma estrutura complexa

193. Na actual alínea a) do nº 1, a referência a eliminação de exemplares de fauna e flora não faz distinção se estes se encontram protegidos ou não, ou se, estando-o, se se encontram ou não ameaçados.

194. Continuam a utilizar-se conceitos indeterminados como “número significativo”, “perdas significativas”, ou afectação grave”. Todos conceitos de difícil preenchimento e de difícil prova.

195. A redacção actual do artigo 279º procedeu a uma alteração no domínio da poluição, esta deixou de ser em medida inadmissível e passou a ser a poluição de forma grave.

196. A nova redacção secundarizou a desobediência, já que a prevê como mera possibilidade de preenchimento do tipo, ao lado do desrespeito das normas.

197. As sanções previstas para estes crimes previstos e punidos nos artigos 278º e 279º mantiveram-se: penas de prisão até três anos ou multa até 600 dias.

198. O artigo 278º e 279º são considerados *normas penais em branco ou tipos abertos*, ou seja apelam a normas jurídicas extra penais como forma de ver definido o seu conteúdo.

previsto no artigo 278º introduzido no Código Penal pela revisão de 1995, in Anuário de Direito do Ambiente, Ambiforum, Lisboa, 1995, pp. 39 a 387. GERMANO MARQUES DA SILVA, A tutela penal do ambiente (ensaio introdutório), in AAVV, Estudos de Direito do Ambiente, ob. cit., pp. 9 a 21. JORGE DOS REIS BRAVO, A tutela penal dos interesses difusos, Coimbra Editora, Coimbra, 1997, pp. 31 a 44. O objectivo desta nota é apenas dar referência dos principais e mais recentes escritos em língua portuguesa sobre os crimes ambientais. A bibliografia estrangeira é hoje inabarcável, com destaque, quanto a mim, para a de língua anglo saxónica.

¹⁴⁶ Com interesse levantando várias questões que lhe suscita a interpretação dos artigos referentes aos crimes ambientais MARIA PAULA RIBEIRO DE FARIA, *Do direito penal do ambiente e da sua reforma*, in Revista do CEJ, 2008, nº 8, pp. 341 a 357.

199. Confere-se a estas normas extra penais o valor de um parâmetro interpretativo no contexto do tipo legal de crime como um todo. Assim, maioritariamente a doutrina¹⁴⁷, e o Tribunal Constitucional¹⁴⁸.

200. Crimes acumulativos ou aditivos é uma expressão utilizada quando uma lesão grave no bem jurídico colectivo só é alcançada somando muitas condutas individuais que em si mesmas não alcançam relevância jurídico-penal. São situações de dano ambiental acumulado ("*public accumulative harm*")¹⁴⁹.

201. Nas situações subsumíveis a esta realidade duas questões têm que ser respondidas:

i) Como punir o agente que dá o primeiro contributo para a situação, se face a esse contributo não há ainda qualquer perigo para a qualidade do ambiente?

ii) E quando o perigo efectivo para o ambiente surge de posterior actuação, com que legitimidade se punirá esta, ignorando os contributos precedentes?

202. Os fundamentos dogmáticos da doutrina penal colidem com uma resposta de incriminação positiva às questões anteriores. Haverá aqui uma eventual violação do princípio da culpa? Haverá aqui uma responsabilização penal por facto de outrem? Como se articulam os problemas levantados pela incriminação resultante de danos ambientais acumulados com as tradicionais garantias constitucionais na matéria penal? É bom de ver que a resposta a todas as questões levantadas pelos crimes acumulativos ou aditivos é difícil e extensa. No fundo pilares até agora sagrados da doutrina jus penalista são postos em causa, senão na sua existência pelo menos na sua conformação, podendo em último caso estar em risco a própria legitimidade da intervenção jurídico-penal.

203. Figueiredo Dias e acerca desta realidade afirma: "No direito penal do ambiente há a necessidade de aceitar estruturas novas e atípicas de imputação,

¹⁴⁷ JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal. Parte Geral*, Tomo I, Coimbra Editora, Coimbra, 2004, pp. 172 e ss. TERESA PIZARRO BELEZA / FREDERICO DE LACERDA DA COSTA PINTO, *O regime legal do erro e as normas penais em branco (Ubi lex distinguit...)*, Almedina, Coimbra, 1999, pp. 31 e ss.

¹⁴⁸ Em especial o Acórdão nº 427/95, de 6 de Julho, relatado pela conselheira FERNANDA PALMA. Este acórdão foi publicado e comentado por ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO na revista *Direito e Justiça*, 1997, nº 1, pp. 353 a 365. Um outro acórdão é o 534/98, de 22 de Janeiro, relatado pela conselheira MARIA DOS PRAZERES BELEZA. Sobre este último acórdão MARIA PAULA RIBEIRO DE FARIA, *Do direito penal do ambiente e da sua reforma*, ob. cit., pp. 350 nota 14.

¹⁴⁹ JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal. Parte Geral*, Tomo I. ob. cit., pp. 140 a 143. RITA CASTANHEIRA NEVES, *O ambiente no direito penal: a acumulação e a acessoriedade*, ob. cit., pp. 291 a 321.

particularmente questionáveis (quando não censuráveis) à luz dos princípios jurídico constitucionais próprios do Estado de Direito"¹⁵⁰.

204. Para Augusto Silva Dias, o direito penal não tem legitimidade para intervir em casos de acumulação. Para este autor o pressuposto normativo da validade jurídico formal é o reconhecimento intersubjectivo. Entende que tem de ser feita uma responsabilização individual mas não através do direito penal. Entende assim este autor que há razões para impugnar a validade e a constitucionalidade da incriminação contida no artigo 279º ¹⁵¹.

205. Para lá desta concepção antropocêntrica possivelmente exagerada, julgo que ao direito penal foram colocados nas últimas décadas vários obstáculos, o que a ser este ramo do direito entendido de uma forma estática levaria a um resultado final desajustado, e sem qualquer interesse nos tempos em que vivemos. Pense-se na tutela jurídica penal dos bens supra individuais, na incriminação penal das pessoas colectivas, da chegada do conceito de risco ao direito criminal ¹⁵², entre outras importantes matérias para perceber que o actual direito penal não é o mesmo do início do século XX, por exemplo. Mas não são só novas matérias, são também novas áreas do conhecimento e novas metodologias que chegam ao direito penal, e ao qual este tem de dar resposta¹⁵³.

206. Dito isto não se deve cair no outro extremo que é o de tudo aceitar e tudo mudar a uma vertiginosa velocidade sem tempo de sedimentar novas soluções ou novos entendimentos das já existentes. Se ninguém hoje duvida que o princípio da culpa tal como é entendido tem uma configuração diferente daquela que vigorava há umas boas décadas¹⁵⁴, bem como a imposição do princípio da

¹⁵⁰ Sobre a tutela jurídico-penal do ambiente – um quarto de século depois, ob. cit., pp. 390 e ss.

¹⁵¹ *What if everybody did it?: sobre a (in)capacidade de ressonância do direito penal à figura da acumulação*, in Revista Portuguesa de Ciência Criminal, 2003, nº 3, pp. 303 a 345.

¹⁵² JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Temas básicos da doutrina penal*, ob. cit., pp. 155 a 185. JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal. Parte Geral*, Tomo I, ob. cit., pp. 132 e ss. Sobre a sociedade de risco e a ecologia ARTHUR KAUFMANN, *Filosofia do Direito*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2004, pp. 447 a 460.

¹⁵³ Sobre novos desafios que se colocam ao direito penal JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *O papel do direito penal na protecção das gerações futuras*, ob. cit., pp. 1123 a 1138. ANABELA MIRANDA RODRIGUES, *Política criminal – novos desafios velhos rumos*, in *Liber Discipulorum para JORGE DE FIGUEIREDO DIAS*, ob. cit., pp. 207 a 234. FERNANDO TORRÃO, *Os novos campos da aplicação do direito penal e o paradigma da mínima intervenção (perspectiva pluridisciplinar)*, in *Liber Discipulorum para JORGE DE FIGUEIREDO DIAS*, ob. cit., pp. 331 a 362. AUGUSTO SILVA DIAS, *"Delicta in Se" e "Delicta Mere Prohibita". Uma análise das descontinuidades do ilícito penal moderno à luz da reconstrução de uma distinção clássica*, ob. cit., pp. 539 a 581.

¹⁵⁴ Sobre a evolução da teoria do crime JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Sobre o estado actual da doutrina do crime (1ª parte)*, in Revista Portuguesa de Ciência Criminal, 1991, nº 1, pp. 9 a 53. A segunda parte deste artigo foi publicado na mesma revista ano de 1992, nº 1, pp. 7 a

legalidade é diferente consoante nos encontremos na parte geral ou na parte especial de um Código Penal¹⁵⁵, também não podemos excluir à partida qualquer nova forma de estrutura incriminatória. O direito, todo o direito, e como tal o direito penal serve para regular e disciplinar a vida em sociedade. O direito não existe para ele próprio. Como tal tem de se adaptar, tem de se transformar, acompanhando a evolução da própria sociedade e daquilo que ela vai requerendo, daquilo que vai exigindo.

207. A matéria dos crimes acumulativos, que surgiu associada aos crimes ambientais, tem ainda hoje de ser olhada com especial cuidado, o que não quer dizer que não possa já ser vista de uma forma definitiva na sua aceitação, e em que a sua sustentação dogmática surgirá e complementar-se-á aos poucos. Muitas vezes tal ocorre quando surgem novas soluções jurídicas, mesmo no âmbito do direito penal.

208. Como refere Rita Castanheira Neves, a lesão contributo, não a lesão consistentemente final, é já lesão, mesmo não se verificando uma repercussão directa na vida do Homem, porque há já algum impacto no ambiente. Continua esta autora ao afirmar que “é a distinção destes dois momentos que se nos afigura essencial para aceitar que a conduta individual constitui já ofensa, podendo dar-se como preenchidos todos os elementos do ilícito tipo do crime ambiental mesmo antes da lesão final”¹⁵⁶.

209. Uma última nota, muito sumária, para nos referirmos à acção popular penal¹⁵⁷, não nos interessando nesta sede a acção popular administrativa ou civil regulada na Lei nº 83/95, de 31 de Agosto¹⁵⁸.

44. Deste mesmo autor, *Temas básicos da doutrina penal*, ob. cit., pp. 189 a 255.

¹⁵⁵ ANTÓNIO CASTANHEIRA NEVES, *O princípio da legalidade criminal. O seu problema jurídico e o seu critério dogmático*, agora em *Digesta*, Vol. I, Coimbra Editora, Coimbra, 1995, pp. 349 a 473, a publicação original é de 1984.

¹⁵⁶ *O ambiente no direito penal: a acumulação e a acessoriedade*, ob. cit., pp. 299. Nesta mesma página e refutando a tese de AUGUSTO SILVA DIAS, afirma: “Se o dano é o efeito a médio/longo prazo, o dano-contributo é bem real no imediato da conduta lesiva, ficando o bem jurídico ambiente lesado na quota parte abstractamente danificável pelo contributo individual, e tal configura, em nossa opinião, o referente axiológico-material da incriminação, o que permite, em consequência, encontrar a legitimidade da intervenção jurídico-penal na tutela do ambiente.”

¹⁵⁷ AUGUSTO SILVA DIAS, *Ramos emergentes do Direito Penal relacionados com a protecção do futuro*, ob. cit., pp. 234 a 239.

¹⁵⁸ Por todos CARLA AMADO GOMES, *Acção pública e acção popular na defesa do ambiente – reflexões breves*, in *Em Homenagem ao Professor Doutor DIOGO FREITAS DO AMARAL*, Almedina, Coimbra, 2010, pp. 1181 a 1207.

210. O artigo 52º, nº 3 da CRP possibilita o direito de acção popular para promover a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infracções contra a saúde pública, os direitos dos consumidores, a qualidade de vida, a preservação do ambiente e do património cultural¹⁵⁹.

211. Nos termos do artigo 2º, nº 1 da Lei nº 83/95, de 31 de Agosto quem tem legitimidade para instaurar a acção são os *ofendidos* pela prática do crime. Esta coincidência entre o direito de acção popular e a titularidade do bem jurídico não é unanimemente reconhecida já que por exemplo Vasco Pereira da Silva considera que também estão abrangidas por aquela legitimidade para a acção as associações ambientais¹⁶⁰.

212. Diferente se pode entender que as associações ambientalistas serão apenas contitulares (juntamente com os ofendidos e em representação destes) do direito de se constituírem *assistentes* em processo penal (artigo 25º da lei de acção popular e artigos 68º a 70º do CPP)¹⁶¹.

213. Em suma terá de se precisar os conceitos de *vítima* e de *ofendido* difusos, bem como o de dano difuso. O artigo 68º, nº 1, alínea a) do CPP abriga uma noção restrita (defendida entre outros por Costa Andrade, Maia Gonçalves, Teixeira de Sousa) ou ampla (defendida entre outros por Figueiredo Dias, Anabela Rodrigues, Costa Pinto, Augusto Silva Dias) de *ofendido*? Estará aí o ofendido de um interesse difuso¹⁶²?

213. Vamos utilizar aqui um exemplo, bem real, dado por Augusto Silva Dias. Um suinicultor faz uma descarga poluente em linha de água provocando a contaminação das águas e a destruição de uma quantidade apreciável de fauna e flora aquáticas. Aberto o inquérito pelo crime de poluição (artigo 279º do CP) quem pode consistir-se assistente? Só as pessoas que habitam nas povoações ribeirinhas e que são afectadas na sua saúde ou que são impedidas de desfrutar os prazeres do rio por um período de tempo, ou também os habitantes de uma região

¹⁵⁹ Sobre o artigo 52º da CRP e a sua evolução ver JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra Editora, Coimbra, 2005, pp. 493 e ss. J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2007, pp. 691 e ss.

¹⁶⁰ VASCO PEREIRA DA SILVA, *Verde Cor de Direito. Lições de Direito do Ambiente*, ob. cit., pp. 29. JOSÉ DAMIÃO DA CUNHA, *A participação dos particulares no exercício da acção penal (alguns aspectos)*, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, 1998, nº 4, pp. 631 a 634, embora crítico da solução legal na nota 53.

¹⁶¹ Por todos e resumidamente AUGUSTO SILVA DIAS, *Ramos emergentes do Direito Penal relacionados com a protecção do futuro*, ob. cit., pp. 234 a 239, que aqui seguimos de perto.

¹⁶² AUGUSTO SILVA DIAS, *A tutela do ofendido e a posição do assistente no processo penal português*, in AAVV, *Jornadas de Direito Processual Penal e Direitos Fundamentais*, coordenação de MARIA FERNANDA PALMA, Almedina, Coimbra, 2004, pp. 55 a 65.

distante preocupados com as questões ambientais do país? Para Miguel Teixeira de Sousa não possui interesse em demandar qualquer pessoa (ou associação) mas apenas os titulares do *interesse difuso ameaçado ou ofendido*, isto é, quem mantenha uma relação *directa* com o objecto da acção popular.¹⁶³ Para além de vários outros problemas que se levantam na adopção de uma concessão geral de legitimidade, referidos aliás por Silva Dias, um outro é equacionado por Teixeira de Sousa e diz respeito ao aparecimento de litigantes “profissionais”, ou em última instancia mesmo empresas poluidoras e que não tivessem sido constituídas arguidas no processo poderiam vir a constituir-se assistentes¹⁶⁴.

214. Uma outra questão de natureza processual prende-se com o saber se a acção popular cível tem de ser intentada sempre separada da acção penal (o que seria uma excepção ao regime geral) ou pode funcionar aqui a regra geral do princípio de adesão e ser esse pedido formulado na acção penal? E isto considerando a finalidade da indemnização, possivelmente diferente nos dois casos¹⁶⁵.

215. Vamos aproveitar o exemplo anterior, configurando agora que durante o inquérito um conjunto de habitantes se constitui assistente com fundamento nos prejuízos causados ao ecossistema (interesse difuso), e um grupo de proprietários cujas colheitas foram destruídas pela poluição (interesse individual homogéneo ou interesse colectivo)¹⁶⁶, vem ao processo, como lesado deduzir um pedido de indemnização pelos prejuízos patrimoniais sofridos (artigos 75º nº 2 e 77º nº 2 do CPP). Podem ambos avançar com o pedido?

216. Nesta última situação tudo parece pacífico, ou seja os interesses são individualmente identificados e por conseguinte os prejuízos são divisíveis e quantificáveis. Na base desta acção está um direito privado, o direito de propriedade, embora tudo englobado num cenário de lesão global¹⁶⁷.

¹⁶³ MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, *A legitimidade popular na tutela dos interesses difusos*, Lex, Lisboa, 2003, pp. 214 e ss. Deste mesmo autor *A tutela jurisdicional dos interesses difusos no Direito Português*, in Estudos de Direito do Consumidor, 2004, nº 6, pp. 279 a 318.

¹⁶⁴ MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, *A legitimidade popular na tutela dos interesses difusos*, ob. cit., pp. 231 e ss.

¹⁶⁵ Por todos AUGUSTO SILVA DIAS, *Ramos emergentes do Direito Penal relacionados com a protecção do futuro*, ob. cit., pp. 239 a 241.

¹⁶⁶ Sobre estas e outras classificações MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, *A legitimidade popular na tutela dos interesses difusos*, ob. cit., pp. 44 a 58.

¹⁶⁷ É aqui obrigatório MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, *A legitimidade popular na tutela dos interesses difusos*, ob. cit., pp. 156 e ss.

217. Já na primeira situação encontramos um pedido de indemnização global em que os titulares do interesse não são individualmente identificáveis, nem o objecto do interesse é divisível e exclusivo.

218. Assim sendo as finalidades da indemnização são distintas o que pode levar a uma diferente solução processual para a questão em causa, ou seja esta acção popular cível tem de ser intentada em separado da acção penal.

219. Não concordando com esta solução Silva Dias adianta que as dificuldades de quantificação do dano, a insusceptibilidade de identificação dos lesados e a não indivisibilidade, e a não exclusividade do interesse em causa, não são impeditivas da fixação de uma indemnização, não havendo razões válidas para impedir de funcionar nestes casos o princípio da adesão¹⁶⁸.

220. Na actual LBA encontramos determinado tipo de normas cuja existência não se justifica numa lei com a natureza de uma lei de bases, e como tal não devem transitar para uma futura LBA, bem como normas com as características idênticas a estas.

221. Dou como exemplo o estatuído no artigo 44º, nº 2 que estabelece ser proibido a apensação de processos contra o mesmo arguido relativos a infracções ambientais, salvo se requerida pelo Ministério Público. Tal destina-se segundo comentários a evitar uma excessiva demora no julgamento dos processos, como é habitual nas situações de apensação¹⁶⁹. Não se justifica actualmente (como já não se justificava aquando da feitura da LBA) uma norma com este conteúdo, e muito menos numa lei de bases.

222. Já a obrigatoriedade de remoção das causas da infracção e da reconstituição da situação anterior prevista no artigo 48º da LBA, parece ser apropriada e fará todo o sentido numa LBA, mesmo que a sua exequibilidade pareça comprometida em muitas situações como, infelizmente, tem ocorrido.

¹⁶⁸ AUGUSTO SILVA DIAS, *Ramos emergentes do Direito Penal relacionados com a protecção do futuro*, ob. cit., pp. 241. É evidente, aponta este autor, que situações haverá sempre que levarão a uma obrigatoriedade de intentar o pedido de indemnização, em separado, perante o tribunal cível. Casos em que o dano não seja conhecido em toda a sua extensão ao tempo da acusação, ou casos em que este não esteja devidamente calculado (artigo 72º, nº 2, alínea a) do CPP).

¹⁶⁹ JOÃO PEREIRA REIS, *Lei de Bases do Ambiente. Anotada e Comentada*, ob. cit., pp. 95.

223. Nos vários projectos de lei de revisão da LBA o texto apresentado, na matéria sancionatória, mantém-se praticamente inalterado e por vezes integralmente decalcado dos actuais artigos referentes a esta matéria.

224. Não se justifica, a meu ver, esta opção, fruto de uma ausência de reflexão sobre esta matéria. Será suficiente uma norma de carácter geral, a exemplo do que ocorre em leis de base do ambiente pela nossa influenciada¹⁷⁰.

225. Proporia uma norma com o seguinte conteúdo: "A qualificação das infracções relativas ao ambiente quer como crimes quer como contra-ordenações será definida e regulada em legislação complementar."

226. É suficiente. Marca a defesa de uma tutela sancionatória para o ambiente, a ser regulada posteriormente. E é neutra, ou seja não compromete com a imposição de opções doutrinárias ou científicas mais vincadas, como seria o caso de se optar desde logo por impor uma hierarquia ou um modo rígido de relacionamento entre os crimes e as contra ordenações.

227. Por último, e aproveitando uma fórmula usada quer pelo tribunal de justiça europeu, quer por inúmeras directivas julgo ser útil figurar uma norma na futura LBA com o seguinte conteúdo: "O legislador determinará as sanções aplicáveis ao incumprimento das disposições ambientais. As sanções previstas deverão ser eficazes, proporcionadas e dissuasivas"¹⁷¹.

Nota final: já na fase final da escrita destes apontamentos, o Primeiro-Ministro apresentou em 23 de Março de 2011 a sua demissão ao Presidente da República que por sua vez veio a dissolver a Assembleia da República (Diário da República, 1ª série de 7 de Abril de 2011), caducando assim todos os projectos e propostas de leis em curso. Tal não invalida o que dissemos nestas breves notas. Com toda a certeza, em próxima legislatura haverá revisão da LBA e da própria CRP, pelo que o aqui defendido continua a ser válido e em nossa opinião a fazer sentido.

[Voltar ao início do texto](#)

¹⁷⁰ Assim artigo 29º da LBA de Angola e o artigo 27º da LBA de Moçambique.

¹⁷¹ Veja-se o artigo 8º da Directiva 2002/95/CE do Parlamento e do Conselho de 27 de Janeiro de 2003 (JOCE 13/2/03), relativa à limitação da utilização de certas substâncias perigosas nos equipamentos eléctricos e electrónicos. De igual forma os artigos 5º e 7º da Directiva 2008/99/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Novembro de 2008 (JOCE 6/12/08). Utilizando o mesmo texto a decisão do TJE de 21 de Setembro de 1989, Comissão v. Grécia, 68/88 (Rec., pp. 2965 e ss).

[Voltar ao índice](#)

Projecto de Lei n.º 224/XI

Revisão da Lei de Bases do Ambiente

Exposição de motivos

A Lei nº 11/87, de 7 de Abril, aprovou a Lei de Bases do Ambiente (LBA), tendo constituído, à época, um marco notável tanto de um ponto de vista político-económico, como jurídico-institucional e axiológico.

A LBA inovou no nosso ordenamento jurídico em matérias tão sensíveis e importantes como os princípios da prevenção, do poluidor-pagador, da participação, da procura do nível mais adequado da acção – que viria a ser mais tarde internacionalmente consagrado como o da subsidiariedade – ou a interligação das políticas energética, de consumo e da educação com a ambiental ou, ainda, na criação de institutos jurídicos, ao nível do direito ambiental, como o da responsabilidade objectiva ou a estratégia nacional de conservação da Natureza.

Estruturada numa elencação de componentes ambientais naturais e humanos, a LBA alertou, ainda, para aspectos tão delicados e criativos como os da necessidade de uma gestão da paisagem, da prevenção do ruído ou da criminalização de condutas graves causadoras de danos ambientais.

A LBA acabou por constituir, ainda, histórico-politicamente o enquadramento legal adequado para a posterior recepção no nosso ordenamento jurídico interno de todo o normativo de direito ambiental emanado das instituições da (então) Comunidade Económica Europeia que determinaram, em conjunto e de um modo absolutamente irreversível, a entrada em definitivo do nosso País e da nossa sociedade numa neófito era de consagração e de culto do respeito pelos valores naturais, da saúde e da qualidade de vida.

Porém, o curso inexorável da civilização levou a que, passadas estas mais de duas décadas sobre a publicação da LBA, tivessem surgido e sido internalizados pelas sociedades novos valores, novos conhecimentos, novas tecnologias, novos modos e hábitos de vida, inclusivamente em virtude da globalização das economias e dos meios de informação e de comunicação. Também os modos de organização social e de produção, os padrões de consumo e, até mesmo, os fenómenos naturais se alteraram, por vezes até de forma radical.

E, assim, também o próprio Direito do Ambiente que, naturalmente como superestrutural, acaba por reflectir toda a realidade sociológica, económica e histórico-política que lhe está subjacente.

Deste modo, o Mundo reconhece hoje em dia novos componentes ambientais, novos problemas e novos desafios, alguns dos quais reclamam, inclusivamente, urgência na sua abordagem e tratamento. É o caso, por exemplo, das Alterações

Climáticas, talvez o maior, mais premente e desafiante tema ambiental, político, económico, social e civilizacional jamais enfrentado pela Humanidade.

Por estes motivos, entende o Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata ser chegado o momento de proceder à revisão da LBA vigente, adaptando-a às novas realidades da vida quotidiana em sociedade, bem como aos novos desafios que se colocam a esta disciplina.

A presente iniciativa tem como alguns dos seus traços fundamentais de regime os seguintes:

- A adaptação e a extensão dos princípios enformadores do Direito interno do Ambiente à última revisão constitucional de 2004, em harmonia com o que dispõe o seu artigo 66º;
- O acolhimento dos princípios do desenvolvimento sustentável e da Solidariedade Intergeracional;
- A introdução do princípio do carácter de interesse público da política do Ambiente;
- A introdução do princípio da precaução que, para além de decorrer já também do Direito da União Europeia, complementa o anterior princípio, da LBA, da prevenção. Enquanto que o princípio da prevenção se aplicava apenas aos riscos já conhecidos, seja porque já experimentados ou vividos, seja por já existirem técnicas capazes de prever a sua provável ocorrência, o princípio da precaução vai mais longe, tentando evitar mesmo os riscos desconhecidos, ou pelo menos incertos, tanto quanto a ciência não conseguiu ainda chegar a uma conclusão definitiva sobre os danos que podem resultar da acção ou da actividade em concreto a levar a cabo;
- A introdução do princípio do utilizador-pagador, que complementa o já existente, na LBA, princípio do poluidor-pagador. Em harmonia com este novo Princípio, quem utiliza os bens ou os meios proporcionados pelos recursos naturais e pelo Ambiente – sendo estes de todos – deve pagar por essa utilização;
- A consagração de um princípio da transversalidade da política de Ambiente (relativamente às demais políticas sectoriais);
- Um aprofundamento e uma actualização, relativamente à anterior LBA, das interdependências entre as políticas Ambiental, Energética, de Consumo e de Educação e Formação, reforçando os aspectos integradores das mesmas tendo em vista, sobretudo, a necessidade do combate actual às Alterações Climáticas;
- A salvaguarda de que, designadamente, a política de promoção dos biocombustíveis jamais poderá colocar em risco a manutenção de uma adequada capacidade de disponibilização, em quantidade e em qualidade, de bens essenciais, designadamente em matéria alimentar e de saúde;

- A introdução dos conceitos de Ecoeficiência e de Arquitectura Bioclimática;
- A supressão da dicotomia entre componentes ambientais naturais e humanos, unificando-os pelo denominador comum de constituírem os centros catalizadores de toda a política ambiental, bem como a adição, à anterior elencagem dos componentes ambientais, da LBA, da Plataforma Continental, do Litoral, da Biodiversidade e do Clima;
- A supressão do anterior "componente ambiental humano" poluição, se bem que se tenha incorporado normas relativas à poluição em geral, ao ruído, aos compostos químicos, aos resíduos, aos efluentes e às substâncias radioactivas;
- A incorporação, nas categorias técnicas das águas consideradas pela LBA, do Mar Territorial e da Zona Contígua, bem como das Águas Pluviais;
- O alargamento do leque dos denominados "instrumentos de política ambiental" a todas as novas estratégias e planos concretos, como sejam, por exemplo, a do Desenvolvimento Sustentável, das Alterações Climáticas, da Eficiência Energética ou do Uso Eficiente da Água;
- A consagração de uma norma de proibição da fraude à lei quanto à sujeição dos diversos projectos ou actividades aos instrumentos de avaliação de impacto ambiental e de licença ambiental, bem como de controlo daqueles impactos ambientais que transcendam a individualidade de cada projecto ou actividade, como sejam os impactos cumulativos e sinérgicos;
- A previsão da consagração, em código legal, de uma Política Nacional de Gestão Integrada do Litoral, bem como da criação de uma autoridade nacional para a sua gestão sustentável, encarregue da coordenação e da superintendência na aplicação daquela Política;
- A introdução de uma norma de coesão nacional e equidade no abastecimento público de água;
- A introdução da distinção entre dano ambiental – aquele que é causado a pessoas, aos seus bens ou interesses legalmente tutelados através do Ambiente – e dano ecológico – aquele que é causado directamente no Ambiente -, com reflexos naturais no regime que regula a responsabilidade por danos ambientais (*lato sensu*);
- A clarificação dos meios de tutela jurisdicional do Ambiente;
- Uma intensificação e um aprofundamento, em toda a LBA, da preocupação e do objectivo da salvaguarda da saúde e do bem-estar dos cidadãos em tudo o que se possa relacionar com as matérias de que cuida a LBA.

O Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata pretende, assim, com esta iniciativa, dotar o País de um instrumento político, legal e normativo que, de uma forma actualizada e em sintonia com os padrões e os contextos da vida actual, lhe

permita levar a cabo, responsável e conseqüentemente, uma adequada gestão do Ambiente e da Qualidade de Vida dos nossos cidadãos.

Nestes termos,

Ao abrigo das disposições regimentais e constitucionais aplicáveis, os Deputados abaixo-assinados do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata apresentam o seguinte Projecto de Lei:

CAPÍTULO I

Princípios e objectivos

Artigo 1º

Âmbito

A presente Lei define as bases da política de Ambiente, em cumprimento do disposto nos artigos 9.º e 66.º da Constituição da República.

Artigo 2º

Princípio geral

Todos os cidadãos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender, incumbindo ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos, promover a melhoria da qualidade de vida, quer individual, quer colectiva, no quadro de um desenvolvimento sustentável.

Artigo 3º

Fins da política de Ambiente

1. A política de Ambiente tem como fins:

- a)** Prevenir, controlar e reduzir a poluição e os seus efeitos e as formas prejudiciais de erosão;
- b)** Ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correcta localização das actividades, um equilibrado desenvolvimento socio-económico e a valorização da paisagem;
- c)** Criar e desenvolver reservas e parques naturais e de recreio, bem como classificar e proteger paisagens e sítios, de modo a garantir a conservação da Natureza, a preservação de valores culturais de interesse histórico ou

artístico e a progressiva elevação do nível da qualidade de vida dos cidadãos e das comunidades;

d) Promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, por forma a garantir a continuidade da sua utilização, tanto em termos qualitativos como quantitativos, e a salvaguardar a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica, com respeito pelo princípio da solidariedade entre gerações;

e) Promover, em colaboração com as autarquias locais, a qualidade ambiental das povoações e da vida urbana, designadamente no plano arquitectónico e da protecção das zonas históricas;

f) Promover a integração de objectivos ambientais nas várias políticas de âmbito sectorial;

g) Promover a educação ambiental e o respeito pelos valores do ambiente;

h) Assegurar que a política fiscal compatibilize desenvolvimento com protecção do ambiente e qualidade de vida.

2. O fim de ordenamento do território, a que se refere a alínea b) do número anterior, deverá, sempre que possível, justificados e devidamente ponderados todos os interesses envolvidos, ser prosseguido também através de acções de natureza correctiva.

Artigo 4º

Princípios específicos

O princípio geral constante do artigo 2º implica a observância dos seguintes princípios específicos:

a) Do carácter de interesse público da política de Ambiente: por esta última resultar, em harmonia com os termos constitucionais, da concretização de expressas incumbências, objectivos e fins do Estado, a execução da política de Ambiente reveste a natureza jurídica de actividade de interesse público, visando assegurar aos cidadãos individualmente considerados, bem como à comunidade em geral, a satisfação, de forma permanente, da sua necessidade de vida num ambiente humano, sadio e ecologicamente equilibrado;

b) Do desenvolvimento sustentável: como um desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades;

c) Da prevenção e da precaução: todas as acções ou actividades com potenciais efeitos, ainda que de contornos desconhecidos ou incertos, imediatos ou a prazo sobre o Ambiente, o Ordenamento do Território e a Qualidade de Vida devem ser sempre consideradas e avaliadas de uma forma antecipativa, com vista a reduzir ou a eliminar as respectivas

causas – prioritariamente à correcção dos efeitos ou dos danos decorrentes daquelas acções ou actividades;

- d) Do poluidor-pagador: os agentes poluidores, em harmonia com a definição constante da alínea g) do nº 2 artigo 6º, assumem as consequências, directas ou indirectas, das suas acções e actividades para com terceiros, o Ambiente, o Ordenamento do Território e a Qualidade de Vida, sendo designadamente, obrigados, a expensas suas, a corrigir e recuperar os danos a que hajam dado origem, bem como a reconstituir as situações previamente existentes à prática da acção danosa, nunca lhes sendo permitida a continuação daquelas acções e actividades;
- e) Do utilizador-pagador: segundo o qual, pertencendo a titularidade última de todos os recursos ou bens naturais à comunidade nacional e possuindo todos esses recursos ou bens um valor económico, a sua apropriação, uso ou aproveitamento por terceiro constitui este último na obrigação de compensar financeiramente aquela comunidade; complementarmente, o princípio do utilizador-pagador tende a determinar uma racionalização no uso daqueles recursos ou bens naturais;
- f) Da transversalidade da política de Ambiente: segundo o qual, embora o Ambiente seja distinto das restantes áreas temáticas dos domínios económico, social e político, todas estas disciplinas devem ser perspectivadas como integrando um tronco comum para efeitos das políticas de desenvolvimento do País, devendo, por isso, os ditames da política de Ambiente ser enquadrados e absorvidos pelas medidas adoptadas para todos os sectores de actividade;
- g) Da informação: o Estado e as demais entidades públicas devem promover a difusão e as condições adequadas de acesso, por parte dos cidadãos, à informação em matéria de Ambiente, de Ordenamento do Território e de Qualidade de Vida, por forma a garantir àqueles a possibilidade de participarem democrática e eficazmente na política de Ambiente;
- h) Da participação: os diferentes grupos sociais devem intervir na formulação e execução da política de Ambiente, Ordenamento do Território e Qualidade de Vida, através dos órgãos competentes da Administração Central, Regional e Local e de outras pessoas colectivas de Direito Público ou de pessoas e entidades privadas ou de outra natureza jurídica;
- i) Da unidade de gestão e acção: deve existir um órgão nacional responsável pela política de Ambiente, Ordenamento do Território e Qualidade de Vida, que normalize e informe a actividade dos agentes interventores, públicos, privados ou de outra natureza, como forma de garantir a integração da problemática do Ambiente, do Ordenamento do Território e da Qualidade de Vida com o planeamento económico, quer ao nível global, quer ao nível sectorial, e intervenha com vista a atingir esses objectivos na falta e/ ou substituição de entidades já existentes;

- j) Da cooperação internacional: determina a procura de actuações e a busca de soluções concertadas com outros países, entidades ou instituições desses países ou organizações internacionais com vista à adopção, implementação ou coordenação de acções ou actividades nas matérias de política de Ambiente, Ordenamento do Território e Qualidade de Vida;
- k) Da subsidiariedade: determina que a execução das medidas ou das acções de política de Ambiente, Ordenamento do Território e Qualidade de Vida deverá ser levada a cabo pelas entidades que ao nível internacional, nacional, regional, local ou sectorial se encontrem, em virtude da natureza, da abrangência ou dos efeitos das medidas ou das acções consideradas, melhor posicionadas para alcançar da forma mais satisfatória possível os objectivos das medidas ou acções em causa;
- l) Da recuperação: devem ser tomadas medidas urgentes para limitar os processos degradativos nas áreas onde actualmente ocorrem e promover a recuperação dessas áreas, tendo em conta os equilíbrios a estabelecer com as áreas limítrofes;
- m) Da responsabilização: aponta para a assunção, pelos respectivos agentes, das consequências, directas, indirectas ou difusas, para terceiros, das suas acções ou actividades sobre o Ambiente, o Ordenamento do Território e a Qualidade de Vida;
- n) Da função sócio-ambiental da propriedade: segundo a qual, sem prejuízo das garantias constitucionalmente consagradas, o exercício do direito de propriedade deve ser acomodado em harmonia com as eventuais restrições que derivem dos ditames constitucionais em matéria de Ambiente, Ordenamento do Território e Qualidade de Vida.

Artigo 5º

Objectivos e medidas

1. A existência de um Ambiente propício à saúde e bem-estar das pessoas e ao desenvolvimento social e cultural das comunidades, bem como à melhoria da qualidade de vida, pressupõe a adopção de medidas que visem, designadamente:

- a) Um desenvolvimento sustentável, na acepção da alínea b) do artigo 4º, tanto ao nível económico, como social, designadamente através de um correcto ordenamento do território;
- b) O equilíbrio biológico e a estabilidade geológica, com a criação de novas paisagens e a transformação, a manutenção ou a recuperação das já existentes;
- c) Garantir o mínimo impacte ambiental decorrente dos projectos e actividades, designadamente dos sectores produtivos;

- d) A preservação e a manutenção dos ecossistemas, em especial daqueles que constituem suportes de vida, a utilização racional dos recursos naturais e a preservação do património genético e da sua diversidade;
- e) A conservação da Natureza e da Biodiversidade, o equilíbrio biológico e a estabilidade dos diferentes *habitats*, nomeadamente através da compartimentação e diversificação das paisagens, da criação e da gestão das áreas protegidas e das zonas com outros estatutos legais de protecção, do estabelecimento de corredores ecológicos e de espaços verdes urbanos e suburbanos, de modo a estabelecer um *continuum naturale*;
- f) A promoção de acções de investigação quanto aos factores naturais e ao estudo do impacte das diversas acções e actividades sobre a saúde e o Ambiente, visando impedir no futuro ou minimizar e corrigir no presente as disfunções existentes, tendo em vista assegurar a perenidade dos sistemas naturais;
- g) A adequada delimitação dos níveis de qualidade dos componentes ambientais;
- h) Uma política energética baseada no aproveitamento racional e sustentável de todos os recursos naturais renováveis, na diversificação e descentralização das fontes energéticas, na utilização racional e na conservação da energia e na racionalização dos consumos, tendo em vista, designadamente, a redução da factura energética nacional e um expressivo contributo nacional para a política global de combate às Alterações Climáticas;
- i) A gestão racional de todos os resíduos produzidos em território nacional, prevenindo a sua produção e promovendo a sua máxima reutilização, reciclagem ou utilização como matéria-prima energética, bem como a investigação e o desenvolvimento das adequadas tecnologias para esses fins;
- j) A promoção da participação das populações na formulação e na execução da política de Ambiente, de Ordenamento do Território e da Qualidade de Vida e das políticas conexas, bem como a instituição e o funcionamento de fluxos contínuos de informação entre os órgãos da Administração ou as entidades de outra natureza por ela responsáveis e os cidadãos a quem se dirige ou titulares de interesses difusos ou reflexamente atingidos, positiva ou negativamente;
- k) O aprofundamento das acções e das medidas de protecção aos consumidores, designadamente através da inclusão destas matérias nos *curricula* escolares desde o ensino básico, bem como a realização de componentes de formação e de informação dos consumidores em geral;
- l) A defesa e a recuperação do património cultural, natural ou construído;
- m) O aprofundamento e a actualização contínuos das matérias relativas ao Ambiente, ao Ordenamento do Território, à Qualidade de Vida e à Política Energética, em todos os *curricula* escolares e na formação profissional, bem assim como o incentivo à sua divulgação através dos meios de

comunicação social, devendo o Governo produzir meios didácticos de apoio aos docentes e formadores;

- n) A existência, a actualização e a aplicação concreta em contínuo das Estratégias Nacionais, designadamente em matéria de Desenvolvimento Sustentável, de Conservação da Natureza e da Biodiversidade, de Combate e de Adaptação às Alterações Climáticas (ENAAAC), de Gestão do Litoral e para a Política Energética;
- o) A plenitude da vida humana e a permanência da vida selvagem, assim como dos *habitats* indispensáveis ao seu suporte;
- p) A recuperação das áreas degradadas do território nacional.

2. As opções em matéria de política energética jamais poderão colocar em risco a manutenção de uma adequada capacidade de disponibilização, em quantidade e em qualidade, de bens essenciais, designadamente em matéria alimentar e de saúde.

Artigo 6º

Conceitos e definições

1. A qualidade de vida é resultado da interacção de múltiplos factores no funcionamento das sociedades humanas e traduz-se na situação de bem-estar físico, mental e social e na satisfação e afirmação culturais, bem como em relações autênticas entre o indivíduo e a comunidade, dependendo da influência de factores interrelacionados, que compreendem, designadamente:

- a) A capacidade de carga do território e dos recursos;
- b) A alimentação, a habitação, a saúde, a educação, os transportes e a ocupação dos tempos livres;
- c) Um sistema social que assegure as mínimas condições de dignidade da existência dos cidadãos, bem como a posteridade de toda a população e os consequentes benefícios do sistema de Segurança Social.

2. Para efeitos do disposto na presente Lei, considera-se que as expressões "Ambiente", "Ordenamento do Território", "paisagem", "*continuum naturale*", "qualidade do Ambiente", "Conservação da Natureza e da Biodiversidade", "Poluição", "Alterações Climáticas", "Ecoeficiência" e "Arquitectura Bioclimática" deverão ser entendidas nas condições a seguir indicadas:

- a) Ambiente é o conjunto dos sistemas físicos, químicos, biológicos e suas relações e dos factores económicos, sociais e culturais com efeito directo ou indirecto, mediato ou imediato, sobre os seres vivos e a qualidade de vida do Homem;
- b) Ordenamento do território é o processo integrado da organização do espaço biofísico, tendo como objectivo o uso e a transformação do território, de acordo com as suas capacidades e vocações, e a

permanência dos valores de equilíbrio biológico e de estabilidade geológica, numa perspectiva de aumento da sua capacidade de suporte de vida;

- c)** Paisagem é a unidade geográfica, ecológica e estética resultante da acção do Homem e da reacção da Natureza, sendo primitiva quando a acção daquele é mínima e natural quando a acção humana é determinante, sem deixar de se verificar o equilíbrio biológico, a estabilidade física e a dinâmica ecológica;
- d)** *Continuum naturale* é o sistema contínuo de ocorrências naturais que constituem o suporte da vida silvestre e da manutenção do potencial genético e que contribui para o equilíbrio e estabilidade do território;
- e)** Qualidade do Ambiente é a adequabilidade de todos os seus componentes às necessidades do Homem, bem como dos restantes seres vivos;
- f)** Conservação da Natureza e da Biodiversidade é a gestão da utilização da Natureza e da Biodiversidade de modo a viabilizar de forma perene a máxima rentabilidade compatível com a manutenção da capacidade de regeneração de todos os recursos naturais;
- g)** Poluição é a libertação de elementos, substâncias ou materiais físicos, químicos ou biológicos que, independentemente do estado em que se encontrem, provoquem perturbações ou distúrbios na Qualidade do Ambiente, afectando de forma negativa, designadamente, a saúde, o bem-estar e as diferentes formas de vida, o equilíbrio e a perenidade dos ecossistemas naturais e transformados, assim como a estabilidade física e biológica do território;
- h)** Alterações Climáticas são o resultado da desestabilização antropogénica das concentrações na atmosfera de gases com efeito de estufa (GEE's), de molde a produzir interferências perigosas, para o Homem e o Ambiente, com o sistema climático;
- i)** Ecoeficiência é a capacidade de determinada actividade, processo ou produto serem executados com menor utilização ou degradação dos componentes ambientais;
- j)** Arquitectura Bioclimática é o ramo da arquitectura que se ocupa da projecção dos edifícios e das habitações em harmonia com as condições climáticas específicas da respectiva localização e com recurso à utilização dos meios e dos materiais disponíveis na Natureza, com vista a minimizar os impactos ambientais desses edifícios e habitações, bem como a reduzir o seu consumo energético.

CAPÍTULO II

Componentes ambientais

Artigo 7º

Componentes ambientais

Nos termos da presente lei, são componentes ambientais:

- a)** O ar;
- b)** A luz;
- c)** A água;
- d)** A plataforma continental;
- e)** O litoral;
- f)** O solo vivo e o subsolo;
- g)** A flora;
- h)** A fauna;
- i)** A biodiversidade;
- j)** O clima;
- k)** O património natural e construído;
- l)** A paisagem.

Artigo 8º

Defesa da qualidade dos componentes ambientais

Em ordem a assegurar a defesa da qualidade dos componentes ambientais, poderá o Estado e as demais entidades competentes proibir ou condicionar o exercício de actividades, promover e apoiar a realização de estratégias e a concretização de políticas e de projectos, bem como desenvolver acções e actividades adequadas à prossecução daqueles fins.

Artigo 9º

Ar

1. A legislação relativa à gestão da qualidade do ar visa, designadamente:

- a) Condicionar, proibir ou reprimir o lançamento para a atmosfera de quaisquer substâncias, independentemente do seu estado físico, susceptíveis de afectar, de forma nociva, a qualidade do ar, o equilíbrio ecológico ou que impliquem risco, dano ou incómodo grave para as pessoas, a sua saúde e bens em geral;
- b) A existência, a manutenção, a actualização e a expansão progressiva, a todo o território nacional, de uma rede de avaliação em contínuo das condições físicas ou químicas da atmosfera, a partir da qual se torne possível, designadamente, a gestão da qualidade do ar e o lançamento atempado de alertas ou avisos aos cidadãos sobre situações que possam constituir riscos potenciais para a sua saúde, bem-estar e qualidade de vida;

- c) Promover e garantir uma boa qualidade do ar em todos os ambientes fechados e semi-fechados.

2. Em harmonia com o disposto no número anterior, compete ao Estado e às demais entidades públicas legislar, deliberar, decidir, implementar e fiscalizar o cumprimento, por toda a comunidade nacional, das medidas e das acções concretas que assegurem a execução dos objectivos da gestão da qualidade do ar.

Artigo 10º

Luz e níveis de luminosidade

1. Todos têm o direito a um nível de luminosidade adequado à sua saúde, bem-estar e conforto na habitação, no local de trabalho e nos espaços livres públicos de recreio, lazer e circulação.
2. O nível de luminosidade para qualquer lugar deve ser o mais consentâneo com vista ao equilíbrio dos ecossistemas transformados de que depende a qualidade de vida das populações.
3. Os anúncios luminosos, fixos ou intermitentes, não devem perturbar o sossego, a saúde e o bem-estar dos cidadãos.
4. Nos termos do número anterior, ficam condicionados:
 1. O volume dos edifícios a construir que prejudiquem a qualidade de vida dos cidadãos e a vegetação, pelo ensombramento, dos espaços livres públicos e privados;
 2. O regulamento e as normas específicas respeitantes à construção de fogos para habitação, escritórios, fábricas e outros lugares de trabalho, escolas e restante equipamento social;
 3. O volume das construções a erigir na periferia dos espaços verdes existentes ou a construir;
 4. Os anúncios luminosos, os quais só são permitidos nas áreas urbanas, podendo ser condicionadas as suas cor, forma, localização e intermitência.
2. O Estado e as demais entidades responsáveis pelos licenciamentos e autorizações para a instalação e o funcionamento de materiais e de equipamentos luminosos levarão sempre em linha de conta, nas suas decisões e deliberações, a necessidade do respeito pelos princípios enunciados no presente artigo.

Artigo 11º**Água**

1. As categorias de águas abrangidas pelo presente diploma são as seguintes:

- a) Águas interiores de superfície;
- b) Águas interiores subterrâneas;
- c) Águas marítimas interiores;
- d) Águas marítimas territoriais, compreendendo o mar territorial e a zona contígua;
- e) Águas marítimas da zona económica exclusiva;
- f) Águas pluviais.

2. A presente Lei é igualmente aplicável aos leitos e margens dos cursos de água de superfície, aos fundos e margens de lagoas, às zonas de infiltrações, a todo o Litoral e aos fundos marinhos interiores, da plataforma continental e da zona económica exclusiva.

3. A política da água visa, designadamente:

- a) O cumprimento das orientações, constantes do Plano Nacional da Água, para a gestão integrada deste recurso natural;
- b) A utilização racional e o uso eficiente da água, com a qualidade adequada a cada tipologia de fim, evitando-se todos os gastos desnecessários e aumentando-se o seu grau de reutilização;
- c) O desenvolvimento coordenado das acções necessárias para a conservação, incremento e optimização do aproveitamento das águas de superfície e subterrâneas, tendo por base projectos de conjunto, incluindo ao nível ibérico;
- d) A gestão dos recursos hídricos por unidade de bacia hidrográfica;
- e) A gestão sustentável do Litoral;
- f) O desenvolvimento e a aplicação das técnicas de prevenção e de combate à poluição hídrica ou marítima, de origem industrial, agrícola e doméstica ou proveniente de derrames de transportes e outros veículos motorizados, bem como dos respectivos meios de coordenação das acções;
- g) Que as unidades produtivas que possam evacuar águas degradadas directamente para o sistema de esgotos sejam obrigadas a assegurar a sua depuração prévia, de forma a evitar a degradação das canalizações e a perturbação e o funcionamento das estações finais de depuração;

- h) O máximo aproveitamento possível, desde que técnica e economicamente viável, das águas pluviais;
- 5. A política de abastecimento público de água deve respeitar exigências de coesão nacional e equidade, compensando aquelas regiões com menos população pelo mais elevado custo *per capita* do abastecimento e assegurando sempre a universalidade do serviço.
- 6. Sem prejuízo do disposto, designadamente, na legislação que regula a atribuição de licenças ambientais e os procedimentos de avaliação de impacte ambiental, o Estado e as demais entidades responsáveis pelos licenciamentos e autorizações para a construção, a instalação ou o funcionamento de edificações, de unidades e de equipamentos que utilizem o recurso água ou que se localizem sobre águas ou as suas zonas de protecção levarão sempre em linha de conta, nas suas decisões e deliberações, a necessidade do respeito pelos princípios enunciados no presente artigo.
- 7. No licenciamento ou autorização de instalações e de equipamentos para a produção de energia a partir de fontes renováveis deverão ser sempre devidamente ponderados, numa perspectiva de tutela do interesse público prevalecente, os ónus e as vantagens dali decorrentes para o Ambiente e, em especial, para a política de combate às Alterações Climáticas.

Artigo 12º

Plataforma Continental

- 1. O Estado e as demais entidades públicas competentes definirão estratégias, medidas e acções que garantam uma gestão sustentável e o aproveitamento racional dos recursos naturais, vivos e não-vivos do leito do mar e do subsolo que constituem a Plataforma Continental, bem como para a instalação nela de equipamentos e de estruturas.
- 2. É correspondentemente aplicável à Plataforma Continental o disposto no nº 5 do artigo 11º.

Artigo 13º

Litoral

- 1. A gestão integrada e sustentável do Litoral tem por objectivos, designadamente:
 - a) A adopção, consagrada em código legal, de uma Política Nacional de Gestão Integrada e para a defesa dos valores e dos recursos das áreas que o integram;
 - b) A criação de uma autoridade nacional para a gestão sustentável do Litoral, encarregue da coordenação e superintendência na aplicação da Política a que se refere a alínea anterior;

- c) A regulação e supervisão do exercício das actividades de aproveitamento dos recursos naturais, vivos e não-vivos, localizados no Litoral, em harmonia, sendo caso disso, com a gestão das bacias hidrográficas a que se refere a alínea d) do nº 3 do artigo 11º;
- d) A coordenação e a articulação efectivas entre os Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC's), os Planos de Ordenamento e Expansão Portuária (POEP's), os Planos de Ordenamento das Albufeiras de Águas Públicas (POAAP's), os Planos de Ordenamento das Áreas Protegidas (POAP's), os Planos Directores Municipais (PDM's) e outros Planos Especiais de Ordenamento;
- e) A extensão progressiva das zonas *non aedificandi* e a realocação de infra-estruturas e de zonas urbanas a uma maior distância do mar, tendo em vista, sobretudo, uma gestão racional e antecipativa dos possíveis efeitos derivados das Alterações Climáticas;
- f) Uma fiscalização rigorosa do Domínio Público Marítimo;
- g) A monitorização e o aprofundamento dos conhecimentos técnicos e científicos, bem como o conhecimento sempre actualizado do estado do Ambiente nas zonas que o compõem, designadamente em termos de risco de erosão, inundações ou outros fenómenos destrutivos;
- h) O levantamento cartográfico exaustivo e a elaboração das cartas de risco das áreas que o compõem;
- i) Conformar e harmonizar os diversos interesses e actividades sectoriais, a serem implementados e desenvolvidos nas zonas que o compõem, com a inalienável salvaguarda dos valores e recursos nele localizados;
- j) A instalação de uma rede de vigilância marítima em todo o território nacional;
- k) A criação de uma rede nacional de zonas marinhas com estatuto de protecção especial, em articulação, nomeadamente, com as Zonas de Protecção Especial, as Zonas Especiais de Conservação, os Sítios da Convenção de Ramsar e as demais Áreas Protegidas nacionais;
- l) A preservação e a conservação do património geológico, ecológico e cultural, incluindo o sub-aquático, nele localizado;
- m) A facilitação do acesso à informação a ele respeitante por parte das pessoas singulares e colectivas, bem como, em consequência, da sua participação nessa gestão.

2. Enquanto não for criada a entidade a que se refere a alínea b) do número anterior, o Estado e as demais entidades responsáveis pelos licenciamentos e autorizações para as zonas que integram o Litoral levarão sempre em linha de conta, nas suas decisões e deliberações, a necessidade do respeito pelos princípios enunciados no presente artigo.

3. No licenciamento ou autorização de instalações e de equipamentos para a produção de energia a partir de fontes renováveis, localizados no Litoral, deverão ser sempre devidamente ponderados, numa perspectiva de tutela do interesse público prevalecente, os ónus e as vantagens dali decorrentes para o Ambiente e, em especial, para a política de combate às Alterações Climáticas.

Artigo 14º

Solo

1. A política de defesa e de valorização do solo, enquanto recurso natural, determina, designadamente:

- a) A aplicação, em permanência, de medidas conducentes à sua racional utilização, a evitar a sua degradação e a promover a melhoria da sua fertilidade e regeneração;
- b) O estabelecimento de uma política de gestão de recursos naturais que salvguarde a estabilidade ecológica e os ecossistemas de produção, protecção ou de uso múltiplo;
- c) A aplicação, em permanência, de medidas destinadas a regular o ciclo da água;
- d) O condicionamento da utilização de solos agrícolas de elevada fertilidade para fins não agrícolas, bem como plantações, obras e operações agrícolas que provoquem erosão e degradação do solo, o desprendimento de terras, encharcamento, inundações, excesso de salinidade e outros efeitos perniciosos;
- e) A aplicação de medidas que levem à implementação das boas-práticas neste sector;
- f) A possibilidade da imposição, aos proprietários de terrenos ou aos seus utilizadores, de medidas de defesa e valorização dessas terras, em harmonia com o disposto nas alíneas b), c) e d) que antecedem, nomeadamente a obrigatoriedade de execução de trabalhos técnicos, agrícolas ou silvícolas, em conformidade com as disposições em vigor;
- g) O uso parcimonioso, nos termos da legislação aplicável, de biocidas, pesticidas, herbicidas, adubos, correctivos ou quaisquer outras substâncias similares que integrem, designadamente, o conceito legal e técnico de Poluentes Orgânicos Persistentes (POP's);
- h) Que a utilização e a ocupação do solo para fins urbanos e industriais ou para a implantação de equipamentos e de infra-estruturas sejam condicionadas pela sua natureza, topografia e fertilidade;
- j) A possibilidade da constituição, por parte do Estado e das demais entidades públicas, de "bancos de terras" como forma de combate à especulação imobiliária, bem como de proporcionar um mais fácil e justo

acesso, pelos cidadãos, à propriedade de imóveis rústicos, urbanos ou das suas fracções.

2. No âmbito do disposto nas alíneas a), b), c), d) e f) que antecedem, é proibida:

- a) A eliminação dos montados de sobro e azinho e outras árvores dispersas nas folhas de cultura, com excepção dos solos das classes A e B, nas paisagens de características mediterrânicas e continentais;
- b) A eliminação da vegetação nas margens dos cursos de água;
- c) A eliminação da compartimentação, sebes vivas, uveiras e muros, para além da dimensão da folha de cultura considerada mínima regionalmente.

3. O Estado e as demais entidades responsáveis pelos licenciamentos e autorizações para ocupação de solos levarão sempre em linha de conta, nas suas decisões e deliberações, a necessidade do respeito pelos princípios enunciados no presente artigo.

4. No licenciamento ou autorização de instalações e de equipamentos para a produção de energia a partir de fontes renováveis deverão ser sempre devidamente ponderados, numa perspectiva de tutela do interesse público prevalecente, os ónus e as vantagens dali decorrentes para o Ambiente e, em especial, para a política de combate às Alterações Climáticas.

Artigo 15º

Subsolo

1. A exploração dos recursos do subsolo deverá ter em conta:

- a) Os interesses de conservação da Natureza e dos recursos naturais;
- b) A necessidade de obedecer a um plano global de desenvolvimento e, portanto, a uma articulação a nível nacional;
- c) Os interesses e questões que local e mais directamente interessem às regiões e autarquias onde se insiram;
- d) A necessidade do máximo aproveitamento racional dos recursos geotérmicos para a produção de calor e de energia eléctrica.

2. Sem prejuízo do estabelecido no n.º 1 do presente artigo, a exploração do subsolo deverá ser orientada de modo a respeitar os seguintes princípios:

- a) Garantia das condições que permitam a regeneração dos factores naturais renováveis e uma adequada relação entre o volume das reservas abertas e o das preparadas para serem exploradas;
- b) Valorização máxima de todas as matérias-primas extraídas;

- c) Exploração racional das nascentes de águas minerais e termais e a determinação dos seus perímetros de protecção;
- d) Adopção de medidas preventivas da degradação do Ambiente resultante dos trabalhos de extracção de matéria-prima que possam pôr em perigo a estabilidade dos sistemas naturais e sociais;
- e) Recuperação obrigatória da paisagem, quando da exploração do subsolo resulta alteração quer da topografia preexistente, quer de sistemas naturais notáveis ou importantes, com vista à integração harmoniosa da área sujeita à exploração na paisagem envolvente.

3. O Estado e as demais entidades responsáveis pelos licenciamentos e autorizações para ocupação do subsolo levarão sempre em linha de conta, nas suas decisões e deliberações, a necessidade do respeito pelos princípios enunciados no presente artigo.

4. No licenciamento ou autorização de instalações para o aproveitamento dos recursos geotérmicos deverão ser sempre devidamente ponderados, numa perspectiva de tutela do interesse público prevalecente, os ónus e as vantagens dali decorrentes para o Ambiente e, em especial, para a política de combate às Alterações Climáticas.

Artigo 16º

Flora

1. A política para a protecção da flora visa primordialmente:

- a) Salvaguardar e valorizar as formações vegetais espontâneas ou subespontâneas, do património florestal e dos espaços verdes e periurbanos;
- b) Impedir os processos que obstruam o desenvolvimento normal ou a recuperação da flora e da vegetação espontânea que apresentem interesses científicos, económicos ou paisagísticos, designadamente da flora silvestre, essencial para a manutenção da fertilidade do espaço rural, do equilíbrio biológico das paisagens e da diversidade dos recursos genéticos;
- c) A recuperação racional dos recursos das áreas degradadas ou nas atingidas por incêndios florestais ou afectadas por uma exploração desordenada, através de beneficiação agrícola e florestal de uso múltiplo, fomento e reposição dos recursos cinegéticos;
- d) O ordenamento do património silvícola do País e a implementação de medidas visando a sua defesa e valorização, tendo em conta as necessidades de corrigir e de normalizar as operações de cultura e de exploração das matas, de garantir uma eficaz protecção contra os fogos, de promover o ordenamento do território e de valorizar, incrementar e

diversificar as actividades de produção de bens e de prestação de serviços;

- e) Proteger, através do reconhecimento da qualidade e da consequente atribuição de estatutos legais nesse sentido, as espécies vegetais ameaçadas de extinção ou os exemplares botânicos isolados ou em grupo que, pelo seu potencial genético, porte, idade, raridade ou outra razão, assim o reclamem;
- f) Regular e, sendo caso disso, reprimir a colheita, o abate, a utilização e a comercialização de certas espécies vegetais e seus derivados, bem como a importação ou a introdução de exemplares exóticos.

2. O Estado e as demais entidades responsáveis pelos licenciamentos e autorizações para o aproveitamento dos recursos da flora e para a ocupação de solos levarão sempre em linha de conta, nas suas decisões e deliberações, a necessidade do respeito pelos princípios enunciados no presente artigo.

3. No licenciamento ou autorização de instalações e de equipamentos para a produção de energia a partir de fontes renováveis deverão ser sempre devidamente ponderados, numa perspectiva de tutela do interesse público prevalecente, os ónus e as vantagens dali decorrentes para o Ambiente e, em especial, para a política de combate às Alterações Climáticas.

Artigo 17º

Fauna

1. A política para a protecção da fauna visa primordialmente:

- a) Promover e salvaguardar a conservação das espécies, especialmente daquelas sobre as quais recaiam interesses científico, económico ou social, garantindo o seu potencial genético e a manutenção dos *habitats* indispensáveis à sua sobrevivência;
- b) Proteger a fauna migratória, através da promoção e da salvaguarda da conservação das espécies, por recurso ao levantamento, à classificação e à protecção, em particular, dos montados e das zonas húmidas, ribeirinhas e costeiras;
- c) Proteger a fauna autóctone, através, designadamente, de medidas para a:
 - i)** Manutenção ou activação dos processos biológicos de auto-regeneração;
 - ii)** Recuperação dos *habitats* degradados essenciais à fauna e, sendo caso disso, para a criação de *habitats* de substituição;
 - iii)** Comercialização da fauna silvestre, aquática ou terrestre;
 - iv)** Introdução de qualquer espécie animal selvagem, aquática ou terrestre, no País, com relevo para as áreas naturais;

- v) Destruição de animais tidos por prejudiciais, sem qualquer excepção, através do recurso a métodos não autorizados e sempre sob o controlo das autoridades competentes;
- vi) Regulamentação e controlo da importação de espécies exóticas;
- vii) Regulação da utilização de substâncias que prejudiquem a fauna selvagem;
- viii) Organização de lista ou listas de espécies animais e das biocenoses em que se integram, quando raras ou ameaçadas de extinção;
- ix) Valorização, fomento e usufruição dos recursos animais, cinegéticos e piscícolas das águas interiores e da orla costeira marinha, devendo ser prestada especial atenção ao material genético que venha a ser utilizado no desenvolvimento da silvicultura e da aquicultura.

2. O licenciamento e a autorização para a instalação e o funcionamento de unidades de piscicultura e de aquicultura deverão ser objecto de especial ponderação, tendo em vista os interesses públicos prevaletentes, em face dos potenciais ónus ou vantagens comparativas que desses actos possam advir para a preservação das espécies selvagens.

3. O Estado e as demais entidades responsáveis pelos licenciamentos e autorizações para as acções ou actividades que interajam com a fauna levarão sempre em linha de conta, nessas suas decisões e deliberações, a necessidade do respeito pelos princípios enunciados no presente artigo.

4. No licenciamento ou autorização de instalações e de equipamentos para a produção de energia a partir de fontes renováveis deverão ser sempre devidamente ponderados, numa perspectiva de tutela do interesse público prevaletente, os ónus e as vantagens dali decorrentes para o Ambiente e, em especial, para a política de combate às Alterações Climáticas.

Artigo 18º

Biodiversidade

1. A política para a preservação da Biodiversidade deverá ser enquadrada pela assumpção da sua valia primordial para as actividades humanas, designadamente para a medicina, a alimentação e o desenvolvimento económico e, por essa via, também como medida de segurança para a manutenção daquelas actividades.

2. A política para a preservação da Biodiversidade tem, assim, por objectivos, designadamente:

- a) A utilização sustentável de todos os seus componentes;
- b) A partilha justa e equitativa dos benefícios provenientes da utilização dos recursos genéticos;
- c) A salvaguarda de todos os seus aspectos biológicos, nomeadamente os genomas e os genes, as espécies e as comunidades, os *habitats* e os ecossistemas;
- d) A promoção da investigação e do desenvolvimento de técnicas e de tecnologias adequadas a esses fins;

- e) O incremento do intercâmbio e da cooperação científica, técnica e tecnológica neste domínio ao nível internacional.

3. O Estado e as demais entidades responsáveis pelos licenciamentos e autorizações para as acções ou actividades que possam interferir com a preservação da Biodiversidade pautarão sempre a sua conduta, designadamente nessas suas decisões e deliberações, pela necessidade do respeito pelos princípios enunciados no presente artigo.

4. No licenciamento ou autorização de instalações e de equipamentos para a produção de energia a partir de fontes renováveis deverão ser sempre devidamente ponderados, numa perspectiva de tutela do interesse público prevalecente, os ónus e as vantagens dali decorrentes para a preservação da Biodiversidade e, em especial, para a política de combate às Alterações Climáticas.

Artigo 19º

Clima

1. No âmbito da presente Lei, a definição das políticas, das actuações e das estratégias a empreender pelo Estado e pelas demais entidades públicas em matéria climática é o resultado directo da percepção e da avaliação rigorosas e profundas dos efeitos actuais e futuros, para o País, nos domínios económico e social, decorrentes dos fenómenos meteorológicos.

2. Na ponderação, nos termos do número anterior, sobre as políticas, as actuações e as estratégias a seguir, as entidades responsáveis tentarão sempre identificar, qualificar e quantificar as razões antropogénicas, ou não, que se encontram na origem das desestabilizações das concentrações na atmosfera dos Gases com Efeito de Estufa (GEE's), causadoras de interferências perigosas, para o Homem e o Ambiente, com o sistema climático e na origem das denominadas Alterações Climáticas.

3. A política para as Alterações Climáticas tem por objectivos, designadamente:

- a) A elaboração, a implementação, a fiscalização e a monitorização da execução, pelo Estado, com a participação e a colaboração das restantes entidades públicas e das pessoas singulares e colectivas, públicas, privadas ou de outra natureza, de um Programa Nacional para a limitação ou redução das emissões de GEE's que inclua, designadamente, as Políticas e Medidas a adoptar, pelos vários sectores de actividade, para o cumprimento desses objectivos quantificados, a ponderação do seu custo-eficácia, a sua hierarquização e exequibilidade económica, a definição dos instrumentos disponíveis para conseguir a aplicação daquelas Políticas e Medidas, bem como as estimativas e projecções para aquelas emissões de GEE's;
- b) A adopção de políticas e medidas de Adaptação às Alterações Climáticas, com vista a assegurar a prevenção de riscos e a resposta rápida às catástrofes ambientais, de acordo com uma lógica de minimização de danos;

- c) O apuramento e a divulgação dos custos económicos, financeiros, sociais e políticos envolvidos no cumprimento dos objectivos a que se referem as duas alíneas precedentes;
- d) A redução das emissões de GEE's pelo incremento e pela intensificação das actuações e da gestão pelo lado da procura, designadamente no quadro do sector energético, apoiadas, por seu turno, na utilização de instrumentos económicos, legislativos e institucionais, tal como a política fiscal, no sentido de produzir as necessárias alterações comportamentais nos seus agentes destinatários;
- e) A produção de modificações nos hábitos de consumo dos cidadãos e dos agentes económicos e sociais, em consonância com os objectivos aqui traçados;
- f) A sua credibilização e reforço através da disponibilização permanente de informação à comunidade sobre este tema, bem como do envolvimento e da participação activa e empenhada da sociedade civil, em todas as suas fases de execução, nomeadamente das entidades que representam formalmente os diversos agentes e sectores da actividade económica e social;
- g) Promover e apoiar em permanência a investigação relativa a este fenómeno, bem como incentivar o desenvolvimento tecnológico e a inovação neste contexto e com os fins constantes do presente artigo;
- h) O envolvimento e a cooperação activos e empenhados de Portugal ao nível das várias instituições, institutos jurídicos e mecanismos de Direito Comunitário e de Direito Internacional Público com competências em matéria desta política.

4. As Políticas e Medidas a que se refere a alínea a) do número anterior deverão ser sempre contextualizadas em cenários de um desenvolvimento sustentável, de modo a que, por isso, se tornem sempre razoavelmente apreensíveis as interacções e os impactes, para os diversos componentes ambientais, decorrentes da sua aplicação.

Artigo 20º

Património natural e construído

Devem integrar o ordenamento jurídico interno normas que garantam eficazmente:

- a) A salvaguarda e a valorização do património natural e construído, bem como o histórico e cultural, através, entre outros, de uma adequada gestão dos recursos existentes e da planificação das acções a empreender, numa perspectiva de animação e utilização criativa;
- b) A recuperação dos centros históricos das áreas urbanas e rurais, das paisagens primitivas e naturais notáveis e dos edifícios e conjuntos monumentais;

- c) A inventariação e a classificação do património histórico, cultural, natural e construído, em cooperação com as autarquias locais, as associações locais de defesa do património e as Organizações Não-Governamentais de Ambiente (ONGAs);
- d) A orgânica e o modo de funcionamento das entidades e organismos responsáveis pela execução desta política.

Artigo 21º

Paisagem

1. Em ordem a atingir os objectivos consignados na presente lei, no que se refere à defesa da paisagem como unidade estética e visual, serão condicionados pela administração central, regional e local, em termos a regulamentar, a implantação de construções, infra-estruturas viárias, novos aglomerados urbanos ou outras construções que, pela sua dimensão, volume, silhueta, cor ou localização, provoquem um impacte violento na paisagem preexistente, bem como a exploração de minas e pedreiras, evacuação e acumulação de resíduos e materiais usados e o corte maciço do arvoredo.

2. A ocupação marginal das infra-estruturas viárias, fluviais, portuárias e aeroportuárias, qualquer que seja o seu tipo, hierarquia ou localização, será objecto de regulamentação especial.

Artigo 22º

Gestão da paisagem

São instrumentos da política de gestão das paisagens:

- a) A protecção e valorização das paisagens que, caracterizadas pelas actividades seculares do homem, pela sua diversidade, concentração e harmonia e pelo sistema sócio-cultural que criaram, se revelam importantes para a manutenção da pluralidade paisagística e cultural;
- b) A determinação de critérios múltiplos e dinâmicos que permitam definir prioridades de intervenção, quer no que respeita às áreas menos afectadas pela presença humana, quer àquelas em que a acção do homem é mais determinante;
- c) Uma estratégia de desenvolvimento que empenhe as populações na defesa desses valores, nomeadamente, e sempre que necessário, por intermédio de incentivos financeiros ou fiscais e de apoio técnico e social;
- d) O inventário e a avaliação dos tipos característicos de paisagem rural e urbana, comportando elementos abióticos e culturais;
- e) A identificação e cartografia dos valores visuais e estéticos das paisagens naturais e artificiais.

Artigo 23º

Poluição

1. Em harmonia com o disposto na alínea g) do nº 2 do artigo 6º:

- a) São factores de poluição do Ambiente e degradação do território e da Qualidade de Vida todas as acções e actividades que afectem negativamente a saúde, o bem-estar e as diferentes formas de vida, o equilíbrio e a perenidade dos ecossistemas naturais e transformados, assim como a estabilidade física e biológica do território;
- b) São causas de poluição do Ambiente todos os materiais, substâncias ou radiações lançados no ar, na água, no solo, no subsolo, no Litoral ou na Plataforma Continental, que alterem, temporária ou irreversivelmente, a sua qualidade ou interfiram na sua normal conservação ou evolução.

2. Em todo o território nacional ou em qualquer área sob jurisdição portuguesa, é proibido lançar, depositar ou, por qualquer outra forma, introduzir nas águas, no solo, no subsolo, no Litoral, na Plataforma Continental ou na atmosfera efluentes, resíduos radioactivos e outros produtos que contenham substâncias ou microrganismos que possam alterar as características ou tornar impróprios para as suas aplicações aqueles componentes ambientais e contribuam para a degradação do Ambiente.

3. Devem integrar o ordenamento jurídico interno normas que garantam eficazmente:

- a) Uma adequada regulação do transporte, da manipulação, do depósito, bem como da reciclagem e da deposição de quaisquer produtos susceptíveis de produzir os tipos de poluição referidos no número anterior;
- b) Os limites de tolerância admissível da presença de elementos poluentes na atmosfera, água, solo e seres vivos;
- c) As proibições ou os condicionamentos necessários à defesa e melhoria da qualidade do ambiente em matéria de poluição.

4. Constituem meios especiais da poluição, designadamente:

- a) O ruído;
- b) Os compostos químicos;
- c) Os resíduos e os efluentes;
- d) As substâncias radioactivas.

Artigo 24º

Ruído

1. A luta contra o ruído visa a salvaguarda da saúde e bem-estar das populações e faz-se através, designadamente:

- a) Da normalização dos métodos de medida do ruído;
- b) Do estabelecimento de níveis sonoros máximos, tendo em conta os avanços científicos e tecnológicos nesta matéria;
- c) Da redução do nível sonoro na origem, através da fixação de normas de emissão aplicáveis às diferentes fontes;
- d) Dos incentivos à utilização de equipamentos cuja produção de ruídos esteja contida dentro dos níveis máximos admitidos para cada caso;
- e) Da obrigação de os fabricantes de máquinas, electrodomésticos e equipamentos apresentarem informações detalhadas, homologadas, sobre o nível sonoro dos mesmos nas instruções de uso e facilitarem a execução das inspecções oficiais;
- f) Do condicionamento da construção de edifícios, da utilização de equipamentos ou do exercício de actividades à adopção de medidas preventivas para eliminação da propagação do ruído exterior e interior, bem como das trepidações;
- g) Da informação e da sensibilização da opinião pública para os problemas do ruído e para as formas de o combater;
- h) Da localização adequada no território das actividades causadoras de ruído.

2. Os veículos motorizados, incluindo as embarcações, as aeronaves e os transportes ferroviários, estão sujeitos a homologação e controlo no que se refere às características do ruído que produzem.

3 - Os avisadores sonoros estão sujeitos a homologação e controlo no que se refere às características dos sinais acústicos que produzem.

4 - Os equipamentos electromecânicos deverão ter especificadas as características do ruído que produzem.

Artigo 25º

Compostos químicos

1 - O combate à poluição derivada do uso de compostos químicos processa-se, designadamente, através:

- a) Da aplicação de tecnologias limpas e das Melhores Técnicas e Tecnologias Disponíveis – MTD's (BAT's – *Best Available Technologies*);

- b) Da avaliação sistemática dos efeitos potenciais dos compostos químicos sobre o Homem e o Ambiente;
- c) Do controlo do fabrico, comercialização, utilização e eliminação dos compostos químicos;
- d) Da aplicação de técnicas preventivas orientadoras para a reciclagem e a reutilização de matérias-primas e produtos;
- e) Da aplicação de instrumentos fiscais e financeiros que incentivem a reciclagem e a reutilização de resíduos;
- f) Do Mercado Organizado de Resíduos;
- g) Da homologação de laboratórios de ensaio destinados ao estudo do impacto ambiental de compostos químicos;
- h) Da elucidação da opinião pública.

2. Devem integrar o ordenamento jurídico interno normas que garantam eficazmente:

- a) A regulação da biodegradabilidade dos detergentes;
- b) A homologação, o condicionamento e a etiquetagem dos pesticidas, solventes, tintas, vernizes e outros tóxicos;
- c) A regulação da utilização dos cloro-flúor-carbonetos e de outros componentes utilizados nos aerossóis que provoquem impacto grave no Ambiente e na saúde humana;
- d) A criação de um sistema de informação sobre as novas substâncias químicas, obrigando os industriais a actualizar e a avaliar os riscos potenciais dos seus produtos antes da comercialização;
- e) Níveis máximos de poluição pelo amianto, chumbo, mercúrio, cádmio e outros metais pesados;
- f) Formas de apoio à normalização da reciclagem da energia, dos metais, do vidro, do plástico, dos têxteis, do papel e de outros materiais;
- g) O aproveitamento dos desperdícios agro-pecuários para a produção de energia.

Artigo 26º

Resíduos

1. Constitui objectivo prioritário da política de gestão de resíduos evitar e reduzir a sua produção, bem como o seu carácter nocivo, devendo a gestão de resíduos

evitar também ou, pelo menos, reduzir o risco para a saúde humana e para o Ambiente causado pelos resíduos, sem utilizar processos ou métodos susceptíveis de gerar efeitos adversos sobre o Ambiente, nomeadamente através da criação de perigos para a água, o ar, o solo, a fauna e a flora, perturbações sonoras ou odoríficas ou de danos em quaisquer locais de interesse e na paisagem.

2. A gestão de resíduos deve assegurar que à utilização de um bem sucede uma nova utilização ou que, não sendo viável a sua reutilização, se procede à sua reciclagem ou ainda a outras formas de valorização, devendo ser sempre observadas e aplicadas à gestão dos resíduos as MTD's/ BAT's.

3. A eliminação definitiva de resíduos, nomeadamente a sua deposição em aterro, constitui a última opção de gestão, justificando-se apenas quando seja técnica ou financeiramente inviável a prevenção, a reutilização, a reciclagem ou outras formas de valorização.

4. Salvo as excepções estabelecidas na lei, a gestão do resíduo constitui parte integrante do seu ciclo de vida, sendo da responsabilidade do respectivo produtor.

5. Em caso de impossibilidade de determinação do produtor do resíduo, a responsabilidade pela respectiva gestão recai sobre o seu detentor.

6. Deve ser promovida a restituição ao produtor ou detentor daqueles resíduos que subsistam após a sua utilização pelos consumidores, com vista à assunção pelo produtor ou detentor do encargo da sua gestão e da responsabilidade financeira pelas actividades respectivas, sendo, para tal, importante a disponibilização ao público das informações necessárias sobre o carácter reutilizável ou reciclável do produto.

7. O produtor inicial dos resíduos ou outro detentor pode delegar o seu tratamento noutra entidade, designadamente num comerciante, num estabelecimento ou numa empresa que execute operações de tratamento de resíduos ou então num serviço público ou privado de recolha de resíduos, competindo, nesse caso, à lei definir se a responsabilidade pela gestão é, ainda, do produtor ou detentor ou se deve ser partilhada com os restantes intervenientes.

8. A política de gestão de resíduos deve observar, designadamente, os seguintes princípios e objectivos:

- a) Os produtores de resíduos devem proceder à separação dos resíduos na origem, de forma a promover a sua valorização por fluxos e fileiras;
- b) As operações de gestão de resíduos devem decorrer preferencialmente em território nacional, reduzindo ao mínimo possível os movimentos transfronteiriços de resíduos, bem como nas instalações adequadas mais próximas, de modo a que o risco associado ao seu transporte seja, também, o menor possível;
- c) Devem ser salvaguardadas por lei distâncias mínimas entre os locais de gestão de resíduos e as zonas mais sensíveis, designadamente habitacionais;
- d) Observados prioritariamente os princípios constantes dos números anteriores, a política de gestão dos resíduos deverá promover, sempre

que possível, o aproveitamento dos resíduos para fins energéticos, combinando, tanto quanto as tecnologias o permitam, este objectivo com as medidas resultantes da política de combate às Alterações Climáticas;

- e) Os produtores de bens devem, em geral, orientar o *design*, os materiais e as substâncias que integram os seus produtos, a introduzir no mercado, progressivamente para formas ambientalmente mais amigas de uma gestão racional na fase final do respectivo ciclo de vida;
- f) Deverá existir uma Autoridade Nacional dos Resíduos, com a competência de assegurar e acompanhar a implementação de uma estratégia nacional para os resíduos, a qual, nomeadamente, deverá enquadrar todo o ciclo de vida dos produtos e usar instrumentos como a aplicação de taxas, a promoção de rótulos ecológicos e de sistemas de gestão ambiental credíveis, a celebração de acordos com a indústria com vista à rectificação de produtos ou embalagens produtores de resíduos, a celebração de acordos com os retalhistas para disponibilização de informação aos consumidores, o incremento das compras públicas ecológicas e da inclusão de critérios ambientais na celebração de contratos públicos, entre outros;
- g) O Estado e as demais entidades públicas promoverão, em contínuo, as acções e medidas necessárias para a informação e a formação dos cidadãos sobre a política da gestão dos resíduos, incluindo ao nível do sistema nacional de educação;
- h) Os cidadãos contribuem para a prossecução dos princípios e objectivos referidos nos números anteriores, adoptando comportamentos de carácter preventivo em matéria de produção de resíduos, bem como práticas que facilitem a respectiva reutilização e valorização.

Artigo 27º

Efluentes

- 1.** A emissão, transporte e destino final de resíduos e efluentes ficam condicionados a autorização prévia.
- 2.** A responsabilidade do destino dos diversos tipos de resíduos e efluentes é de quem os produz.
- 3.** Os resíduos e efluentes devem ser recolhidos, armazenados, transportados, eliminados ou reutilizados de tal forma que não constituam perigo imediato ou potencial para a saúde humana nem causem prejuízo para o ambiente.
- 4.** A descarga de resíduos e efluentes só pode ser efectuada com licença prévia das autoridades competentes e em locais determinados para o efeito pelas entidades competentes e nas condições previstas na autorização concedida.
- 5.** Com as necessárias e devidas adaptações, são correspondentemente aplicáveis à gestão dos efluentes os princípios e objectivos constantes do artigo anterior.

Artigo 28º**Substâncias radioactivas**

O controlo da poluição originada por substâncias radioactivas tem por finalidade eliminar a sua influência na saúde e bem-estar das populações e no ambiente e faz-se, designadamente, através:

- a) Da avaliação dos efeitos das substâncias radioactivas nos ecossistemas receptores;
- b) Da fixação de normas de emissão para os efluentes físicos e químicos radioactivos resultantes de actividades que impliquem a extracção, o transporte, a transformação, a utilização e o armazenamento de material radioactivo;
- c) Do planeamento das medidas preventivas necessárias para a actuação imediata em caso de poluição radioactiva;
- d) Da avaliação e controlo dos efeitos da poluição transfronteiras e actuação técnica e diplomática internacional que permita a sua prevenção;
- e) Da fixação de normas para o trânsito, transferência e deposição de materiais radioactivos no território nacional e nas águas marítimas territoriais e na zona económica exclusiva;
- f) Da aplicação de planos de recuperação e de requalificação ambiental das áreas ou locais nos quais decorreram anteriores explorações.

CAPÍTULO III**Instrumentos da política de ambiente****Artigo 29º****Instrumentos**

São instrumentos da política de Ambiente, do Ordenamento do Território e da Qualidade de Vida, designadamente:

- a) A Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável;
- b) A Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade;
- c) O [Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios](#);
- d) As Zonas de Intervenção Florestal;
- e) O Programa Nacional para as Alterações Climáticas e o Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão de GEE's;

[Voltar ao índice](#)

- f) A Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas (ENAAAC);
- g) O Plano Nacional da Água e os Planos de Gestão das Regiões Hidrográficas;
- h) O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território;
- i) O [Sistema Nacional de Gestão Territorial](#) e os instrumentos de gestão do território;
- j) O [Programa de Acção Nacional de Combate à Desertificação](#);
- k) A Estratégia para a Gestão Integrada da Zona Costeira e a Estratégia do Mar;
- l) O Programa Nacional para o Uso Eficiente da Água;
- m) Os planos estratégicos para a gestão de todos os tipos de resíduos, do abastecimento de águas e do saneamento de todo o tipo de águas residuais;
- n) O Plano Nacional de Acção para a Eficiência Energética;
- o) O Plano Estratégico de Transportes;
- p) A Reserva Agrícola Nacional e a Reserva Ecológica Nacional;
- q) A Avaliação Ambiental Estratégica e a Avaliação de Impacte Ambiental;
- r) A Prevenção e o Controlo Integrados da Poluição;
- s) O regime da Prevenção de Acidentes Graves que Envolvam Substâncias Perigosas;
- t) O licenciamento prévio de todas as actividades potencial ou efectivamente poluidoras ou capazes de afectar a paisagem;
- u) A redução ou suspensão de laboração de todas as actividades ou transferência de estabelecimentos que de qualquer modo sejam factores de poluição;
- v) O regime da Responsabilidade Ambiental;
- w) A regulamentação selectiva e quantificada do uso do solo e dos restantes recursos naturais;
- x) O sistema nacional de vigilância e controlo da qualidade do Ambiente;
- y) Os regimes legais dos crimes e das contra-ordenações ambientais;
- z) A cartografia do Ambiente e do território;

- aa) A aplicação de taxas pela utilização, directa ou indirecta, de recursos naturais e de componentes ambientais, bem como pela produção de resíduos e a rejeição de efluentes;
- bb) A adopção a nível nacional de uma Política Integrada de Produtos, designadamente através da rotulagem ecológica em atenção ao ciclo de vida do produto, da Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas e da inclusão de critérios ambientais na celebração de contratos públicos;
- cc) A publicação obrigatória de indicadores de ecoeficiência na actuação do Estado e das demais entidades públicas;
- dd) A consagração subsidiária de uma obrigação de ponderação prévia do impacto ambiental, sujeita a fundamentação, na tomada de decisões públicas.

Artigo 30º

Rede Nacional de Áreas Protegidas

A Rede Nacional de Áreas Protegidas é composta:

- a) Por áreas de âmbito nacional: Os Parques Nacionais, os Parques Naturais, as Reservas Naturais, as Paisagens Protegidas, os Sítios Classificados e os Monumentos Naturais;
- b) Por áreas de âmbito regional: As Paisagens Protegidas.

Artigo 31º

Princípio da Interação e do Equilíbrio Entre os Componentes Ambientais

Nas intervenções sobre os componentes ambientais, deverão ser sempre ponderadas as possíveis interações e consequências que qualquer dessas intervenções, efectivadas ao nível de cada um dos componentes, possa ter sobre os restantes.

Artigo 32º

Efectividade dos instrumentos de avaliação e de licenciamento ambientais

1. Deve garantir-se que o fraccionamento físico de certo projecto ou actividade não prejudica a sua sujeição global ao regime de avaliação de impacte ambiental e/ ou de licenciamento ambiental, desde que esse fraccionamento não determine uma perda de unidade do impacto ambiental.
2. Em caso de implementação sucessiva das diversas parcelas, a sujeição aos referidos instrumentos ambientais deve verificar-se logo que, em termos globais, se tenha atingido o limiar requisitado pela lei com vista a essa sujeição.

3. Os planos especiais de ordenamento do território devem ser utilizados como instrumentos privilegiados de indicação e controlo, monitorizado subsequentemente e a todo o tempo, dos impactos ambientais cumulativos e sinérgicos.

4. O disposto no número anterior não impede, bem assim, a necessidade de os impactos cumulativos e sinérgicos serem tidos em consideração, individualmente, em cada processo de autorização e de subsequente monitorização dos diversos projectos ou actividades.

CAPÍTULO IV

Situações especiais

Artigo 33º

Declaração de zonas críticas e situações de emergência

1. O Governo declarará como zonas críticas todas aquelas em que os parâmetros que permitem avaliar a qualidade do Ambiente atinjam, ou se preveja que venham a atingir, valores que possam pôr em causa a saúde humana ou o Ambiente, ficando sujeitas a medidas especiais e acções a estabelecer pelo departamento encarregado da Protecção Civil em conjugação com as demais autoridades da Administração Central e Local.

2. Quando os índices de poluição, em determinada área, ultrapassarem os valores legalmente admitidos ou, por qualquer forma, puserem em perigo a qualidade do Ambiente, poderá ser declarada a situação de emergência, devendo ser previstas actuações específicas, administrativas ou técnicas, para lhes fazer face, por parte da Administração Central e Local, acompanhadas do esclarecimento da população afectada.

3. Será feito o planeamento das medidas imediatas necessárias para ocorrer a casos de acidente sempre que estes provoquem aumentos bruscos e significativos dos índices de poluição permitidos ou que, pela sua natureza, façam prever a possibilidade desta ocorrência.

Artigo 34º

Redução ou suspensão de actividades

1. Os serviços competentes do Estado poderão determinar a redução ou a suspensão temporária ou definitiva de actividades geradoras de poluição para manter as emissões gasosas e radioactivas, os efluentes e os resíduos sólidos dentro dos limites previstos na lei.

2. O Governo poderá celebrar contratos-programa com vista a reduzir gradualmente a carga poluente das actividades poluidoras.

3. Os contratos-programa só serão celebrados desde que da continuação dessas actividades não decorram riscos significativos para o Homem ou o Ambiente.

Artigo 35º

Transferência de estabelecimentos

As instalações e os estabelecimentos que alterem as condições normais de salubridade e higiene do Ambiente definidas por lei podem ser obrigados a transferir-se para local mais adequado, desde que fiquem salvaguardados os direitos previamente adquiridos.

CAPÍTULO V

Direitos e deveres

Secção I

Princípio geral

Artigo 36º

Direitos e deveres

1. É dever de todos, designadamente dos cidadãos e das demais entidades ou sectores, colaborar na criação de um Ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, no correcto ordenamento do território e na melhoria progressiva da qualidade de vida.

2. Às iniciativas populares no domínio da melhoria do Ambiente e da qualidade de vida, quer surjam espontaneamente, quer correspondam a um apelo da Administração Central, Regional ou Local, deve ser dispensada protecção adequada, através dos meios necessários à prossecução dos princípios e dos objectivos da presente lei.

3. O Estado e as demais pessoas colectivas de direito público, em especial as autarquias, fomentarão a participação dos cidadãos, bem como das demais entidades privadas em iniciativas de interesse para a prossecução dos fins previstos na presente Lei, nomeadamente as ONGA's e as associações regionais ou locais de defesa do ambiente, as Organizações Não-Governamentais (ONG's) do património natural e construído, bem como as de defesa do consumidor.

4. É assegurado aos cidadãos, bem como às demais entidades privadas o direito à isenção de preparos nos processos em que pretendam obter a reparação de perdas e danos emergentes de factos que violem regras constantes da presente Lei e dos diplomas que a regulamentem, desde que o valor da causa não exceda o da alçada do tribunal da comarca.

Secção II

Responsabilidade por danos

Artigo 37º

Tipos de danos

As ofensas ou os danos produzidos em violação dos princípios ou dos valores consagrados na presente Lei, bem como na legislação regulamentar e avulsa decorrente do seu regime, qualificam-se em:

- a) Danos ambientais – que consistem nas ofensas causadas a pessoas e/ou aos seus bens ou interesses juridicamente tutelados por via da lesão de um componente ambiental;
- b) Danos ecológicos – os causados directamente no Ambiente, no sentido que lhe é conferido pela alínea a) do nº 2 do artigo 6º da presente Lei.

Artigo 38º

Responsabilidade pelos danos

A lei regula o regime jurídico da responsabilidade por danos ambientais e por danos ecológicos, designadamente nas suas vertentes objectiva e subjectiva.

Secção III

Tutela jurisdicional

Artigo 39º

Meios de tutela

1. Os meios jurisdicionais de tutela do Ambiente seguem os termos gerais em vigor, sem prejuízo do disposto nos números seguintes.
2. Os processos urgentes ou cautelares de suspensão de actuações públicas ou privadas, que tenham fundamento em lesão grave para o Ambiente, têm sempre efeito suspensivo automático, quando intentados pelo Ministério Público.
3. O efeito referido no número anterior pode, porém, ser cancelado pelo tribunal, oficiosamente ou a requerimento dos interessados, caso existam indícios de improcedência da acção e a decisão seja tomada no prazo de 10 dias.

CAPÍTULO VI

Penalizações

Artigo 40º

Crimes e contra-ordenações

- 1.** Além dos crimes previstos e punidos no Código Penal, serão ainda consideradas crimes as infracções que a legislação complementar vier a qualificar como tal de acordo com o disposto na presente Lei.
- 2.** As restantes infracções à presente Lei que sejam como tal tipificadas em legislação especial serão consideradas contra-ordenações, puníveis com coima, podendo, para além disso, em função da gravidade da contra-ordenação e da culpa do agente, ser ainda aplicadas as sanções acessórias previstas naquela legislação especial.
- 3.** Quando a mesma conduta constituir simultaneamente crime e contra-ordenação, será o infractor sempre punido a título de crime, sem prejuízo das sanções acessórias previstas para a contra-ordenação.

Artigo 41º

Obrigatoriedade de remoção das causas da infracção e da reconstituição da situação anterior

- 1.** Salvo o disposto no n.º 3, os infractores são obrigados a remover as causas da infracção e a repor a situação anterior à mesma ou equivalente.
- 2.** Caso os infractores não cumpram as obrigações referidas no número anterior no prazo que lhes for indicado, as entidades competentes mandarão proceder às demolições, obras e trabalhos necessários à reposição da situação anterior à infracção a expensas dos infractores.
- 3.** No caso de não ser possível a reposição da situação anterior à infracção, os infractores ficam obrigados ao pagamento de uma indemnização especial, de montante estabelecido em legislação própria, e à realização das obras necessárias à minimização das consequências provocadas.

CAPÍTULO VIII

Disposições finais

Artigo 42º

Relatório e livro branco sobre o ambiente

- 1.** O Governo fica obrigado a apresentar à Assembleia da República, juntamente com as Grandes Opções do Plano de cada ano, um Relatório sobre o Estado do Ambiente e Ordenamento do Território em Portugal referente ao ano anterior.
- 2.** O Governo fica obrigado a apresentar à Assembleia da República, de três em três anos, um Livro Branco sobre o Estado do Ambiente em Portugal.

Artigo 43º

Norma revogatória

É revogada a Lei nº 11/87, de 7 de Abril.

Palácio de São Bento, 14 de Abril de 2010.

Os Deputados,

[Voltar ao início do Projecto de Lei](#)

[Voltar ao índice](#)

Projecto de Lei n.º 456/XI-2ª**Estabelece as Bases da Política de Ambiente**

A política de Ambiente conheceu, em Portugal e no mundo, desenvolvimentos muito significativos nas últimas décadas, essencialmente por força da aproximação dos limites materiais da renovação dos recursos naturais que o modelo produtivo actual atingiu. A percepção global de que a Humanidade vive em plena dependência das condições naturais e ambientais em que se insere generalizou a consciência colectiva e a preocupação política perante a Natureza.

A actual Lei de Bases do Ambiente, a Lei nº 11/87, contém no essencial as linhas mestras de uma política ambiental orientada para a harmonização das actividades humanas com o equilíbrio e estabilidade dos ciclos ambientais.

Se a concretização dos direitos constitucionais, e em particular o direito ao ambiente, aprofundados com a Lei de Bases de 1987, não foi plenamente atingida, não foi por imperfeições da Lei, mas porque, à semelhança do que se tem passado em grande parte das áreas de intervenção dos sucessivos governos, os conteúdos e orientações da lei nem sempre são a base da actuação política que, em muitos casos, se subordina aos interesses de grupos económicos privados que identificam na Natureza apenas um mercado e nas suas riquezas, mercadorias de que se pretendem apropriar.

No entanto, é certo que, passados 21 anos, a Lei de Bases tem hoje um desfasamento significativo com os resultados do progresso científico e tecnológico no plano dos meios de produção e no plano dos impactos ambientais das actividades humanas e que, carece efectivamente de uma profunda adaptação às preocupações que assumem hoje relevo no quadro das políticas de ambiente.

O Projecto de Lei que o Grupo Parlamentar do PCP apresenta à Assembleia da República não é uma mera adição de temas à lei existente, mas uma reformulação da resposta ao momento presente de conturbada relação da sociedade com a natureza.

Ao contrário do pressuposto do antagonismo entre o homem e a natureza, que está frequentemente implícito nas abordagens mais superficiais de políticas de ambiente, o projecto de lei que O Grupo Parlamentar do PCP apresenta centra-se na harmonização do desenvolvimento humano com a natureza, na unidade do homem com a natureza, de que faz parte e da qual depende.

São introduzidos novos e inovadores mecanismos legais para dar combate à degradação dos recursos naturais e aos impactos negativos das actividades antropogénicas no meio do qual depende o bem-estar de todos os seres humanos. Este Projecto de Lei traz vectores de intervenção política que se assumem como fundamentais, nomeadamente sobre riscos, catástrofes ambientais, danos e segurança ambiental, sobre a utilização de organismos geneticamente modificados, sobre o habitat humano, o bem-estar e a qualidade de vida, sobre a integridade do ciclo da água, alterações climáticas, modelo produtivo e gestão de materiais obsoletos.

Institui a abordagem integrada do sistema produtivo e dos seus efeitos na natureza, a única capaz de conciliar o desenvolvimento humano com a preservação das condições naturais que lhe são essenciais.

Além disso, o PCP propõe também a introdução de disposições legais sobre a Conservação da Natureza, em torno de uma abordagem transversal das riquezas naturais, integrando a sua componente estética, cultural, económica, humana e ecológica, com especial relevo para a biodiversidade e geodiversidade.

Em termos gerais, o Projecto de Lei de Bases que o PCP agora apresenta traduz-se num passo em frente para a concretização dos direitos previstos nos artigos 64º, 65º e 66º da Constituição da República Portuguesa, particularmente no que diz respeito ao direito a um ambiente são, capaz de assegurar o bem-estar e a qualidade de vida a todos os portugueses.

Mas este Projecto de Lei também aprofunda a articulação entre os diferentes mecanismos legislativos de protecção e gestão ambiental, nomeadamente a Reserva Ecológica Nacional, as Áreas Protegidas, as Avaliações Ambientais e os planos sectoriais. Além disso, este é um Projecto de Lei que introduz na discussão política a necessidade de intervir de forma transversal, aprofundando simultaneamente a possibilidade de acompanhamento público de todos os procedimentos de avaliação ou de análise prévia.

Este é um Projecto de Lei de Bases do Ambiente que não rompe com a legislação de bases actual, mas sim com a prática política que temos vindo a conhecer, introduz questões centrais da política ambiental dos dias de hoje, não numa perspectiva meramente mitigadora, mas também transformadora, que faz do bem-estar das pessoas e da qualidade de vida o padrão e o motor para um desenvolvimento harmonioso com a natureza e em equilíbrio com a sua capacidade de suporte e de renovação.

Assim, o Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, ao abrigo das disposições legais e regimentais aplicáveis, apresenta o seguinte Projecto de Lei:

Capítulo I

Princípios, objectivos e conceitos

Artigo 1.º

Âmbito

A presente lei define as bases da política de ambiente.

Artigo 2.º

Princípios gerais

- 1- Todos os cidadãos têm direito a um ambiente humano e ecologicamente equilibrado, incumbindo ao Estado, por meio de organismos próprios e por apoio a iniciativas populares e comunitárias, promover a melhoria da qualidade de vida, quer individual, quer colectiva.

[Voltar ao índice](#)

- 2- A política de ambiente tem por fim otimizar e garantir a continuidade de utilização dos recursos naturais, qualitativa e quantitativamente, como pressuposto de um desenvolvimento social, económico e cultural harmonioso e em equilíbrio com a dinâmica e o ciclo de regeneração de cada recurso natural.
- 3- Sem prejuízo dos regimes sectoriais e dos âmbitos de protecção específica previstos na presente lei, a política de ambiente é definida e executada partindo de uma abordagem geral e transversal, integrada e conciliadora dos mais diversos factores humanos e naturais, considerando a interpenetrabilidade dinâmica entre esses factores.
- 4- As responsabilidades do Estado na gestão dos recursos naturais, no ordenamento do território e na fiscalização das actividades humanas com impactos no ambiente são da sua responsabilidade directa e desempenhadas directamente por organismos próprios da administração do Estado com a participação das autarquias locais, sem possibilidade de delegação.

Artigo 3.º

Princípios específicos

A política de ambiente, a preservação e a conservação da natureza implicam a observância dos seguintes princípios específicos:

- a) Da precaução: as actuações, actividades ou a utilização de tecnologias ou produtos com implicações negativas potenciais no ambiente, na qualidade de vida, na exposição ao risco, ou na saúde, ou cujas implicações se desconheçam são alvo de procedimento experimental em ambiente controlado até que seja possível determinar as acções de mitigação e antecipação dos seus efeitos;
- b) Da prevenção: as actuações com efeitos imediatos ou a prazo no ambiente devem ser consideradas de forma antecipada, reduzindo ou eliminando as causas, prioritariamente à correcção dos efeitos dessas acções ou actividades susceptíveis de alterarem a qualidade do ambiente, sendo o poluidor obrigado a corrigir ou recuperar o ambiente, suportando os encargos daí resultando e as compensações aplicáveis a terceiros, não lhe sendo permitido continuar a acção poluente ou de degradação ambiental;
- c) Do equilíbrio: devem ser criados os meios adequados para assegurar a integração da componente ambiental e de conservação da natureza nas políticas de desenvolvimento económico e social, tendo como finalidade o desenvolvimento integrado, harmonioso e sustentado;
- d) Da divulgação e publicitação: a planificação e a avaliação dos impactos das actividades humanas, bem como a execução de políticas e acções ambientais são publicamente divulgadas e acessíveis a todos os cidadãos ao longo de todas as fases de cada respectivo processo;
- e) Da participação: todos podem intervir na formulação e execução da política de ambiente e ordenamento do território, através dos órgãos

competentes de administração central, regional e local, de outras pessoas colectivas de direito público, de pessoas e entidades privadas e de órgãos consultivos;

- f) Da unidade de gestão e acção: cabe ao órgão nacional responsável pela política de ambiente e do ordenamento do território, normalizar e informar sobre a actividade dos agentes públicos ou privados interventores, como forma de garantir a integração da política ambiental e territorial no planeamento económico, quer ao nível global, quer sectorial;
- g) Da cooperação internacional: através da procura de soluções concertadas com outros países ou organizações internacionais para os problemas do ambiente e da gestão dos recursos naturais;
- h) Da subsidiariedade: através da execução de medidas de política ambiental deve ter em conta os diferentes graus de administração do Estado e o mais adequado grau de intervenção, seja ele de âmbito internacional, nacional, regional, local ou sectorial;
- i) Da função sócio-ambiental dos recursos: através da sobreposição dos valores, qualidade de vida e bem-estar colectivos ao exercício do direito de propriedade, sem prejuízo das garantias constitucionalmente consagradas;
- j) Da satisfação das necessidades básicas: através da subordinação das opções energéticas e ambientais às necessidades básicas do bem-estar colectivo, particularmente as relativas à alimentação e à saúde;
- l) Da solidariedade territorial: através da justa compensação, do indivíduo ou da comunidade, sempre que, por limitações específicas às suas regulares actividades sócio-económicas em função da salvaguarda de valores ambientais, possam ser prejudicados;
- m) Da perenidade: através do combate à efemeridade dos bens, particularmente dos não recicláveis, com medidas concretas junto dos agentes económicos e do mercado de consumo, estimulando processos que atribuam maior tempo de vida dos bens de consumo;
- n) Da recuperação: através da adopção de medidas urgentes para limitar os processos degradativos nas áreas em que ocorram e promover a recuperação dessas áreas, tendo em conta os equilíbrios a estabelecer com as áreas limítrofes;
- o) Da redução: através da utilização, nos processos transformativos, industriais e comerciais, das quantidades mínimas necessárias de material passível de gerar resíduos supérfluos, independentemente da sua natureza;
- p) Da reciclagem: através do encaminhamento para processos de reciclagem todos os materiais ou resíduos passíveis de serem convertidos em novos materiais utilizáveis;
- q) Da reutilização: através da reutilização de todos os materiais cujo tempo de vida possa ser prolongado além do previsto para a sua função inicial, ainda que através de uso distinto;

- r) Da acção local: através de uma política de combate à dependência externa e de defesa da soberania alimentar e produtiva, estimulando sempre que possível, em território nacional, a produção correspondente ao consumo interno;
- s) Da democratização e universalidade: através da gestão dos recursos naturais e o ordenamento do território visando a fruição colectiva, democrática e universal, do recurso, ainda que de forma adequada ao grau de protecção a que deve estar sujeito;
- t) Da responsabilização: através da responsabilização dos agentes interventores pelas consequências da sua acção, directa ou indirecta, sobre terceiros e sobre os recursos naturais.

Artigo 4.º **Objectivos**

São objectivos da política de ambiente e ordenamento do território, designadamente:

- a) O desenvolvimento económico e social em harmonia com os ciclos de regeneração dos recursos naturais que, satisfazendo as necessidades actuais, não prejudique a satisfação das necessidades de gerações futuras;
- b) O equilíbrio ecológico, a estabilidade dos ciclos e das relações biológicas e geológicas;
- c) Garantir o mínimo impacto ambiental negativo, através de uma planificação para a instalação correcta das actividades produtivas em termos territoriais;
- d) A manutenção dos ecossistemas que suportam a vida, a utilização racional dos recursos vivos e a preservação do património genético e da sua diversidade;
- e) A conservação dos valores naturais de acordo com o grau de protecção a que estão sujeitos, garantindo o equilíbrio biológico e a estabilidade dos *habitats*, nomeadamente através da compartimentação e diversificação das paisagens, da constituição de parques e reservas naturais e outras áreas protegidas, corredores ecológicos e espaços verdes urbanos e suburbanos, de modo a preservar o *continuum naturale*;
- f) A plenitude da vida humana e a permanência dos *habitats* indispensáveis ao seu suporte, bem como a garantia da qualidade de vida e o acesso aos recursos naturais vitais, nomeadamente o ar e a água;
- g) A defesa, recuperação e valorização do património cultural e social, natural ou construído;
- h) Desenvolver, através da investigação e desenvolvimento, os processos económicos e sociais, bem como os meios de produção, no sentido da minimização dos seus impactos no ambiente e nos recursos naturais;

- i) A recuperação das áreas e recursos naturais degradados do território nacional.

Artigo 5.º **Conceitos e definições**

Para efeitos da presente lei são definidos os seguintes conceitos:

- a) A qualidade de vida é o resultado da interacção de múltiplos factores no funcionamento das sociedades humanas e traduz-se na situação de bem-estar físico, mental e social e na satisfação e afirmação culturais, bem como em relações autênticas entre o indivíduo e a comunidade, dependendo da influência de factores inter-relacionados, que compreendem, designadamente, a capacidade de carga do território e dos recursos; a alimentação, a habitação, a saúde, a educação, os transportes e a ocupação do tempo livre; um sistema social que assegure a posteridade de toda a população e os consequentes benefícios da Segurança Social; a integração da expansão urbana e industrial na paisagem, funcionando como factor de valorização da mesma, e não como agente de degradação;
- b) Ambiente é o conjunto dos sistemas físicos, químicos, geológicos, biológicos e suas relações e dos factores económicos, sociais e culturais com efeito directo ou indirecto, mediato ou imediato, sobre os seres vivos e a qualidade de vida da população humana;
- c) Ordenamento do território é o processo integrado de organização do espaço biofísico, tendo como objectivo o uso e a transformação do território de acordo com as suas capacidades e vocações, e a permanência dos valores de equilíbrio biológico e estabilidade geológica, numa perspectiva de aumento da sua capacidade de suporte de vida;
- d) Paisagem é a unidade geográfica, ecológica e estética resultante da acção humana e da reacção da Natureza, sendo primitiva quando a acção humana é mínima ou nula, natural quando essa acção é determinante, sem prejudicar o equilíbrio biológico, a estabilidade física e a dinâmica ecológica, e urbana quando predominantemente transformada e artificializada pela acção humana e ocupada por edificação concentrada;
- e) *Continuum naturale* é o sistema contínuo de ocorrências que constituem o suporte de vida silvestre e de manutenção do potencial genético que contribui para o equilíbrio e estabilidade do território;
- f) Qualidade do ambiente é a adequabilidade de todos os seus componentes e recursos às necessidades dos seres humanos e dos restantes seres vivos;
- g) Poluição é o conjunto dos efeitos negativos provocados directa ou indirectamente pela acção humana na natureza que degradem ou afectem a saúde, o bem-estar, as diferentes formas de vida, a harmonia ou a durabilidade dos ecossistemas naturais e transformados ou a estabilidade física e biológica do território;

- h) Fontes poluidoras são actividades ou processos geradores de poluição;
- i) Conservação da Natureza é a gestão da utilização humana da Natureza, de modo a compatibilizar de forma perene a sua máxima rentabilização com a manutenção da capacidade de regeneração de todos os recursos naturais;
- j) Biodiversidade é a variabilidade genética traduzida no número de espécies e de comunidades específicas do conjunto dos seres vivos, independentemente do seu grau de complexidade;
- k) Geodiversidade é a variabilidade litológica, fóssil, geomorfológica, estrutural e mineral traduzida no número de espécies minerais, de tipos rochosos, de formações geomorfológicas, estruturas geológicas e na diversidade do registo fóssil e icnofóssil.

Capítulo II Instrumentos

Artigo 6.º Instrumentos

Sem prejuízo de outros instrumentos sectoriais e, para o cumprimento dos objectivos enunciados no artigo 4.º, são instrumentos da política de ambiente:

- a) Os diversos instrumentos legais de ordenamento do território, quer nacionais, regionais, locais ou sectoriais;
- b) As condicionantes legais de ordenamento do território, nomeadamente a Reserva Agrícola Nacional e a Reserva Ecológica Nacional;
- c) A criação de regimes especiais de protecção de valores naturais ou ambientais, nomeadamente através da criação de parques ou reservas naturais;
- d) Os processos de licenciamento e de autorização;
- e) A fiscalização, por organismos próprios, do cumprimento da legislação ambiental;
- f) A administração, por organismos próprios, do património, dos recursos naturais e dos valores ambientais protegidos;
- g) A cartografia e o cadastro do território nacional, da propriedade, dos valores biológicos, geológicos e hidrológicos, actualizados e correctamente elaborados;
- h) A consulta e os inquéritos públicos;
- i) Apoio ao movimento associativo, nomeadamente às associações de defesa do ambiente, de utentes e de moradores;

- j) A investigação e desenvolvimento orientados para o aperfeiçoamento dos processos produtivos e para a eficiência energética e ecológica das actividades humanas;
- l) A divulgação, educação e sensibilização ambiental da população em geral;
- m) O adequado financiamento dos organismos de fiscalização e administração e a sua dotação dos meios técnicos e humanos necessários;
- n) Os processos legais de Estudo, de Avaliação, de Declaração de Impacte Ambiental, bem como os processos de Avaliação Ambiental Estratégica;
- o) Os incentivos públicos, nos termos da lei, às práticas de modernização dos meios de produção e de aumento da eficiência energética;
- p) A penalização fiscal, contra-ordenacional e penal, das práticas poluentes, lesivas ou desajustadas, nos termos da lei.

Artigo 7.º **Cartografia e cadastro**

- 1- A elaboração de cartografia apropriada para a prossecução dos objectivos previstos na presente lei é da responsabilidade do Estado, através das entidades públicas competentes.
- 2- O Estado, através da entidade pública competente, elabora e mantém actualizado um cadastro territorial, florestal, fundiário e de identificação dos valores naturais e habitats.
- 3- A monitorização das políticas de ambiente e ordenamento do território é da responsabilidade do Estado, através das entidades públicas competentes.

Artigo 8.º **Áreas protegidas**

- 1- As Áreas Protegidas de âmbito nacional, nomeadamente as reservas naturais, os parques naturais, os parques nacionais e os sítios da Rede Natura 2000 são geridas e fiscalizadas pela autoridade pública competente, sem possibilidade de concessão dessas actividades.
- 2- A cada uma das Áreas Protegidas referidas no número anterior corresponde uma unidade orgânica de direcção intermédia da administração central, dotada dos meios humanos e técnicos para a satisfação das necessidades materiais, biofísicas, sociais e ecológicas da área protegida que tutela.
- 3- A cada organismo de direcção das Áreas Protegidas em território nacional corresponde um director, nomeado pelo Governo.
- 4- As Áreas Protegidas são alvo de uma política de ordenamento do território própria, devidamente enquadrada na envolvente social e ambiental em que

se inserem, definida através de Planos de Ordenamento para cada uma das referidas áreas.

- 5- As Áreas Protegidas são alvo de uma política de visitação planificada por cada uma das direcções intermédias referidas nos números anteriores, de acordo com as limitações físicas, biofísicas, sociais ou ecológicas de cada  rea.
- 6- Todos podem aceder e visitar as áreas protegidas independentemente da sua condição sócio-económica, nos termos dos Planos de Ordenamento das respectivas áreas.
- 7- As autarquias locais participam e interv m na definição dos Planos de Ordenamento e na gestão das áreas protegidas, nos termos desses planos.
- 8- Os Planos de Ordenamento das áreas Protegidas são acompanhados por um Plano de Desenvolvimento e Investimento que contempla as medidas de ordenamento e de intervenção do Estado no sentido de assegurar o desenvolvimento local e regional no interior e na envolvente da respectiva área protegida.

Artigo 9.  **Reserva Ecológica Nacional**

- 1- A Reserva Ecológica Nacional (REN)   uma estrutura biofísica que integra o conjunto das áreas que são objecto de protecção especial e diferenciada por razões ambientais, inserindo-se na REN, nomeadamente, as áreas, corredores e percursos que se diferenciam do território circundante pela função específica ou restrições especiais decorrentes da Lei de Bases do Ambiente e, em especial, pelo estipulado sobre âmbitos específicos de protecção e sobre danos e riscos nos capítulos II e III deste diploma.
- 2- A REN representa, sintetiza, diferencia geograficamente e mapeia inequivocamente os territórios com diferentes estatutos e enquadramentos normativos, legais ou regulamentares no domínio do ambiente e da segurança ambiental e   constituída por uma colecção de figuras ou camadas distintas, a cada uma das quais correspondendo um regime específico, que a diferencia do território exterior.
- 3- As representações da REN e as suas transposições para instrumentos de ordenamento do território, de licenciamento, de avaliação ambiental ou outros, individualizam obrigatoriamente cada figura ou camada, associando-a ao estatuto, normativo, regulamento e condicionantes específicas, que são únicos para cada figura e diferentes em figuras distintas.
- 4- As áreas correspondentes a sobreposições de figuras ou camadas da REN são sujeitas cumulativamente aos regimes associados a cada uma das figuras ou camadas.
- 5- A inclusão ou exclusão de determinada área ou território numa ou mais figuras da REN é um acto normativo com instrução técnica e não pode ser executada por acto administrativo.

- 6- A REN obedece a legislação própria, subordinada à Lei de Bases do Ambiente.

Artigo 10.º **Avaliações Ambientais**

- 1- As decisões passíveis de ter efeitos directos ou indirectos, a curto ou longo prazo, certos ou incertos, no ambiente, ou, através do ambiente, provocar danos, aumentar riscos ou alterar a distribuição de benefícios, danos e riscos, são previamente instruídas por avaliação ambiental.
- 2- São instrumentos de avaliação de efeitos ambientais:
 - a) Os Processos de Avaliação de Impactes Ambientais;
 - b) Os Processos de Avaliação Ambiental Estratégica;
 - c) Os Estudos de Impacte Ambiental.
- 3- A avaliação ambiental inicia-se obrigatoriamente pela caracterização da decisão em avaliação e alternativas, pela definição de âmbito e pela definição de profundidade, de cuja aprovação pela entidade pública competente depende o prosseguimento da avaliação.
- 4- São avaliadas obrigatoriamente alternativas, incluindo a alternativa nula.
- 5- A definição de âmbito apresenta clara e detalhadamente, para cada disposição ou condicionante estipulada na Lei de Bases do Ambiente e para cada figura ou camada da REN, as potenciais implicações da decisão em apreciação e a zona geográfica a abranger pelo estudo da repercussão do efeito ou efeitos potenciais de cada alternativa e identifica explicitamente as disposições, condicionantes e figuras com as quais nenhuma alternativa interfere, justificando, quando pertinente.
- 6- A definição de profundidade caracteriza os métodos, estudos, informação e o grau de precisão e rigor da análise de cada efeito.
- 7- Se a avaliação ambiental aprovada incluir medidas de mitigação de danos, de compensação, de segurança ou outras, a decisão não é passível de prossecução sem que essas medidas sejam tomadas.
- 8- As avaliações ambientais e as peças técnicas e descritivas necessárias à sua instrução são públicas e publicitadas em todas as fases de aprovação.
- 9- As avaliações ambientais obedecem a legislação própria, subordinada à Lei de Bases do Ambiente.
- 10- Os cidadãos têm direito a requerer a avaliação ambiental com processo de consulta pública de decisões com potenciais efeitos danosos no ambiente, bem como exigir a avaliação de impactes específicos ou de efeitos de medidas de mitigação através de mecanismo regulamentado em legislação própria.

Artigo 11.º**Instrumentos contra-ordenacionais e penais**

- 1- A lei prevê um regime contra-ordenacional como instrumento dissuasor e sancionatório das práticas lesivas para o ambiente ou para a utilização indevida ou abusiva dos recursos naturais.
- 2- A lei prevê um regime de aplicação de penas como instrumento dissuasor e sancionatório da prática criminosa que envolva utilização indevida de recursos naturais, poluição ou degradação de recursos ou qualquer outra forma de actuação que se revele lesiva para a integridade dos ecossistemas, da biodiversidade e geodiversidade ou que coloque em risco a saúde e o bem-estar públicos.

Capítulo III**Âmbitos específicos de protecção****Artigo 12.º****Âmbitos específicos de protecção**

Nos termos da presente lei, são âmbitos de protecção específica:

- a) O solo
- b) A água;
- c) O ar;
- d) O clima;
- e) A biodiversidade e os recursos biológicos;
- f) O Habitat Humano;
- g) O subsolo;
- h) Os outros recursos geológicos e a geodiversidade;
- i) A luminosidade;
- j) O som;
- l) A radiação;
- m) As fontes e os recursos energéticos;
- n) O património natural e construído;
- o) A paisagem;
- p) O litoral.

Artigo 13.º**Defesa da qualidade do ambiente e protecções específicas**

No sentido de assegurar a defesa da qualidade do ambiente em cada um dos âmbitos específicos referidos no artigo anterior, poderá o Estado, através do Ministério da tutela ou dos organismos competentes, proibir ou condicionar o exercício de actividades e desenvolver acções necessárias à prossecução dos mesmos fins, nomeadamente através da obrigatoriedade de realização de análise prévia de custos-benefícios, tendo em conta os impactos ambientais, culturais, económicos e sociais de cada actividade.

Artigo 14.º**Solo**

- 1- A defesa e valorização do solo e da sua função social como recurso natural determina a adopção de medidas conducentes à sua racional utilização, a evitar a sua degradação e a promover a melhoria da sua fertilidade e regeneração, incluindo o estabelecimento de uma política de gestão de recursos naturais que salvguarde as estabilidade ecológica e os ecossistemas de produção, regulação ou de uso múltiplo e que regule o ciclo da água.
- 2- É condicionada a utilização de solos agrícolas de elevada fertilidade para fins não agrícolas, bem como plantações, obras e operações ou práticas agrícolas que provoquem erosão e degradação do solo, o desprendimento de terras, encharcamento, inundações, salinização e outros efeitos perniciosos.
- 3- Aos proprietários ou utilizadores de terrenos agrícolas podem ser impostas medidas de defesa e valorização dos mesmos, nos termos do n.º 1 deste artigo, nomeadamente a obrigatoriedade de execução de trabalhos técnicos, agrícolas ou silvícolas, ou outras medidas agro-ambientais, em conformidade com a legislação em vigor.
- 4- O uso de biocidas, pesticidas, herbicidas, adubos, correctivos ou quaisquer outras substâncias poluentes e persistentes no solo, bem como a sua produção e comercialização, são objecto de regulamentação especial.
- 5- Para efeitos do número anterior, sem prejuízo da evolução tecnológica e da indústria química, são limitadas e condicionadas as utilizações dos produtos referidos, em função das propriedades do solo e da sua localização, nomeadamente da sua posição relativa a recursos hídricos de superfície ou subterrâneos.
- 6- A utilização e a ocupação do solo para usos urbanos e industriais ou implantação de equipamentos e infra-estruturas são condicionados pela sua natureza, topografia e fertilidade.

Artigo 15.º**Água**

- 1- A protecção da água visa assegurar, de forma integrada e transversal, as suas funções sociais, ecológicas e económicas, como fluxo contínuo, determinante da composição atmosférica, do clima, da morfologia, das transformações químicas e biológicas e das condições de toda a vida na Terra, insubstituível e essencial nas suas funções de suporte à vida, ao bem-estar humano e à maioria dos processos produtivos, bem como a protecção das pessoas, do território, dos solos e subsolos, dos seres vivos, dos ecossistemas e do património natural e construído relativamente a ameaças associadas à água, nomeadamente a cheias, a tempestades, a episódios de precipitação intensa, a variações da energia gravítica e cinética do escoamento e variações anómalas de caudais por causas naturais ou

provocadas, a secas, a descontinuidades ou interrupções dos caudais dos cursos de água permanentes, a carências de água, à contaminação das águas, à exaustão da capacidade de depuração de meio hídricos, a anomalias na fase hídrica dos ciclos do oxigénio, do fósforo, do azoto e do carbono, à eutrofização, à estagnação e outros fenómenos conducentes à ocorrência de meios aquáticos propícios à proliferação de organismos patogénicos ou vectores de transmissão de doenças.

- 2- Os riscos sanitários, os riscos de arrastamento pelas águas, afogamento, erosão, deslizamento, esqueletização de solos e arrastamento de finos, submersão, de exaustão ou degradação de reservatórios de água, de degradação dos usos, da biodiversidade ou da ictiofauna por inadequação do regime de escoamento ou da qualidade física, química, microbiológica, ecológica da água, de emissões gasosas nocivas ou com odores, de contaminação de solos ou subsolo, bem como todos os riscos de degradação da sanidade ou da qualidade do ambiente em todas as suas vertentes, incluindo a paisagem, são alvo de regulamentação própria, nos termos da presente lei.
- 3- É dever do Estado assegurar a protecção da água, fazer as intervenções necessárias à recuperação dos aspectos degradados e administrá-la, com base na solidariedade, na unidade do ciclo hidrológico, na harmonia com a dinâmica dos processos naturais e norteadas pela defesa do primado do seu carácter público.
- 4- São enquadrados por legislação sectorial específica os principais usos da água, com ênfase para a captação de águas, rejeição de efluentes e construções junto aos cursos de água, o presente diploma endereça especialmente a integração intersectorial da administração da água com a administração do ambiente e do território, com ênfase para a interacção com o solo e incidindo especialmente na abordagem integrada e holística da parte do ciclo da água que se processa no solo e no subsolo.
- 5- As disposições do presente diploma aplicam-se à protecção de todas as fases e processos do ciclo hidrológico, aos terrenos e infra-estruturas necessários ao adequado funcionamento do ciclo da água e dos processos físicos químicos e biológicos que nela se processam, assim como à protecção das funções sociais e ecológicas da água, dos seus usos instalados e potenciais, com ênfase para a utilização doméstica e saneamento, bem como para a protecção das espécies piscícolas e outros ecossistemas aquáticos ou associados à água.
- 6- Incluem-se no estatuto especial de protecção das águas:
 - a) águas marítimas, águas costeiras e águas de transição, com respectivos fundos, leitos e margens;
 - b) águas interiores, nomeadamente cursos de água permanentes e temporários, lagos, lagoas, valas, canais e albufeiras, com respectivos leitos e margens, as águas subterrâneas e as águas sub-superficiais.;
 - c) fontes, nascentes e minas de água, assim como as origens que as alimentam;

- d) todos os reservatórios naturais ou artificiais comunicantes com sistemas aquíferos ou cursos de água, abrangendo, nomeadamente, a retenção de humidade pelos solos;
 - e) todo o domínio público hídrico, as servidões públicas associadas à água, as áreas inundáveis, as zonas ameaçadas por cheias, as origens de água para abastecimento público e outras figuras designadas ou que venham a ser designadas por legislação específica como de importância relevante para a protecção da água.
- 7 - São condicionadas e objecto de regulamentação especial as acções e usos do solo compatíveis com a protecção da água.
- 8- São condicionadas, sujeitas a autorização do Estado e objecto de regulamentação especial todas as alterações morfológicas, reconversões de uso do solo, construções, movimentos de terras, instalação de equipamento, impermeabilizações, abandono ou incorporação de substâncias nocivas ou potencialmente contaminantes, ou quaisquer outras acções que:
- a) alterem ou perturbem o regime de escoamento;
 - b) alterem ou perturbem o regime de recarga de aquíferos;
 - c) interfiram com a continuidade dos percursos de cursos de água permanentes ou temporários, em todos os troços do percurso, nomeadamente, naturais ou artificiais, a céu aberto, cobertos, sub-superficiais, ou no sub-solo;
 - d) deteriore a qualidade física, química, biológica ou ecológica das águas, reduzindo a sua aptidão para usos humanos exigentes, nomeadamente a potabilidade ou uso balnear, ou prejudicando os ecossistemas aquáticos ou associados, com ênfase para ictiofauna, ou diminuindo a capacidade de depuração do meio hídrico;
 - e) perturbem os processos de infiltração, evapotranspiração, evaporação, armazenamento de água no solo, de formação ou transporte das nuvens, ou de formação da precipitação;
 - f) perturbem os processos de transporte sólido, erosão ou deposição;
 - g) alterem as condições de drenagem, induzindo alagamentos ou aumentos de velocidade;
 - h) desviem o curso das águas ou alterem a energia do escoamento, reduzindo caudais ou provocando aumentos de velocidade erosivos;
 - i) de qualquer forma prejudiquem localmente ou em maior extensão o bom funcionamento do sistema hídrico, ou a capacidade de satisfação das funções sociais, ecológicas e económicas da água.
- 9- O represamento de cursos de água para qualquer fim, a extracção de inertes em cursos de água ou nas margens e bancos de cursos de água são

sujeitos a medidas de minimização da contenção de sedimentos e obedecem a normas próprias, identificadas nos Estudos de Impacte Ambiental e Declarações de Impacte Ambiental, que defendem a estabilidade do ciclo sedimentar, e garantem a produção, transporte e deposição dos sedimentos.

10- São incentivadas e promovidas as actividades e usos do solo que contribuam para a protecção da água ou proporcionem recuperação das situações de degradação.

11- É proibida a interrupção da continuidade dos percursos da água, temporários ou permanentes, desde que a precipitação atinge o solo e até que a água chega ao oceano; sejam esses percursos naturais ou artificiais, superficiais ou subterrâneos, incorporando ou não reservatórios ou aquíferos e seja qual for o período de residência em cada reservatório e em cada fase do percurso.

12- Para efeitos de delimitação dos percursos referidos no número anterior, é considerada a bacia de drenagem pertinente, a intensidade, duração e frequência de precipitação mais desfavorável para uma probabilidade de ocorrência que não exceda uma vez em 100 anos.

13- A qualidade dos percursos refere-se à harmonização dos seguintes factores, tendo em conta a variabilidade hidrológica natural e as probabilidades de ocorrência de fenómenos extremos:

- a) adequada drenagem das águas pluviais e superficiais;
- b) bom escoamento de cheias, minimizando as áreas inundadas, as velocidades e a erosão;
- c) manutenção contínua dos regimes de caudais dos cursos de água adequados na perspectiva das utilizações humanas instaladas ou habituais, incluindo o lazer e banear, bem como na perspectiva ecológica, de protecção das espécies vivas e nomeadamente adequadas condições de circulação e de desova das espécies piscícolas residentes e das migratórias;
- d) condições adequadas de infiltração e recarga de aquíferos;
- e) maximização dos tempos de permanência nos reservatórios e nos percursos, no sentido de prolongar a fase do ciclo hidrológico entre a precipitação e a incorporação no oceano, optimizando a disponibilidade de água doce;
- f) preservação das fontes e nascentes naturais;
- g) minimização das condições favoráveis à contaminação das águas, especialmente das contidas em reservatórios de mais longas residências, e nomeadamente por inundações, transporte e lixiviamento ou por alterações à permeabilidade ou aos diferenciais de energia determinantes dos escoamentos no subsolo;

- h) minimização das condições que possam criar zonas insanas, nomeadamente, que possam adequar-se à proliferação de microorganismos patogénicos ou geradores de substâncias tóxicas ou ao desenvolvimento de agentes ou vectores de transmissão de doenças, que produzam emissões poluentes do ar ou odoríferas;
- i) manutenção das velocidades dos cursos de água e dos níveis de oxigenação adequados, nomeadamente, garantindo a capacidade de depuração e as boas condições ecológicas do meio hídrico.

14- Incumbe ao Estado, em articulação com as Autarquias, a recuperação dos percursos degradados e assegurar a preservação da qualidade dos percursos e reservatórios existentes.

15- O Estado, em articulação com as Autarquias, elabora os planos de recuperação e manutenção dos percursos da água, a entrar em vigor no prazo de cinco anos após a aprovação desta lei.

16- O Estado poderá autorizar ou promover alterações aos percursos existentes, desde que seja assegurado que a qualidade e capacidade dos novos troços não diminuam a qualidade dos percursos, que são adequados aos caudais previsíveis e que a alteração não diminui a qualidade ambiental, nos termos deste diploma, nem imputa riscos ou prejudica terceiros, nomeadamente no uso actual ou potencial do solo.

17- Incumbe ao Estado, em articulação com as Autarquias, fazer o cadastro, caracterização, nomeadamente em termos de caudais, e cartografia cotada dos percursos das águas, com a escala e rigor adequado, num prazo de cinco anos após a publicação desta diploma.

18- O cadastro, caracterização e cartografia é actualizado e republicado de cinco em cinco anos, registando e incorporando as alterações, devidamente documentadas.

19- Os instrumentos de planeamento com incidência territorial incorporam estes cadastros, articulam-se com os planos de recuperação e impõem as condicionantes pertinentes à utilização do solo.

Artigo 16.º

Ar

- 1- A gestão da qualidade do ar é regulamentada por legislação própria no sentido de garantir a sua adequação às necessidades dos ecossistemas e das comunidades humanas, garantindo um controlo permanente com cobertura territorial representativa, da proporção e natureza da mistura de compostos gasosos que o compõem.
- 2- O lançamento para a atmosfera de quaisquer substâncias, seja qual for o seu estado físico, susceptíveis de afectarem de forma nociva a qualidade do ar e o equilíbrio ecológico ou que impliquem risco, dano ou incómodo grave para as pessoas e bem é limitado e é objecto de regulamentação especial.

- 3- As alterações do odor do ar, ou da carga de partículas em suspensão, em função de actividades industriais, de processamento de resíduos ou de outras actividades económicas são da responsabilidade da entidade promotora da actividade, a quem cabe o seu controlo ou eliminação.
- 4- A produção de energia eléctrica através do vento é alvo de regulamentação específica e atenta aos seus impactos na qualidade e no valor da estrutura e funcionamento da paisagem.
- 5- É proibido pôr em funcionamento novos empreendimentos ou desenvolver aqueles já existentes e que, pela sua actividade, possam constituir fontes de poluição do ar sem serem dotações de instalações, dispositivos ou mecanismos em estado de funcionamento adequado para reter ou neutralizar as substâncias poluentes ou sem se terem tomado as medidas para respeitar as condições de protecção da qualidade do ar estabelecidas pelo organismo competente.

Artigo 17.º

Clima

- 1- O Estado assegura uma política de planeamento que salvaguarde os valores naturais, o bem-estar e a saúde públicos, tendo em conta a instabilidade climática, as variações de pressão, temperatura e composição atmosféricas, bem como os seus impactos.
- 2- Para efeitos do disposto no número anterior, o Estado, através de entidade pública competente, garante a monitorização, por observação directa e modelação, da pressão, temperatura e composição atmosféricas, bem como a sua publicitação.
- 3- É da responsabilidade do Estado a elaboração, a fiscalização e o cumprimento, de planos de adaptação, mitigação e combate às alterações climáticas que influam negativamente no território nacional, no plano social ou económico.
- 4- Para efeitos do número anterior, o Estado cria e mantém um Fundo para as alterações climáticas destinado prioritariamente à intervenção em território nacional para cumprimento dos objectivos fixados no n.º 1 do presente artigo.
- 5- No âmbito da mitigação, adaptação e combate às alterações climáticas o Estado assegura a participação nacional e a cooperação internacional em políticas concertadas para a redução das consequências da variabilidade climática, incluindo o estímulo ao desenvolvimento dos meios produtivos e da indústria em território nacional ou estrangeiro.

- 6- A política de combate às alterações climáticas em Portugal assenta na redução de emissão de gases com efeito-estufa, na racionalização da utilização dos solos, no estímulo às fontes de energia não poluentes e na concretização de uma política de eficácia energética e no uso da água, através dos mecanismos legais adequados.

Artigo 18.º
Biodiversidade e recursos biológicos

- 1- A variabilidade genética e os organismos vivos são protegidos através de legislação própria, atendendo ao seu papel nos ecossistemas, à sua utilização na actividade humana, ao seu bem-estar, e à abundância e dimensão de cada comunidade específica.
- 2- Toda a fauna é protegida através de legislação especial com vista a salvaguardar a conservação e a exploração das espécies, principalmente sobre as quais recai interesse científico, económico, ou social, garantindo o seu potencial genético e os *habitats* que asseguram a sua existência.
- 3- A protecção dos recursos faunísticos autóctones pode implicar medidas de restrição, condicionamento ou proibição de actividades humanas, nomeadamente no âmbito de:
 - a) Manutenção ou activação dos processos biológicos de auto-regeneração;
 - b) Recuperação dos *habitats* degradados essenciais para a fauna e criação de *habitats* de substituição, quando necessário;
 - c) Comercialização de fauna silvestre, aquática ou terrestre;
 - d) Introdução de espécies animais selvagens, aquáticas ou terrestres, no território nacional, com relevo para as áreas protegidas;
 - e) Destruição de animais tidos por prejudiciais, sem excepção, através do recurso a métodos não autorizados e sempre sobre controle das autoridades competentes;
 - f) Regulamentação e controlo da importação e comercialização de espécies exóticas;
 - g) Regulamentação e controlo da utilização de substâncias que prejudiquem a fauna selvagem;
 - h) Organização de lista ou listas de espécies animais e das biocenoses em que se integram, quando raras ou ameaçadas de extinção.
- 4- A exploração e gestão dos recursos animais, cinegéticos e piscícolas de águas interiores e da orla costeira marinha é objecto de legislação especial que regulamenta a sua valorização, fomento e usufruição, prestando especial atenção ao material genético que possa ser utilizado no

desenvolvimento da silvicultura e da aquicultura e atendendo aos impactos ambientais inerentes às actividades em causa.

- 5- A exploração de recursos faunísticos, independentemente das suas características, obedece a normas específicas que assegurem um nível de bem-estar animal máximo, de acordo com a capacidade tecnológica, através de legislação especial.
- 6- A utilização para fins experimentais, científicos, de investigação ou para testes, de seres vivos sencientes é regulamentada por diploma próprio e carece de autorização pelas autoridades competentes.
- 7- A política de ambiente promove a adopção de medidas de:
 - a) Substituição das técnicas que usam material senciente para os fins referidos no número anterior por outras, ou substituição do material senciente por outro não senciente, no quadro das possibilidades tecnológicas disponíveis;
 - b) Redução da utilização de seres vivos sencientes para os fins referidos no número anterior;
 - c) Aperfeiçoamento das técnicas relacionadas com os referidos fins, no sentido da redução das necessidades de utilização de seres vivos sencientes nesses procedimentos.
- 8- A utilização de seres vivos sencientes em qualquer actividade económica, desportiva, cultural ou recreativa é regulamentada por legislação própria e sujeita a autorização das autoridades competentes, bem como a inspecções periódicas.
- 9- A utilização de seres vivos sencientes para fins de companhia é de notificação obrigatória junto das autoridades competentes, nos termos de legislação específica.
- 10- As formações vegetais espontâneas e subespontâneas que constituem o património florestal e dos espaços verdes urbanos e periurbanos são protegidas por lei especial que visa a sua integridade, salvaguarda e valorização.
- 11- São proibidos os processos ou actividades que impeçam o desenvolvimento normal ou a recuperação da flora e da vegetação espontânea que apresentem interesse científico, económico e paisagístico, designadamente da flora silvestre e da flora ripícola.
- 12- A política de protecção da Flora visa designadamente:
 - a) A salvaguarda e valorização do património silvícola do país, bem como o seu ordenamento em função de objectivos científicos, económicos, sociais e paisagísticos;
 - b) A recuperação dos recursos silvícolas degradados ou afectados por incêndios florestais;

- c) A conservação das espécies vegetais ameaçadas de extinção ou os exemplares botânicos isolados ou em grupo que, pelo seu potencial genético, porte, idade, raridade, ou outra razão, representem um valor ecológico, científico, económico, social, cultural ou paisagístico;
- d) O controlo da colheita, do abate da utilização e comercialização de certas espécies vegetais e seus derivados, da sua importação ou da introdução de exemplares exóticos, através de legislação adequada.
- e) O combate à desertificação, acidificação ou salinização dos solos.

13- A conservação da biodiversidade animal, vegetal ou dos restantes seres vivos, bem como dos correspondentes *habitats*, é inalienável e incumbe ao Estado, através dos seus organismos competentes.

14- Para efeitos do disposto no número anterior, através dos organismos competentes, o Estado organiza, e actualiza sempre que necessário, a inventariação e identificação dos valores biológicos bem como dos seus *habitats*, de acordo com a sua distribuição geográfica, com suporte em registo cartográfico com escala adequada.

15- É proibida a libertação ou introdução em território nacional, em ambiente não controlado, de organismos geneticamente modificados.

Artigo 19.º

Habitat humano

- 1- O Estado assegura, nomeadamente através da política de ambiente, a qualidade do habitat humano, essencial à fruição plena e universal dos direitos ao ambiente, à habitação e à saúde garantidos respectivamente pelos artigos 66.º, 65.º e 64.º da Constituição da República Portuguesa.
- 2- O habitat humano é fundamentalmente integrado pelas áreas naturais e urbanas que constituem ambiente e suporte da actividade humana nas suas diversas dimensões: na habitação, no trabalho, no estudo, no lazer, na organização comunitária e no viver colectivo.
- 3- Estão abrangidas para efeitos da presente lei as componentes, funções, processos, infraestruturas, equipamentos e serviços relevantes para a qualidade do habitat humano, incluindo designadamente a qualidade e segurança ambientais, sanitárias e estruturais dos espaços interiores e exteriores.
- 4- Uma ocupação equilibrada em termos de usos e densidades assegura o desenvolvimento harmonioso e ambientalmente sustentado do território nacional no seu conjunto.
- 5- O habitat humano assegura uma relação equilibrada com a paisagem e o ambiente natural. As formas de ocupação do solo que realiza são compatíveis e tiram vantagem dos processos naturais pré-existentes,

nomeadamente no que diz respeito à drenagem natural das águas superficiais, à desobstrução das linhas de água, ao regime de ventos e brisas dominantes que asseguram a renovação e a qualidade do ar.

- 6- O habitat humano tem as suas funções organizadas de forma a reduzir os custos energéticos dos diferentes modos de transporte, a facilitar as deslocações, a potencializar a oferta e a utilização das redes de transporte colectivo.
- 7- Na relação entre a habitação, os locais de trabalho e os equipamentos colectivos a política de ambiente valoriza a proximidade e os pequenos percursos, privilegiando a continuidade da ocupação do espaço e a desobstrução dos percursos.
- 8- A construção de espaços habitáveis privilegia as envolventes que asseguram menores custos energéticos e maior durabilidade.
- 9- O planeamento urbano privilegia a contenção dos perímetros urbanos, e favorece a reabilitação e a reconversão da construção existente.

Artigo 20.º

Subsolo

- 1- A exploração dos recursos do subsolo, marítimo ou terrestre, deverá ter em conta:
 - a) As limitações impostas pelas necessidades de conservação da Natureza e dos recursos naturais;
 - b) A necessidade de obedecer a um plano global de desenvolvimento e, portanto, a uma articulação a nível nacional;
 - c) Os interesses e questões que local e mais directamente interessem às regiões e autarquias onde se insiram.
- 2- Sem prejuízo do disposto no n.º 1 do presente artigo, a exploração dos recursos do subsolo deverá ser orientada de forma a respeitar os seguintes princípios:
 - a) Garantia das condições que permitam a regeneração dos factores naturais renováveis e uma adequada relação entre o volume das reservas abertas e o das preparadas para serem abertas;
 - b) Valorização máxima de todas as matérias-primas extraídas, independentemente de constituírem ou não o recurso nuclear da exploração;
 - c) Exploração racional das nascentes de águas minerais e termais, fontes geotérmicas e hidrotermais, e determinação dos seus perímetros de protecção;

- d) Adopção de medidas preventivas de degradação do ambiente resultantes dos trabalhos de extracção de matéria-prima que possam pôr em perigo a estabilidade dos sistemas naturais e sociais;
 - e) Adopção de medidas especiais de controlo e contenção de radioactividade sempre que a exploração do subsolo incida sobre matérias-primas radioactivas;
 - f) Reconstrução obrigatória e reabilitação funcional da paisagem quando da exploração dos recursos do subsolo resulte alteração da topografia preexistente, do coberto vegetal ou outros valores naturais importantes, com vista à integração harmoniosa da área sujeita à exploração na paisagem envolvente.
- 3- É proibida a concessão de novas explorações, ou o desenvolvimento daquelas que já existem, sempre que se verifique ou seja previsível, em análise prévia, o incumprimento, de qualquer um dos princípios referidos no número anterior.

Artigo 21.º

Outros recursos geológicos e geodiversidade

- 1- As formações geomorfológicas de relevante interesse, os monumentos geológicos, e as estruturas geológicas, as fontes geotermiais e hidrotermais, as camadas litológicas de interesse paleo-estratigráfico, os fósseis e os icnofósseis constituem valores ambientais a salvaguardar, de acordo com a sua importância.
- 2- O Estado promove a preservação e salvaguarda do património geológico, litológico, stratigráfico e paleontológico, através de legislação especial de protecção da geodiversidade e da criação e funcionamento dos mecanismos e organismos adequados.
- 3- A produção de energia através de recursos energéticos geológicos internos é alvo de regulamentação específica.
- 4- O Estado pode impor, através do Ministério da tutela ou dos organismos competentes, impedimentos ou condicionantes ao exercício de actividades humanas que coloquem em risco ou sejam passíveis de degradar património geológico de relevante importância científica, social, cultural ou económica.

Artigo 22.º

Litoral

- 1- Todos têm direito a aceder e usufruir do litoral, nomeadamente da faixa compreendida entre os cordões dunares e o mar, das falésias e arribas estáveis e seguras.
- 2- O âmbito específico Litoral compreende a zona de interacção entre o mar e a terra e designadamente o domínio público hídrico marítimo e o território confinante, as terras reclamadas ao mar, os estuários, as águas costeiras, de

transição e todas aquelas, superficiais ou subterrâneas, cujo regime seja influenciado pelas marés ou sujeitas a intrusão salina, com seus leitos, margens e formações que os delimitam, as praias, falésias e sistemas dunares, os solos associados com seu coberto vegetal, bem como os processos, os ecossistemas, incluindo o humano, as actividades, as construções, os equipamentos, as instalações e a laboração associados a esses espaços e compreende ainda as zonas passíveis de ser submersas, inundadas ou erodidas por causas associadas a ondulação excepcional ou subidas do nível do mar de curta ou de longa duração, incluindo marés vivas, maremotos ou outras.

- 3- A política de gestão do litoral considera a influência das actividades humanas e limita a sua realização de acordo com a estabilidade da faixa costeira, nomeadamente face a fenómenos de avanço ou recuo da linha de costa, a tempestades ou cheias ou intrusão salina em aquíferos de abastecimento para qualquer fim.
- 4- A política de gestão do litoral é transversal, nacional e da responsabilidade do Estado, nomeadamente no que toca a concertação internacional e transfronteiriça que se demonstre necessária para a estabilidade da faixa costeira continental.
- 5- O Litoral tem expressão territorial transposta nos instrumentos de Ordenamento do Território com a delimitação, expressão e regulamentação específica adequada.
- 6- A gestão do litoral é definida por instrumentos de ordenamento do território próprios, os planos de ordenamento da orla costeira, definidos em articulação com as autarquias locais.

Artigo 23.º

Luminosidade

- 1- Todos têm direito a um nível de luminosidade natural conveniente à sua saúde, bem-estar e conforto na habitação, no local de trabalho e nos espaços públicos de recreio, lazer e circulação.
- 2- Nos termos do número anterior, ficam condicionados:
 - a) A volumetria dos edifícios a construir, no sentido de impedir que prejudique a qualidade de vida dos cidadãos e a vegetação, pelo ensombramento, dos espaços públicos e privados;
 - b) O regulamento e as normas específicas respeitantes à construção de fogos para habitação, escritórios, fábricas e outros locais de trabalho, escolas e restante equipamento social;
 - c) A volumetria das construções a erigir na periferia de espaços verdes existentes ou a construir;

- d) Os anúncios luminosos só são permitidos nas áreas urbanas e são condicionadas a sua cor, forma, intensidade luminosa, localização e intermitência, por regulamentação especial.
- 3- O nível de luminosidade para qualquer lugar deve ser o mais consentâneo com o equilíbrio dos ecossistemas transformados de que depende a qualidade de vida das populações.
- 4- Os anúncios luminosos, fixos ou intermitentes, não devem perturbar o sossego, a saúde e o bem-estar dos cidadãos.

Artigo 24.º

Som

- 1- Todos têm direito a um nível de ruído conveniente à sua saúde, bem-estar e conforto na habitação, no local de trabalho e nos espaços públicos de recreio, lazer e circulação.
- 2- Nos termos do número anterior, compete ao Estado assumir o controlo do ruído através, designadamente:
 - a) Da normalização dos métodos de medida do ruído;
 - b) Do estabelecimento de níveis sonoros máximos,
 - c) Da redução do nível sonoro na origem, através da fixação de normas de emissão aplicáveis às diferentes fontes;
 - d) Dos incentivos à utilização de equipamentos cuja produção de ruídos esteja contida dentro dos níveis máximos admitidos para cada caso;
 - e) Da obrigação de os fabricantes de máquinas e electrodomésticos apresentarem informações detalhadas, homologadas, sobre o nível sonoro dos mesmos nas instruções de uso;
 - f) Da introdução nas autorizações de construção de edifícios, utilização de equipamento ou exercício de actividades da obrigatoriedade de adoptar medidas preventivas para eliminação da propagação do ruído para o exterior e no interior, bem como das trepidações.
 - g) Da sensibilização das populações para os problemas associados ao ruído;
 - h) Da localização adequada no território das actividades causadoras de ruído.
- 3- Os veículos motorizados, incluindo as embarcações, aeronaves e transportes ferroviários, estão sujeitos a homologação e controlo no que se refere às características do ruído que produzem.
- 4- Os avisadores sonoros estão sujeitos a homologação e controlo no que se refere às características das vibrações acústicas que produzem.

- 5- Os equipamentos electromecânicos deverão ter especificadas as características do ruído que produzem.

Artigo 25.º **Radiação**

- 1- O espaço hertziano e os campos electromagnéticos são recursos naturais regulamentados por legislação própria.
- 2- A radiação solar é um bem comum de acesso público e livre.
- 3- São proibidas as actividades ou processos que impeçam permanentemente ou de forma significativa, contra a vontade do proprietário, a incidência da radiação solar sobre os solos ou edifícios.
- 4- A produção de energia eléctrica que use como fonte directa a radiação solar é regulamentada por legislação própria.

Artigo 26.º **Fontes e recursos energéticos**

- 1- As fontes e recursos energéticos são alvo de uma gestão que visa, designadamente:
 - a) O aumento da eficácia energética e a democratização do usufruto das comodidades da energia;
 - b) O desenvolvimento da produção nacional, em harmonia com o equilíbrio ecológico e a conservação da Natureza;
 - c) O aproveitamento optimizado das fontes e recursos naturais, com o menor impacto ambiental.
 - d) A diminuição da dependência energética externa do País e a minimização do recurso à combustão como forma de produção de energia.
- 2- As fontes e os recursos energéticos, ou seja, a água, as fontes hidrotermais e geotérmicas, os hidrocarbonetos., os recursos minerais, o ar, a radiação solar, são inalienáveis e a sua gestão cabe ao Estado, de acordo com legislação própria.
- 3- A produção e utilização de biomassa para produção de energia eléctrica são regulamentadas por legislação própria.
- 4- A produção e utilização de combustíveis, para qualquer fim, obtidos, em todo ou em parte, através de recursos biológicos produzidos no país ou no estrangeiro é regulamentada por legislação especial, salvaguardando a função social dos solos, nomeadamente no que diz respeito à produção alimentar.

- 5- A implantação ou construção de infra-estruturas de produção ou transformação energética através de recursos naturais é alvo de planificação sectorial no plano nacional e regional que identifica as potencialidades e impactos da referida produção, nomeadamente nos planos económico, ecológico, paisagístico e humano.

Artigo 27.º
Património natural e construído

- 1- São deveres do Estado, através de legislação adequada:
- a) A salvaguarda, conservação e valorização do património natural e construído, bem como do património histórico e cultural através, entre outros, de uma adequada gestão dos recursos existentes, da planificação das acções a empreender numa perspectiva de animação e utilização criativa;
 - b) A recuperação e reabilitação dos centros históricos das áreas urbanas e rurais, a conservação ou recuperação de paisagens primitivas e naturais notáveis e de edifícios e conjuntos monumentais;
 - c) A inventariação e a classificação do património histórico, cultural, natural e construído, em cooperação com as autarquias locais e com as associações locais de defesa do património e de defesa do ambiente;
 - d) A promoção do desenvolvimento local e regional através da valorização do património cultural e construído identitário de cada região.
- 2- Constitui responsabilidade do Estado a inventariação e classificação do património histórico, cultural, natural e construído, bem como de bens paleontológicos, em cooperação com as autarquias locais e com as associações locais de defesa do património e de defesa do ambiente.
- 3- Aos proprietários de bens patrimoniais culturais e naturais incumbe a preservação e protecção dos mesmos.
- 4- Os proprietários e usufrutuários têm o direito à informação quanto aos actos de administração do património, à indemnização, a pronunciarem-se quanto à definição da política, ao conhecimento das medidas aplicadas e a recurso à expropriação.
- 5- Os proprietários e usufrutuários têm ainda os deveres de conservar e proteger o bem, de facilitar o acesso à informação necessária e de facilitar o acesso e usufruto físico do bem, nos casos em que não existam incompatibilidades.
- 6- Os bens patrimoniais naturais e construídos são alvo de regulamentação específica, por parte de entidades responsáveis pela sua salvaguarda, designadamente medidas de estabelecimento de zonas de protecção e procedimentos específicos, relativos à intervenção nessas áreas, determinados pela tutela e delimitação zonas de protecção específica, em respeito pela defesa da qualidade ambiental e paisagística.

- 7- As intervenções em monumentos, conjuntos e sítios são autorizadas por pareceres vinculativos das autoridades competentes tendo em conta o enquadramento paisagístico e regulamentar existente.
- 8- Para efeitos do disposto no número anterior, a lei estabelece a orgânica e o modo de funcionamento dos organismos, existentes ou a criar, responsáveis e considerados necessários para o seu cumprimento.

Artigo 28.º

Paisagem

- 1- Para a preservação da paisagem como unidade ecológica, estética e visual, serão condicionados pela administração central, regional, ou local, a implantação de construções, infra-estruturas viárias, novos aglomerados urbanos ou outras construções que, pela sua dimensão, volume, silhueta, cor ou localização, provoquem um impacto perturbante na paisagem preexistente, bem como a exploração de minas e pedreiras, evacuação e acumulação de resíduos e materiais usados e o corte maciço do arvoredo, nos termos de legislação específica.
- 2- A ocupação marginal das infra-estruturas viárias, fluviais, portuárias ou aeroportuárias, qualquer que seja o seu tipo, hierarquia ou localização, é objecto de regulamentação especial.
- 3- Para uma política de gestão da paisagem, são instrumentos:
 - a) A protecção e valorização das paisagens que, caracterizadas pelas actividades seculares do Ser Humano, pela sua diversidade, concentração e harmonia e pelo sistema sócio-cultural que criaram, se revelam importantes para a manutenção da pluralidade paisagística e cultural;
 - b) A determinação de critérios múltiplos e dinâmicos que permitam definir prioridades de intervenção, quer no que respeita às áreas menos afectadas pela presença humana, quer àquelas em que a acção humana é mais determinante;
 - c) Uma estratégia de desenvolvimento que empenha as populações na defesa desses valores, nomeadamente, e sempre que necessário, por intermédio de incentivos financeiros ou fiscais e de apoio técnico e social;
 - d) O inventário e a avaliação dos tipos característicos de paisagem rural e urbana, comportando elementos abióticos, bióticos e culturais;
 - e) A identificação e cartografia dos valores visuais e estéticos das paisagens naturais.

Artigo 29.º

Avaliação e protecção

- 1 - As políticas, planos, programas e outras decisões do Estado de promoção ou autorização de intervenções são acompanhadas de análise prévia dos seus potenciais efeitos e riscos ambientais.
- 2 - Os âmbitos específicos de protecção e as ameaças específicas são explicitamente considerados, em todas as suas vertentes, nos estudos e avaliações ambientais, assim como na tomada de decisões públicas sobre intervenções físicas no território ou nas águas, nomeadamente:
 - a) nos processos de avaliação de impacte ambiental;
 - b) nos estudos de impacte ambiental;
 - c) nos processos de declaração ambiental e noutras avaliações ambientais;
 - d) na instrução dos processos de licenciamento;
 - e) em processos de desafecção ou de alteração de condicionantes ao uso do solo;
 - f) nas avaliações ambientais estratégicas de planos e programas;
 - g) na instrução dos processos de declaração de interesse público;
 - h) na instrução do processo de classificação de qualquer projecto como de "Potencial Interesse Nacional";
 - i) nos processos de concessão, com ou sem concurso público.
- 3 - São obrigatoriamente emitidos e publicitados gratuitamente relatórios técnicos e resumos não técnicos dos elementos apurados e postos à consulta pública, em moldes a definir por lei, antes da deliberação sobre o plano, programa, projecto ou acção.
- 4 - Exceptuam-se as intervenções necessárias em situações de emergência, de reparação urgente ou de socorro.

Capítulo IV

Segurança Danos e Riscos

Artigo 30.º

Danos e Riscos por causas naturais ou provocadas

- 1- Incumbe ao Estado prevenir e mitigar os danos no ambiente e os prejuízos pessoais devidos a causas naturais, a acidentes ou a acções de terceiros e, designadamente, a acções que alterem a vulnerabilidade, a magnitude, a exposição ou a distribuição dos danos.
- 2- Para efeitos do número anterior, a prevenção e mitigação dos danos compreende a segurança em relação a danos incertos ou riscos.

- 3- O Estado inventaria e caracteriza as situações de vulnerabilidade e de risco existentes e elaborados planos de recuperação, redução da vulnerabilidade e mitigação dos danos, bem como programas operacionais de emergência nos casos de inevitabilidade dos riscos.
- 4- O Estado garante a monitorização e fiscalização adequadas à minimização de danos e riscos e empreende as acções necessárias à cessação das situações irregulares.
- 5- Legislação sectorial, designadamente, regulamentação técnica e de segurança de construção e de laboração bem como condicionantes dos instrumentos de ordenamento do território e outra regulamentação específica, impõe limitações às actividades humanas, à construção e ao uso dos solos, de acordo com as condicionantes naturais verificadas no terreno, nomeadamente em relação às ameaças específicas objecto do artigo seguinte.
- 6- Os cidadãos colocados em situação de risco provocado ou afectados por acidente decorrido desse risco têm direito a compensação, nos termos da lei.
- 7- A lei proíbe a realização de acções indutoras de risco ou danosas para terceiros, sempre que os instrumentos de análise prévia indiquem a impossibilidade de serem tomadas medidas de mitigação que permitam, com elevado grau de certeza e razoabilidade, prever a contenção do risco para níveis de segurança que garantam o bem-estar das populações, o equilíbrio ecológico, a conservação da natureza ou a preservação de valores naturais e construídos de relevante interesse científico, económico, social ou cultural.
- 8- O Estado dispõe de um Fundo público de compensação para os danos materiais e humanos em caso de catástrofe natural, accionado sempre que o valor do prejuízo o justifique, nos termos de legislação própria.

Artigo 31.º

Ameaças específicas

A legislação complementar e o planeamento sectorial para efeitos de medidas especiais de mitigação, protecção e segurança de pessoas, bens, qualidade do ambiente, do território e dos recursos naturais em relação aos danos e riscos, incide sobre as seguintes ameaças específicas:

- a) Cheias, inundações e precipitações intensas;
- b) Sismos e maremotos;
- c) Vulcanismo;
- d) Seca e desertificação;

- e) Alterações locais, regionais ou globais às normais climáticas;
- f) Incêndios e fogos;
- g) Contaminação física;
- h) Contaminação química;
- i) Contaminação biológica;
- j) Ameaças pelas águas do mar;
- l) Instabilidade da costa ou de falésias;
- m) Anomalias na realimentação das praias ou das dunas;
- n) Tempestades e tornados;
- o) Erosão e deslizamentos;
- p) Rotura de estruturas naturais ou construídas;
- q) Disfunções, avarias e deficiências de instalações ou processos;
- r) Deficiências de estanquidade de reservatórios ou depósitos de matérias sólidas, líquidas ou gasosas;
- s) Meios, de génese natural ou antropogénica, favoráveis à proliferação de organismos patogénicos, geradores de substâncias tóxicas ou vectores de doenças;
- t) Alterações ou variações de génese antropogénica aos regimes de caudais, velocidades, níveis ou percursos das águas;
- u) Variações temporárias ou alterações, de génese natural ou antropogénica, às áreas inundáveis pelas águas costeiras ou interiores, incluindo as subterrâneas.

Artigo 32.º

Regulamentação de segurança

- 1- As actividades ou construções passíveis de gerar implicações na qualidade do ambiente ou de criar riscos para os seus trabalhadores, infra-estruturas ou para terceiros elaboram obrigatoriamente um regulamento de segurança e apresentam-no para homologação à autoridade pública competente antes do início da actividade ou da entrada em funcionamento da infra-estrutura construída.
- 2- A regulamentação de segurança obedece a um enquadramento legal próprio, definido de acordo com o sector de actividade e com as

exigências, limitações e condicionantes imposta pela circunstância ambiental em que se insere a actividade ou construção.

- 3- O Governo elaborará, no prazo de um ano após a aprovação deste diploma, a regulamentação de segurança em relação a cada uma das ameaças específicas referidas no artigo 31.º.

Artigo 33.º

Responsabilidade por danos, acidente ou risco e direito de compensação

- 1- O proprietário, promotor ou concessionário de acção ou actividade que provoque acidente ou potencie risco de acidente, é responsável pelas consequências geradas pelo acidente ou pela geração do risco, ainda que sem concretização de acidente, e é obrigado a compensar os cidadãos afectados, a reparar os danos ambientais e a cessar a actuação geradora ou potenciadora de risco.
- 2- Os prejuízos para terceiros, os acidentes ou danos ambientais que decorram de actividade ou construção licenciada, por ausência de cumprimento pela entidade promotora ou proprietária das obrigações decorrentes dos termos do licenciamento, da Declaração de Impacte Ambiental ou da legislação sectorial aplicável, são da responsabilidade exclusiva dessa entidade.
- 3- O Estado é corresponsável pelos prejuízos para terceiros dos acidentes ou danos ambientais que decorram de actividade ou construção licenciada, concessionada ou autorizada, por ausência da identificação de riscos ou de medidas de mitigação ou adaptação e minimização dos impactos,
- 4- A declaração de interesse público de qualquer projecto, actividade ou acção é precedida de processo de impacte ambiental incluindo consulta pública e instrução com todas as peças e apreciações aplicáveis por lei à tipologia do empreendimento e condicionantes de localização, bem como a clara identificação de danos e riscos e uma Declaração da Aceitabilidade dos Riscos emitida pelo membro do Governo com competências na área do ambiente.
- 5- Exceptuam-se do estipulado no ponto anterior as acções de socorro ou mitigação de emergência.
- 6- O licenciamento, concessão, autorização ou declaração de interesse público da actividade ou acto não isenta o seu proprietário, concessionário ou autor, das responsabilidades relativamente a terceiros e ao ambiente e, nomeadamente, das indemnizações e recuperações devidas, bem como responsabilidade civil pelos danos e riscos, competindo-lhe a reposição das condições originais ou a indemnização a terceiros por danos, prejuízos, aumento ou geração de novos riscos tendo o direito de processar o Estado ou as entidades públicas licenciadoras para ressarcimento dos prejuízos próprios decorrentes.
- 7- O aumento ou geração de novos riscos que resultem do licenciamento de uma actividade, construção ou acção é identificado pelas entidades

licenciadoras e emissoras da Declaração de Impacte Ambiental, sendo equiparado a prejuízo para todos os efeitos.

Artigo 34.º

Direito ao conhecimento do risco

- 1- Os cidadãos têm direito a aceder a todos os estudos de análise prévia, bem como aos resultados de análises e avaliações de risco efectuadas a cada actividade ou construção.
- 2- É da responsabilidade do Estado, em articulação com as autarquias, a criação e preparação de respostas céleres, no âmbito da intervenção ambiental ou protecção civil, em função dos riscos identificados.

Artigo 35.º

Mitigação e adaptação

- 1- Os instrumentos de análise prévia, bem como a declaração de impacte ambiental devem conter as indicações necessárias para a mitigação dos impactes negativos identificados, sendo o seu cumprimento condição para o licenciamento e funcionamento da actividade ou construção em causa.
- 2- Os instrumentos de análise prévia, bem como a declaração de impacte ambiental devem conter indicações sobre as medidas de adaptação do projecto de actividade ou construção sob avaliação, sendo o seu cumprimento condição para o licenciamento e execução.

Artigo 36.º

Declaração de zona crítica ou situação de emergência

- 1- O Governo declarará como zonas críticas todas aquelas em que os parâmetros que permitem avaliar a qualidade do ambiente atinjam, ou se preveja virem a atingir, valores que possam pôr em causa a saúde humana ou o ambiente, ficando sujeitas a medidas especiais e acções a estabelecer pelo departamento encarregado da protecção civil em conjugação com as demais autoridades da administração central e local.
- 2- Quando os índices de poluição, em determinada área, ultrapassarem os valores admitidos pela legislação regulamentar correspondente, ou por qualquer forma, colocarem em perigo a qualidade do ambiente, poderá ser declarada a situação de emergência, devendo ser previstas actuações específicas, administrativas ou técnicas, para lhes fazer face, por parte da

administração central e local, acompanhadas do esclarecimento da população afectada.

- 3- Serão aplicadas as medidas imediatas necessárias para socorrer a casos de acidente sempre que estes provoquem aumentos bruscos e significativos dos índices de poluição ou que, pela sua natureza, façam prever a possibilidade dessa ocorrência.

Artigo 37.º

Segurança ambiental

- 1- A presente Lei é regulamentada por legislação própria no que toca aos acréscimos de responsabilidade por imputação de riscos ou danos.
- 2- Até à publicação da legislação regulamentar, os acréscimos de responsabilidade por imputação de riscos ou danos não são aplicáveis a construções, movimentos de terras ou equipamentos fixos já existentes e em condições legais à data de aprovação do presente diploma.

Capítulo V

Contenção da contaminação do ambiente e da exaustão dos recursos naturais

Artigo 38º

Abordagem integrada dos impactos do sistema produtivo

- 1- A política de ambiente compatibiliza a melhoria de qualidade de vida da população e o desenvolvimento do sistema produtivo nacional com a contenção da contaminação e da exaustão dos recursos naturais, visando simultaneamente:
 - a) A redução de emissões poluentes, de resíduos e de desperdício;
 - b) O controlo e protecção da qualidade física, química, biológica e ecológica do meio ambiente;
 - c) A contenção da exploração dos recursos naturais dentro dos limites de renovação.
- 2- A intervenção do Estado na adaptação ambiental do sistema produtivo e de consumo privilegia a maior utilidade dos bens e produtos para o bem estar e qualidade de vida da população e combate os danos ambientais, ponderando, nomeadamente:
 - a) a necessidade e utilidade do bem ou produto, a acessibilidade e extensão da sua utilização, a importância objectiva e subjectiva para a qualidade de vida da população;

- b) a incorporação de materiais e a degradação de energia bem como as emissões e resíduos no ciclo completo de vida do bem ou produto, nomeadamente a produção, a embalagem, o transporte, a importação, a comercialização, a fruição, o consumo, a duração útil, recolha, transporte, processamento e deposição final dos materiais sobrantes ou residuais;
 - c) as matérias primas consumidas, transformadas ou degradadas em relação com a sua taxa de renovação na natureza e com a taxa de consumo global, distinguindo os impactos em território nacional, nomeadamente na degradação ou risco de exaustão dos recursos naturais;
 - d) o tipo e quantidade de emissões e resíduos, respectiva perigosidade, riscos ambientais associados e efeitos nos meios receptores, distinguindo os meios no território nacional e considerando o seu estado e capacidade de depuração disponível;
 - e) a viabilidade de otimizar a relação utilidade-impactos por eliminação ou substituição de componentes ou fases do processo, com ênfase para os desperdícios, o transporte, as embalagens, a obsolescência precoce e a curta durabilidade de bens não consumíveis;
 - f) a substituíbilidade do bem ou produto por outro com melhor relação utilidade-impactos;
 - g) a viabilidade de soluções de produção de proximidade, de manutenção, de reutilização e de reconversão dos bens ou produtos não consumíveis, das embalagens e dos resíduos sólidos não biodegradáveis;
 - h) os efeitos das intervenções no sistema produtivo nacional, na cadeia produtiva e no emprego;
 - i) a contenção e redução dos custos ao consumidor ou utilizador final, a equidade social e o combate à pobreza.
- 3- Os normativos, medidas e intervenções de contenção e redução dos impactos negativos do sistema de produção e utilização ou consumo não podem, em caso algum, provocar, directa ou indirectamente, discriminação negativa da produção nacional face à importação.
- 4- O Estado publicita e promove a notícia rigorosa e completa aos consumidores sobre os impactos dos ciclos de vida dos produtos, em padrões idênticos para bens semelhantes, de forma a facultar a possibilidade de escolha informada.
- 5- São monitorizados e publicitados os efeitos no ambiente e recursos naturais, na qualidade de vida, no sistema produtivo nacional e nos preços ao consumidor, das normas, medidas e intervenções no âmbito da contenção da contaminação do ambiente e da exaustão dos recursos naturais.

Artigo 39.º
Poluição química, resíduos e águas residuais

1- No âmbito da abordagem integrada de contenção da contaminação do ambiente e da exaustão dos recursos naturais, são aplicadas medidas específicas de controlo e redução da poluição, que incluem:

- a) O estímulo à aplicação de tecnologias menos poluentes;
- b) A avaliação sistemática dos efeitos potenciais dos agentes químicos sobre o homem e sobre o ambiente;
- c) O controlo do fabrico, comercialização, utilização e eliminação dos agentes químicos;
- d) A aplicação de técnicas e metodologias preventivas orientadas para a reciclagem e reutilização de matérias-primas e produtos químicos;
- e) O controlo e inventariação da produção nacional, importação e exportação de reagentes passíveis de constituir ou integrar arma química ou agente nocivo para a saúde e bem-estar públicos, bem como para o ambiente e os recursos naturais;
- f) O funcionamento de estruturas laboratoriais públicas que realizem ensaios destinados ao estudo dos impactos ambientais dos agentes químicos;
- g) A obrigatoriedade de avaliação dos impactos e riscos decorrentes da utilização ou deposição de agentes químicos, antes da sua comercialização, por parte dos seus produtores industriais;
- h) Estabelecimento de normas e dos mecanismos adequados de fiscalização para os níveis máximos admitidos para a presença de diferentes agentes químicos, elementos ou compostos, na água, no solo e subsolo, no ar, nos seres vivos e na cadeia trófica do ser humano.
- d) A redução da produção e da importação de produtos inúteis, com ênfase nas embalagens, rótulos, tintas ou solventes, que não sejam imprescindíveis para a individualização ou manutenção do produto final ao consumidor;
- e) A hierarquização dos processos, considerando como primeira prioridade a reciclagem do resíduo, como segunda prioridade a reutilização e como última prioridade a sua eliminação, ainda que dessa resulte produção energética;
- f) reencaminhamento de todos os materiais reutilizáveis ou recicláveis para o tratamento adequado após o seu tempo de vida útil.
- g) Estímulo ao aproveitamento dos desperdícios agro-pecuários;

- h) A reciclagem, incentivando o encaminhamento de todos os resíduos para processos de reconversão em matérias-primas;
 - i) A reutilização, incentivando a utilização, ainda que em função e actividade distinta, do resíduo ou efluente, considerando como última opção a eliminação ou valorização energética.
 - j) A aplicação de instrumentos fiscais e financeiros que incentivem a reciclagem e a reutilização de resíduos;
 - k) A responsabilização do produtor ou importador e do distribuidor pela redução, reciclagem, reutilização e tratamento dos resíduos.
- 2- A produção de efluentes implica o processamento e destino final adequado das fases sólida e líquida, com controlo por autoridade pública competente e de acordo com uma estratégia nacional de efluentes.
- 3- É da responsabilidade do Estado, em articulação e cooperação com as autarquias, assegurar uma rede pública de saneamento de águas residuais e tratamento e recolha de resíduos sólidos urbanos que garanta a universalidade do acesso e a sanidade ambiental.

Artigo 40.º

Substâncias radioactivas e controlo da radioactividade

- 1- O Estado dispõe de entidade laboratorial capacitada para a realização de ensaios e estudos científicos que contribuam para a prossecução de uma política de controlo de poluição radioactiva e de gestão de substâncias radioactivas, nomeadamente no âmbito da investigação em tecnologias nucleares ou extracção de minério.
- 2- O controlo da poluição originada por substâncias radioactivas tem por finalidade eliminar a sua influência na saúde e bem-estar das populações e no ambiente e faz-se, designadamente, através:
- a) Da avaliação dos efeitos das substâncias radioactivas nos ecossistemas receptores;
 - b) Da fixação de normas de emissão para os efluentes físicos e químicos radioactivos resultantes de actividades que impliquem extracção, transporte, transformação, utilização ou armazenamento de material radioactivo;
 - c) Do planeamento das medidas preventivas necessárias para a actuação imediata em caso de poluição radioactiva;
 - d) Da avaliação e controlo dos efeitos da poluição transfronteiriça e actuação técnica e diplomática internacional que permita a sua prevenção;

- e) Da fixação de normas para o trânsito, transferência e deposição de materiais radioactivos no território nacional e nas águas marítimas territoriais e na zona económica exclusiva.

Capítulo VI

Competência do Governo e Organismos responsáveis

Artigo 41.º

Competência do Governo e da Administração Regional e Local

- 1- Compete ao Governo, de acordo com a presente lei de bases, a condução de uma política global nos domínios do ambiente, da qualidade de vida e do ordenamento do território, bem como a coordenação das políticas de ordenamento regional do território e desenvolvimento económico e progresso social e ainda a adopção de medidas adequadas à aplicação dos instrumentos previstos na presente lei.
- 2- O Governo e a administração regional e local articulam entre si a aplicação das medidas necessárias à prossecução dos fins previstos na presente lei, no âmbito das respectivas competências.
- 3- O Governo garante, através de uma agência pública e em articulação com as administrações regional e local, a realização de processos de avaliação de impacte ambiental que implica a elaboração do estudo de impacte ambiental, a participação e conhecimento públicos e a consequente declaração de impacte ambiental, nos termos de legislação própria.
- 4- O Governo garante, através de uma agência pública, a realização dos estudos de impacte ambiental das actividades ou construções que deles careçam, cujos custos são assumidos pela entidade proprietária ou requerente da autorização e licenciamento ambiental, nos termos de legislação própria.
- 5- O Governo garante, através de uma agência pública, a emissão de declaração de impacte ambiental, determinante para o licenciamento ou não licenciamento de cada actividade ou construção, nos termos de legislação própria.

Artigo 42.º

Organismos responsáveis

- 1- A entidade ou as entidades públicas competentes do Estado responsável pela coordenação da aplicação da presente lei tem por missão central promover, coordenar, apoiar e participar na execução da política nacional do ambiente e qualidade de vida constante deste diploma e a concretizar pelo Governo, em estreita colaboração com os diferentes serviços da administração central, regional e local.

- 2- A nível de cada região administrativa existem organismos dependentes da administração regional, responsáveis pela coordenação e aplicação da presente lei, em termos análogos aos do organismo referido no número anterior e em colaboração com este, sem prejuízo de poderem existir organismos similares a nível municipal.

Capítulo VII

Direitos e deveres dos cidadãos

Artigo 43.º

Direitos e deveres dos cidadãos

- 1- É dever dos cidadãos, em geral, e dos sectores públicos, privado e cooperativo, em particular, colaborar na criação de um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado e na melhoria progressiva e acelerada da qualidade de vida.
- 2- Às iniciativas populares no domínio da melhoria do ambiente e da qualidade de vida, quer surjam espontaneamente, quer correspondam a um apelo da administração central, regional ou local, deve ser dispensada protecção adequada, através dos meios necessários à prossecução dos objectivos do regime previsto na presente lei.
- 3- O Estado e as demais pessoas colectivas de direito público, em especial as autarquias, fomentarão a participação das populações em iniciativas de interesse para a prossecução dos fins previstos na presente lei, nomeadamente as associações nacionais ou locais de defesa do ambiente, do património natural e construído e de defesa do consumidor.
- 4- Os cidadãos directamente ameaçados ou lesados no seu direito a um ambiente de vida humana sadio e ecologicamente equilibrado podem pedir, nos termos gerais de direito, a cessação das causas de violência e a respectiva indemnização.
- 5- Sem prejuízo do disposto nos números anteriores, é reconhecido às autarquias, às organizações de defesa do ambiente e aos cidadãos que sejam afectados pelo exercício de actividades susceptíveis de prejudicarem a utilização dos recursos do ambiente o direito às compensações por parte das entidades responsáveis pelos prejuízos causados.

Artigo 44.º

Responsabilidade objectiva

- 1- Existe obrigação de indemnizar, independentemente de culpa, sempre que o agente tenha causado danos no ambiente, em virtude de acção perigosa, ainda que em respeito pela legislação aplicável.
- 2- O quantitativo de indemnização a fixar por danos causados no ambiente será estabelecido em legislação complementar.

Artigo 45.º
Embargos administrativos

Aqueles que se julguem ofendidos nos seus direitos a um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado poderão requerer que seja mandada suspender imediatamente a actividade causadora do dano, seguindo-se, para tal efeito, o processo de embargo administrativo.

Artigo 46.º
Seguro de responsabilidade civil

Aqueles que exerçam actividades que envolvam alto grau de risco para o ambiente e como tal venham a ser classificados serão obrigados a segurar a sua responsabilidade civil.

Artigo 47.º
Direito a uma justiça acessível e pronta

- 1- É assegurado aos cidadãos o direito ao apoio judiciário, nomeadamente através da isenção de pagamento de taxa de justiça e custas judiciais, nos processos em que pretendam obter reparação de perdas e danos emergentes de factos ilícitos que violem regras constantes da presente lei e dos diplomas que a regulamentem, desde que o valor da causa não exceda o da alçada do Tribunal da Relação.
- 2- É proibida a apensação de processos contra o mesmo arguido relativos a infracções contra o disposto na presente lei, salvo se requerida pelo Ministério Público.

Capítulo VIII
Penalizações

Artigo 48.º
Tribunal competente

- 1- São competentes para as acções decorrentes da violação da presente lei e respectiva regulamentação os tribunais comuns, territorialmente competentes em função do dano causado ou da residência do denunciante.
- 2- Sem prejuízo da legitimidade de quem se sinta ameaçado ou tenha sido lesado nos seus direitos, à actuação perante a jurisdição competente do correspondente direito à cessação da conduta ameaçadora ou lesiva e à indemnização pelos danos que dela possam ter resultado, ao abrigo do disposto no capítulo anterior, também ao Ministério Público compete a defesa dos valores protegidos pela presente lei, nomeadamente através da utilização dos mecanismos nela previstos.

- 3- É igualmente reconhecido a qualquer pessoa, independentemente de ter interesse pessoal na demanda, bem como às associações e fundações defensoras dos interesses em causa e às autarquias locais, o direito de propor e intervir, nos termos previstos na lei, em processos principais e cautelares destinados à defesa dos valores protegidos pela presente lei.

Artigo 49.º

Crimes contra o ambiente

Além dos crimes previstos e punidos no código Penal, serão ainda consideradas crimes as infracções que a legislação complementar qualificar como tal, de acordo com o disposto na presente lei.

Artigo 50.º

Contra-ordenações

- 1 - As restantes infracções à presente lei serão consideradas puníveis com coima, em termos a definir por legislação complementar, compatibilizando os vários níveis da Administração em função da gravidade da infracção.
- 2 - Se a mesma conduta constituir simultaneamente crime e contra-ordenação, será o infractor punido a título de crime, sem prejuízo das sanções acessórias previstas para a contra-ordenação.
- 3 - Em função da gravidade da contra-ordenação e da culpa do agente, poderão ainda ser aplicadas as seguintes sanções acessórias:
 - a) Interdição do exercício de uma profissão ou actividade;
 - b) Privação do direito de subsídio outorgado por entidades ou serviços públicos;
 - c) Cessação de licenças ou autorizações relacionadas com o exercício da respectiva actividade;
 - d) Apreensão e perda a favor do Estado dos objectos utilizados ou produzidos aquando da infracção;
 - e) Perda de benefícios fiscais, de benefícios de crédito e de linhas de financiamento de estabelecimentos de crédito de que haja usufruído.
- 4 - A negligência e a tentativa são puníveis.

Artigo 51.º

Obrigatoriedade de remoção das causas da infracção e da reconstituição da situação anterior

- 1- Os infractores são obrigados a remover as causas da infracção e a repor a situação anterior à mesma ou equivalente, salvo o disposto no n.º3.

- 2- Se os infractores não cumprirem as obrigações acima referidas no prazo que lhes for indicado, as entidades competentes mandarão proceder às demolições, obras e trabalhos necessários à reposição da situação anterior à infracção a expensas dos infractores.
- 3- Em caso de não ser possível a reposição da situação anterior à infracção, os infractores ficam obrigados ao pagamento de uma indemnização especial a definir por legislação e à realização das obras necessárias à minimização das consequências provocadas.

Capítulo IX

Disposições finais e transitórias

Artigo 52.º

Relatório sobre cumprimento de políticas ambientais

- 1- O Governo fica obrigado a apresentar à Assembleia da República, juntamente com as Grandes Opções do Plano de cada ano, um relatório sobre o cumprimento da legislação ambiental, referindo, designadamente, o número de processos criminais em curso e o montante de contra-ordenações instaurado e efectivamente cobrado em Portugal, referente ao ano anterior.
- 2- O Governo fica obrigado a apresentar à Assembleia da República, de três em três anos, um relatório sobre o estado do ambiente, investimento e grau de execução das políticas ambientais em Portugal.

Artigo 53.º

Acordos e convenções internacionais

A regulamentação da presente lei e toda a legislação especial em matéria ambiental tem em conta as convenções e acordos internacionais aceites e ratificados por Portugal neste âmbito, assim como as normas e critérios aprovados multi ou bilateralmente entre Portugal e outros países.

Artigo 54.º

Legislação complementar

Os diplomas legais necessários à regulamentação do disposto na presente lei são publicados no prazo de um ano a partir da data da sua entrada em vigor.

Artigo 55.º

Norma revogatória

É revogada a Lei n.º 11/87 de 7 de Abril.

Artigo 56.º
Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Assembleia da República, 29 de Novembro de 2011

Os Deputados,

BERNARDINO SOARES; ANTÓNIO FILIPE; JOÃO OLIVEIRA; PAULA SANTOS; JOÃO
RAMOS; HONÓRIO NOVO; JERÓNIMO DE SOUSA; RITA RATO; FRANCISCO LOPES;
MIGUEL TIAGO; JORGE MACHADO

[Voltar ao início do Projecto de Lei](#)

[Voltar ao índice](#)

PROJECTO DE LEI N.º 457/XI/2.ª**LEI DE BASES DO AMBIENTE****Nota justificativa**

A Lei de Bases do Ambiente – Lei nº 11/87, de 7 de Abril – vigora há 24 anos, tendo sofrido apenas duas alterações bastante residuais (em 1996 e em 2002) na área do acesso à justiça.

Foi uma lei aprovada por maioria na Assembleia da República (apenas com o voto contra do CDS), tendo sido um diploma unificador e revelador da necessidade do nosso ordenamento jurídico levar o ambiente a ganhar maior relevância na política geral e de constituir, em si, um valor a defender.

De resto, era essa a concepção que a Constituição da República Portuguesa, de uma forma profundamente inovadora e progressista, determinava desde 1976.

Contudo, na perspectiva do PEV, fruto de opções políticas bem evidenciadas, levadas a cabo pelos sucessivos Governos, Portugal ainda não conseguiu atingir um estágio de desenvolvimento onde se possa afirmar que a preservação dos valores naturais é um objectivo em si e que o ordenamento do território é feito de uma forma harmoniosa e respeitadora da promoção da qualidade de vida, de uma gestão racional do espaço e das suas características, bem como dos recursos naturais. Ou seja, muitas vezes essa conservação de património natural e de componentes naturais só é feita quando não interfere com outros objectivos, designadamente de cariz económica, porque quando interfere, não raras vezes os objectivos ambientais ficam totalmente secundarizados ou são mesmo anulados. Outros valores, portanto, têm-se, amiúde, sobreposto a estes princípios e quantas vezes em prejuízo dos objectivos que a Lei de Bases do Ambiente visa proteger. A pressão urbanística, a má gestão territorial de grandes empreendimentos com danos irreversíveis de ordem ambiental e muitas vezes extremamente danosos do ponto de vista social, a gestão muitíssimo deficitária de vastas áreas protegidas, o despovoamento e a desactivação do mundo rural, gerando a saturação de uma

curta faixa do território - no litoral, são alguns exemplos de entre tantos outros que aqui poderiam ser focados.

Olhando hoje para a Lei de Bases do Ambiente, à luz da realidade existente e do seu distanciamento em relação à realidade desejável, verificamos que ela deve tornar-se mais clara, determinada e exigente na definição de alguns mecanismos tendentes à defesa de valores nela inscritos, designadamente pela introdução de um capítulo sobre zonas vulneráveis, com estatuto de protecção especial, como o litoral, as zonas húmidas e o mundo rural; ou pela introdução de exigências de cadastros e cartografias rigorosas; ou pela introdução de regras quanto à gestão dos espaços florestais; ou pelo reforço generalizado da prevenção e racionalização dos uso como forma de poupança de recursos, reforçando a ideia da perenidade e limitação dos recursos naturais; ou pela consagração das actividades de pequena escala e com menor impacto como mais consentâneas com a preservação ambiental; ou pela criação da obrigatoriedade de constituição de sistemas de monitorização e de sistemas de alerta para factores de risco; ou pela proibição da gestão e classificação de solos em função de factores especulativos; ou pelo reforço da componente da requalificação, seja de paisagens degradadas, seja de exploração de inertes e materiais radioactivos (onde se adopta também um princípio de limitação e prevenção na exploração); ou pela determinação de criação de espaços urbanos onde se promova o embelezamento e a existência de equipamentos fundamentais determinantes para a promoção de uma vida saudável; ou através de mecanismos de compensação às populações que habitam em espaços classificados, promovendo o gosto pela criação e defesa de áreas protegidas; ou pelo alargamento da iniciativa de áreas protegidas nacionais à Assembleia da República; ou lembrando taxativamente, nesta lei de valor reforçado, que a avaliação de impacte ambiental também gera recusa de aprovação de projectos, questão de que as entidades públicas muitas vezes se esquecem; ou pela garantia de financiamento e de meios técnicos e humanos para levar a cabo as determinações da Lei de Bases do Ambiente, entre outras questões.

Para além disso, torna-se igualmente visível que a actual Lei de Bases do Ambiente não toca alguns aspectos que se foram revelando domínios e desafios importantes da política para o ambiente, porque se trata de problemas e matérias que não

eram estudados, avaliados e conhecidos devidamente à época da aprovação deste diploma, enquadrador da política de ambiente e de ordenamento do território, tais como a questão das alterações climáticas e da emissão de gases com efeito de estufa; ou a recusa de contaminação por organismos geneticamente modificados; ou a introdução do princípio da precaução que determina que em caso de dúvida não se implementem determinadas decisões e acções; ou pela criação de mais alguns instrumentos da política de ambiente necessários à melhoria de práticas como um código de boas condutas ambientais para diversos sectores de actividade.

É, ainda visível, feita a leitura da Lei de Bases do Ambiente, a necessidade de actualização de conceitos e mecanismos que, estando hoje generalizados na sua aplicação, não constam desta lei enquadradora, designadamente a avaliação de impacto ambiental (a actual lei só fala numa das suas componentes - o estudo de impacto ambiental), a avaliação ambiental estratégica, a licença ambiental, bem como a introdução de inúmeros instrumentos da política de ambiente e de ordenamento do território já concretizados.

Há, por outro lado, uma grande margem de manobra, ainda, na actual Lei de Bases do Ambiente para o reforço da participação pública, seja pela introdução de um artigo específico que dê nota da relevância do associativismo ambiental; seja pela inscrição de várias formas de participação dos cidadãos; seja, também, pela responsabilização legal dos agentes poluidores por mecanismos de prevenção, pela reparação de danos e pagamento de indemnizações devidas, acrescentando, em caso de denúncia e de completa indiferença das entidades públicas, a responsabilidade solidária destas últimas, em benefício da real existência dos direitos dos cidadãos.

Por último, torna-se confrangedor que a Lei de Bases do Ambiente tome, por exemplo, a poluição como uma componente ambiental (ainda que humana), conceito que urge alterar e deter numa formulação mais correcta (dentro das componentes antropogénicas, mas evidentemente não ambientais!)

São estes, assim, motivos suficientes para o PEV, nesta legislatura, ter assumido o compromisso de dar um contributo, ao nível parlamentar, para a alteração da Lei

de Bases do Ambiente com os objectivos acima traçados e com as propostas acima exemplificadas. A opção foi de revogação da lei 11/87, na medida em que o conjunto de alterações é bastante significativo e numeroso, mas, ao mesmo tempo, de manter a lógica e toda a base já construída pela actual Lei de Bases do Ambiente.

Este Projecto de Lei apresenta, desta forma, a seguinte estrutura de tratamento das matérias:

Capítulo I

Princípios e objectivos

- Art 1º - âmbito
- Art 2º - princípios gerais
- Art 3º - princípios específicos
- Art 4º - objectivos e medidas
- Art 5º - conceitos e definições

Capítulo II

Componentes ambientais naturais

- Art 6º - componentes ambientais naturais
- Art 7º - defesa da qualidade
- Art 8º - atmosfera
- Art 9º - luz
- Art 10º - água
- Art 11º - solo e subsolo
- Art 12º - flora
- Art 13º - fauna
- Art 14º - paisagem primitiva e natural

Capítulo III

Componentes antropogénicas

- Art 15º - componentes antropogénicas
- Art 16º - paisagem transformada
- Art 17º - património construído
- Art 18º - poluição
- Art 19º - ruído
- Art 20º - compostos químicos
- Art 21º - resíduos e efluentes
- Art 22º - substâncias radioactivas
- Art 23º - gases com efeito de estufa
- Art 24º - organismos geneticamente modificados

Capítulo IV

Zonas vulneráveis

- Art 25º - zonas vulneráveis
- Art 26º - litoral

Art 27º - zonas húmidas

Art 28º - mundo rural

Capítulo V

Instrumentos da política de ambiente e do ordenamento do território

Art 29º - instrumentos

Art 30º - áreas protegidas

Art 31º - relatório e livro branco sobre o ambiente

Art 32º avaliação de impacto ambiental e avaliação estratégica ambiental

Art 33º - licenciamento ambiental

Art 34º - acesso a documentos administrativos

Capítulo VI

Situações de emergência, críticas ou de necessidade

Art 35º - declaração de zonas críticas e de situações de emergência

Art 36º - redução ou suspensão de actividades

Art 37º - transferência de localização de actividades

Capítulo VII

Direitos e responsabilidade

Art 38º - organismos responsáveis pela aplicação da lei

Art 39º - direitos e deveres gerais dos cidadãos

Art 40º - associativismo de ambiente

Art 41º - responsabilidade ambiental

Art 42º - tutela judicial

Capítulo VIII

Penalizações

Art 43º - crimes contra o ambiente e contra-ordenações ambientais

Art 44º - reposição da situação anterior

Capítulo IX

Disposições finais

Art 45º - meios humanos, técnicos e financeiros

Art 46º - acordos internacionais

Art 47º - concentração dos instrumentos e da legislação

Art 48º - revogação

Art 49º - entrada em vigor

No sentido de concretizar este desejo e ensejo de melhorar a nossa Lei de Bases do Ambiente, os deputados abaixo assinados, do Grupo Parlamentar "Os Verdes" apresentam, ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, o seguinte projecto de lei:

CAPÍTULO I

Princípios e objectivos

Artigo 1º

Âmbito

A presente lei define as bases da política de ambiente, em cumprimento do disposto nos artigos 9º e 66º da Constituição da República Portuguesa.

Artigo 2º

Princípios gerais

1-Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender.

2-Incumbem ao Estado, por meio de organismos próprios e garantindo a participação dos cidadãos e associações, promover o bem-estar das populações, a qualidade de vida e a efectivação dos direitos ambientais, tendo em vista a sustentabilidade do desenvolvimento.

3-A política de ambiente tem por fim garantir a conservação da natureza, a preservação e a utilização sustentável dos recursos naturais, por forma a impedir a sua degradação por factores de poluição, bem como a sua utilização desenfreada que fomente o respectivo esgotamento e destruição.

Artigo 3º

Princípios específicos

Os princípios gerais, constantes do artigo anterior, implicam a observância dos seguintes princípios específicos:

- a) Da prevenção: são evitados consumos excessivos que impliquem gastos desnecessários de recursos naturais e são evitadas as acções que tenham efeitos negativos sobre o meio ambiente, de forma imediata ou a prazo, sendo previamente sujeitas a avaliação de impacto ambiental, de modo a impedir atempadamente decisões de localização e de licenciamento que impliquem danos irreversíveis sobre o ambiente ou a saúde pública.
- b) Da precaução: são impedidas decisões e acções relativamente às quais não existe uma certeza científica inequívoca de que são inócuas sobre a sustentabilidade, a qualidade de vida e a saúde pública, ou quando apresentarem riscos ou ameaças clara e gravemente danosos.

- c) Do nível mais adequado de acção: implica que a execução das medidas de política de ambiente tenha em consideração o nível mais adequado de acção com vista a uma elevada preservação e valorização do meio ambiente, quer ao nível internacional, quer nacional, regional, local ou sectorial.
- d) Da participação: é garantida e fomentada a participação e o envolvimento de todos os interessados nas decisões, formulação e execução da política de ambiente e de ordenamento do território, através dos órgãos competentes da administração central, regional e local.
- e) Da informação: de modo a garantir o princípio da participação, as entidades públicas competentes obrigam-se a disponibilizar, por meios fáceis e acessíveis, toda a informação disponível ao público interessado, antes do processo decisório e com tempo adequado de conhecimento e avaliação de toda a documentação.
- f) Da integração: é garantida a integração dos princípios da política ambiental noutras decisões políticas, designadamente de carácter económico, social, fiscal, educacional e de saúde.
- g) Da responsabilidade política: deve existir, ao nível governamental, um Ministério que tutele directamente a política de ambiente e de ordenamento do território e que tenha a responsabilidade de aplicar, entre outros, o princípio da integração, bem como a normalização, informação e auxílio à sustentabilidade da actividade dos agentes públicos e privados.
- h) Da cooperação internacional: o Estado português deve cooperar na procura de soluções com outros países e com estruturas internacionais para prevenir e resolver problemáticas ambientais globais e a gestão harmoniosa, equilibrada e duradoura dos recursos naturais.
- i) Da investigação ambiental: o Estado deve incentivar e criar condições para a investigação científica e tecnológica, com o objectivo de gerar sustentabilidade das actividades e soluções que evitem danos para o meio ambiente e para a saúde.
- j) Da recuperação: devem ser tomadas medidas urgentes para impedir os processos degradativos nas áreas onde actualmente ocorrem e promover a

respectiva recuperação, tendo também em conta os equilíbrios a estabelecer com as áreas limítrofes.

- k) Da fixação de limites: devem ser fixados limites máximos de emissões poluentes em diferentes sectores, como emissão de partículas, ruído ou de utilização de produtos poluentes, de modo a impedir a proliferação, tendo em conta a preservação ambiental e a salvaguarda da saúde pública.
- l) Da responsabilização: aos agentes é imputada a responsabilidade da sua acção directa ou indirecta sobre a degradação de recursos naturais e actos de poluição.
- m) Da correcção na fonte: aos agentes compete prevenir todas as formas de poluição e os mecanismos de correcção das acções prejudiciais ao ambiente devem localizar-se o mais próximo do seu centro de produção.

Artigo 4º

Objectivos e medidas

1- O objectivo da presente lei e das políticas ambientais é proporcionar a sustentabilidade do desenvolvimento, a existência de um ambiente propício à saúde, à qualidade de vida e ao bem-estar das pessoas, bem como ao desenvolvimento social e cultural das comunidades, com respeito pela conservação da natureza e pelos valores e recursos naturais.

2- O objectivo referido no número anterior implica a adopção de medidas que visem, designadamente:

- a) A integração das políticas ambientais e dos seus resultados em todas as dimensões do desenvolvimento, com interacção das dimensões ambiental, social, cultural e económica;
- b) O ordenamento do território, com vista ao combate às assimetrias regionais, às grandes pressões das áreas urbanas, ao despovoamento e à desertificação do mundo rural, bem como à preservação da paisagem, do solo, da água, da biodiversidade e dos ecossistemas;
- c) O fomento e a implantação de actividades produtivas sustentáveis de forma descentralizada pelo território, com aferição criteriosa dos seus impactes ambientais.

- d) A preservação de sítios e paisagens naturais como garante de diversidade biológica e cultural e como fomento do desenvolvimento económico das regiões;
- e) A estabilidade geológica e biológica como factor de segurança;
- f) A conservação da biodiversidade e dos ecossistemas que suportam a vida;
- g) A utilização racional dos recursos vivos e a preservação do património genético e da sua diversidade;
- h) A conservação da natureza, designadamente através do respeito pela diversidade paisagística, da criação de áreas protegidas, de corredores ecológicos, de parques e espaços verdes urbanos de modo a estabelecer um *continuum naturale*;
- i) A gestão de actividades humanas de forma a garantir a conservação da natureza e a estabilidade dos diferentes habitats, compatibilizando a promoção da qualidade de vida a todos os seres humanos e a permanência da vida selvagem, assim como dos habitats necessários ao seu suporte;
- j) A promoção de estudos sobre os impactes das acções humanas sobre o ambiente, visando impedir, minimizar e corrigir danos sobre os valores ambientais, orientando intervenções que respeitem normas e valores que garantam a efectiva qualidade de vida das populações, tendo em conta a perenidade dos sistemas naturais.
- k) A introdução, na avaliação dos custos-benefícios, dos custos económicos, sociais e ambientais da degradação ambiental, tendo em conta as potencialidades de aproveitamento sustentável dos factores da natureza;
- l) A promoção de acções de investigação quanto aos factores ambientais, à conservação dos ecossistemas e aos impactos sobre a saúde pública;
- m) A concretização de uma política energética baseada na poupança e na eficiência de consumos, na diversificação e descentralização de formas de produção renováveis e de menos impacto;
- n) Uma política de produção em função das necessidades de consumo, da promoção do bem-estar e do desenvolvimento equilibrado, e não de

interesses económicos e financeiros, de modo a garantir uma utilização racional de recursos naturais e a contribuir para a diminuição de resíduos;

- o) O reforço de acções e medidas de defesa do consumidor;
- p) O reforço de acções e medidas de apoio às actividades produtivas familiares ou de pequena escala que garantem a qualidade da produção e que melhor interagem com a valorização ambiental;
- q) A criação de condições e de meios adequados à participação das populações na formulação e na execução das políticas ambientais, bem como a garantia de disponibilização generalizada, atempada e completa de informação e documentação a todos os órgãos e entidades responsáveis e a todos os cidadãos interessados nessa participação;
- r) A promoção de acções e medidas de preservação e recuperação do património cultural, quer natural quer construído;
- s) A recuperação de áreas degradadas do território nacional, com garantias de tratamento dos passivos ambientais;
- t) O planeamento de todas as áreas sectoriais da política de ambiente e do ordenamento do território, com vista a garantir uma linha condutora nas decisões políticas a tomar, as quais devem estar vertidas em estratégias de acção que requerem obrigatoriamente a participação de todos os interessados;
- u) A inclusão da educação ambiental no ensino obrigatório e na formação profissional, bem como o incentivo à sua ampla divulgação, designadamente através dos meios de comunicação social e de instrumentos didácticos dirigidos a várias camadas populacionais, incluindo de apoio aos docentes.
- v) A possibilidade de criação de medidas de fiscalidade ambiental que promovam comportamentos e acções que beneficiem os princípios estabelecidos na presente lei.

Artigo 5º**Conceitos e definições**

1-A sustentabilidade do desenvolvimento é resultado da interacção de múltiplos factores no funcionamento e na harmonização das sociedades humanas com o meio natural e traduz-se na capacidade de gerar bem-estar físico, mental e social, bem como relações autênticas entre o indivíduo, a comunidade e a Natureza, observando, designadamente, os seguintes factores:

- a) A necessidade de ocupação harmoniosa do território e de utilização de recursos naturais de modo a garantir a sua regenerabilidade;
- b) Um sistema produtivo não delapidador nem poluidor dos recursos naturais, que assegure os direitos e as necessidades das gerações vindouras;
- c) A necessidade de garantir direitos essenciais como a alimentação, o acesso à água, a habitação, a saúde, a educação, uma rede de transportes colectivos, a cultura, a ocupação de tempos livres;
- d) Um sistema social que assegure a posteridade de toda a população e que apoie os cidadãos nas suas necessidades.

2- Para efeitos do presente diploma, consideram-se as seguintes definições:

- a) Alterações climáticas: variações das características do clima, temperatura, vento e precipitação, resultante de fenómenos naturais, mas agravado por causas antropogénicas, designadamente pela libertação de gases com efeito de estufa, que promovem e fomentam fenómenos climáticos extremos, com preocupantes consequências ambientais, sociais, económicas e territoriais.
- b) Ambiente: o conjunto dos sistemas físicos, químicos e biológicos e as suas relações, bem como os factores económicos, sociais e culturais com efeito directo ou indirecto, mediato ou imediato, sobre os seres vivos, as paisagens e a qualidade de vida dos seres humanos.
- c) Componentes ambientais naturais: elementos da natureza que compõem o ambiente e que constituem património a preservar dada a sua directa relação com os recursos naturais que importa preservar e gerir de forma regrada, sem comprometer a sua regeneração e a sua qualidade.

- d) Componentes antropogénicos: elementos resultantes de intervenção e de actividade humanas, que interferem e têm implicações sobre o meio natural e que importa reger e reparar, de modo a não comprometer os componentes ambientais naturais.
- e) Conservação da Natureza: preservação dos recursos naturais, de modo a gerir a sua utilização para as necessidades humanas de forma compatível com a garantia da capacidade de regeneração de todos os seres vivos, a manutenção da biodiversidade e a conservação das paisagens naturais.
- f) *Continuum naturale*: sistema contínuo de ocorrências naturais que constituem o suporte de vida silvestre e da manutenção do potencial genético e que contribui para o equilíbrio e a estabilidade do território;
- g) Ordenamento do território: processo integrado de ocupação do espaço biofísico, tendo como objectivo o uso ou a transformação do território e dos solos, de acordo com as suas capacidades e vocações, bem como a permanência dos valores de equilíbrio biológico e de estabilidade geológica, numa perspectiva de organização das sociedades.
- h) Organismos geneticamente modificados: organismos vivos transgénicos, nos quais foi introduzido artificialmente um ou mais genes, por meio de técnica ou engenharia de transformação genética.
- i) Paisagem: unidade geográfica, geológica, ecológica e estética resultante da reacção da Natureza ou da acção do ser humano, sendo primitiva quando não há intervenção humana; natural quando a acção humana existe sem deixar de se verificar o equilíbrio biológico, a estabilidade física e a dinâmica ecológica; e transformada quando a intervenção do ser humano é determinante na alteração paisagística.
- j) Poluição: o resultado de acções e actividades que afectam negativamente o ambiente, a saúde, o bem-estar, a biodiversidade, o equilíbrio e a perenidade dos ecossistemas naturais, a estabilidade física e biológica do território.
- k) Tecnologias limpas: utilização de equipamento e materiais que evitam a produção de resíduos, efluentes ou as emissões de gases nocivos, nos termos das melhores práticas ambientais e das melhores técnicas disponíveis.

- l) Zonas húmidas: zonas de pântano, charco, turfeira ou água, natural ou artificial, permanente ou temporária, com água estagnada ou corrente, doce, salobra ou salgada, incluindo águas marinhas cuja profundidade na maré baixa não exceda os seis metros, onde se concentram múltiplas espécies de aves aquáticas, mamíferos, répteis, anfíbios, peixes e invertebrados.

CAPÍTULO II

Componentes ambientais naturais

Artigo 6º

Componentes ambientais naturais

Nos termos da presente lei, são componentes ambientais naturais:

- a) A atmosfera;
- b) A luz;
- c) A água;
- d) O solo e o subsolo;
- e) A flora;
- f) A fauna
- g) A paisagem primitiva e natural

Artigo 7º

Defesa da qualidade

Em ordem a assegurar a defesa da qualidade apropriada dos componentes ambientais naturais, referidos no artigo anterior, o Estado:

- a) Cria um sistema de monitorização e avaliação do estado desses componentes;
- b) Formula planos, programas e estratégias de preservação e protecção desses componentes;
- c) Proíbe ou condiciona o exercício de actividades de degradação desses componentes;
- d) Promove uma política de racionalização de gastos energéticos de modo a compatibilizar a preservação de todos os componentes ambientais naturais e as actividades humanas;
- e) Apoia projectos e acções de valorização dos componentes ambientais naturais;
- f) Desenvolve acções de conservação desses componentes;

- g) Cria um sistema de fiscalização adequado à garantia da protecção dos componentes ambientais naturais;
- h) Cria um sistema de aviso e alerta rápido para as situações em que a degradação de qualquer um dos componentes ambientais naturais constitui perigo para a saúde, bem-estar ou equilíbrio ecológico.
- i) Prima pela não extinção dos componentes ambientais naturais.

Artigo 8º

Atmosfera

1-Todos têm direito a respirar um ar saudável, quer em ambientes livres, quer fechados.

2- É proibido ou condicionado o lançamento para a atmosfera de quaisquer substâncias, seja qual for o seu estado físico, susceptíveis de afectarem de forma nociva a qualidade do ar e o equilíbrio ecológico, ou que impliquem risco, dano ou incómodo para as pessoas e bens naturais ou construídos.

3- É obrigatório o uso de dispositivos ou processos eficazes de retenção ou neutralização de substâncias poluidoras em todos os equipamentos, máquinas, instalações ou meios de transporte cuja actividade ou utilização afecte a qualidade da atmosfera.

4- São estabelecidos parâmetros de qualidade do ar exterior e interior e sistemas de monitorização que permitam aferir do cumprimento desses parâmetros.

5- É criado um sistema de alerta à população, para advertência nos casos em que as características do ar comportem risco de saúde para os grupos populacionais mais vulneráveis ou para a população em geral.

6- A defesa da camada de ozono, dada a sua relevância para a saúde humana e para a defesa de componentes ambientais naturais, é um imperativo nacional e global.

7- As actividades humanas devem desenvolver-se de modo a não contribuir para o aquecimento global e para o agravamento das alterações climáticas.

8- Os princípios contidos no presente artigo serão objecto de regulamentação.

Artigo 9º

Luz

1- Todos têm direito a um nível de luminosidade adequado à sua saúde, bem-estar e conforto, quer em habitação, quer no local de trabalho ou nos espaços livres

públicos de recreio, lazer e circulação.

2- Devem promover-se níveis de luminosidade natural consentâneos com a promoção da qualidade de vida das populações e com vista à poupança de recursos energéticos para gerar electricidade.

3- Nos termos dos números anteriores do presente artigo, deve observar-se, designadamente:

- a) O volume dos edifícios e outras construções de modo a que não prejudiquem, pelo ensombramento, a qualidade de vida dos cidadãos, os espaços verdes e a vegetação, nos espaços públicos e privados;
- b) Normas específicas de luminosidade respeitantes à construção de fogos para habitação, escritórios, unidades industriais ou outros locais de trabalho, escolas e demais equipamentos sociais;
- c) A preservação e criação de espaços verdes que criem ampla margem de luminosidade natural, bem como de normas de arborização e rearborização junto a aglomerados habitacionais garantindo níveis de luminosidade adequados à salvaguarda da qualidade de vida.
- d) A permissão de anúncios luminosos apenas em áreas urbanas, condicionados pela cor, forma, localização e intermitência, através de normas a fixar especificamente, com a garantia de que não são prejudiciais ao descanso, saúde e bem-estar dos cidadãos.
- e) A iluminação pública compatível com a segurança dos cidadãos e com o princípio da eficiência energética.

Artigo 10º

Água

1- Todos têm direito ao acesso a água potável, independentemente da sua condição económica ou da sua localização geográfica.

2- O Estado garante a gestão pública da água e dos recursos hídricos.

3- As categorias de águas abrangidas pelo presente diploma são:

- a) Águas interiores de superfície;
- b) Águas interiores subterrâneas;
- c) Águas marítimas interiores;
- d) Águas marítimas territoriais;
- e) Águas marítimas da zona económica exclusiva.

4- O presente diploma abrange igualmente os leitos e margens dos cursos de água de superfície, os fundos e margens de lagoas, as zonas de infiltrações, a orla costeira, os fundos marinhos interiores da plataforma continental e da zona económica exclusiva.

5- A política da água cumpre designadamente os seguintes objectivos:

- a) A garantia da qualidade da água, por forma a assegurar o equilíbrio dos ecossistemas, a garantir a saúde pública e a permitir a sua utilização para diversos usos.
- b) A definição de parâmetros de qualidade em função dos diversos usos da água, e a hierarquização desses usos em função da sustentabilidade do desenvolvimento e não de interesses económicos;
- c) A criação de um sistema de alerta para a população, quando a água não atingir, em qualquer um dos parâmetros avaliados, qualidade necessária à salvaguarda da saúde pública;
- d) A abrangência da população por sistema de abastecimento de água e de tratamento de águas residuais;
- e) A utilização eficiente da água, garantindo a preservação e a conservação deste bem, essencial a todas as formas de vida e estratégico para o desenvolvimento;
- f) A generalização da reutilização da água, evitando o seu desperdício e incrementando a sua optimização;
- g) O escoamento adequado e o aproveitamento das águas pluviais;
- h) A gestão integrada do recurso através de um planeamento regional e nacional;
- i) A gestão dos recursos hídricos com base na bacia hidrográfica, a qual tem em conta as suas características sociais, económicas, culturais, ambientais e geográficas;
- j) A criação de mecanismos que interditem fontes de poluição dos recursos hídricos;
- k) A garantia de ligação de qualquer fonte poluidora, seja de origem industrial,

comercial, agrícola, de serviços ou doméstica a sistemas de escoamento e tratamento das águas;

- l) A garantia de que as unidades industriais que libertam águas degradadas directamente para sistemas de esgotos sejam obrigadas a assegurar a sua depuração, de forma a evitar a degradação das canalizações e a perturbação e funcionamento da estação final de tratamento;
- m) A monitorização e garantia de funcionamento adequado das estações de tratamento de água;
- n) O desenvolvimento e aplicação de técnicas de prevenção e combate a derrames, sejam de origem industrial, sejam de origem de transportes;
- o) O estabelecimento de uma faixa de protecção ao longo da orla costeira;
- p) A interdição de licenciamento de instalação de unidades ou empreendimentos que impliquem a degradação da qualidade da água;
- q) A garantia de preservação dos ecossistemas marinhos e da biodiversidade.

6- Todas as utilizações de água carecem de autorização prévia das entidades competentes, devendo essa autorização ser acompanhada da garantia de boas práticas para assegurar a qualidade dos recursos hídricos.

Artigo 11º

Solo e subsolo

1-Todos têm direito a uma gestão de actividades e de ordenamento do território que defenda a valorização do solo e do subsolo como fonte e suporte básico de vida e de recursos naturais fundamentais ao desenvolvimento.

2- Tendo em conta o estabelecido no número anterior, a política de solos deve observar os seguintes objectivos:

- a) A adopção de medidas conducentes à racional utilização do solo;
- b) A classificação e o planeamento de solos de acordo com as suas características biofísicas e actividades adequadas às suas condições, tendo em vista os seus diferentes usos;
- c) A definição de medidas que contrariem a desertificação dos solos e simultaneamente a sua saturação;

- d) A promoção e melhoria da fertilidade dos solos, bem como a sua regeneração;
- e) A proibição de utilização de solos de elevada fertilidade para fins não agrícolas;
- f) A salvaguarda da estabilidade ecológica e dos ecossistemas na produção;
- g) A proibição de actividades e de construção de empreendimentos ou outras obras que promovam a erosão, a grave impermeabilização e a degradação dos solos ou que impeçam a regulação do ciclo da água;
- h) A proibição de construção e de impermeabilização de solos em locais que promovam o desprendimento de terras, o encharcamento, a inundação, o excesso de salinidade ou outros efeitos lesivos;
- i) O combate eficaz à especulação imobiliária e a todas as formas de corrupção e de enriquecimentos indevidos decorrentes da classificação e re-classificação de solos;
- j) O combate eficaz à especulação imobiliária.

3- Aos proprietários de terrenos, ou aos seus utilizadores, podem ser impostas medidas de defesa e valorização dos mesmos, nomeadamente através da obrigatoriedade de execução de trabalhos técnicos, agrícolas ou silvícolas, nos termos da legislação em vigor.

4- O uso de biocidas, pesticidas, herbicidas, adubos, correctivos ou quaisquer outras substâncias similares, bem como a sua produção e comercialização será limitado nos termos de regulamentação especial.

5- O licenciamento e a autorização para utilização e a ocupação do solo para fins urbanos, industriais ou implantação de equipamentos e infra-estruturas serão condicionados pela respeito pelas natureza, topografia, geologia, hidrogeologia e fertilidade dos solos.

6- A exploração de recursos do subsolo tem em conta os interesses de conservação da natureza e dos recursos naturais, designadamente:

- a) A garantia da regeneração dos recursos naturais renováveis;
- b) A monitorização do volume de extracção das reservas de matérias primas exploradas;

- c) A definição de perímetros de protecção de áreas ricas em recursos naturais;
- d) A exploração racional das nascentes de água mineral e termal;
- e) O respeito pela paisagem onde se integram as explorações de recursos do subsolo;
- f) A obrigatoriedade de recuperação paisagística quando a exploração do subsolo resulta numa alteração da topografia existente, ou dos sistemas naturais relevantes, com vista à integração harmoniosa da área explorada na paisagem envolvente;
- g) A adopção de medidas preventivas da degradação do ambiente resultante dos trabalhos de extracção de matéria prima que possam pôr em perigo a estabilidade dos sistemas naturais e sociais e a saúde pública.

Artigo 12º

Flora

1-A flora e os ecossistemas propícios ao seu desenvolvimento são preservados tendo em conta a importância da biodiversidade para a vida no planeta, nomeadamente como suporte alimentar e de habitats, como regulação climática e do ciclo da água, como recurso natural, tendo ainda em conta a importância da salvaguarda das paisagens e da segurança das populações.

2- Com vista ao cumprimento do objectivo inscrito no número anterior:

- a) são adoptadas medidas de salvaguarda e de valorização das formações vegetais espontâneas ou subespontâneas, nomeadamente a vegetação ripícola, do património florestal e dos espaços verdes e periurbanos;
- b) são proibidos os processos que impeçam o desenvolvimento normal ou a recuperação da flora e da vegetação espontânea que apresentem interesses científicos, de biodiversidade ou paisagísticos, designadamente da flora silvestre, essencial à manutenção do espaço rural e do equilíbrio biológico das paisagens e à diversidade dos recursos genéticos;
- c) são adoptadas medidas de planeamento e de ordenamento visando a defesa e promoção do património silvícola e dos espaços florestais ou de matas, tendo em conta o papel ambiental da floresta, nomeadamente o contributo que desempenha ao nível climático e no combate às alterações climáticas, como sumidouro de dióxido de carbono e, tendo ainda em

conta, os inúmeros serviços que presta às populações, do ponto de vista económico e social, sendo um complemento fundamental da agricultura como suporte e dinamização do mundo rural;

- d) é promovido o ordenamento florestal de todo o território nacional, designadamente através da protecção e fomento de espécies florestais endógenas, da restrição da introdução de exóticas e de monoculturas intensivas e de espécies de crescimento rápido, como medida fundamental de prevenção de incêndios florestais e de combate ao empobrecimento dos solos e da biodiversidade;
- e) para as áreas degradadas, ou nas atingidas por incêndios florestais ou afectadas por uma exploração desordenada, é concebida e executada uma política de gestão que garanta uma racional recuperação de recursos, através da beneficiação agrícola e florestal de uso múltiplo, privilegiando as espécies autóctones, e que impeça a especulação e o uso indevido e irrecuperável dessas áreas;
- f) as espécies vegetais de grande valor patrimonial e genético, especialmente as autóctones, bem como as espécies vegetais ameaçadas de extinção e outros exemplares botânicos que, isolados ou em grupo, tenham um valor decorrente do seu porte, raridade, idade ou de outra razão, são objecto de um estatuto de protecção, a regulamentar em legislação especial;
- g) é proibida a eliminação de montados de sobro e de azinho e outras árvores dispersas nas folhas de cultura, com excepção dos solos de classes A e B, nas paisagens de características mediterrânicas e continentais;
- h) é promovida a protecção da vegetação nas margens dos cursos de água e nas zonas estuarinas;
- i) é proibida a eliminação da compartimentação, sebes vivas, uveiras e muros, para além da dimensão da folha de cultura considerada mínima regionalmente;
- j) são objecto de regulamentação especial, o controlo de colheita, o abate, a utilização e a comercialização de certas espécies vegetais e seus derivados, bem como a importação ou introdução de exemplares exóticos;
- k) são promovidas decisões eficazes com vista a impedir o cultivo e a contaminação de espécies vegetais por organismos geneticamente modificados;

3- Todas as entidades responsáveis por licenciamentos ou autorizações de actividades ou de construções que tenham implicações directas na flora, observam, nas suas decisões, os princípios enunciados nos números anteriores.

Artigo 13º

Fauna

1-A fauna e os habitats necessários à sua sobrevivência são preservados, com vista à salvaguarda da biodiversidade e à valorização de todas as espécies.

2- Tendo em vista a promoção da conservação de espécies:

- a) toda a fauna, sobre a qual recaia interesse genético, científico, social, ambiental ou biológico, é protegida, através de legislação especial.
- b) as espécies animais em vias de extinção são devidamente identificadas, monitorizadas e divulgadas, sendo alvo de legislação específica.
- c) a fauna migratória é protegida através de legislação especial que promova o levantamento, a classificação e a protecção, em particular dos montados e das zonas húmidas, ribeirinhas e costeiras.
- d) a fauna autóctone, de uma forma mais ampla, e a necessidade de proteger a saúde pública, implicam a adopção de medidas de controlo efectivo, restritivas ou de proibição, a desenvolver pelos organismos competentes e autoridades sanitárias
- e) os recursos animais, cinegéticos e piscícolas das águas interiores e do meio marinho, serão objecto de legislação especial que regule a sua valorização, preservação e usufruição

3- Com o objectivo de cumprimento dos princípios enunciados nos números anteriores determina-se:

- a) A manutenção ou activação dos processos biológicos de auto-regeneração;
- b) A proibição de destruição de habitats determinantes para a sobrevivência e reprodução de espécies;
- c) A recuperação dos habitats degradados essenciais para a fauna e, quando necessário, a criação de habitats de substituição;
- d) A regulamentação da comercialização da fauna silvestre, aquática ou terrestre;
- e) A permissão de introdução de espécies animais selvagens, aquáticas ou terrestres, com relevo para as áreas naturais e para a preservação dos

habitats;

- f) A possibilidade de restrição de animais tidos por prejudiciais, com o devido controlo das autoridades competentes;
- g) A regulamentação e o controlo da importação de espécies exóticas;
- h) A proibição, restrição, regulamentação e controlo da utilização de substâncias ou de intervenções que prejudiquem a fauna selvagem;
- i) A organização de listas de espécies ameaçadas ou raras, e das biocenoses em que se integram;

Artigo 14º

Paisagem primitiva e natural

1-A paisagem primitiva ou natural é preservada como elemento fundamental para a defesa dos princípios inscritos na presente lei, bem como para a defesa da unidade estética, visual e patrimonial que representa.

2- Com o objectivo de conservação da paisagem primitiva e natural são cumpridas as seguintes orientações:

- a) Protecção e valorização das paisagens, através de medidas especiais de defesa, salvaguardando as suas características e os recursos existentes;
- b) Proibição ou forte condicionamento da implantação de infra-estruturas, ou empreendimentos, incluindo hidro-eléctricos, ou aglomerados urbanos ou outras construções, bem como de actividades, tais como exploração de minas e pedreiras, despejo e acumulação de resíduos ou o corte de árvores, que, pela sua dimensão, volume, silhueta, cor ou impacto, provoquem significativas alterações paisagísticas;
- c) Avaliação obrigatória de localizações alternativas para implantação das infra-estruturas, empreendimentos, aglomerados urbanos e outras construções ou de actividades, que recaiam nas situações referidas na alínea anterior;
- d) Adequação das actividades humanas às paisagens em causa, de modo a garantir a sua não degradação ou descaracterização;
- e) Identificação, avaliação e monitorização das características dessas paisagens, com inventariação e cartografia dos seus valores visuais e estéticos.
- f) Definição de estratégia de desenvolvimento que empenhe as populações na defesa dos valores paisagísticos, através de apoio

técnico e social e, se considerado relevante, por via de incentivos financeiros ou fiscais.

CAPÍTULO III

Componentes antropogénicos

Artigo 15º

Componentes antropogénicos

Nos termos da presente lei, são componentes antropogénicos:

- a) A paisagem transformada
- b) O património construído
- c) A poluição

Artigo 16º

Paisagem transformada

1-A paisagem transformada, caracterizada pelas actividades seculares dos seres humanos, desenvolvidas na sua diversidade, concentração e harmonia, e que geraram e influenciaram sistemas sócio-culturais, podem revelar-se importantes para a manutenção da pluralidade paisagística e cultural e são alvo de protecção e valorização.

2- A intervenção humana que desenvolveu desestruturação, descaracterização e degradação paisagística, deve ser alvo de requalificação, por forma a que sejam obtidas melhorias significativas ao nível paisagístico e na promoção da harmonia dos espaços, com o objectivo de garantia de mais qualidade de vida e identidade cultural para as populações.

3- As políticas de ordenamento do território promovem o respeito pelas características paisagísticas, gerando a harmonia de ocupação do território.

4- Promove-se o inventário e avaliação dos tipos e características das paisagens transformadas, em meio urbano ou em meio rural, comportando os seus elementos abióticos e culturais.

5- O ordenamento do território e a gestão urbanística têm em conta o disposto na presente lei, designadamente em relação ao planeamento económico e social, tendo, igualmente, em conta as competências da administração central, regional e local.

6- Os espaços urbanos são geridos e construídos promovendo o embelezamento do espaço público, a presença de espaços verdes e de equipamentos determinantes para a fruição de direitos fundamentais pelas populações, como educação, saúde, mobilidade, desporto e lazer.

7- A ocupação marginal de infra-estruturas viárias, fluviais, portuárias e aeroportuárias são objecto de regulamentação especial.

Artigo 17º

Património construído

1- O património construído, com valor histórico e cultural, é objecto de medidas especiais de defesa, salvaguarda e valorização, através, designadamente, de reabilitação das suas estruturas, da sua fruição pela população de forma regrada, incluindo, sempre que possível, planificação de acções numa perspectiva de bom uso, animação e utilização criativa.

2- O património histórico e cultural pode ser objecto de classificação, por forma a promover o reconhecimento do seu valor e a divulgar a sua importância.

3- São definidas medidas de recuperação dos centros históricos, de áreas urbanas e rurais, de edifícios e conjuntos monumentais, em cooperação com as autarquias locais e com as associações de defesa do património e do ambiente.

4- É estabelecida a orgânica e o modo de funcionamento dos organismos responsáveis pela política de defesa do património.

Artigo 18º

Poluição

1- São causas de poluição do ambiente todas as substâncias, organismos, produtos ou radiações lançadas na atmosfera, na água, no solo ou subsolo, que afectam ou alterem, parcial ou totalmente, temporária ou irreversivelmente, a sua qualidade, as suas características ou a sua normal conservação ou evolução.

2- Em território nacional, ou área sob jurisdição portuguesa, é proibido poluir, lançar, depositar ou, sob qualquer outra forma, introduzir na atmosfera, na água, nos solos ou subsolos, directa ou indirectamente, substâncias, organismos, produtos ou resíduos que contenham componentes que possam danificar, contaminar, tornar impróprios ou alterar as características desses componentes ambientais, contribuindo, assim, para a degradação do ambiente

3- As políticas de combate à poluição assumem uma forte componente de prevenção, designadamente através de mecanismos de fomento de tecnologias limpas, da fixação de limites de emissões, de sistemas e regras de manuseamento, transporte, recolha, depósito e tratamento de substâncias poluidoras e da monitorização e fiscalização das actividades e acções potencialmente poluidoras, bem como do seu estudo e pesquisa com vista à permanente actualização sobre métodos mais adequados de prevenção.

4- As disposições previstas no presente artigo são objecto de regulamentação, a qual obrigatoriamente define os limites de tolerância admissíveis da presença de elementos poluentes na atmosfera, na água, no solo ou subsolo, nos seres vivos, nas paisagens e como salvaguarda da saúde pública, bem como as proibições e os condicionamentos necessários à defesa e melhoria da qualidade do ambiente.

5- São, ainda, estabelecidos os meios de punição dos agentes poluidores e as formas da sua assumpção de responsabilidade em relação à reparação dos danos que causaram ao ambiente, sempre sob o princípio de que compensará prevenir e não poluir.

6- Os factores de poluição são objecto de regras específicas e devidamente publicitadas, designadamente:

- a) O ruído;
- b) Os compostos químicos;
- c) Os resíduos e efluentes;
- d) As substâncias radioactivas;
- e) Os gases com efeito de estufa;
- f) Os organismos geneticamente modificados.

Artigo 19º

Ruído

1-O controlo dos níveis de ruído promove-se através, designadamente:

- a) Da normalização dos métodos de medida do ruído;
- b) Do estabelecimento de níveis sonoros máximos, tendo em conta os conhecimentos científicos e tecnológicos;

- c) Da redução dos níveis sonoros na origem, através da fixação de normas de emissão aplicáveis às diferentes fontes;
 - d) Da homologação de equipamentos e máquinas que se enquadrem nos níveis de ruído admitidos para cada situação;
 - e) Da proibição da utilização de equipamentos cuja produção de ruído ultrapasse os níveis máximos admitidos em cada caso;
 - f) Da obrigação dos fabricantes de equipamentos, e de quaisquer máquinas, apresentarem informação detalhada sobre os níveis de ruído na rotulagem dos mesmos;
 - g) Da adopção, na construção de edifícios, utilização de equipamentos ou exercício de actividades, de medidas preventivas para eliminação da propagação do ruído exterior e interior, bem como de trepidações;
 - h) Da sensibilização da população para os problemas do ruído, com adequada informação sobre intensidade, locais e horários de impedimento de emissão de ruído;
 - i) Da localização adequada, no território, de actividades causadoras de ruído, com respeito pela salvaguarda da saúde pública.
- 2- Os veículos motorizados, incluindo embarcações, aeronaves e transportes ferroviários, estão sujeitos a homologação e controlo das características do ruído que produzem;
- 3 Os avisadores sonoros estão sujeitos a homologação e controlo quanto às características dos sinais acústicos que produzem;
- 4- Nos equipamentos electro-mecânicos são especificadas as características do ruído que produzem.

Artigo 20º

Compostos químicos

1-O combate à poluição derivada do uso de compostos químicos processa-se, designadamente, através:

- a) Da aplicação de tecnologias limpas;

- b) Da avaliação sistemática dos efeitos potenciais dos compostos químicos sobre o ambiente e a saúde pública;
- c) Da definição de normas e controlo do fabrico, comercialização, utilização, manuseamento e eliminação dos compostos químicos;
- d) Da aplicação de princípios limitadores e de técnicas preventivas de utilização, assim como da orientação para reciclagem e reutilização de matérias-primas e produtos, gerando condições para a sua concretização;
- e) Da homologação de laboratórios de ensaio e análise destinados à avaliação das características dos compostos químicos e do seu impacto sobre o ambiente e a saúde pública;
- f) Do esclarecimento e informação à população sobre impactos da utilização de compostos químicos;

2- É produzida legislação especial que garanta, designadamente:

- a) a biodegradabilidade dos detergentes;
- b) a homologação, o condicionamento e a rotulagem dos pesticidas e herbicidas, solventes, tintas, vernizes e outros produtos tóxicos;
- c) a restrição da utilização de cloro-flúor-carbonetos e de outros componentes utilizados nos aerossóis, os quais têm forte impacto sobre a camada de ozono, o ambiente e a saúde pública;
- d) a criação de um sistema de informação sobre novas substâncias químicas, com a devida divulgação.
- e) A obrigatoriedade dos industriais actualizarem e avaliarem os riscos potenciais dos produtos que fabricam, antes da sua comercialização;
- f) O estabelecimento de limite máximo da presença de amianto, chumbo, mercúrio, cádmio, e de outros metais pesados, no meio natural e no património edificado.

Artigo 21º**Resíduos e efluentes**

1-A política de gestão de resíduos e efluentes toma como prioridade as seguintes operações, pela seguinte ordem hierárquica, de modo a evitar a poluição e a gerir racionalmente a utilização de recursos naturais:

- a) Redução e prevenção da produção de resíduos;
- b) Redução da perigosidade dos resíduos;
- c) Reutilização de resíduos;
- d) Reciclagem de resíduos;
- e) Valorização e aproveitamento de resíduos para produção energética, quando compatível com a defesa do ambiente;

2- A redução e prevenção de resíduos e a redução da sua perigosidade são obtidas, designadamente, pelo recurso a tecnologias limpas e pela eliminação de materiais supérfluos para o fabrico, embalagem ou transporte dos produtos.

3- Quando os resíduos e efluentes não forem tecnicamente susceptíveis de serem submetidos às operações definidas no número anterior, tornam-se desperdícios, os quais requerem uma eliminação definitiva, designadamente a sua deposição em aterro controlado, localizado de forma a não prejudicar o ambiente e o bem-estar das populações.

4- Com vista a facilitar o correcto encaminhamento dos resíduos, efluentes e desperdícios, em função das suas características, as autoridades competentes pugnam pela criação de sistemas de recolha e transporte das diversas fileiras, fomentando a triagem e separação de resíduos na origem por parte do produtor.

5- A lei define a responsabilidade da gestão de resíduos por fileira.

6- A política fiscal fomenta o incentivo à redução, à prevenção, à reciclagem e à reutilização de resíduos, bem como a produtos que sejam derivados dessas operações, os quais devem conter essa informação na rotulagem.

7- Os órgãos competentes da administração central, regional e local promovem regularmente acções de esclarecimento e sensibilização à população, aos autores de actividades produtivas e de serviços, de modo a garantir maior eficiência nas prioridades estabelecidas para a gestão de resíduos, designadamente na correcta separação de resíduos em função das suas características.

8- A emissão, transporte e destino final de resíduos e efluentes ficam condicionados a autorização prévia.

9- A responsabilidade do destino dos diversos tipos de resíduos e efluentes é de quem os produz.

10- Os resíduos e efluentes só podem ser recolhidos, armazenados, transportados, tratados e eliminados de forma a não constituírem perigo para o ambiente e a para a saúde pública.

11- A descarga de resíduos e efluentes só pode ser efectuada em locais autorizados para o efeito pelas entidades competentes.

Artigo 22º

Substâncias radioactivas

1-O controlo da poluição originada por substâncias radioactivas promove-se, designadamente, através:

- a) Da avaliação e monitorização dos efeitos das substâncias radioactivas nos ecossistemas receptores e na população alvo;
- b) Da fixação de normas de emissão para os desperdícios físicos e químicos radioactivos, resultantes de actividades que impliquem extracção, transporte, transformação, utilização ou armazenamento de material radioactivo;
- c) Do planeamento de medidas preventivas em relação aos efeitos das substâncias radioactivas e de actuação imediata em caso de poluição radioactiva, com sistemas de alerta rápidos e eficazes para informação da população;
- d) Do acompanhamento, avaliação e controlo dos efeitos da poluição radioactiva transfronteiriça, através de uma actuação técnica, política e diplomática que permita a sua prevenção;
- e) Da fixação de regras para o trânsito, transferência e deposição de materiais radioactivos no território nacional, nas águas marítimas territoriais e na zona económica exclusiva.

2- São criados e elaborados planos e concretizadas acções que promovam a requalificação ambiental das áreas onde foi explorada matéria radioactiva, com a devida responsabilização dos que promoveram essa exploração.

Artigo 23º**Gases com efeito de estufa**

- 1- A libertação de gases com efeito de estufa, designadamente do dióxido de carbono, metano, óxido nitroso, fluorcarbonetos, é objecto de regulamentação específica, com vista à sua redução substancial, de modo a evitar o agravamento do fenómeno das alterações climáticas.
- 2- O Estado promove políticas e medidas concretas direccionadas para todos os sectores de actividade que libertam gases com efeito de estufa, de modo a reduzir as suas emissões.
- 3- É criado um sistema de monitorização e avaliação que seja apto a quantificar as emissões de gases com efeito de estufa.
- 4- São apoiadas e desenvolvidas investigações científicas que actualizem permanentemente conhecimentos sobre as causas e efeitos das alterações climáticas.
- 5- As políticas de energia, de transportes, de economia, de resíduos, de água, entre outras, têm em conta as influências das medidas adoptadas em relação ao fenómeno das alterações climáticas.
- 6- São desenvolvidos esforços internacionais de cooperação na prevenção e no combate às alterações climáticas.
- 7- São, simultaneamente, desenvolvidas medidas de mitigação e de adaptação dos efeitos das alterações climáticas em território nacional.

Artigo 24º**Organismos geneticamente modificados**

- 1-São definidas e executadas medidas de impedimento de culturas geneticamente modificadas, exceptuando para efeitos científicos desde que limitadas no espaço e devidamente controladas.
- 2- É proibida, por qualquer meio, qualquer grau de contaminação de espécies por organismos geneticamente modificados.
- 3- No sentido de dar cumprimento ao estipulado nos números anteriores é fomentada a criação alargada e contínua de zonas livres de organismos geneticamente modificados em território nacional.
- 4- O Governo obriga-se a informar, de forma clara, inequívoca e actualizada, e de forma acessível a aos cidadãos, todos os dados para efeitos de conhecimento de contaminação por organismos geneticamente modificados.

5- Qualquer produto introduzido no mercado, que tenha, qualquer que seja o grau, presença de organismos geneticamente modificados, tem obrigatoriamente que conter essa informação, para efeitos de comercialização.

6- É promovida a fiscalização para efeitos de cumprimento do presente artigo.

CAPÍTULO IV

Zonas vulneráveis

Artigo 25º

Zonas vulneráveis

1-As zonas vulneráveis são todas aquelas que, pelo seu valor patrimonial, biológico, territorial, ambiental, social, cultural ou outros, apresentam características de fragilidade ou de risco, causado por factores naturais de agressão ou por intervenção e acção antropogénica.

2- As zonas vulneráveis requerem uma intervenção urgente por parte do Estado e das demais entidades competentes e responsáveis, com vista a prevenir factores de risco, bem como a reparar danos causados que contribuam para a continuação da fragilidade dessas áreas.

3- São zonas vulneráveis, designadamente:

- a) O litoral
- b) As zonas húmidas
- c) O mundo rural

Artigo 26º

Litoral

1-A gestão do litoral é promovida tendo em conta a prevenção de riscos para o ambiente e para a segurança das populações e tendo, ainda, em conta o papel estratégico que desempenha para o país ao nível económico e de defesa nacional, combatendo designadamente:

- a)A erosão;
- b) A destruição de sistemas dunares;
- c) A instabilidade de arribas e falésias;

- d) A elevação do nível do mar;
- e) A poluição do meio marinho e dos recursos a ele ligados.

2- A gestão do litoral, tendo em conta o número anterior, integra, designadamente:

- a) A identificação rigorosa das zonas de risco e elaboração das respectivas cartas de risco;
- b) A monitorização contínua do estado do litoral e dos recursos marinhos;
- c) A definição de zonas de não construção e de margens de total interdição de construção;
- d) A gestão adequada das bacias hidrografias e dos rios, em concreto, garantindo o transporte de inertes e de sedimentos até à costa;
- e) A vigilância e fiscalização rigorosas do domínio público hídrico;
- f) A instalação de um sistema de vigilância marítima e costeira que cubra toda a faixa litoral;
- g) A criação de corredores marítimos que afastem o transporte de substâncias perigosas das zonas costeiras;
- h) A proibição ou forte restrição de actividades lesivas para a sustentabilidade do litoral;
- i) A promoção de actividades consentâneas com a exploração de recursos racional e não agressiva para o litoral;
- j) O planeamento da orla costeira, tendo em conta os objectivos traçados nas alíneas anteriores;

3- É criada uma entidade de âmbito nacional que tenha competências de coordenação da gestão do litoral em todas as suas vertentes, de modo a não dispersar interesses e opções de gestão diversificadas que se incompatibilizam e que fragilizam o litoral.

Artigo 27º

Zonas húmidas

1- As zonas húmidas são determinantes para a defesa do equilíbrio ecológico, da biodiversidade e da segurança das populações e constituem dos ecossistemas mais produtivos e de maior diversidade biológica.

2- As zonas húmidas são determinantes, designadamente, para:

- a) O controlo de inundações;
- b) A reposição de águas subterrâneas;

- c) A disponibilidade de água doce;
- d) A regulação do ciclo da água;
- e) A retenção de sedimentos e de nutrientes;
- f) A mitigação dos efeitos das alterações climáticas;
- g) A preservação de valores científicos, ambientais, culturais, turísticos, sociais e recreativos.

3- A defesa das zonas húmidas pressupõe, designadamente:

- a) A proibição ou forte restrição de actividades ou acções que as ameacem ou contribuam para a sua degradação;
- b) A regular monitorização do seu estado de conservação e evolução das suas características;
- c) O apoio ao estudo científico sobre as zonas húmidas;
- d) A plena identificação de todas as zonas húmidas do país;
- e) O planeamento e garantia de ordenamento das mesmas;
- f) A identificação criteriosa das zonas de risco, complementada com a definição de medidas para a recuperação das zonas húmidas ameaçadas.

Artigo 28º

Mundo rural

1-As políticas económicas, sociais, ambientais e de ordenamento territorial tomam como objectivo a dinamização do mundo rural, prevenindo o seu despovoamento e a sua desertificação.

2- Com vista ao cumprimento dos objectivos traçados no artigo anterior, a gestão do mundo rural promove, designadamente:

- a) A preservação e o fomento da actividade agrícola, através do apoio aos sistemas de produção tradicionais que são mais compatíveis com a conservação da natureza;
- b) O fomento dos espaços florestais, da floresta de uso múltiplo e da exploração sustentável dos recursos silvícolas;

- c) A proibição ou forte restrição a actividades que, em função das suas características ou da sua escala, gerem desertificação dos solos;
- d) A contínua monitorização das características e do estado dos solos férteis e a aferição das consequências das alterações climáticas sobre os mesmos;
- e) A garantia do direito de todos no acesso à terra e à água;
- f) A fixação de serviços públicos essenciais, nomeadamente de educação, saúde, comunicações, segurança e transporte;
- g) O apoio à fixação de actividades produtivas sustentáveis do ponto de vista ambiental, nomeadamente através do sistema fiscal e da política económica.

3- A dinamização do mundo rural é crucial para a defesa da floresta de uso múltiplo e para o combate aos incêndios florestais, para o que as acções de limpeza de matas e de vigilância da floresta se torna fulcral.

4- É elaborado um cadastro florestal que permita o conhecimento rigoroso e facilite a aferição de responsabilidades sobre o espaço florestal.

CAPÍTULO V

Instrumentos da política de ambiente e do ordenamento do território

Artigo 29º

Instrumentos

1-São instrumentos nacionais da política de ambiente e do ordenamento do território, designadamente:

- a) Um plano nacional para a política de ambiente;
- b) Uma estratégia nacional para o desenvolvimento com sustentabilidade ecológica;
- c) Uma estratégia nacional de conservação da natureza e da biodiversidade;
- d) Planos de ordenamento das áreas protegidas;

- e) Planos de gestão da rede natura 2000;
- f) Enquadramento da gestão da reserva agrícola nacional e da reserva ecológica nacional;
- g) Um programa nacional de política de ordenamento do território;
- h) Um programa de acção nacional de combate à desertificação;
- i) Uma estratégia nacional para as florestas;
- j) Um plano nacional da defesa da floresta contra incêndios;
- k) Um programa nacional de acção para o litoral;
- l) Uma estratégia para a gestão integrada da zona costeira;
- m) Planos de ordenamento da orla costeira;
- n) Uma estratégia nacional para o mar;
- o) Um plano nacional da água;
- p) Planos de gestão das bacias hidrográficas;
- q) Planos de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais;
- r) Um plano nacional para o uso eficiente da água;
- s) Planos de ordenamento das albufeiras;
- t) Planos de ordenamento das zonas húmidas;
- u) Uma estratégia nacional de gestão de resíduos, incluindo planos estratégicos de gestão de cada grupo de resíduos, como sólidos urbanos, hospitalares, industriais e agrícolas;
- v) Planos de prevenção de produção de resíduos;
- w) Uma estratégia nacional para efluentes agro-pecuários e agro-industriais;
- x) Uma estratégia nacional para a energia;
- y) Um plano nacional de acção para a eficiência energética;
- z) Uma estratégia de prevenção e combate às alterações climáticas;

- aa) Uma estratégia de mitigação e adaptação às alterações climáticas;
- ab) Uma estratégia para a educação ambiental;
- ac) Uma estratégia nacional para as compras públicas ecológicas;
- ad) Um plano nacional para o ambiente e saúde;
- ae) Códigos de boas práticas ambientais para diversos sectores de actividade;

2- São igualmente instrumentos de política de ambiente e de ordenamento do território, tendentes a concretizar políticas, decisões e medidas, de acordo com as melhores formas de defesa do ambiente, da promoção da qualidade de vida e da defesa dos recursos naturais, designadamente:

- a) Relatórios sobre o Estado do ambiente e do ordenamento do território;
- b) Livro branco sobre o ambiente;
- c) Avaliação de impacte ambiental de projectos e de avaliação ambiental estratégica de planos e programas;
- d) Processos e mecanismos de licenciamento e suspensão de licenciamentos, incluindo o licenciamento ambiental;
- e) Embargos administrativos;
- f) Sistemas de inventariação, vigilância, monitorização e controlo da qualidade ambiental;
- g) Cadastro nacional e cartografia ambiental e territorial;
- h) Acesso a documentos administrativos.

3- Ao nível local e regional as autarquias locais devem, em razão da sua competência, promover planeamento e definição de estratégias para diversos sectores com relevância ambiental, designadamente no âmbito da gestão de resíduos sólidos urbanos e da recolha selectiva de resíduos, bem como na gestão do abastecimento e saneamento de água, na criação de áreas protegidas, na classificação de solos e na gestão do território, nomeadamente por via dos planos directores municipais e outros instrumentos de gestão e ordenamento territorial e ambiental, bem como na definição de uma estratégia de política ambiental para o respectivo município e região.

4- Os instrumentos previstos no nº 1 do presente artigo são obrigatoriamente sujeitos a consulta pública, nos termos de legislação especial.

Artigo 30º**Áreas protegidas**

1- É criada, implementada e regulamentada uma rede nacional contínua de áreas protegidas, abrangendo áreas terrestres, águas interiores e marítimas e outras ocorrências naturais, que, pelo seu valor científico, social, cultural ou ambiental, requeiram um estatuto de protecção especial, submetidas a medidas de classificação, preservação e conservação, visando a salvaguarda de espécies, habitats, paisagens ou outros ecossistemas importantes para o equilíbrio biológico, estético e estabilidade ecológica.

2- As populações residentes nas áreas protegidas não podem ser prejudicadas por essa classificação, devendo ser compensadas, aquando da necessidade de restrição de actividades e acções ou da exigência de processos ou elementos decorrentes do estatuto de protecção.

3- A rede nacional de áreas protegidas compõe-se, designadamente por:

- a) parques nacionais;
- b) parques naturais;
- c) parques marinhos;
- c) reservas naturais;
- d) paisagens protegidas;
- e) sítios classificados;
- f) monumentos naturais;

4- Podem também ser criadas áreas protegidas de âmbito regional ou local.

5- A iniciativa da classificação das áreas protegidas é, em função do seu âmbito, da competência da administração central, regional ou local, podendo também ser da Assembleia da República, quando de âmbito nacional.

Artigo 31º**Relatório e livro branco sobre o ambiente**

1- O Governo fica obrigado a apresentar à Assembleia da República, juntamente com as Grandes Opções do Plano de cada ano, um relatório sobre o estado do ambiente e do ordenamento do território em Portugal.

2- O Governo fica obrigado a apresentar à Assembleia da República, de quatro em quatro anos, um livro branco sobre o estado do ambiente em Portugal.

Artigo 32º

Avaliação de impacto ambiental e Avaliação estratégica ambiental

1-Os projectos, trabalhos, acções que possam afectar o ambiente, o território ou a qualidade de vida dos cidadãos, quer sejam da responsabilidade ou iniciativa de organismo da administração central, regional ou local, ou de entidade ou instituição pública ou privada, de pessoa colectiva ou particular, são sujeitos a avaliação de impacte ambiental, nos termos definidos em legislação especial.

2- A avaliação de impacte ambiental visa a identificação, descrição e aferição dos efeitos dos projectos, trabalhos ou acções sobre o ambiente, de modo a determinar uma decisão sustentada sobre a respectiva recusa ou autorização e licenciamento.

3- Nenhuma obra pode ser licenciada, nem iniciados os seus trabalhos, mesmo que preparatórios, sem a conclusão de todo o processo de avaliação de impacto ambiental.

4- Os planos e programas, gerais ou sectoriais, de âmbito nacional, regional ou local, são sujeitos a avaliação estratégica ambiental, de modo a que sejam avaliados os efeitos que têm sobre o ambiente, o território ou a qualidade de vida dos cidadãos.

5- A avaliação estratégica ambiental ocorre durante o procedimento de preparação e elaboração dos planos e programas, sendo o seu resultado determinante para a sua aprovação.

6- A avaliação de impacto ambiental e a avaliação estratégica ambiental compreendem momentos de consulta pública.

7- A avaliação de impacto ambiental e a avaliação estratégica ambiental estudam, para além do projecto, trabalho, acção, plano ou programa em concreto, os seus efeitos cumulativos com outros já licenciados ou aprovados ou em vias de licenciamento ou autorização.

Artigo 33º

Licenciamento ambiental

1-As actividades, nomeadamente industriais, com impacto de emissões ou poluição, são obrigatoriamente sujeitas, no processo de licenciamento geral, a uma licença especial, designada de licença ambiental, emitida através de regime e entidade definida em legislação específica.

2- As licenças ambientais emitidas são obrigatoriamente tornadas públicas.

3- O início de exploração e instalação das actividades em causa depende da licença ambiental e da conclusão de todos os procedimentos de atribuição de licença geral.

4- As alterações de instalação ou de exploração ficam igualmente dependentes de licença ambiental.

Artigo 34º

Acesso a documentos administrativos

1- Os cidadãos, designadamente para efeitos de consulta pública ou acompanhamento de todos os processos ou procedimentos decisórios, que têm impacto directo ou indirecto sobre o ambiente, têm obrigatoriamente acesso, em tempo útil e de forma gratuita, a todos os documentos administrativos que sejam por eles solicitados às entidades competentes.

2- A definição dos termos do acesso dos cidadãos a documentos administrativos é regulada em legislação especial.

CAPÍTULO VI

Situações de emergência, críticas ou de necessidade

Artigo 35º

Declaração de zonas críticas e de situações de emergência

1-O Governo declara como zonas críticas todas aquelas que possam constituir perigo para a segurança das populações, para a saúde pública ou para o ambiente, ficando sujeitas a medidas especiais e acções a estabelecer pelas autoridades competentes da protecção civil, em conjugação com as demais autoridades da administração central, regional e local.

2- Quando os índices de poluição, em determinada área, ultrapassarem os valores admitidos pela legislação em vigor, por qualquer forma, puserem em perigo a qualidade do ambiente ou a saúde pública, é declarada situação de emergência, pela administração central, regional ou local, devendo ser adoptadas acções e medidas específicas, administrativas ou técnicas para lhe fazer face, pelas entidades competentes.

3- Em qualquer das situações previstas nos números anteriores é criado um sistema de alerta rápido e eficaz à população, com esclarecimento e informação visível, clara e inequívoca.

4- Nas situações previstas nos nº 1 e 2 é elaborado um planeamento de medidas imediatas necessárias para repor a situação e para ocorrer a casos de acidente que possam agravar aumentos dos índices de poluição e de insegurança.

5- O Governo pugna pela existência, ao nível nacional, de meios de prevenção e de actuação imediata em caso de acidentes que provoquem danos significativos no ambiente.

Artigo 36º

Redução ou suspensão de actividades

1-Pode ser determinada, pelos órgãos competentes, a redução ou a suspensão, temporária ou definitiva, parcial ou total, de actividades geradoras de poluição, de modo a manter as emissões e resíduos dentro dos limites legais estipulados, nos termos estabelecidos em legislação específica.

2- O Governo poderá celebrar contratos-programa, ou concretizar outras formas de incentivo, com vista a reduzir gradualmente a carga poluente das actividades poluidoras, desde que da continuação da laboração nessas actividades não decorram riscos significativos para a saúde pública e para o ambiente.

Artigo 37º

Transferência de localização de actividades

As actividades e respectivas instalações que alterem as condições normais de salubridade, higiene e equilíbrio do ambiente podem ser obrigadas a transferir-se para local mais apropriado, com as condições definidas em lei especial.

CAPÍTULO VII

Direitos e Responsabilidade

Artigo 38º

Organismos responsáveis pela aplicação da presente lei

- 1- O Governo, na condução da sua política global, designadamente nos domínios económico, social, ambiental e de ordenamento territorial, aplica e dá cumprimento à presente lei.
- 2- A orgânica do Governo contempla um Ministério que tutele directamente as matérias de ambiente e de ordenamento do território, sem prejuízo do domínio transversal a todos os Ministério da aplicação da presente lei.
- 3- O Ministério que tutela o ambiente e o ordenamento do território cria, na sua orgânica, organismos que dão resposta às diversas áreas e exigências previstas na presente lei.
- 4- A administração local e regional decide e implementa as medidas necessárias à prossecução dos fins previstos na presente lei, no âmbito das respectivas competências.
- 5- Os órgãos da administração central, regional e local cooperam, entre si, com vista à plena execução dos objectivos e princípios constantes da presente lei.

Artigo 39º

Direitos e deveres gerais dos cidadãos

- 1-É dever dos cidadãos, em geral, e dos sectores público, privado e cooperativo, em particular, colaborar na criação de um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado e na melhoria da qualidade de vida, promovendo o progresso social e ambiental.
- 2- Às iniciativas populares no domínio da melhoria do ambiente e da qualidade de vida, quer surjam de forma espontânea, quer por via de um apelo da administração central, regional ou local, deve ser dispensada protecção adequada, através dos meios necessários à prossecução dos objectivos do regime previsto na presente lei.
- 3-Os cidadãos directamente ameaçados ou lesados no seu direito a um ambiente de vida humana sadio e ecologicamente equilibrado, têm direito, nos termos da lei, requerer a cessação das causas de violação, a sua reparação e a respectiva indemnização.

4- Sem prejuízo do disposto nos números anteriores, é reconhecido às autarquias e aos cidadãos que sejam afectados pelo exercício de actividades susceptíveis de prejudicar a utilização dos recursos naturais e o ambiente, o direito às compensações por parte das entidades responsáveis pelos prejuízos causados, bem como a exigir a reparação dos danos da actividade lesiva.

Artigo 40º

Associativismo de ambiente

1- Os cidadãos têm o direito de se constituir em associações, organizações ou plataformas de defesa do ambiente, formais ou informais, gerais ou sectoriais, com o objectivo de defesa do ambiente, do património, do ordenamento territorial ou dos consumidores.

2- As associações, organizações ou plataformas de defesa do ambiente podem ter um âmbito internacional, nacional, regional ou local e podem associar-se entre si.

3- As associações, organizações ou plataformas de ambiente gozam de direitos procedimentais, administrativos e judiciais, bem como de participação especial, nos termos regulados por legislação especial.

4- A Administração central, regional e local fomenta a participação das associações, organização e plataformas de defesa do ambiente nos processos decisórios que se enquadrem na presente lei.

Artigo 41º

Responsabilidade ambiental

1- Os prejuízos ou riscos causados por agentes ao ambiente, e por essa via, directa ou indirectamente, a pessoas ou a bens, constituem danos ambientais.

2- A adopção de medidas e pagamento de reparação ambiental, decorrente dos danos causados, é do agente poluidor, sem prejuízo de responsabilidade solidária de entidade pública que, depois de comprovada denúncia de pessoa lesada, tenha omitido totalmente o seu dever de acção para impedir a concretização ou continuidade dos danos.

3- Existe obrigação de indemnizar, independentemente da culpa, sempre que o agente tenha causado danos no ambiente, em virtude de acção perigosa, com respeito pelo normativo aplicável.

4- O regime jurídico da responsabilidade ambiental, incluindo o quantitativo de indemnização a fixar por danos causados ao ambiente, é estabelecido em

legislação específica.

5- O regime jurídico da responsabilidade ambiental é regulado em legislação específica.

6- Aqueles que exerçam actividade que envolva significativo grau de risco para o ambiente são obrigados a segurar a sua responsabilidade civil.

Artigo 42º

Tutela judicial

1- Sem prejuízo do direito, de quem se sinta ameaçado ou lesado nos termos da presente lei, à actuação perante a jurisdição competente do correspondente direito à cessação da conduta ameaçadora ou lesiva e à indemnização e reparação pelos danos causados, também ao Ministério Público compete a defesa dos valores protegidos pela presente lei.

2- É igualmente reconhecido a qualquer pessoa, independentemente de ter interesse pessoal ou demanda, bem como às associações defensoras dos interesses em causa e às autarquias locais, o direito de propor ou intervir, nos termos previstos na lei, em processos judiciais principais e cautelares destinados à defesa dos valores protegidos pela presente lei.

3- As providências cautelares instauradas pelo Ministério Público, sustentadas em ameaça ou risco de danos ambientais, têm efeito suspensivo automático.

4- É assegurado aos cidadãos o direito à isenção de taxas e encargos judiciais nos processos em que pretendam obter reparação de perdas e danos emergentes de factos ilícitos que violem as regras constantes da presente lei e dos diplomas que a regulamentam.

CAPÍTULO VIII

Penalizações

Artigo 43º

Crimes contra o ambiente e contra-ordenações ambientais

1-Para além dos crimes tipificados e punidos pelo Código Penal, são considerados crimes as infracções que a legislação complementar vier a qualificar como tal, de acordo com o disposto na presente lei.

2- As restantes infracções à presente lei são contra-ordenações puníveis com

coima, podendo, em função da sua gravidade e da culpa do infractor, ser cumuladas com sanções acessórias, nos termos definidos em legislação especial.

3- Se a mesma conduta constituir simultaneamente crime e contra-ordenação, o infractor é punido a título de crime, sem prejuízo das sanções acessórias previstas para as contra-ordenações.

Artigo 44º

Reposição da situação anterior

1-Sempre que possível, e sem prejuízo das restantes penalizações, o infractor é sempre obrigado a remover as causas da infracção e a repor a situação anterior à mesma ou situação muito aproximada, em prazo definido para o efeito.

2- Se os infractores não cumprirem as obrigações acima referidas no prazo que lhes for estabelecido, as entidades competentes procedem às devidas demolições, obras, trabalhos ou outras intervenções necessárias à reposição da situação anterior à infracção, sendo da responsabilidade do infractor não cumpridor o pagamento dessas acções.

3- Quando não for possível a reposição da situação anterior à infracção, por irreversibilidade dos danos causados, o infractor fica obrigado ao pagamento de uma indemnização especial, nos termos a definir em legislação especial, e à realização das obras necessárias à minimização máxima dos danos provocados.

CAPÍTULO IX

Disposições finais

Artigo 45º

Meios humanos, técnicos e financeiros

1- A presente lei implica um conjunto de meios humanos, técnicos e financeiros determinantes para a sua aplicação, cabendo ao Governo garantir, designadamente através do Orçamento de Estado e da realização de concursos e admissão de pessoal, a quantidade suficiente de recursos que promovam eficazmente a capacidade de garantir o sucesso das determinações e objectivos constantes deste diploma.

2- As autarquias locais promovem igualmente, nos termos das suas competências e atribuições, condições humanas, técnicas e financeiras para o cumprimento da

presente lei.

Artigo 46º

Acordos internacionais

O Estado português empenha-se na realização e assinatura e no cumprimento de protocolos, acordos e convenções internacionais que pugnem pela defesa do meio ambiente, pela resolução de problemas ambientais globais e pela erradicação da pobreza.

Artigo 47º

Concentração dos instrumentos e da legislação

Para efeitos de concentração e facilitação de conhecimento e consulta de todos os instrumentos de política do ambiente e de ordenamento do território, bem como de toda a legislação ambiental actualizada, designadamente da decorrente da regulamentação da presente lei, e, ainda, de todos os acordos, protocolos e convenções internacionais relativos a matérias ambientais assinados por Portugal, o Ministério que tutela o ambiente e o ordenamento do território faculta a listagem e o conteúdo dos mesmos, designadamente através da internet.

Artigo 48º

Revogação

A presente lei revoga a Lei nº 11/87, de 7 de Abril.

Artigo 49º

Entrada em vigor

1-O presente diploma entra em vigor após a sua publicação.

2-As disposições do presente diploma dependentes de regulamentação, que ainda não esteja produzida, entram em vigor após a publicação dos respectivos diplomas regulamentares.

Assembleia da República, Palácio de S. Bento, 30 de Novembro de 2010

A Deputada,

[Voltar ao início do Projecto de Lei](#)

[Voltar ao índice](#)

PROJECTO DE LEI N.º 515/XI/2.ª**ESTABELECE UMA NOVA LEI DE BASES DO AMBIENTE****Exposição de motivos**

A Constituição da República Portuguesa de 1976 define como uma das tarefas fundamentais do Estado *"proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correcto ordenamento do território"*.

Quanto aos direitos e deveres sociais, a CRP refere que *"todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender"*, incumbindo ao Estado *"assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável"*.

Apenas no ano de 1987 é publicada uma Lei de Bases do Ambiente (LBA) para efectivar o preceituado na Constituição. É nesta lei que se definem os princípios básicos da protecção do ambiente e da promoção do bem-estar e qualidade de vida das populações, bem como os direitos e deveres do Estado e dos cidadãos, ou seja, as linhas mestras por que se rege toda a política do ambiente.

Passados mais de 20 anos sobre a publicação da LBA, e tendo representado para a época um importante incentivo e contributo à regulação pública ambiental, hoje encontra-se desactualizada perante os novos desafios ambientais, as novas ameaças que se colocam e os novos instrumentos de acção existentes.

É, por isso, pertinente proceder à sua actualização profunda, integrando novos conceitos e novas realidades, com vista a afirmar princípios modernos de protecção do ambiente e sua compatibilização com as actividades humanas e o desenvolvimento socioeconómico.

Existem hoje três desafios fundamentais da política de ambiente:

- Acolher o crescente reconhecimento global da importância do equilíbrio ecológico para o desenvolvimento humano e a qualidade de vida das gerações actuais e futuras;
- Lidar com os limites do Planeta, postos em causa por uma economia predadora dos recursos naturais e ecossistemas, poluente e geradora de desperdício, promotora das desigualdades sociais no acesso a bens vitais, convivendo lado a lado abundância e escassez;
- Prevenir os riscos crescentes de catástrofes naturais e impactes sobre a saúde pública e condições de vida das populações.

No centro destes desafios estão o aquecimento global e as alterações climáticas, reflexo de um desenvolvimento socioeconómico insustentável e cujas possíveis consequências exigem acções imediatas e estruturais ao longo deste século para travar repercussões dramáticas para a Humanidade. O clima é, sem sombra de dúvidas, um desafio civilizacional para os tempos correntes e futuros.

A dimensão ambiental deve ser, por isso, cada vez mais entendida como transversal a todos os domínios do desenvolvimento socioeconómico, recolocando a resposta às necessidades sociais e ao equilíbrio ecológico como funções primordiais da economia e da definição dos modelos de sociedade para as gerações actuais e futuras.

O Bloco de Esquerda propõe uma revisão aprofundada da LBA para responder a estes desafios, visando promover as acções mais necessárias ou imediatas de protecção ambiental e assegurar um desenvolvimento socioeconómico sustentável que assegure os direitos sociais e o equilíbrio ecológico, tendo em conta o longo prazo.

Para concretizar estes objectivos, a política de ambiente deve assegurar:

- A adequação dos *"sistemas de produção para responder às necessidades das populações, promovendo o seu bem-estar e qualidade de vida e garantindo a satisfação dos seus direitos básicos e o acesso aos serviços públicos essenciais, bem como para evitar as actividades poluentes e que produzem bens socialmente supérfluos"*;

- O ordenamento das actividades produtivas para privilegiar *“as relações de proximidade entre o produtor e o consumidor, bem como o recurso a modos de transporte menos poluentes”*;
- O *“aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e não esgotamento, bem como a partilha equitativa dos seus benefícios”*;
- O desenvolvimento de uma *“economia não dependente dos combustíveis fósseis e neutra em carbono”* e a *“adopção de tecnologias limpas e a redução dos parâmetros de poluição”*;
- A adaptação do *“território e a localização das actividades aos ciclos naturais, nomeadamente aos efeitos verificados ou esperados das alterações climáticas”*;
- O apoio *“à educação ambiental e a participação activa da sociedade na formulação e execução das políticas de ambiente”*, bem como quanto à investigação científica.

Defender o interesse público

Para o Bloco de Esquerda os recursos e a qualidade ambiental devem ser entendidos *“bens de interesse público”*, e, como tal, as políticas e acções sobre o ambiente *“são de utilidade pública e servem o interesse geral, visando satisfazer as necessidades de desenvolvimento e saúde das gerações presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras em responder às suas”*. Deste modo, os danos causados ao ambiente devem ser considerados como *“danos ao interesse público”* e os direitos privados devem ser ponderados face aos direitos ambientais.

Especialmente importante é a introdução do princípio da precaução na política do ambiente, assegurando que *“a falta de certeza científica não pode ser alegada como razão suficiente para não adoptar medidas preventivas e eficazes nas actividades que podem ter especiais impactes negativos no ambiente e na saúde humana”*.

Afirmamos o primado de que a execução da política de ambiente é tarefa do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias, sem possibilidade de delegação

ou transferência de competências, *"de acordo com o interesse público e no respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos"*, devendo *"acautelar os efeitos que as demais políticas prosseguidas possam, aos diversos níveis, envolver para o ambiente"*.

Neste âmbito, são ainda reforçados os direitos e deveres dos cidadãos no acesso à informação e à participação pública *"nos procedimentos de elaboração, execução, avaliação e revisão dos instrumentos de política de ambiente"*, elemento fundamental para a eficácia da política de ambiente e promoção da cidadania na defesa do ambiente.

Reforçar a protecção do ambiente

O Bloco de Esquerda actualiza os regimes específicos de protecção dos espaços, recursos e valores ambientais, considerando:

- Todo o quadro legal de política de ambiente entretanto criado desde 1987;
- A necessidade de reforço da defesa do interesse público na gestão ambiental, de modo a garantir o equilíbrio ecológico, a assegurar a resposta aos direitos sociais das populações e a enfrentar os novos riscos e ameaças ambientais;
- A integração de actividades novas que são mais presentes ou previsíveis no território, como os equipamentos de energia renovável.

Em relação à política da água, o Bloco defende que se deve *"consagrar a administração e gestão pública dos recursos hídricos e dos serviços públicos de abastecimento de água e saneamento"*, pois a água não pode ser entendida como uma mercadoria e uma oportunidade de negócio para distribuir dividendos aos accionistas.

Afirmamos o objectivo de se garantir o acesso universal aos serviços de água *"para satisfazer as necessidades humanas básicas"*, não podendo os mesmos *"ser denegados por insuficiência económica, condição social ou localização geográfica dos cidadãos"*.

A artificialização das linhas de água, nomeadamente com barragens ou outras infra-estruturas hidráulicas, deve ser minimizada tendo em conta os riscos que

podem colocar para a degradação da qualidade das águas e dos ecossistemas hídricos e ribeirinhos, a navegabilidade dos rios, o agravamento da erosão hídrica ou dos fenómenos extremos, como as cheias ou secas.

Quanto à política de solos o Bloco considera que esta deve “defender e valorizar a função social do solo, visando a sua gestão satisfazer o interesse público e garantir a sua preservação e perenidade ao longo das gerações e o pleno desempenho das suas potencialidades ecológicas, culturais e socioeconómicas”.

A política de solos deve ainda determinar que “o planeamento do território, o ordenamento dos usos permitidos e a programação da ocupação e uso do solo são da exclusiva competência da Administração Pública”, o que define “as faculdades e os deveres compreendidos no direito de propriedade do solo”.

Considerando a realidade actual, a política de solos deve também:

- “Prevenir e combater a especulação do solo, definindo a cativação pública das mais-valias urbanísticas geradas por actos administrativos ou por efeito de obras públicas”;
- Incluir a “adopção de medidas para a prevenção e combate ao abandono dos solos agrícolas e à manutenção de prédios urbanos devolutos”;
- “Prever que a nova construção, em especial para fins habitacionais, responde às carências” das populações, “combatendo o excesso de construção”.

Relativamente às áreas protegidas, a política de conservação da natureza e da biodiversidade deve “assegurar que as actividades de planeamento, ordenamento, gestão e fiscalização incumbem ao Estado”, sem possibilidade de “concessão” ou “parcerias público-privadas”, devendo ser privilegiada a proximidade entre os serviços competentes e os territórios e populações e ser garantidos “adequados meios humanos e logísticos, bem como suficientes recursos financeiros” para a execução da política.

Consideramos também que esta política deve “proibir a cobrança de taxas pelo acesso às áreas protegidas” e aos residentes, assim como promover o desenvolvimento local sustentável e contrariar os processos de desertificação humana.

O Bloco de Esquerda inclui três novos domínios de protecção específica - o litoral, o espaço marítimo e os recursos marinhos, os recursos energéticos, tendo em conta as ameaças crescentes que se colocam aos mesmos ou o crescimento de actividades que a eles se associam.

A política do litoral deve considerar o problema grave da erosão costeira e dos efeitos das alterações climáticas, incluindo medidas para identificar as zonas mais vulneráveis, disciplinar a ocupação urbanística e criar um sistema de alertas para protecção do ambiente, pessoas e bens.

A política do espaço marítimo e recursos marinhos deve visar, entre outros, o planeamento e ordenamento dos usos permitidos, a avaliação do estado dos oceanos e ecossistemas marinhos e evitar o esgotamento dos recursos, bem como prever a criação de um sistema de vigilância marítima em todo o território para prevenção dos riscos de poluição e acidente grave, condicionando-se as actividades extractivas que possam trazer um acréscimo desses riscos.

Quanto aos recursos energéticos é importante promover o seu aproveitamento sustentável. Neste âmbito, consideramos que deve ficar explícita a proibição do *"desenvolvimento da energia nuclear pelos riscos colocados ao ambiente, segurança de pessoas e bens, bem como para as gerações futuras"*, assim como a proibição da *"produção de biocombustíveis resultantes do cultivo de culturas alimentares"*. O fomento das energias renováveis deve dar *"especial atenção à energia de origem solar, como recurso abundante do país"*, devendo ser garantido *"o acesso democrático à energia, promovendo a descentralização da produção e transporte, dando especial relevo, pelas suas potencialidades, à microgeração e redes locais"*.

Prevenir a poluição, os riscos e emergências

Para o Bloco de Esquerda, no planeamento socioeconómico e na instalação de actividades deve ter-se em conta a susceptibilidade das mesmas em causar dano ou colocar em perigo o ambiente e as populações e ser ponderados critérios de sustentabilidade, como seja o uso de tecnologias limpas, a contenção da poluição na origem, a avaliação dos prejuízos e vantagens da actividade, tendo em conta todos os seus impactes, e a avaliação de outras alternativas para concretizar os mesmos fins.

Ao nível dos resíduos deve ser promovida a adopção de comportamentos de carácter preventivo e práticas de reutilização e reciclagem, evitando-se a deposição em aterro ou a incineração. Portugal deve garantir a auto-suficiência no tratamento dos resíduos que produz, evitando a sua exportação, sendo a mesma interdita para países com normas ambientais menos exigentes. A localização das infra-estruturas deve também minimizar os riscos para o ambiente e pessoas e deve ser proibida a co-incineração de resíduos perigosos em instalações situadas nas proximidades de aglomerados urbanos ou em áreas naturais sensíveis.

Ao nível das águas residuais devem ser definidos parâmetros de localização e qualidade do tratamento elevados, evitando os maus cheiros e a contaminação dos recursos hídricos. Deve ser ainda promovida a reutilização das águas após tratamento, a redução da entrada de águas pluviais nos sistemas de saneamento, que frequentemente inviabilizam o tratamento dos esgotos, bem como prever-se a requalificação dos sistemas mal concebidos, degradados ou envelhecidos que no país vão sendo responsáveis por prejudicar a qualidade dos rios e a saúde pública.

A estes dois níveis devem ser incentivadas a criação de comissão de acompanhamento local junto de aterros, incineradoras e ETAR.

O Bloco de Esquerda entende também que a radiação gerada por fontes artificiais é uma forma de poluição. Incluímos, por isso, um novo artigo na LBA sobre a radiação, considerando que deve ser aplicado o princípio da precaução para proteger as populações, em especial no ordenamento de subestações e linhas aéreas de alta e muito alta tensão de energia.

Em relação aos novos riscos, é importante considerar os riscos climáticos e os riscos biotecnológicos, bem como ter em conta as acções de desenvolver de política de ambiente para prevenir e combater as emergências naturais e tecnológicas.

A política de mitigação e adaptação às alterações climáticas deve permitir enfrentar os riscos climáticos, dos mais importantes neste século. Deste modo, esta deve prever a redução das emissões poluentes e a promoção dos transportes sustentáveis, o fomento das energias renováveis e da eficiência energética, a promoção do consumo responsável das boas práticas agrícolas e florestais. Ao nível da adaptação é importante proceder à identificação das zonas mais vulneráveis aos fenómenos extremos, ordenando melhor o território e estabelecendo planos de

contingência para proteger as populações.

Prevenir os riscos biotecnológicos significa, em relação aos organismos geneticamente modificados, aplicar o princípio da precaução perante a incerteza científica e os riscos para o ambiente e saúde humana, permitindo apenas o cultivo para fins científicos e uma rotulagem exigente de informação ao consumidor.

Fortalecer os instrumentos de política de ambiente

O Bloco de Esquerda considera que são instrumentos fundamentais da política de ambiente o planeamento, a inventariação e cartografia, o controlo prévio e posterior das actividades susceptíveis de degradar o ambiente através do licenciamento, da avaliação ambiental de planos, programas e projectos e da monitorização e fiscalização.

Relativamente ao licenciamento ambiental e à avaliação ambiental, sendo estes instrumentos preventivos da política de ambiente, o Bloco considera que não deve ser permitido o deferimento tácito na decisão, uma vez que só assim se garante a aplicação do princípio da prevenção. Esta medida vai ao encontro de vários acórdãos já emanados pelo Tribunal de Justiça no sentido da absoluta necessidade de erradicação da técnica de valoração positiva do silêncio da administração em sede de procedimentos autorizativos ambientais, em virtude da demissão ponderativa que tal implica nas decisões de ordem ambiental e social que devem ser feitas por razões de interesse público e competem à Administração Pública.

No caso da avaliação ambiental, definimos ainda a obrigatoriedade da sua realização para todas as actividades susceptíveis de terem efeitos significativos no ambiente ou qualidade de vida das populações, mesmo que não enquadráveis nos critérios ou limiares estabelecidos para as situações gerais.

Nos processos de Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) consideramos que os pareceres técnicos quando negativos devem ser vinculativos da decisão, evitando-se as decisões meramente políticas que viabilizam actividades impactes significativos no ambiente, não minimizáveis ou compensáveis. Para o Bloco também é fundamental garantir a isenção e qualidade dos estudos de impacte ambiental, através da acreditação e avaliação regular das entidades que os realizam, assim como acabar com a subjectividade hoje praticada na dispensa do

procedimento de AIA.

Valorizar a participação pública

O acesso à informação por parte dos cidadãos e a participação pública são elementos fundamentais para a credibilidade e eficácia da política de ambiente, consagrando-se também assim o seu dever de colaborar na criação e defender um ambiente seguro, sadio e ecologicamente equilibrado.

O Bloco de Esquerda reforça os direitos e deveres dos cidadãos, nomeadamente quanto ao acesso à documentação, à participação na elaboração e execução das políticas de ambiente e nos procedimentos administrativos relacionados, à denúncia das agressões e ameaças ao ambiente, ao associativismo ambiental enquanto expressão colectiva e organizada da defesa dos interesses ambientais.

Compete ao Estado *"estabelecer e manter um sistema de informação de ambiente"*, de modo a facilitar a divulgação pública sobre o estado do ambiente e dos mecanismos de regulação e defesa existentes, bem como contribuir para a investigação científica e a análise dos resultados da política de ambiente. Também o acesso a todos os documentos administrativos por parte dos cidadãos, gratuito e em tempo útil, deve estar consagrado na Lei de Bases do Ambiente, assim como a promoção das acções de sensibilização e educação ambiental, nomeadamente pelos meios de comunicação social.

A participação pública deve ser valorizada, prevendo-se que ocorra *"em todas as fases da política e dos instrumentos de ambiente, através da difusão de informação simples e compreensível ao público afectado e interessado, por meio de audiências públicas e demais acções interactivas, inclusivas e equitativas, sendo os resultados da participação tidos em consideração na tomada de decisão"*. Ao nível da consulta pública, os contributos devem ser ponderados de acordo com a representatividade dos participantes, tendo em conta que uma plataforma de associações de ambiente agrega mais pessoas do que um contributo individual.

Reforçar os mecanismos de acção perante os danos ambientais

O Bloco de Esquerda propõe a simplificação e clarificação do regime de embargo administrativo, segundo o qual as autoridades públicas podem pôr fim a condutas

lesivas para o ambiente, introduzido na LBA de 1987. A incerteza jurídica da aplicação deste regime levava frequentemente à sua total ineficácia, o que é agora corrigido.

Introduz-se a noção de responsabilidade ambiental, segundo o qual o infractor assume a obrigação de reparar o dano causado, afirmando-se a importância do princípio da reparação em espécie, ou seja, da reposição da situação existente antes da produção do dano ou da indemnização quando tal não seja possível.

Reforçam-se ainda os mecanismos de tutela jurisdicional e das providências cautelares, para assegurar a defesa dos interesses particulares e difusos do ambiente por parte do Estado e dos cidadãos.

O Bloco consagra também a possibilidade de recurso a mecanismos de resolução extra-judicial de conflitos para questões ambientais. A regulamentação deste princípio deve, no entanto, merecer a devida ponderação, de forma a assegurar o respeito pela especificidade dos bens em causa, em especial quando estão em causa bens públicos, de interesse público ou interesses difusos. No entanto, este é mais um sinal que se pretende dar para uma maior agilidade da justiça ambiental, de forma a torná-la mais efectiva e menos onerosa para os cidadãos.

Assim, nos termos regimentais e constitucionais aplicáveis, as Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda apresentam o seguinte Projecto de Lei:

Capítulo I

Princípios e objectivos

Artigo 1.º

Âmbito

A presente lei estabelece as bases da política ambiente, em cumprimento do disposto nos artigos 9.º e 66.º da Constituição da República Portuguesa.

Artigo 2.º**Objecto**

Constitui objecto da presente Lei:

- a) A definição dos princípios e objectivos para a gestão do ambiente, no quadro do desenvolvimento sustentável, como direito e dever fundamental do Estado e da sociedade, visando garantir níveis elevados de protecção da saúde e segurança humanas, de bem-estar e qualidade de vida da população e contribuir para a sustentação do planeta, no interesse da humanidade;
- b) O desenvolvimento das garantias e direitos constitucionais dos cidadãos a um ambiente seguro, sadio e ecologicamente equilibrado, consagrando ainda o dever de o defender;
- c) A definição do quadro orientador da política de ambiente, bem como dos instrumentos de ambiente que a concretizam;
- d) A regulação, no âmbito da política de ambiente, das relações entre os diversos níveis da Administração Pública, desta com as populações e com os diferentes interesses económicos e sociais.

Artigo 3.º**Fins**

Constituem fins da política do ambiente:

- a) Assegurar a existência de um ambiente seguro, sadio e ecologicamente equilibrado, propício à saúde e bem-estar das pessoas, ao desenvolvimento social e cultural das comunidades, bem como à melhoria da qualidade de vida;
- b) Promover uma relação equilibrada e harmoniosa entre o desenvolvimento socioeconómico, a estabilidade ecológica e a salvaguarda e valorização dos recursos naturais e ecossistemas;

- c) Integrar no planeamento socioeconómico, na instalação e exercício das actividades económicas as respectivas externalidades ambientais;
- d) Adequar o desenvolvimento socioeconómico e os sistemas de produção para responder às necessidades das populações, promovendo o seu bem-estar e qualidade de vida e garantindo a satisfação dos seus direitos básicos e o acesso aos serviços públicos essenciais, bem como para evitar as actividades poluentes e que produzem bens socialmente supérfluos;
- e) Prever no planeamento socioeconómico e no ordenamento das actividades produtivas a redução das necessidades de transporte, privilegiando as relações de proximidade entre o produtor e o consumidor, bem como o recurso a modos de transporte menos poluentes;
- f) Ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correcta localização das actividades, um equilibrado desenvolvimento socioeconómico e a valorização da paisagem;
- g) Assegurar o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e de não esgotamento, bem como a partilha equitativa dos seus benefícios, com respeito pelo princípio da solidariedade dentro e entre gerações;
- h) Promover a adopção de tecnologias limpas e a redução dos parâmetros de poluição, assim como a reutilização de elementos residuais provenientes dos processos produtivos e o uso eficiente e aproveitamento integral dos recursos naturais;
- i) Prevenir, regular e controlar as actividades capazes de degradar o ambiente, bem como eliminar ou reduzir as fontes de poluição que possam causar prejuízo ou colocar em perigo a saúde humana e o ambiente;
- j) Prevenir e combater os riscos potenciais de danos sérios ou irreversíveis para o ambiente, património cultural ou saúde pública;
- k) Fomentar e estimular a educação ambiental e a participação activa da sociedade na formulação e execução das políticas de ambiente e qualidade de vida, bem como o estabelecimento de fluxos contínuos de

informação entre os órgãos da Administração por elas responsáveis e os cidadãos;

- l) Promover e fomentar a investigação quanto aos factores naturais, ao estudo dos riscos naturais e da acção humana sobre o ambiente, às orientações técnicas e tecnológicas para a mitigação e adaptação aos impactes prejudiciais e para a melhoria da qualidade ambiental;
- m) Elaborar e desenvolver estratégias para remover e tratar os passivos ambientais, restaurar os ecossistemas degradados, reabilitar a paisagem e o património natural e cultural;
- n) Desenvolver uma economia não dependente dos combustíveis fósseis e neutra em carbono, assegurando políticas para prevenir o aquecimento global e mitigar as alterações climáticas;
- o) Adaptar o território e a localização das actividades aos ciclos naturais, nomeadamente aos efeitos verificados ou esperados das alterações climáticas;
- p) Criar incentivos económico e financeiros para promover comportamentos e acções que melhorem a qualidade do ambiente.

Artigo 4.º

Dever de defender o ambiente

1 - O Estado, as Regiões Autónomas e as autarquias locais devem promover, de forma articulada, políticas activas na área do ambiente, nos termos das suas atribuições e das competências dos respectivos órgãos, de acordo com o interesse público e no respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

2 - O disposto no número anterior envolve as obrigações de zelar pela efectiva consolidação de instrumentos da política de ambiente e de acautelar os efeitos que as demais políticas prosseguidas possam, aos diversos níveis, causar no ambiente.

Artigo 5.º**Definições**

Para efeitos da presente lei, entende-se por:

- a) Ambiente: conjunto ou sistema de elementos de natureza física, química, biológica ou sociocultural, em constante transformação dinâmica pela acção humana ou natural, que rege e condiciona a existência dos seres humanos e demais organismos vivos, que interactuam permanentemente num espaço e tempo determinado;
- b) Ambiente seguro, sadio e ecologicamente equilibrado: quando os elementos que o integram se encontram numa relação equilibrada e harmoniosa que tornam possível a existência, a transformação e desenvolvimento da espécie humana e demais seres vivos;
- c) Bem-estar social: condição que permite ao ser humano a satisfação das suas necessidades básicas, intelectuais, culturais, individuais e colectivas, num ambiente seguro, sadio e ecologicamente equilibrado;
- d) Capacidade de carga: máximo valor possível de elementos ou agentes internos ou externos que um espaço geográfico ou lugar determinado pode aceitar ou suportar por um período ou tempo determinado, sem que se produzam danos e degradação ou se impeça a recuperação natural, em prazos e condições normais, ou se reduzam significativamente as suas funções ecológicas;
- e) Conservação da natureza: o conjunto das intervenções físicas, ecológicas, sociológicas ou económicas orientadas para a manutenção ou recuperação dos valores naturais e para a valorização e uso sustentável dos recursos naturais;
- f) Continuum naturale: sistema contínuo de ocorrências naturais que constituem o suporte da vida silvestre e da manutenção do potencial genético e que contribui para o equilíbrio e estabilidade do território;
- g) Dano ambiental: toda a alteração que cause perda, diminuição, degradação, deterioração, detrimento ou prejuízo ao ambiente ou a

algum dos seus elementos;

- h) Desenvolvimento sustentável: processo de transformação contínuo e equitativo para atingir o máximo bem-estar social e qualidade de vida, mediante o qual se procura o desenvolvimento integral, com fundamento em medidas apropriadas para a conservação dos recursos naturais e o equilíbrio ecológico, satisfazendo as necessidades das gerações presentes sem comprometer as gerações futuras;
- i) Ecossistema: os complexos dinâmicos constituídos por comunidades vegetais, animais e de microrganismos, relacionados entre si e com o meio envolvente, considerados como uma unidade funcional;
- j) Educação ambiental: processo contínuo, interactivo e integrador, mediante o qual o ser humano adquire conhecimentos e experiências, os compreende e analisa, os internaliza e os traduz em comportamentos, valores e atitudes que o preparem para participar activamente na gestão do ambiente e no desenvolvimento sustentável;
- k) Ordenamento do Território: processo integrado da organização do sistema biofísico, tendo como objectivo o uso e a transformação do território, de acordo com as suas capacidades e vocações, e a permanência dos valores de equilíbrio biológico e de estabilidade geológica, numa perspectiva de aumento da sua capacidade de carga;
- l) Paisagem: é a unidade geográfica, ecológica e estética resultante da acção do ser humano e da reacção da natureza, sendo primitiva quando a acção daquele é mínima e sendo natural quando a acção humana é determinante, sem deixar de se verificar o equilíbrio biológico, a estabilidade física e a dinâmica ecológica;
- m) Património natural: o conjunto dos valores naturais com reconhecido interesse natural ou paisagístico, nomeadamente do ponto de vista científico, da conservação e estético;
- n) Planeamento ambiental: processo dinâmico que tem por finalidade conciliar as necessidades de desenvolvimento socioeconómico com a conservação dos ecossistemas, dos recursos naturais e com a

manutenção de um ambiente seguro, sadio e ecologicamente equilibrado;

- o) Política de ambiente: conjunto de princípios e estratégias que orientam as decisões do Estado, mediante instrumentos pertinentes para alcançar os fins da gestão do ambiente, no quadro do desenvolvimento sustentável;
- p) Poluente: toda a matéria, energia ou combinação destas, de origem natural ou antrópica, que ao libertar-se ou actuar sobre a atmosfera, água, solo, flora, fauna ou qualquer outro elemento do ambiente, altere ou modifique a sua composição natural ou a degrade;
- q) Poluição: libertação ou introdução no ambiente de matéria, em qualquer dos seus estados, que cause modificação no ambiente na sua composição natural ou a degrade;
- r) Qualidade ambiental: características dos elementos e processos naturais, ecológicos e sociais, que permitem o desenvolvimento, o bem-estar individual e colectivo do ser humano e a conservação da diversidade biológica;
- s) Qualidade de vida: resultado da interacção de múltiplos factores no funcionamento das sociedades humanas e traduz-se na situação de satisfação do bem-estar físico, mental e social e na satisfação e afirmação culturais, bem como em relações autênticas entre o indivíduo e a comunidade, dependendo da influência de factores inter-relacionados, que compreendem, designadamente, a capacidade de carga do território e dos recursos, a garantia dos direitos básicos à alimentação, habitação, saúde, educação, mobilidade e transportes, cultura, ocupação dos tempos livres e o acesso a um sistema social que assegure as necessidades e posteridade de toda a população;
- t) Recursos naturais: os componentes ambientais naturais com utilidade para o ser humano e geradores de bens e serviços, incluindo a fauna, a flora, o ar, a água, os minerais e o solo;
- u) Risco ambiental: probabilidade de ocorrência de danos no ambiente, por efeito de uma acção ou omissão de qualquer natureza;

- v) Utilização racional: processo orientado para a utilização dos recursos naturais e demais elementos dos ecossistemas, de maneira eficiente e socialmente útil, respeitando a integridade funcional e a capacidade de carga dos mesmos, de tal forma que a taxa de uso seja inferior à capacidade de regeneração.

Artigo 6.º

Princípios gerais

1 - Os componentes ambientais, como sejam o ar, a água, o litoral, o solo, o espaço marítimo, as espécies animais e vegetais, os habitats, o subsolo, o sistema climático, as paisagens e espaços naturais, a diversidade e equilíbrios biológicos, bem como a qualidade ambiental, são considerados bens de interesse público, gozando de protecção acrescida.

2 - A protecção, conservação, regeneração, transformação e gestão das componentes ambientais e demais acções de gestão do ambiente são de utilidade pública e servem o interesse geral, visando satisfazer as necessidades de desenvolvimento e saúde das gerações presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras em responder às suas.

3- Incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e por apelo a iniciativas populares e comunitárias, definir e implementar a política de ambiente, nas suas diversas vertentes, desde a gestão dos espaços e recursos naturais à fiscalização ambiental, não sendo possível a delegação ou transferência de competências na sua execução.

4 - A política de ambiente funda-se nos princípios estabelecidos na Constituição, na presente lei e demais normas que a desenvolvam, de acordo com os compromissos internacionais assinados pelo Estado português.

5 - Compete ao Estado, por meio das autoridades competentes, garantir a incorporação da dimensão ambiental nas políticas, planos, programas e projectos, tendo em conta a transversalidade da política de ambiente.

Artigo 7.º**Princípios específicos**

A política do ambiente obedece aos seguintes princípios específicos:

- a) Avaliação ambiental: todos os planos, programas e actividades susceptíveis de ter efeitos no ambiente devem ser previamente avaliados como factor determinante da decisão da administração pública sobre os mesmos;
- b) Cooperação internacional: determina a procura de soluções concertadas com outros países ou organizações internacionais para os problemas do ambiente e de gestão dos recursos naturais;
- c) Co-responsabilidade: dever do Estado, da sociedade e das pessoas em conservar um ambiente seguro, sadio e ecologicamente equilibrado;
- d) Da unidade de gestão e acção: deve existir um órgão nacional responsável por propor, desenvolver e acompanhar a execução das políticas de ambiente, nomeadamente nos seguintes âmbitos:
 - i. integração da dimensão ambiental no planeamento socioeconómico e diversas políticas globais e sectoriais;
 - ii. normalização e controlo da actividade dos agentes, públicos ou privados, interventores; e
 - iii. monitorização e divulgação de dados ambientais e dos resultados da execução de políticas e medidas tomadas, demonstrativos do estado e das pressões a que o ambiente está sujeito;
- e) Danos ambientais: os danos causados ao ambiente são considerados lesivos do interesse público;
- f) Educação ambiental: a conservação de um ambiente seguro, sadio e ecologicamente equilibrado deve ser um valor cidadão, incorporado na educação formal e não formal;
- g) Equilíbrio: devem criar-se os meios adequados para assegurar a integração das políticas de desenvolvimento socioeconómico e de ambiente e

ordenamento do território, tendo como finalidade o desenvolvimento integrado, harmonioso e sustentável;

- h) Informação e participação pública: direito de todos os cidadãos de acesso à informação e à intervenção nos procedimentos de elaboração, execução, avaliação e revisão dos instrumentos da política de ambiente;
- i) Investigação: deve ser promovida a investigação científica para conhecer as potencialidades e limitações dos recursos naturais e ecossistemas, bem como desenvolver, transferir e adequar as tecnologias compatíveis com o desenvolvimento sustentável;
- j) Ponderação dos direitos individuais: os direitos ambientais devem ser ponderados face aos direitos individuais, limitando-os nos termos estabelecidos na Constituição e leis especiais;
- k) Norma ambiental: especificação técnica, método ou parâmetro científico, tecnológico ou de qualidade, que estabelece requisitos, condições, procedimentos de cumprimento obrigatório por diversas actividades, nomeadamente ao nível do uso de matérias-primas, emissões poluentes ou produção de resíduos;
- l) Poluidor-pagador: o poluidor é obrigado a corrigir ou recuperar o ambiente, suportando os encargos daí resultantes, não lhe sendo permitido continuar a acção poluente;
- m) Precaução: a falta de certeza científica não pode ser alegada como razão suficiente para não adoptar medidas preventivas e eficazes nas actividades que podem ter especiais impactes negativos no ambiente e na saúde humana;
- n) Prevenção: as actuações com efeitos imediatos ou a prazo no ambiente devem ser consideradas de forma antecipada, reduzindo ou eliminando as causas, prioritariamente à correcção dos efeitos dessas acções ou actividades susceptíveis de alterarem a qualidade do ambiente, sendo um princípio que prevalecerá sobre qualquer outro critério na gestão do ambiente;

- o) Procura do nível mais adequado de acção: implica que a execução das medidas de política de ambiente tenha em consideração o nível mais adequado de acção, seja ele de âmbito internacional, nacional, regional, local ou sectorial;
- p) Recuperação: devem ser tomadas medidas urgentes para limitar os processos degradativos nas áreas onde actualmente ocorrem e promover a recuperação dessas áreas, tendo em conta os equilíbrios a estabelecer com as áreas limítrofes;
- q) Responsabilidade nos danos ambientais: a responsabilidade de dano ambiental é objectiva e a sua reparação cabe ao responsável da actividade ou do infractor;
- r) Responsabilização: aponta para a assunção pelos agentes das consequências, para terceiros, da sua acção, directa ou indirecta, sobre os recursos naturais e o ambiente;
- s) Tutela efectiva: toda a pessoa tem o direito a exigir acções rápidas e efectivas perante a administração pública e os tribunais, em defesa dos direitos ambientais;

Capítulo II

Componentes ambientais

Artigo 8.º

Regimes específicos de protecção

1 - Para efeitos da presente lei, são componentes ambientais sujeitos a regimes específicos de protecção:

- a) Ar e atmosfera;
- b) Luz e luminosidade;
- c) Água;

- d) Litoral;
- e) Espaço marítimo e recursos marinhos;
- f) Solo;
- g) Recursos biológicos e património natural;
- h) Paisagem;
- i) Recursos geológicos;
- j) Recursos energéticos;
- k) Património construído.

2 - Em ordem a assegurar a defesa da qualidade apropriada dos componentes ambientais, pode o Estado, através do Ministério da tutela competente, proibir ou condicionar o exercício de actividades e desenvolver acções necessárias à prossecução dos mesmos fins, nomeadamente a adopção de medidas de contenção e fiscalização que levem em conta, entre outros, os custos económicos, sociais e culturais da degradação do ambiente em termos da obrigatoriedade de análise prévia dos prejuízos e benefícios.

Artigo 9.º

Ar e atmosfera

1 - A qualidade do ar ambiente e interior devem obedecer a níveis que garantam a protecção da saúde humana, do bem-estar individual e colectivo, do ambiente em geral.

2 - A política para a qualidade do ar ambiente e interior deve cumprir os seguintes objectivos:

- a) Estabelecer os objectivos e medidas para prevenção, limitação e redução da poluição atmosférica e dos odores incómodos, com o fim de evitar, prevenir ou limitar os efeitos nocivos sobre as pessoas, o ambiente e demais bens em geral, bem como para a melhoria da qualidade do ar ambiente e interior;

- b) Proibir ou condicionar a emissão atmosférica de quaisquer substâncias, seja qual for o seu estado físico, susceptíveis de afectarem de forma nociva a qualidade do ar e o equilíbrio ecológico ou que impliquem risco, dano ou incómodo grave para as pessoas e bens em geral;
- c) Dotar todas as instalações, máquinas e meios de transporte, cuja actividade possa afectar a qualidade do ar, de dispositivos ou processos adequados para prevenir, reter ou neutralizar as emissões atmosféricas poluidoras e os odores incómodos, prevendo a adopção das melhores tecnologias e técnicas disponíveis;
- d) Realizar a monitorização regular e avaliação sistemática, com base em métodos e critérios comuns, da qualidade do ar ambiente em todo o território nacional, através de uma rede de medição de base geográfica e instalada nos principais focos de poluição, cuja informação é disponibilizada ao público em regime de livre acesso;
- e) Definir as condições mínimas de qualidade do ar interior para os edifícios, nomeadamente no que diz respeito à concentração de poluentes, microorganismos, radão, assim como das taxas mínimas de renovação de ar, adoptando-se princípios de arquitectura e utilização de materiais em obras de construção ou requalificação que promovam a melhoria da qualidade do ar;
- f) Os cidadãos têm o direito a ser informados sempre que os níveis de qualidade do ar ambiente e interior sejam susceptíveis de riscos para a saúde humana, o bem-estar e a qualidade de vida, bem como tomar conhecimento das medidas imediatas a adoptar;
- g) Devem ser estabelecidas medidas tendentes a prevenir, limitar e reduzir o uso de substâncias que destroem a camada de ozono.

3 - Na autorização ou licenciamento da instalação de equipamentos de energia eólica, é tida em conta a interferência na paisagem e os impactes sobre a biodiversidade e a qualidade dos ecossistemas.

Artigo 10.º**Luz e luminosidade**

1 - Todos têm o direito a um nível de luminosidade conveniente à sua saúde, bem-estar e conforto na habitação, no local de trabalho e nos espaços livres de recreio, lazer e circulação.

2 - O nível de luminosidade para qualquer lugar deve ser o mais consentâneo com a promoção do conforto, bem-estar e qualidade de vida das populações, privilegiando-se os sistemas de iluminação natural através do ordenamento e arquitectura dos espaços e dos edifícios para a poupança energética.

3 - Para efeito dos números anteriores, ficam condicionados:

- a) O volume dos edifícios a construir ou alterar, de modo a não prejudicar a qualidade de vida dos cidadãos e a vegetação pelo ensombramento dos espaços públicos e privados;
- b) O regulamento e as normas específicas respeitantes à construção de fogos para habitação, escritórios, fábricas e outros locais de trabalho, escolas e restante equipamento social;
- c) O volume das construções a erigir ou alterar na periferia de espaços verdes existentes ou a construir;
- d) Os anúncios luminosos só são permitidos nas áreas urbanas e são condicionadas as suas cores, formas, intensidade luminosa, localização e intermitência, por regulamentação própria.

4 - Os anúncios luminosos, fixos ou intermitentes, não devem perturbar o sossego, a saúde e o bem-estar dos cidadãos.

Artigo 11.º**Água**

1 - O presente artigo abrange as águas superficiais, designadamente as águas interiores, de transição e costeiras, e as águas subterrâneas, incluindo os respectivos

leitos e margens, bem como as zonas adjacentes, zonas de infiltração máxima e zonas protegidas.

2 - A água deve ser protegida de modo a se garantir a sua disponibilização em qualidade e quantidade suficiente para satisfazer as necessidades humanas básicas, garantir o equilíbrio ecológico e o bom estado dos ecossistemas e promover o bem-estar das populações.

3 - A política da água deve cumprir os seguintes objectivos:

- a) Promover uma utilização racional de água, baseada numa protecção a longo prazo dos recursos hídricos disponíveis, evitando os desperdícios e promovendo a reutilização e o aproveitamento de águas pluviais;
- b) Consagrar a administração e gestão pública dos recursos hídricos e dos serviços públicos de abastecimento de água e saneamento;
- c) Garantir o acesso universal aos serviços públicos de abastecimento de água e saneamento para satisfazer as necessidades humanas básicas, não podendo ser denegado por insuficiência económica, condição social ou a localização geográfica dos cidadãos;
- d) Prevenir e reduzir a poluição e degradação dos ecossistemas hídricos e melhorar o seu estado, através da proibição ou condicionamento à instalação de actividades susceptíveis de poluir ou degradar o meio hídrico, bem como da adopção de medidas específicas para a redução, cessação ou eliminação de descargas, emissões e perdas de substâncias prioritárias;
- e) Definir o sistema integrado de planeamento e gestão das águas, assumindo como unidade principal de planeamento e gestão a região hidrográfica, tendo por base a bacia hidrográfica;
- f) Ordenar e hierarquizar os usos permitidos, bem como estabelecer as condições e objectivos de qualidade a respeitar pelos mesmos, visando assegurar o bom estado dos recursos hídricos, o equilíbrio ecológico, a segurança e saúde humanas, o bem-estar e qualidade de vida das populações;

- g) Promover a conservação e reabilitação da rede hidrográfica, da zona costeira, dos estuários e das zonas húmidas e a protecção na origem, das zonas de infiltração máxima e zonas vulneráveis;
- h) Garantir a monitorização, a nível nacional, de parâmetros qualitativos e quantitativos dos recursos hídricos, e criar um sistema de alertas para situações de riscos para a saúde pública por deficiente qualidade da água para abastecimento humano, situações de riscos de secas, cheias e inundações, acidentes graves de poluição e de rotura de infra-estruturas hidráulicas;
- i) Estabelecer critérios e procedimentos a adoptar para garantir caudais mínimos que assegurem o equilíbrio ecológico, a qualidade dos recursos hídricos e os diversos usos permitidos, bem como para assegurar a recarga dos aquíferos;
- j) Proibir ou condicionar a artificialização das linhas de água, em especial com barragens e outras infra-estruturas hidráulicas, tendo em conta os impactes negativos na qualidade das águas, nos ecossistemas hídricos e zonas envolventes, bem como na paisagem ou navegabilidade dos cursos de água;
- k) Prevenir e proteger contra os efeitos da erosão de origem hídrica, em especial as resultantes de alterações a nível das bacias hidrográficas e da dinâmica sedimentar resultantes da construção de barragens, extracção de areias e dragagens;
- l) Proibir ou condicionar a impermeabilização das bacias de drenagem, minimizando os riscos naturais;
- m) Renaturalizar e valorizar em termos ambientais e paisagísticos as linhas de água, a vegetação ripícola e as zonas envolventes;
- n) Proibir ou condicionar a eliminação da vegetação das margens dos cursos de água, com excepção das espécies exóticas ou prejudiciais aos ecossistemas ribeirinhos.

4 - A autorização ou licenciamento da instalação de actividades de extracção de areias e dragagens fica condicionada às necessidades de desassoreamento dos

curtos de água para reposição da estabilidade ecológica, dos recursos biológicos e das condições de navegabilidade, podendo ser concedida noutros casos legalmente previstos desde que fique salvaguardada a protecção dos ecossistemas hídricos.

Artigo 12.º

Litoral

1 - O litoral e os ecossistemas costeiros devem ser protegidos, não podendo ser impedido o livre acesso de pessoas à orla costeira, salvo por razões estritas de necessária protecção ambiental.

2 - A política para o litoral e as zonas costeiras deve:

- a) Prevenir, limitar e combater as principais causas naturais e humanas de erosão costeira, tanto no litoral como nas bacias hidrográficas, minimizando os riscos para a segurança de pessoas e bens em geral;
- b) Ponderar devidamente a instalação de estruturas fixas de defesa costeira, tendo em conta os benefícios e riscos de longo prazo para a dinâmica costeira e a intrusão ambiental e paisagística;
- c) Estabelecer uma faixa de protecção contínua ao longo da orla costeira, incluindo estuários, com o estatuto *non aedificandi*;
- d) Disciplinar a ocupação humana no litoral, contrariando os processos de artificialização da zona costeira, em especial nas dunas, praias, arribas e outras zonas vulneráveis, interditando ou condicionando a construção e edificação nas zonas com elevado e médio risco de erosão;
- e) Monitorizar e estudar a evolução da dinâmica costeira, identificando zonas de especial possível agravamento da ocorrência e da intensidade de processos erosivos e de fenómenos de galgamento do mar, tomando em consideração a evolução das condições climáticas;
- f) Planear o litoral para uma gestão integrada e ordenar os usos permitidos, tendo em conta as dinâmicas costeiras, o avanço e recuo da linha de costa,

a ocorrência de fenómenos climáticos extremos e a prevenção da intrusão salina das águas subterrâneas;

- g) Garantir a monitorização a nível nacional e criar um sistema de alertas para salvaguarda de pessoas e bens, nomeadamente em caso de risco de galgamento do mar e inundações, avanço da linha de costa, abatimento ou outras situações de instabilidade das arribas, acidentes graves de poluição e de rotura das estruturas de defesa costeira.

Artigo 13.º

Espaço marítimo e recursos marinhos

1 - O presente artigo aplica-se aos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição portuguesa, compreendidos entre o limite exterior da Plataforma Continental e o limite terrestre da máxima meia-praia de águas vivas equinociais, incluindo o leito das águas do mar e o seu subsolo, as águas sobreajacentes, a superfície e o espaço aéreo sobreajacente.

2 - A política para o espaço marítimo deve cumprir os seguintes objectivos:

- a) Planear o espaço marítimo para uma gestão integrada e ordenar os usos permitidos, em estreita articulação com a gestão da zona costeira, garantindo a protecção dos recursos e ecossistemas marinhos;
- b) Definir as condições a cumprir pelos usos marítimos permitidos, de forma a respeitar a qualidade dos recursos e ecossistemas marinhos, o equilíbrio ecológico, a segurança e saúde humanas, o interesse e qualidade de vida das populações, criando instrumentos de avaliação e monitorização do seu desempenho sustentável;
- c) Proibir ou condicionar os usos marítimos susceptíveis de afectarem de forma nociva o equilíbrio ecológico ou que impliquem risco, dano ou incómodo grave para o ambiente, as pessoas e bens, tendo em conta o médio e longo prazo;
- d) Avaliar e monitorizar o estado do oceano, dos recursos e ecossistemas marinhos, definindo os parâmetros de qualidade adequados à sua conservação, recuperação e melhoria;

- e) Promover o bom estado ambiental do meio marinho, a conservação da biodiversidade marinha e a adaptação às alterações climáticas;
- f) Criar uma rede de áreas marinhas protegidas e salvaguardar o património geológico, arqueológico, cultural, incluindo o subaquático e imaterial;
- g) Prevenir e minimizar os riscos para o ambiente e a segurança de pessoas e bens em geral, como derrames e acidentes graves de poluição, criando um sistema de vigilância marítima em todo o território nacional e de alertas para informação pública e adopção de medidas imediatas;
- h) Sujeitar os usos marítimos a avaliação de impactes ambientais, incluindo dos efeitos cumulativos e adaptação às alterações climáticas, como critério prévio para a sua autorização ou licenciamento.

3 - São estabelecidas medidas para regular a actividade piscatória e a aquicultura em espaço marítimo, de modo a proteger os recursos marinhos, evitar o esgotamento das suas reservas e assegurar a sua capacidade de regeneração, salvaguardar a qualidade dos ecossistemas e prevenir os riscos de poluição e acidente grave.

4 - Na autorização ou licenciamento da instalação de equipamentos de produção de energia a partir das ondas ou outras fontes renováveis em espaço marítimo é tida em conta a afectação dos factores, recursos e ecossistemas marinhos.

5 - Na autorização ou licenciamento da instalação de equipamentos de extracção de matérias no subsolo para fins energéticos é tida em conta a afectação dos factores, recursos e ecossistemas marinhos, bem como os riscos de poluição e acidente grave.

Artigo 14.º

Solo

1 - O solo deve ser protegido como recurso natural, como meio fundamental para o equilíbrio ecológico, a sustentação da biodiversidade e ecossistemas, a produção de alimentos e como suporte físico dos estabelecimentos humanos.

2 - A política de solos deve cumprir os seguintes objectivos:

- a) Definir as orientações para planejar, ordenar e programar a ocupação, uso e transformação do solo, estabelecendo o conteúdo das faculdades e deveres dos cidadãos e da Administração Pública e quanto ao direito da propriedade do solo;
- b) Defender e valorizar a função social do solo, visando a sua gestão satisfazer o interesse público, garantir a sua preservação e perenidade ao longo das gerações e o pleno desempenho das suas potencialidades ecológicas, culturais e socioeconómicas;
- c) Adoptar medidas para a utilização racional do solo, de modo a impedir a degradação das suas características, melhorar a sua fertilidade e regeneração e promover o melhor aproveitamento das suas potencialidades;
- d) Prever, prevenir e reduzir os riscos de erosão, diminuição do teor em matéria orgânica, compactação, salinização, contaminação, redução da biodiversidade, encharcamentos e inundações, desabamentos de terras e impermeabilização do solo;
- e) Determinar que o planeamento do território, o ordenamento dos usos permitidos e a programação da ocupação e uso do solo são da exclusiva competência da Administração Pública, não sendo susceptíveis de transferência ou delegação, e definem as faculdades e os deveres compreendidos no direito de propriedade do solo;
- f) Estabelecer que o processo de ocupação, urbanização, construção, edificação e uso do solo, tanto por entidades públicas como privadas, está sujeito à direcção e controlo da Administração Pública, nos termos das atribuições e competências dos seus vários órgãos;
- g) Definir as condições a cumprir para uma ocupação e transformação do solo que, de acordo com os usos permitidos, salvguarde os recursos naturais e os ecossistemas, satisfaça as necessidades de alojamento, infra-estruturas, equipamentos e serviços das populações, promova a coesão social e o equilibrado desenvolvimento urbano e das actividades económicas;

- h) Condicionar as ocupações e usos do solo, como sejam as urbanas, industriais, turísticas, agrícolas, ou implantação de equipamentos e infra-estruturas, em função das características do solo e da sua localização, nomeadamente tendo em conta a afectação das componentes ambientais;
- i) Prevenir e combater a especulação sobre o solo, definindo a cativação pública das mais-valias urbanísticas geradas por actos administrativos ou por efeito de obras públicas;
- j) Garantir que os solos se destinam aos usos programados e os mesmos são devidamente cumpridos, incluindo a adopção de medidas para a prevenção e combate ao abandono dos solos agrícolas e à existência de prédios urbanos devolutos;
- k) Assegurar que as novas construções, em especial para fins habitacionais, respondem às carências quantitativas e qualitativas das populações, combatendo o excesso de construção;
- l) Promover a elaboração do cadastro predial, rústico e urbano, bem como a actualização das matrizes prediais.

3 - Aos proprietários dos terrenos ou seus utilizadores podem ser impostas medidas de defesa e regeneração dos solos, nomeadamente a obrigatoriedade de execução de trabalhos técnicos, agrícolas ou silvícolas.

4 - Os solos agrícolas de elevada fertilidade são classificados para protecção e incluídos na Reserva Agrícola Nacional (RAN), sendo proibido o seu uso para fins não agrícolas, excepto em casos absolutamente excepcionais e de relevante interesse público;

5 - Os solos de elevado interesse ecológico e necessário à prevenção de riscos naturais, como cheias, inundações, desabamentos, são classificados para protecção e incluídos na Reserva Ecológica Nacional (REN), sendo proibida ou fortemente condicionada a sua ocupação e impermeabilização.

6 - A delimitação geográfica dos solos a incluir na RAN e na REN, bem como qualquer pedido de alteração da mesma, é da competência exclusiva do Ministério com a tutela do ambiente, em colaboração com o Ministério com a tutela da agricultura no caso da RAN.

7 - O uso de fertilizantes e fitofármacos, bem como a sua produção e comercialização, são objecto de regulamentação especial, com a finalidade de prevenir a poluição dos componentes ambientais, nomeadamente dos recursos hídricos, e evitar os riscos à saúde pública.

8 - Compete ao Estado promover e apoiar as boas práticas agrícolas e florestais, evitando os sistemas intensivos e monoculturais com efeitos nocivos para o ambiente e a perenidade dos recursos naturais.

9 - São adoptadas medidas específicas para a recuperação de solos contaminados, nomeadamente os resultantes da actividade agrícola, industrial ou da extracção de recursos geológicos.

Artigo 15.º

Recursos biológicos e património natural

1 - Os recursos biológicos devem ser protegidos para salvaguardar a biodiversidade, o potencial genético e os serviços ecosistémicos, pelo seu valor intrínseco e contributo para o equilíbrio ecológico e bem-estar das populações, como sejam o fornecimento de alimentos, água, medicamentos ou regulação do clima.

2 - O património natural é protegido em virtude do seu interesse para a conservação da natureza e da biodiversidade, dos seus valores estéticos, da sua raridade, da sua importância científica, cultural e social ou da sua contribuição para o equilíbrio biológico e estabilidade ecológica das paisagens.

3 - A política de conservação da natureza e biodiversidade deve cumprir os seguintes objectivos:

- a) Prever, prevenir e combater o declínio da biodiversidade, o desaparecimento de espécies animais e vegetais e habitats, a diminuição da diversidade genética e a deterioração dos ecossistemas biológicos;
- b) Estabelecer uma intervenção antecipativa ou cautelar perante os riscos de degradação do património natural e dos recursos biológicos, privilegiando a acção sobre as respectivas causas;

- c) Proibir, condicionar ou eliminar os processos degradativos para o património natural e os recursos biológicos, bem como adoptar medidas de salvaguarda e requalificação das áreas afectadas;
- d) Identificar e aperfeiçoar as medidas adequadas de salvaguarda, gestão, recuperação ou valorização de espécies ou habitats, sobretudo os mais significativos ou ameaçados de extinção;
- e) Realizar a monitorização do estado das espécies, habitats e ecossistemas;
- f) Aprofundar o conhecimento sobre os componentes do património natural e da biodiversidade, sobretudo os mais significativos, ameaçados de extinção ou menos conhecidos e inventariar a sua distribuição, com o recurso a sistemas de informação geográfica;
- g) Aprofundar o conhecimento sobre os organismos vivos geneticamente modificados e avaliar os riscos para a biodiversidade, para a segurança alimentar e para a saúde pública associados à sua utilização;
- h) Promover o conhecimento sobre o impacte das alterações ambientais globais, nomeadamente as decorrentes das alterações climáticas, no equilíbrio dos ecossistemas e na biodiversidade;
- i) Avaliar os impactes das actividades económicas e das práticas tradicionais na conservação da natureza e na biodiversidade e estabelecer soluções respeitadoras do equilíbrio com os valores naturais, induzindo uma utilização sustentável dos recursos biológicos;
- j) Classificar as áreas com interesse para a conservação da natureza e biodiversidade, abrangendo áreas terrestres, águas interiores e marítimas e outras ocorrências naturais distintas, podendo essa classificação ser de âmbito nacional, regional ou local;
- k) Criar uma rede nacional contínua que abranja as áreas classificadas para protecção e as áreas inseridas em Reserva Agrícola Nacional, Reserva Ecológica Nacional e no domínio público hídrico;

- l) Planear as áreas classificadas para protecção e ordenar os usos permitidos, em estreita articulação com a gestão sobre o território, garantindo a protecção dos recursos e ecossistemas biológicos;
- m) Definir e salvaguardar os corredores ecológicos nos instrumentos de gestão territorial, de forma a manter ou estabelecer a ligação entre áreas de conservação e promover a continuidade espacial e conectividade da biodiversidade em todo o território, bem como uma adequada integração e desenvolvimento dos usos permitidos;
- n) Proteger a fauna migratória, através da sua inventariação, classificação para protecção e salvaguarda dos habitats, dando especial atenção às zonas de montado, bem como às zonas húmidas, ribeirinhas e costeiras;
- o) Contribuir para o combate à desflorestação, aos incêndios florestais, à exploração intensiva dos solos, à poluição, às espécies invasoras e às alterações climáticas;
- p) Controlar a importação das espécies exóticas;
- q) Prever, planear e promover a visita das áreas classificadas e o turismo da natureza numa perspectiva sustentável e que não ponha em causa o equilíbrio ecológico, a protecção e estudo dos ecossistemas naturais e a preservação dos valores de ordem científica, cultural, social e paisagística.

4 - Em relação às áreas protegidas, estas políticas devem ainda:

- a) Promover o conhecimento, a monitorização, a conservação e a divulgação dos valores ambientais existentes, bem como a preservação e valorização do património cultural e das actividades tradicionais, numa perspectiva de promoção do desenvolvimento local sustentável;
- b) Assegurar que as actividades de planeamento, ordenamento, gestão e fiscalização das áreas protegidas incumbem ao Estado e seus órgãos competentes, sem possibilidade de concessão ou estabelecimento de parcerias público-privadas para a sua concretização;
- c) Proibir a cobrança de taxas pelo acesso às áreas protegidas, bem como pela prática de actos administrativos legalmente obrigatórios aos residentes e

às actividades tradicionais locais ou às que contribuem para o desenvolvimento sustentável das áreas protegidas;

- d) Aperfeiçoar o modelo de atendimento dos visitantes das áreas protegidas, nomeadamente no que diz respeito a infra-estruturas e equipamentos, à prestação directa de serviços de visitação e turismo da natureza, à edição de material de apoio e divulgação;
- e) Promover a desconcentração e descentralização dos serviços e organismos competentes pelas áreas protegidas, assegurando relações de proximidade com os territórios e as populações;
- f) Garantir adequados meios humanos e logísticos, bem como suficientes recursos financeiros, para o planeamento, ordenamento, gestão e vigilância das áreas protegidas;
- g) Planear e ordenar os usos em cada área protegida, assegurando a compatibilização entre conservação da natureza e da biodiversidade com o desenvolvimento local sustentável, contrariando os processos de abandono humano das áreas protegidas;
- h) Programar as acções de prevenção dos fogos florestais para cada área protegida, reforçar os meios de primeira intervenção no combate ao fogo e implementar planos de recuperação das áreas ardidas.

Artigo 16.º

Paisagem

1 - A paisagem deve ser protegida enquanto componente fundamental do ambiente humano, do património natural e cultural e da formação de culturas e identidades locais, sendo essencial para o bem-estar e qualidade de vida das populações.

2 - A política de paisagem deve cumprir os seguintes objectivos:

- a) Definir os princípios gerais, estratégias e medidas específicas para a protecção, gestão e ordenamento da paisagem, implicando direitos e responsabilidades para os cidadãos e o Estado;

- b) Identificar, inventariar e cartografar as paisagens em todo o território nacional, analisar as suas características, dinâmicas e pressões para a sua transformação, bem como acompanhar essas transformações, atendendo em cada nível à percepção social e aspirações das populações sobre as suas características;
- c) Traçar objectivos de qualidade paisagística para áreas específicas e respectivos instrumentos de acção, bem como para projectos de investimento, qualquer que seja a sua escala, para melhoria da paisagem ou não degradação da existente;
- d) Prever a avaliação dos impactes negativos na paisagem dos programas e projectos, bem como definir normas e instrumentos correspondentes a prevenir ou minimizar os mesmos;
- e) Recuperar as paisagens degradadas, dando especial relevo à requalificação das paisagens primitivas e notáveis;
- f) Integrar a dimensão paisagística nas políticas de ordenamento do território e de urbanismo, bem como em quaisquer outras políticas com eventual impacte directo ou indirecto na paisagem;
- g) Proibir ou condicionar a implantação de infra-estruturas, como sejam as viárias e hidroeléctricas, de aglomerados urbanos, de empreendimentos turísticos, entre outras construções, que, pela sua área de influência, dimensão, volume, silhueta, cor, materiais utilizados, provoquem significativas transformações negativas na paisagem;
- h) Proibir ou condicionar a exploração de minas e pedreiras, vazamento e acumulação de resíduos, o corte de arvoredos ou demais actividades com fortes implicações negativas na paisagem;
- i) Classificar paisagens para protecção, tendo em conta os seus valores naturais, estéticos, históricos ou culturais, adoptando medidas adequadas para salvaguarda e melhoria das suas características;
- j) Envolver as autarquias, populações e associações na defesa dos valores paisagísticos e promoção de actividades a eles associados.

3 - O planeamento e gestão urbanística devem promover a qualidade da paisagem urbana, através da organização e coerência estética entre edifícios, construções e espaços urbanos, da protecção e valorização dos sistemas de vistas naturais, bem como da implantação de espaços públicos e adequadas áreas verdes.

Artigo 17.º

Recursos geológicos

1 - O aproveitamento dos recursos geológicos deve respeitar as limitações impostas pela necessidade de:

- a) Conservar a natureza e biodiversidade, os recursos naturais e a estabilidade ecológica;
- b) Proteger as reservas de água subterrâneas, as águas de nascente e as águas minerais naturais;
- c) Salvaguardar e valorizar o património geológico e a sua diversidade, bem como o seu interesse para a ciência ou actividades de recreio;
- d) Garantir a regeneração dos factores naturais e evitar o esgotamento das reservas;
- e) Garantir a segurança, saúde e qualidade de vida das populações;
- f) Prever e prevenir riscos de acidentes graves ou contaminação.

2 - A exploração de recursos geológicos é condicionada à:

- a) Avaliação prévia dos seus impactes para o ambiente e as populações;
- b) Adopção de medidas preventivas ou minimizadoras de impactes;
- c) Fixação de perímetros de protecção para garantir a disponibilidade e qualidade dos recursos extraídos ou evitar a afectação do ambiente ou populações pela actividade extractiva;
- d) Integração paisagística da actividade na área envolvente;

e) Recuperação ambiental após o encerramento da actividade.

3 - É proibida ou fortemente condicionada a exploração de massas minerais em zonas de terreno que circundem edifícios, obras, instalações, monumentos, acidentes naturais, áreas ou locais classificados de interesse natural, científico ou paisagístico.

4 - Devem ser adoptadas medidas para a recuperação ambiental de minas degradadas, bem como para a monitorização e avaliação do estado do ambiente e da saúde de trabalhadores e populações.

5 - Devem ser adoptadas as acções adequadas para prevenir e minimizar os riscos para a saúde humana da radioactividade natural de reservas geológicas.

6 - Na autorização ou licenciamento da instalação de equipamentos de produção de energia a partir da geotermia é tida em conta a afectação dos factores, recursos e ecossistemas naturais.

7 - Na autorização ou licenciamento da instalação de equipamentos de extracção de matérias no subsolo para fins energéticos é tida em conta a afectação dos factores, recursos e ecossistemas naturais, bem como os riscos de poluição e acidente grave.

Artigo 18.º

Recursos energéticos

1 - Compete ao Estado administrar e gerir os recursos energéticos, adoptar instrumentos de planeamento e decisão sobre o seu aproveitamento e decidir sobre a instalação das respectivas infra-estruturas e equipamentos.

2 - A política de aproveitamento dos recursos energéticos visa:

- a) Reduzir a dependência do exterior, garantir a segurança do abastecimento e atingir uma economia de baixa intensidade energética e neutra em carbono;
- b) Cumprir objectivos exigentes de redução das emissões de gases de efeito de estufa e contribuir para o combate às alterações climáticas;

- c) Reduzir o desperdício e o consumo inútil de energia, bem como aplicar medidas para a conservação e eficiência energética;
- d) Promover a prestação de serviços de energia para promover a utilização racional de energia e a poupança energética;
- e) Garantir o acesso democrático à energia, promovendo a descentralização da produção e transporte, dando especial relevo, pelas suas potencialidades, à microgeração e redes locais;
- f) Fomentar o crescimento das energias renováveis, diversificando as várias fontes, dando especial atenção à energia de origem solar, como recurso abundante no país;
- g) Proibir o desenvolvimento da energia nuclear pelos riscos colocados ao ambiente, segurança de pessoas e bens, bem como para as gerações futuras;
- h) Proibir a produção de biocombustíveis resultantes do cultivo de culturas alimentares e condicionar a mesma a critérios estritos de sustentabilidade, nomeadamente quanto à ocupação do solo e contributo para a redução de emissões poluentes;
- i) Limitar o aproveitamento da biomassa para a produção de energia aos resíduos florestais, devendo ficar garantida a protecção do solo, da biodiversidade e do ciclo da água.

Artigo 19.º

Património construído

1 - O património é objecto de medidas especiais de defesa, salvaguarda e valorização pelo seu valor histórico-cultural, estético-social e técnico-científico.

2 - A política de património deve cumprir os seguintes objectivos:

- a) Definir os princípios gerais, estratégias e medidas específicas para a protecção e gestão do património, implicando direitos e responsabilidades para os cidadãos e o Estado;

- b) Inventariar e classificar o património, em cooperação com as autarquias locais e com as associações locais de defesa do património e do ambiente;
- c) Prever medidas de protecção e requalificação do património, bem como planificar acções a empreender numa perspectiva de animação e utilização criativa;
- d) Proibir ou condicionar a construção na envolvente do património classificado;
- e) Promover a recuperação dos centros históricos em zonas urbanas e rurais, dos edifícios e conjuntos monumentais, tendo também em conta a necessidade de salvaguardar e melhorar a área envolvente;
- f) Envolver autarquias, populações e associações locais de defesa do património na defesa dos valores patrimoniais e promoção de actividades a eles associados.

Capítulo III

Prevenção da poluição, riscos e emergências

Artigo 20.º

Da prevenção

1 - A política de ambiente estabelece normas e instrumentos para prever, prevenir e reduzir a poluição, os riscos naturais ou tecnológicos e as situações de emergência, de modo a proteger o ambiente, a segurança e saúde humanas, o bem-estar e qualidade de vida das populações.

2 - No planeamento socioeconómico e de ordenamento das actividades no território, bem como nos processos de autorização ou licenciamento para a sua instalação, é tida em conta a susceptibilidade da actividade em causar dano, prejuízo ou colocar em perigo o ambiente e as populações, devendo ainda ser ponderados outros critérios de sustentabilidade, nomeadamente:

- a) A baixa pegada ecológica da actividade e dos produtos, tendo em conta o seu ciclo de vida;

- b) A utilização de tecnologias limpas e de métodos produtivos que minimizem o uso de recursos naturais, promovam a sua utilização racional, evitem ou reduzam os impactes negativos sobre o ambiente e as populações;
- c) A avaliação das características dos bens e produtos resultantes da actividade, privilegiando os que são úteis ao bem-estar e qualidade de vida das populações, bem como os que são duráveis, reutilizáveis e biodegradáveis sem prejuízo para o ambiente;
- d) A utilização de resíduos, em especial dos gerados pela actividade, como matérias-primas secundárias e o reaproveitamento dos efluentes;
- e) O uso eficiente de energia, o recurso a energias renováveis e o nível de auto-abastecimento energético;
- f) A contenção da poluição na origem, mediante a adopção de sistemas de tratamento ou correcção o mais próximos possível da fonte;
- g) O cumprimento de normas técnicas, de objectivos de qualidade, de valores-limite para o ruído, as emissões, a produção de resíduos e de efluentes;
- h) A adequação da localização da actividade à necessidade de conservação da natureza, salvaguarda dos recursos naturais e ecossistemas, assegurar o bem-estar e qualidade de vida das populações, tendo em conta, nomeadamente, a avaliação de localizações alternativas;
- i) A redução das necessidades de transporte da actividade, privilegiando-se as relações de proximidade tanto para o abastecimento de matérias-primas usadas na produção, como para o escoamento dos bens produzidos, bem como o recurso a transportes menos poluentes;
- j) A ponderação da avaliação dos prejuízos e dos benefícios da actividade, tendo em conta todos os seus impactes ambientais, sociais, económicos, onde se inclui o ciclo de vida dos produtos e a consideração de todos os custos da degradação ambiental, bem como a ponderação da avaliação de alternativas à actividade para concretizar os mesmos fins ou similares.

3 - Para a autorização ou licenciamento da instalação ou exercício das actividades susceptíveis de causar dano ou colocar em perigo o ambiente e as populações, é

requerida:

- a) A monitorização regular das emissões, efluentes e resíduos, a análise dos resultados, a informação periódica aos serviços competentes da administração pública e a disponibilização desses dados ao público;
- b) A elaboração de planos de prevenção ou redução da poluição e da susceptibilidade de causar dano ou colocar em perigo o ambiente e as populações, sendo a actividade interdita sempre que as medidas não assegurem a eficaz protecção da segurança e saúde humanas, a estabilidade ecológica ou a protecção dos recursos naturais e ecossistemas sensíveis;
- c) A elaboração de planos de segurança e a adopção de medidas para fazer face a situações de emergência é obrigatória para as actividades que utilizam ou gerem substâncias consideradas perigosas.

Artigo 21.º

Proibição de poluir

1 - São factores de poluição do ambiente e degradação do território todas as acções e actividades que afectam negativamente a saúde, o bem-estar, a qualidade de vida e as diferentes formas de vida, o equilíbrio e a perenidade dos ecossistemas naturais e transformados, assim como a estabilidade física, biológica e paisagística do território.

2 - São causas da poluição do ambiente todos os produtos, substâncias e radiações lançadas no ar, na água, no solo e no subsolo que alterem, temporária ou irreversivelmente, a sua qualidade ou interfiram na sua normal conservação e evolução.

3 - É proibido lançar, depositar ou, por qualquer outra forma, introduzir nas águas, no solo, no subsolo, no mar ou na atmosfera, bem como incinerar, efluentes, resíduos, compostos químicos, substâncias radioactivas ou demais produtos ou microorganismos que possam alterar as características ou tornar impróprios para as suas aplicações os componentes ambientais e contribuam para a degradação do ambiente.

4 - O transporte, a manipulação, o depósito, bem como a reciclagem e deposição de quaisquer produtos susceptíveis de causar poluição são regulamentados por legislação especial.

5 - O Ministério com a tutela do ambiente e os seus serviços e organismos competentes podem determinar a redução ou suspensão temporária ou definitiva das actividades geradoras de poluição, de forma a manter as emissões, resíduos ou efluentes dentro dos limites estipulados, nos termos em que for estabelecido em legislação própria, bem como a salvaguardar a saúde humana e ambiente e a prevenir os riscos naturais e tecnológicos.

6 - As actividades e instalações que alterem as condições normais de salubridade, segurança e qualidade do ambiente definidos por lei podem ser obrigados a transferir-se para local mais apropriado.

Artigo 22.º

Da poluição, riscos e emergências

1 - São formas de poluição, riscos e emergências, alvo de medidas específicas:

- a) O ruído;
- b) Os resíduos;
- c) Os efluentes;
- d) A radiação;
- e) Os riscos químicos e radioactivos;
- f) Os riscos climáticos;
- g) Os riscos biotecnológicos;
- h) As emergências naturais e tecnológicas.

Artigo 23.º

Ruído

1 - O conforto acústico é sujeito a medidas de protecção, visando prevenir e controlar os riscos para a saúde humana, comodidade e qualidade de vida das

populações e ambiente provocados pelo excesso de ruído ambiental.

2 - A política em matéria de ruído deve cumprir os seguintes objectivos:

- a) Definir limites para a exposição ao ruído, tendo em conta o seu carácter temporário ou permanente, a tipologia das actividades geradoras de ruído, as características das zonas de incidência, dando especial atenção à protecção das áreas vocacionadas para uso habitacional, para escolas, hospitais ou similares, dos espaços de lazer e recreio ou das áreas naturais sensíveis;
- b) Planear a distribuição adequada dos usos do território, de modo a adequar a localização das actividades causadoras de ruído à boa qualidade do ambiente sonoro, bem como estabelecer os modos de prevenção e redução do ruído;
- c) Introduzir nos licenciamentos e autorizações de construção de edifícios, utilização de equipamentos ou exercício de actividades, em especial na instalação e exercício de actividades ruidosas de carácter permanente, a obrigatoriedade de eliminação ou redução do nível de ruído na fonte, no meio de propagação do ruído e no receptor sensível, bem como das trepidações;
- d) Estabelecer limites específicos de emissão de ruído nas infra-estruturas de transporte e zonas industriais, prevendo a instalação de barreiras acústicas e delimitação de zonas tampão na sua envolvente, nas quais não é permitida a edificação;
- e) Obrigar os fabricantes de máquinas, electrodomésticos e outros equipamentos a apresentar informações detalhadas, homologadas, sobre o nível sonoro dos mesmos nas instruções de uso;
- f) Normalizar os métodos de medida do ruído;
- g) Prever a homologação e controlo do ruído produzido por veículos motorizados, incluindo as embarcações, aeronaves e transportes ferroviários e equipamentos electromecânicos, bem como quanto às características das vibrações acústicas produzidas pelos avisadores sonoros;

- h) Sensibilizar as populações para os problemas associados ao ruído.

Artigo 24.º

Resíduos

1 - É objectivo prioritário da política de gestão de resíduos evitar e reduzir a sua produção e o seu carácter nocivo, visando garantir a preservação dos recursos naturais e minimizar os impactes negativos sobre a saúde pública e o ambiente.

2 - A política de gestão de resíduos deve cumprir os seguintes objectivos:

- a) Assegurar que a produção e gestão de resíduos não constituem perigo ou causem prejuízo para a saúde humana e o ambiente;
- b) Estabelecer uma hierarquia das operações de gestão de resíduos assente na prevenção, reutilização, reciclagem ou regeneração, por fileiras ou fluxos, considerando que a eliminação definitiva de resíduos, nomeadamente a sua deposição em aterro e incineração, constitui a última opção de gestão;
- c) Promover a adopção de comportamentos de carácter preventivo em matéria de produção de resíduos, bem como práticas que facilitem a respectiva reutilização e reciclagem ou regeneração, por parte dos cidadãos e das actividades geradoras de resíduos, nomeadamente a nível industrial, urbana, agrícola e hospitalar;
- d) Garantir a auto-suficiência nas operações de gestão de resíduos, reduzindo ao mínimo os movimentos transfronteiriços e interditando a exportação de resíduos para países que tenham normas ambientais menos exigentes;
- e) Considerar a gestão do resíduo como parte integrante do seu ciclo de vida, sendo da responsabilidade do respectivo produtor ou detentor, com excepção dos resíduos urbanos cuja gestão é assegurada pelos municípios;
- f) Planear a gestão dos resíduos, de âmbito nacional e em cada área específica de actividade geradora de resíduos, nomeadamente industrial, urbana, agrícola e hospitalar, prevendo a sua aplicação a nível local;

- g) Desenvolver sistemas integrados de recolha, transporte, armazenagem, triagem, tratamento, valorização e destino final de resíduos, por fileira ou fluxo, fomentando a separação na origem;
- h) Planear a localização das infra-estruturas de forma a evitar ou minimizar efeitos prejudiciais ao bem-estar e qualidade de vida das populações e ao ambiente;
- i) Incentivar a compostagem de resíduos orgânicos, nomeadamente no local de produção, no respeito pela protecção do solo, recursos biológicos e ciclo da água;
- j) Reduzir a produção de resíduos perigosos e prever o encaminhamento destes para centros de tratamento específicos;
- k) Proibir a co-incineração de resíduos perigosos, ou dos resíduos cuja queima é susceptível de gerar riscos para o ambiente e saúde humana, em instalações situadas nas proximidades de aglomerados urbanos ou áreas naturais sensíveis;
- l) Definir limites de emissões às operações de incineração e co-incineração de resíduos, tendo em consideração as características de perigosidade dos mesmos, e proceder à sua monitorização;
- m) Criar um sistema de informação sobre resíduos, garantindo a recolha, registo e disponibilização pública de toda a informação relevante sobre o seu ciclo de vida;
- n) Incentivar o aproveitamento dos resíduos enquanto matérias-primas secundárias e a adopção das novas e melhores tecnologias disponíveis para a sua gestão;
- o) Promover a criação de comissões de acompanhamento, nomeadamente de âmbito municipal e local, junto das estruturas de tratamento de resíduos, como sejam os aterros e incineradoras;
- p) Inventariar e monitorizar a produção de resíduos, bem como dos sistemas de recolha, tratamento e eliminação;

- q) Proceder à recuperação ambiental e paisagística dos locais de deposição de resíduos após a sua selagem e efectuar a sua monitorização regular, de modo a garantir a protecção do ambiente e da saúde humana.

3 - No âmbito da política de prevenção de resíduos, são tomadas medidas específicas para, nomeadamente, incentivar:

- a) O recurso a tecnologias limpas;
- b) A reintegração no processo produtivo dos resíduos nele gerados;
- c) A produção de bens duráveis e biodegradáveis sem impactes no ambiente;
- d) A adopção de acções de educação ambiental e de incentivos económicos que visem a redução, reutilização e reciclagem dos resíduos;
- e) A redução do desperdício na Administração Pública através da criação de um sistema de compras públicas ecológicas.

Artigo 25.º

Efluentes

1 - É objectivo prioritário da política de gestão de efluentes evitar e reduzir a sua produção e o seu carácter nocivo, visando garantir a preservação dos recursos naturais e minimizar os impactes negativos sobre a saúde pública e o ambiente.

2 - A política de gestão dos efluentes deve cumprir os seguintes objectivos:

- a) Atingir níveis elevados de protecção da saúde pública e do ambiente;
- b) Garantir a cobertura de todo o território nacional com sistemas públicos de saneamento de águas residuais urbanas, bem como assegurar o adequado tratamento dos efluentes agro-pecuários e agro-industriais;
- c) Planear a localização das infra-estruturas de forma a evitar ou minimizar efeitos prejudiciais ao bem-estar e qualidade de vida das populações e ao ambiente;
- d) Definir parâmetros de qualidade exigentes para o tratamento, rejeição e descarga de efluentes em meio hídrico, bem como ao nível da produção de

odores;

- e) Promover a reutilização de águas residuais tratadas, compatibilizando a qualidade do efluente com os usos previstos;
- f) Instituir mecanismos de controlo e erradicar as descargas directas de efluentes não tratados, incluindo águas pluviais, no meio receptor;
- g) Reduzir a produção de lamas através do uso de tecnologias eficientes, realizar o seu tratamento adequado e incentivar a utilização de lamas tratadas como matéria-prima secundária, composto agrícola ou noutras utilizações compatíveis;
- h) Controlar as descargas de efluentes industriais nas redes públicas de drenagem, assegurando o seu adequado pré-tratamento ou mesmo tratamento final no local de produção;
- i) Eliminar ou reduzir a entrada de caudais pluviais nos sistemas de saneamento, promovendo a separação da rede de drenagem de águas residuais e águas pluviais e a aplicação de soluções locais de renaturalização do ciclo de águas pluviais, especialmente em meio urbano;
- j) Requalificar os sistemas de drenagem e saneamento mal concebidos, degradados ou envelhecidos, assegurando níveis elevados na qualidade do tratamento dos efluentes e na minimização dos odores;
- k) Erradicar as ligações indevidas aos sistemas de drenagem e saneamento e assegurar a execução das ligações obrigatórias;
- l) Reduzir os consumos energéticos nos sistemas de saneamento, aproveitando o biogás e a hidroelectricidade potenciada pelas infraestruturas hidráulicas;
- m) Inventariar e monitorizar a produção de efluentes, e assegurar o cumprimento dos parâmetros de qualidade na entrada no sistema de drenagem e saneamento e na sua rejeição em meio hídrico;
- n) Promover a constituição de comissões de acompanhamento local dos sistemas de saneamento.

Artigo 26.º**Radiação**

1 - A exposição humana e ambiental às radiações de campos electromagnéticos gerados por fontes artificiais está sujeita a limites, estabelecidos através da aplicação do princípio da precaução, tendo em conta as evidências científicas, a percepção do risco para as populações e a especial protecção de grupos vulneráveis, tais como as crianças.

2 - A instalação de subestações e linhas aéreas de transporte de energia de alta e muito alta tensão está sujeita a regulamentação específica, visando cumprir os seguintes objectivos:

- a) Minimizar a interferência na estética da paisagem, no património natural e cultural, bem como proteger a avifauna;
- b) Planear e ordenar a rede eléctrica e as operações urbanísticas, estabelecendo distâncias mínimas entre as subestações e linhas aéreas e os estabelecimentos de ensino e saúde, áreas verdes e de lazer, parques infantis, lares, edifícios residenciais, demais áreas e construções onde a permanência humana seja superior a quatro horas por dia;
- c) Proibir a instalação de subestações e linhas aéreas dentro de áreas urbanas consolidadas e aglomerados populacionais;
- d) Realizar o cadastro geográfico das linhas e instalações eléctricas em todo o território nacional e monitorizar a exposição humana às radiações e ao ruído, avaliando os seus efeitos para a saúde e qualidade de vida das populações;
- e) Prever e prevenir riscos sobre o ambiente, saúde humana e valor dos edifícios, incluindo a criação de mecanismos extrajudiciais para uma célere indemnização ou compensação pecuniária por perdas e danos;
- f) Definir a obrigatoriedade de reconversão da rede eléctrica para cumprir os limites de exposição e distâncias mínimas definidas, dando especial atenção aos locais frequentados pela população infantil ou outros grupos vulneráveis.

Artigo 27.º**Riscos climáticos**

1 - As alterações climáticas devem ser mitigadas para prevenir os riscos de catástrofe natural ou fenómenos meteorológicos extremos que causem danos ou coloquem em perigo o ambiente, as pessoas e os bens de qualquer natureza, ou que degradem o bem-estar e qualidade de vida das populações e das gerações vindouras.

2 - A política de mitigação das alterações climáticas deve cumprir, entre outros, os seguintes objectivos:

- a) Reduzir a intensidade energética e as emissões de gases de efeito de estufa (GEE), estabelecendo metas vinculativas globais que tenham como mínimo os compromissos internacionais assumidos e as exigências científicas actualizadas;
- b) Definir metas vinculativas de redução das emissões de GEE e de poupança energética para o sector industrial, o sector da oferta de energia, o sector dos transportes e o sector dos edifícios;
- c) Prever objectivos, medidas e instrumentos para o cumprimento das metas de redução e poupança nos sectores referidos na alínea anterior, bem como para a redução das emissões e a poupança energética nos demais sectores poluentes, como sejam a agricultura, pecuária e floresta e os resíduos;
- d) Definir mecanismos de monitorização e controlo eficazes da redução da intensidade energética e das emissões, da melhoria da conservação e eficiência energética, bem como instrumentos de divulgação pública dos resultados;
- e) Estimular a transferência modal do transporte individual para o colectivo, assegurando uma rede de transportes públicos de qualidade e acesso universal em todo o território nacional, apoiada na ferrovia e demais modos colectivos de transporte, bem como incentivar os modos suaves, em especial na mobilidade urbana;

- f) Substituir as fontes de energia fósseis pelas renováveis no sector de oferta de energia, reduzir as necessidades de transporte e distribuição de energia entre o produtor e o consumidor, implementar medidas de gestão da procura para a redução do consumo e o uso eficiente da energia;
- g) Implementar medidas de combate à desflorestação e de promoção de boas práticas na gestão agrícola, pecuária e florestal;
- h) Promover o consumo responsável, desincentivando o desperdício energético, a produção de resíduos e a produção de bens supérfluos.

3 - Compete ao Estado adoptar medidas específicas para adaptação dos territórios e actividades aos efeitos verificados ou esperados das alterações climáticas, visando concretizar, entre outros, os seguintes objectivos:

- a) Prever, prevenir e reduzir os efeitos das alterações climáticas sobre o ambiente, as populações e a economia, reduzindo a vulnerabilidade dos vários sectores potencial ou efectivamente afectados e aumentando a capacidade de resposta a impactes, em particular a fenómenos meteorológicos extremos;
- b) Identificar e cartografar as zonas mais vulneráveis aos efeitos das alterações climáticas, implementando acções para evitar ou reduzir as suas consequências para o ambiente, pessoas e bens, como sejam a proibição ou condicionamento da construção e instalação de actividades, a sua retirada controlada em zonas de maior risco, a remoção dos factores de agravamento do risco, a contenção dos efeitos verificados ou esperados e o ajustamento dos sistemas de resposta a emergências;
- c) Promover um ordenamento do território e das actividades adaptado às alterações climáticas, evitando formas de ocupação do solo que acentuem a exposição aos efeitos prejudiciais das alterações climáticas regionais ou locais e dificultem as respostas de prevenção e contenção, ou potenciando ocupações que permitam tirar partido de efeitos climáticos que se revelem vantajosos;
- d) Estabelecer padrões exigentes para as edificações, infra-estruturas e configuração dos aglomerados populacionais para uma maior resistência a

novas características climáticas e a fenómenos extremos;

- e) Considerar a evolução climática no processo de planeamento e gestão dos recursos hídricos, tomando acções para evitar a ocorrência ou agravamento de situações de cheias ou secas, bem como de degradação da qualidade das águas;
- f) Prever medidas para a protecção dos recursos biológicos e do património natural e demais componentes ambientais dos efeitos das alterações climáticas;
- g) Desenvolver planos de emergência para a protecção de pessoas, bens e o ambiente ajustados à previsão dos efeitos climáticos, bem como criar sistemas de alerta precoces para accionamento da protecção civil e demais organismos competentes e informação das populações;
- h) Adaptar os sistemas de saúde para uma resposta eficiente aos efeitos das alterações climáticas com incidência na saúde humana.

4 - É promovido o estudo e investigação científica, com envolvimento das universidades públicas e dos laboratórios do Estado, no domínio das alterações climáticas para, entre outros, prever a evolução do clima, elaborar e actualizar os cenários climáticos e socioeconómicos, identificar riscos e respostas de adaptação, elaborar sistemas de indicadores para monitorização das mudanças climáticas e capacidade de resposta da política de mitigação e adaptação.

5 - A dimensão da mitigação e adaptação climática deve ser introduzida nas políticas de desenvolvimento socioeconómico, nos instrumentos de gestão territorial e demais políticas sectoriais.

Artigo 28.º

Riscos químicos e radioactivos

1 - Devem ser prevenidos os riscos para a saúde humana e o ambiente resultantes da produção, manuseamento, transformação, acondicionamento, transporte e utilização de compostos químicos ou substâncias radioactivas.

2 - Em relação aos compostos químicos, são adoptadas medidas para:

- a) Proibir ou condicionar a produção e uso de substâncias consideradas perigosas para a segurança e saúde humanas e o ambiente, bem como definir normas para o seu manuseamento e utilização;
- b) Prevenir a contaminação química, utilizando tecnologias limpas, substituindo contaminantes, isolando a fonte ou neutralizando a perigosidade da substância, bem como actuando sobre o meio de difusão do contaminante e adoptando normas para proteger utilizadores e meios receptores;
- c) Estabelecer limites máximos admissíveis de poluição e de exposição humana ao amianto, metais pesados e demais substâncias tóxicas;
- d) Definir valores-limite para os contaminantes químicos nos alimentos, como sejam os resultantes de aditivos, resíduos de pesticidas e medicamentos veterinários, bem como controlar e monitorizar a qualidade destes;
- e) Obrigar os produtores a implementar sistemas de avaliação dos bens produzidos, antes da sua comercialização, com vista a identificar propriedades nocivas ao ambiente e saúde humana;
- f) Homologar e rotular os compostos químicos, tais como os pesticidas, solventes, tintas, vernizes e outros tóxicos, incluindo informação para o seu utilizador sobre as propriedades, riscos e medidas preventivas que deve adoptar para um controlo adequado;
- g) Avaliar de forma sistemática os efeitos potenciais dos compostos químicos sobre o ser humano e o ambiente, bem como homologar os laboratórios de ensaio destinados a este estudo.

3 - Em relação às substâncias radioactivas, são adoptadas medidas para:

- a) Fixar normas de emissão para os efluentes físicos e químicos radioactivos resultantes de actividades de extracção, de transporte, de transformação, de utilização e de armazenamento de material radioactivo;
- b) Planear medidas preventivas necessárias para a actuação imediata em caso de poluição radioactiva;

- c) Avaliar e controlar os efeitos da poluição transfronteiriça e cooperação internacional para a sua prevenção;
- d) Proibir o transporte e deposição em território nacional, nas águas marítimas territoriais e na zona económica exclusiva de material radioactivo proveniente de países terceiros;
- e) Proibir a exploração mineira de substâncias radioactivas junto a aglomerados urbanos e zonas ambientais sensíveis, bem como estabelecer medidas preventivas nos locais onde esta seja permitida para salvaguardar o ambiente e a saúde pública;
- f) Estabelecer valores-limites para a exposição humana ao radão, inventariar as zonas críticas e monitorizar os níveis de exposição, informar as populações nas zonas de maior risco para a adopção de medidas preventivas, bem como proibir ou condicionar a construção em zonas críticas, exigir que a produção de bens à base de granito tenha um baixo teor em radão e prever a aplicação de barreiras entre o solo e os edifícios nas zonas mais afectadas;
- g) Avaliar os efeitos das substâncias radioactivas nos ecossistemas receptores e na saúde das populações.

Artigo 29.º

Riscos biotecnológicos

1 - A manipulação genética dos seres vivos por via laboratorial para obtenção de produtos alimentares está sujeita a legislação específica, de forma a salvaguardar a biodiversidade e a saúde humana.

2 - No caso dos organismos geneticamente modificados (OGM), são tomadas medidas para:

- a) Prevenir os riscos de contaminação de culturas agrícolas e outros seres vivos, sendo apenas permitido a produção de OGM para fins de índole científica, sujeita a normas de controlo que evitem esses mesmos riscos;
- b) Interditar a comercialização de sementes e materiais de propagação vegetativa de OGM, bem como de rações constituídas, no todo ou em

parte, por OGM;

- c) Garantir a rastreabilidade e rotulagem dos OGM destinados a comercialização, incluindo as rações para animais, bem como dos produtos que foram obtidos por meio do uso de OGM.

Artigo 30.º

Emergências naturais e tecnológicas

1 - Incumbe ao Estado adoptar medidas específicas para prever, prevenir e minimizar a ocorrência de situações de emergência causadas por factores naturais ou tecnológicos que possam colocar em perigo pessoas, bens e o ambiente, bem como para limitar os seus efeitos.

2 - São factores naturais, nomeadamente, os sismos, cheias e inundações, secas, incêndios florestais, ondas de calor, vagas de frio, nevões, erosão costeira e tsunamis.

3 - São factores tecnológicos, nomeadamente, a ruptura de barragens, derrame ou explosão de substâncias perigosas, contaminação química e biológica da água e alimentos.

4 - A prevenção e controlo de emergências naturais e tecnológicas requer, nomeadamente:

- a) O ordenamento da ocupação e usos do território, bem como o planeamento e gestão dos recursos naturais e ecossistemas, ajustados aos riscos;
- b) A identificação das zonas mais vulneráveis, a promoção da educação cívica, nomeadamente quanto às medidas de segurança a adoptar;
- c) A elaboração de planos de emergência e a criação de sistemas de alerta;
- d) A adaptação das construções para uma maior resiliência aos riscos; e
- e) Medidas de compensação das populações afectadas.

Artigo 31.º**Declaração de zonas críticas e de situações de emergência**

1 - O Governo declara como zonas críticas todas aquelas em que os níveis de poluição e de riscos naturais ou tecnológicos atinjam, ou se preveja que venham a atingir, valores ou situações que possam pôr em causa a saúde humana ou o ambiente, ficando sujeitas a medidas especiais e a acções a estabelecer pelo organismo do Estado responsável pela protecção civil, em conjugação com as demais autoridades da administração central, regional ou local.

2 - Quando os índices de poluição ou a probabilidade de risco natural ou tecnológico, em determinada área, ultrapassarem os valores ou graus admitidos pela legislação que regulamenta a presente lei ou, por qualquer forma, puserem em perigo a qualidade do ambiente e a saúde e segurança humanas, pode ser declarada situação de emergência, devendo ser previstas actuações específicas, administrativas ou técnicas, para lhes fazer face, por parte da administração central, regional e local, acompanhadas do esclarecimento da população afectada.

3 - É feito o planeamento das medidas imediatas necessárias para ocorrer a casos de acidente sempre que estes provoquem aumentos bruscos e significativos dos índices de poluição permitidos ou que, pela sua natureza, façam prever a possibilidade desta ocorrência.

Capítulo IV**Instrumentos da política de ambiente****Artigo 32.º****Instrumentos**

1 - A política de ambiente assenta em instrumentos de planeamento, inventariação e cartografia, avaliação, licenciamento, monitorização e fiscalização.

2 - São instrumentos específicos de política de ambiente, nomeadamente:

- a) O sistema de gestão territorial de âmbito nacional, regional, municipal ou sectorial, e demais instrumentos de intervenção no ordenamento do território e urbanismo;
- b) As restrições e servidões administrativas sobre o território, nomeadamente a Reserva Agrícola Nacional, a Reserva Ecológica Nacional, o domínio público hídrico ou marítimo;
- c) A classificação e criação de áreas, sítios ou paisagens sujeitas a estatutos especiais de protecção;
- d) O estabelecimento de critérios, objectivos e normas de qualidade para as emissões, efluentes, resíduos e para os meios receptores;
- e) O sistema nacional de vigilância e controle da qualidade do ambiente;
- f) O sistema nacional de defesa da floresta contra incêndios;
- g) A normalização e homologação de métodos e aparelhos de medida;
- h) O sistema de incentivos financeiros e económicos para alteração dos processos produtivos e criação e transferência de tecnologias que visem a redução da poluição e a melhoria da qualidade do ambiente;
- i) O estudo e investigação sobre as potencialidades e as limitações dos recursos naturais, assim como o desenvolvimento, transferência e adequação de tecnologias compatíveis com o desenvolvimento sustentável;
- j) A criação de órgãos próprios da Administração Pública, com meios capazes, para executar as políticas de ambiente, especialmente em domínios específicos.

Artigo 33.º

Planeamento ambiental

1 - O planeamento do ambiente tem por finalidade conciliar o desenvolvimento socioeconómico com a gestão do ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável.

2 - O planeamento do ambiente inclui estratégias, planos e programas de âmbito nacional, regional, local ou sectorial, estabelecendo orientações, objectivos, metas e medidas para a gestão do ambiente.

3 - Todas as estratégias, planos, programas e projectos de desenvolvimento socioeconómico, sejam de carácter nacional, regional, local ou sectorial, devem integrar a dimensão ambiental e ser elaborados ou adequados às disposições contidas nesta lei, bem como com as políticas, princípios, estratégias, planos e programas de ambiente, gerais ou sectoriais, estabelecidos pelo Ministério com a tutela do ambiente.

4 - As pessoas singulares ou colectivas, públicas e privadas, devem programar e executar as suas actividades de acordo com o planeamento de ambiente e as disposições contidas na presente lei e demais instrumentos legais aplicáveis.

5 - O planeamento ambiental aplica-se aos domínios específicos, nomeadamente, do desenvolvimento sustentável, da mitigação e da adaptação às alterações climáticas, da saúde e ambiente, da qualidade do ar, da conservação da natureza e da biodiversidade, do ordenamento do território e do urbanismo, da conservação do solo e do combate à desertificação, dos recursos hídricos e do uso eficiente da água, dos sistemas de abastecimento e saneamento de água, das zonas costeiras e do meio marinho, dos produtos químicos e da prevenção de acidentes graves, da prevenção e da gestão de resíduos, do ruído, dos recursos energéticos e do uso eficiente da energia, da prevenção e do controlo integrado da poluição, das compras públicas ecológicas e da rotulagem ecológica.

Artigo 34.º

Inventariação e cartografia ambiental

1 - Compete ao Estado proceder à recolha, identificação, caracterização, análise, classificação e sistematização de dados sobre as componentes ambientais e as várias formas de poluição e riscos naturais e tecnológicos, bem como de demais informações de carácter iminentemente ambiental e ligadas ao uso e ocupação do território.

2 - Os dados recolhidos e tratados são traduzidos espacialmente em informação geográfica, a uma escala apropriada ao estudo e apoio à tomada de decisão,

permitindo registar a localização, forma e demais atributos que caracterizem os elementos em causa.

3 - A informação ambiental e geográfica é disponibilizada ao público de forma acessível, nomeadamente através de bases de dados e cartográficas criadas para o efeito.

Artigo 35.º

Controlo ambiental

1 - O Estado, através de entidade pública competente, exerce o controlo ambiental sobre as actividades e os seus efeitos susceptíveis de degradar o ambiente, sem prejuízo das competências de outras entidades públicas ou privadas previstas na lei, desenvolvendo e promovendo instrumentos de apoio à tomada de decisão, de medição e avaliação da qualidade ambiental e de prevenção e combate ao ilícito ambiental, exercendo ainda o controlo e avaliação dos resultados das políticas de ambiente.

2 - São actividades susceptíveis de degradar o ambiente e estão sujeitas a controlo ambiental, nomeadamente:

- a) As que directa ou indirectamente poluam ou deterioremem a atmosfera, água, fundos marinhos, solo e subsolo ou incidam desfavoravelmente sobre a fauna, flora e habitats, entre outras componentes ambientais;
- b) As que acelerem os processos erosivos ou incentivem os movimentos morfodinâmicos, como desmoronamentos, movimentos de terra, entre outros;
- c) As que produzam alterações nocivas no ciclo da água, incluindo a geração de sedimentação nos cursos e reservas, alterem as suas dinâmicas físicas, químicas e biológicas;
- d) As que afectem os equilíbrios das zonas húmidas, estuarinas, e demais zonas naturais sensíveis;

- e) As relativas à geração, armazenamento, transporte, tratamento, importação e exportação de substâncias minerais, resíduos perigosos, radioactivos e sólidos;
- f) As relacionadas com a introdução e utilização de produtos ou substâncias não biodegradáveis;
- g) As que produzam ruídos, vibrações ou odores desagradáveis ou nocivos;
- h) As que contribuem para a destruição da camada de ozono;
- i) As que contribuem para as alterações do clima;
- j) As que produzam radiações térmica, energia térmica, energia luminosa ou campos electromagnéticos;
- k) As que promovam a acumulação de resíduos;
- l) A que produzam eutrofização dos recursos hídricos;
- m) A introdução de espécies exóticas;
- n) As actividades relativas à libertação de organismos geneticamente modificados, derivados e produtos que os contenham;
- o) As que alterem as cadeias tróficas, fluxos de matéria e energia das comunidades animais e vegetais;
- p) As que afectem a sobrevivência de espécies ameaçadas, vulneráveis ou em perigo de extinção;
- q) As que alterem ou gerem alterações significativas nos ecossistemas de especial importância;
- r) Quaisquer outras que possam causar dano ao ambiente ou incidir negativamente sobre as comunidades biológicas, a saúde humana e o bem-estar colectivo.

3 - O Estado, através de entidade pública competente, exerce o controlo prévio ambiental, através dos seguintes instrumentos, sem prejuízo de outros a definir em lei própria:

a) Licenciamento ambiental;

b) Avaliação ambiental de planos, programas e projectos.

4 - É permitida a coordenação procedimental dos vários instrumentos de controlo prévio ambiental, com vista ao incremento da eficácia, desde que não se diminua a ponderação, desrespeite o princípio da legalidade da competência ou se prejudiquem as garantias de participação pública.

5 - O Estado, através dos seus órgãos e serviços competentes, exerce o controlo subsequente das actividades susceptíveis de degradar o ambiente, acompanhando a sua execução e operação através do instrumento de monitorização e fiscalização, visando, nomeadamente, assegurar o cumprimento das condições estabelecidas nos projectos e nos instrumentos de controlo prévio ambiental e prevenir ilícitos ambientais.

Artigo 36.º

Licenciamento ambiental

1 - As actividades, públicas ou privadas, potencial ou efectivamente poluidoras ou capazes de afectarem significativamente a paisagem, definidas de acordo com a natureza ou capacidade de produção da instalação, estão sujeitas a uma licença ambiental, sem prejuízo de outras autorizações ou licenças exigíveis, nos termos definidos em legislação própria.

2 - Para obtenção de licença ambiental, a actividade tem de assegurar que:

- a) É explorada de acordo com as melhores técnicas disponíveis, entre outras medidas de prevenção da poluição;
- b) Não é susceptível de causar poluição significativa;
- c) Previne e controla o ruído e a produção de emissões, resíduos e efluentes;
- d) Utiliza os recursos naturais, a energia e a água de forma eficiente;
- e) Adopta as medidas necessárias para prevenir os acidentes e limitar os seus efeitos, bem como para evitar qualquer risco de poluição;

- f) A sua localização é adequada para a actividade em causa e não causa prejuízos para o ambiente e as populações, tendo em conta, entre outros, os impactes cumulativos com outras actividades ou projectos a instalar;
- g) Repõe o local da exploração em estado ambientalmente satisfatório na fase de desactivação da actividade;
- h) Realiza a monitorização da actividade e disponibiliza informação ao público.

3 - No procedimento de licença ambiental é garantido o acesso à informação e a participação por parte do público, em todas as fases, devendo os resultados dessa participação ser tidos em consideração na tomada de decisão.

4 - A licença ambiental estabelece medidas destinadas a evitar ou reduzir as emissões dessas actividades para o ar, a água ou o solo, bem como a prevenir e controlar o ruído e produção de resíduos, estabelecendo graus de exigência no mínimo iguais ou mais elevados aos constantes das disposições legais e regulamentares aplicáveis, nomeadamente no que diz respeito aos valores-limite das emissões.

5 - Nas actividades que envolvam substâncias perigosas, o operador é abrigado a adoptar as medidas de segurança e planos de emergência necessários para a prevenção de acidentes graves e os seus efeitos, sendo a informação prestada pelo operador no âmbito do pedido de licenciamento ambiental utilizada para efeito da classificação do seu nível de perigosidade e vice-versa.

6 - A atribuição da licença ambiental é insusceptível de deferimento tácito, em virtude do princípio da prevenção da política de ambiente.

7 - Podem ser introduzidas alterações na licença ambiental ou ser exigida a sua renovação pela entidade pública responsável pelo licenciamento ambiental, quando, em resultado de uma auditoria ou inspecção ambiental ou por denúncia, se verifique que, nomeadamente:

- a) A actividade funciona com processos já obsoletos ou geradores de insegurança;
- b) Os valores-limite de emissões fixados devem ser revistos, incluindo por força de legislação mais recente;

- c) Existem riscos para o ambiente ou para as populações, nomeadamente por alteração das circunstâncias locais.

Artigo 37.º

Avaliação ambiental

1 - Os planos, programas e projectos, públicos ou privados, que possam afectar o ambiente, o território e a qualidade de vida dos cidadãos, estão sujeitos a avaliação ambiental, antes da sua aprovação, com a finalidade de prever, analisar e interpretar os prováveis prejuízos e benefícios ambientais, económicos, sociais e culturais, tendo em conta, entre outros, o estado do território, dos locais de incidência e do ambiente, as modificações introduzidas, os impactes cumulativos com outras actividades programadas ou implementadas e a avaliação entre alternativas e o cenário de base.

2 - A avaliação ambiental inclui os instrumentos de:

- a) Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), no caso de avaliação de impactes de planos e programas, durante a sua elaboração e antes da sua aprovação, através da integração global das considerações biofísicas, económicas, sociais, culturais e políticas relevantes que possam estar em causa;
- b) Avaliação de Impacte Ambiental (AIA), no caso de avaliação de impactes de projectos, antes da sua aprovação, através da integração global das considerações biofísicas, económicas, sociais, culturais e políticas relevantes que possam estar em causa.

3 - São definidas em lei própria as condições em que a AAE e a AIA são efectuadas, o seu conteúdo, bem como as entidades responsáveis pela análise das suas conclusões e pela sua aprovação final, sendo a AAE e AIA condição necessária para a autorização ou licenciamento das actividades nela estipuladas e para o início de obras, mesmo que estas sejam preparatórias.

4 - Para efeitos do número anterior, deve garantir-se que os planos, programas e projectos que, em funções das suas características, dimensão, natureza, localização ou efeitos cumulativos com outros planos, programas ou projectos, implementados

ou programados, são susceptíveis de ter efeitos significativos no ambiente ou qualidade de vida das populações estão obrigatoriamente sujeitos a avaliação ambiental, independentemente das condições ou limiares estabelecidos para as situações gerais.

5 - O procedimento AIA tem por base a realização de estudos de impacto ambiental (EIA), pluridisciplinares e abrangentes, incluindo, entre outros, os elementos naturais, sociais e patrimoniais, a análise de alternativas, considerando o cenário de base, compreendendo uma efectiva participação pública.

6 - O EIA tem por objecto a recolha de informação, identificação e previsão dos efeitos ambientais e sociais de determinados projectos, bem como a identificação e proposta de medidas que evitem, minimizem ou compensem esses efeitos, tendo em vista uma decisão sobre a viabilidade da execução do projectos e respectiva pós-avaliação.

7 - O parecer elaborado pela entidade responsável por avaliar o EIA e demais documentos relevantes, nos casos em que é negativo por atestar a previsível ocorrência de impactos significativos no ambiente, não minimizáveis ou compensáveis, é vinculativo da decisão final sobre o projecto.

8 - Deve ser garantida a isenção e qualidade dos EIA, através da sua exclusiva realização por entidades credenciadas pelo organismo público do Ministério com a tutela do ambiente responsável pelo procedimento de AIA, estando as mesmas sujeitas a formação e avaliação periódica por este mesmo organismo.

9 - A dispensa, total ou parcial, do procedimento de AIA, apenas pode ser concedida em casos bem definidos de emergência civil, prevendo-se a realização de outros tipos de avaliação dos efeitos ambientais e sociais desses mesmos projectos.

10 - Nos procedimentos de AAE e AIA é assegurado o acesso à informação e a participação do público, em todas as fases, sendo os resultados dessa participação tidos em consideração na tomada de decisão.

11 - A decisão sobre os processos de avaliação ambiental pelo incumprimento dos prazos fixados para os actos administrativos é insusceptível de deferimento tácito, em virtude do princípio da prevenção da política de ambiente.

12 - A decisão da AIA pode ser alterada ou anulada pelo organismo público do Ministério com a tutela do ambiente responsável pelo procedimento de AIA, a fim de minimizar ou compensar significativos efeitos ambientais ou sociais negativos, não previstos ou incorrectamente estimados ou insuficientemente estudados, ocorridos ou que se prevê venham a ocorrer, durante a construção, funcionamento, exploração ou desactivação do projecto.

13 - A coordenação procedimental entre a AAE e a AIA não dispensa o cumprimento de todas as obrigações relativas ao procedimento de AIA, incluindo a participação pública a tomada de decisão final para cada projecto, elementos essenciais para a monitorização destes projectos e eficácia de autorizações posteriores.

Artigo 38.º

Monitorização e fiscalização

1 - O Ministério com a tutela do Ambiente assegura um organismo próprio de controlo, auditoria e fiscalização, de âmbito nacional, com a finalidade de assegurar o cumprimento das condições estabelecidas nas licenças ambientais, decisões de AIA e demais instrumentos de controlo prévio, prevenir o ilícito ambiental e exercer funções na área contra-ordenacional e de polícia criminal em matérias de incidência ambiental, apreciar a legalidade e regularidade dos actos praticados pelos serviços e organismos do Ministério ou sujeitos à sua tutela, bem como a sua gestão e resultados técnicos, de desempenho e financeiros, e demais atribuições definidas por lei.

2 - O Ministério com a tutela do Ambiente assegura um corpo unificado de vigilantes da natureza, de âmbito nacional, para exercer funções de vigilância, fiscalização, monitorização e sensibilização nas áreas classificadas para protecção, nos termos definidos por lei.

3 - Os serviços e organismos regionais do Ministério com a tutela do ambiente têm ainda competências de controlo e fiscalização nas áreas da sua competência.

4 - O Governo garante adequados meios humanos, logísticos e financeiros para o desempenho eficaz, em todo o território nacional e na rede de áreas protegidas, dos organismos de fiscalização do Ministério com a tutela do ambiente.

5 - O Ministério com a tutela do ambiente assegura um laboratório de referência para, entre outros, monitorizar e controlar a qualidade dos componentes ambientais e prestar apoio aos órgãos e serviços públicos competentes no domínio do ambiente.

Capítulo V

Responsabilidades das entidades públicas

Artigo 39.º

Competências

1 - Compete ao Governo desenvolver as disposições presentes nesta lei, através da condução de uma política global nos domínios do ambiente, da qualidade de vida e do ordenamento do território, da integração da dimensão ambiental nas políticas de desenvolvimento socioeconómico, bem como da coordenação das políticas de ambiente nos seus âmbitos nacionais, regionais, locais ou sectoriais, e ainda da adopção de medidas adequadas à concretização dos instrumentos da política de ambiente.

2 - O Governo e a administração regional e local articulam entre si a implementação das medidas necessárias à prossecução dos fins previstos na presente lei, nos termos das suas competências.

3 - O Estado é responsável por criar, estabilizar e dar condições de funcionamento, nomeadamente em termos de recursos humanos, meios logísticos e níveis adequados de financiamento, a organismos e serviços próprios, pelo menos de âmbito nacional e regional, com a missão de promover, coordenar, apoiar e participar na execução da política de ambiente, em estreita colaboração com demais serviços da administração central, regional e local, nos termos dos princípios e normas estabelecidas na presente lei.

4 - O Estado assegura a existência, a nível nacional, de uma agência pública do ambiente, dotada de personalidade jurídica e autonomia administrativa, destinada, nomeadamente, a:

- a) Estudar e propor ao Governo a definição de políticas e a execução de acções de defesa do ambiente;
- b) Recolher, analisar e disponibilizar ao público, com regularidade, dados sobre o ambiente e a execução da política de ambiente;
- c) Promover acções no domínio da qualidade do ambiente, incluindo ao nível da formação, informação e participação dos cidadãos na formulação de políticas e nos processos decisórios, do apoio às associações de defesa do ambiente, da monitorização das medidas de combate às alterações climáticas e da aplicação das medidas necessárias ao nível das emergências e riscos ambientais;
- d) Assumir funções de autoridade nacional em domínios específicos, tais como ao nível dos processos de avaliação ambiental, dos resíduos, da prevenção e controlo integrado da poluição;
- e) Exercer as competências próprias de licenciamento, qualificação, produção de normas técnicas e uniformização de procedimentos;
- f) Desenvolver, aplicar e colaborar na acreditação das metodologias analíticas no domínio do ambiente, através de um laboratório de referência próprio;
- g) Promover e divulgar da informação técnica documental e educativa de carácter ambiental, facilitando o acesso à mesma e definindo estratégias permanentes para a sua difusão.

Artigo 40.º

Embargos Administrativos

1 - O Estado e demais entidades públicas, no âmbito das respectivas atribuições e competências, gozam do direito de, oficiosamente, ou a requerimento de qualquer interessado, fazer cessar de imediato qualquer violação à presente lei e respectiva regulamentação.

2 - Para tal, a autoridade administrativa competente notifica os agentes responsáveis pela infracção para se absterem, de imediato, da conduta causadora do dano.

Artigo 41.º**Regime de invalidade dos actos administrativos**

São nulos os actos administrativos que violem o disposto na presente lei e respectiva regulamentação.

Capítulo VI**Direitos e deveres dos cidadãos****Artigo 42.º****Direitos e deveres**

1 - É dever dos cidadãos colaborar na criação de um ambiente seguro, sadio e ecologicamente equilibrado e na melhoria do bem-estar e qualidade de vida, promovendo o progresso social e ambiental.

2 - Os cidadãos têm o direito a informação sobre o ambiente, incumbindo ao Estado o seu cumprimento e difusão, e gozam do direito de participação pública na elaboração, alteração, revisão decisão, execução e controlo das políticas, planos, programas, projectos e acções dirigidas ao ambiente, ordenamento do território e qualidade de vida.

3 - Os cidadãos têm o direito de denunciar às entidades competentes qualquer intenção ou acção que atente contra um ambiente seguro, sadio e ecologicamente equilibrado.

4 - Às iniciativas populares no domínio da melhoria do ambiente e da qualidade de vida, quer surjam de forma espontânea, quer por via de um apelo da administração central, regional ou local, deve ser dispensada protecção adequada, através dos meios necessários à prossecução dos objectivos do regime previsto na presente lei.

5 - Os cidadãos directamente ameaçados ou lesados no seu direito a um ambiente seguro, sadio e ecologicamente equilibrado podem pedir, nos termos gerais do direito, a cessação das causas de violação, a sua reparação e devida

indenização, sendo assegurada a isenção de preparos nos processos para reparação de perdas e danos.

6 - Os cidadãos têm o direito de se constituir em associações, organizações ou plataformas de defesa do ambiente, formais ou informais, gerais ou sectoriais, com o objectivo de defesa do ambiente, do património, do ordenamento territorial ou dos consumidores, de âmbito internacional, nacional, regional ou local, podendo estas associar-se entre si.

7 - As associações, organizações ou plataformas de ambiente gozam de direitos procedimentais, administrativos e judiciais, bem como de participação especial, nos termos regulados pela presente lei e por legislação especial.

8 - As associações, organizações e plataformas de defesa do ambiente gozam do direito de participação nos processos decisórios da política de ambiente.

Artigo 43.º

Informação e participação pública

1 - Compete ao Estado estabelecer e manter um sistema de informação de ambiente, no qual estão disponíveis os dados biofísicos, económicos e sociais, a análise de indicadores ambientais, bem como vários recursos documentais e toda a informação legal relacionada com o ambiente e o território.

2 - Os dados referidos no número anterior são de livre consulta e, caso sejam de interesse geral, devem ser difundidos periodicamente através de meios eficazes.

3 - Os cidadãos e associações gozam do direito de livre acesso aos documentos administrativos relativos a matérias ambientais, gratuitamente, e em tempo útil, nos termos que vierem a ser regulamentados.

4 - Os meios de comunicação social e difusão devem incorporar na sua programação os temas ambientais que propiciem informação e formação sobre o ambiente e relação com processos de desenvolvimento socioeconómico, fomentando a educação ambiental.

5 - A participação pública é realizada em todas as fases da política e dos instrumentos de ambiente, através da difusão de informação simples e

compreensível ao público afectado e interessado, por meio de audiências públicas e demais acções interactivas, inclusivas e equitativas, sendo os resultados da participação tidos em consideração na tomada de decisão.

6 - Nos procedimentos de consulta pública, o contributo de um conjunto de associações é ponderado tendo em conta o número de associações e o contributo de uma associação é ponderado de acordo com o número de associados.

Capítulo VII

Danos ambientais

Artigo 44.º

Responsabilidade Ambiental

1 - Os danos causados ao ambiente constituem o agente na obrigação de reparar, a expensas suas, o dano causado.

2 - Existe obrigação de reparar os danos, independentemente da culpa, quando estes sejam resultado de conduta perigosa do agente, ainda que este tenha agido de acordo com as normas aplicáveis.

Artigo 45.º

Princípio da reparação em espécie

1 - Os danos causados ao ambiente são reparados através da reconstituição da situação anterior à produção dos danos, a expensas do agente responsável.

2 - Quando não for possível a reposição da situação anterior, por irreversibilidade dos danos causados, o agente fica obrigado à realização das prestações e obras necessárias à minimização dos danos provocados e ao pagamento de uma indemnização especial, nos termos a definir em legislação especial.

Artigo 46.º**Incumprimento**

1 - O incumprimento de decisão judicial que ponha termo ao processo, ou cujo recurso não tenha efeitos suspensivos, em processo principal ou cautelar, constitui o agente visado na obrigação de pagamento de sanção pecuniária compulsória, a fixar na respectiva decisão, nos termos gerais.

2 - As entidades públicas competentes, nos casos de incumprimento previstos no número anterior, podem substituir-se ao agente responsável, efectuando todas as prestações e obras necessárias à reposição da situação anterior ao dano, a expensas do deste.

Artigo 47.º**Seguro de Responsabilidade Civil**

O exercício de actividade de risco para o ambiente obriga o responsável pela actividade a segurar a sua responsabilidade civil.

Artigo 48.º**Tutela jurisdicional**

1 - Têm legitimidade para propor acções e outros processos judiciais para assegurar e reagir contra condutas e actos que ponham em causa os direitos e interesses legalmente protegidos pela presente lei, e pelas leis que a regulamentam:

- a) O Ministério Público;
- b) As autarquias locais e respectivas associações;
- c) As organizações de moradores;
- d) As associações de defesa do ambiente;
- e) Todos os cidadãos, independentemente de possuírem interesse pessoal e directo na demanda.

2 - O Ministério Público tem o dever funcional de propor as acções a que se refere o número anterior.

Artigo 49.º

Procedimentos cautelares

1 - A tutela cautelar dos direitos e interesses legalmente protegidos pela presente lei, e pelas leis que a regulamentam, assegura a efectivação judicial do princípio da precaução.

2 - A interposição de processo cautelar para assegurar os direitos e interesses legalmente protegidos pela presente lei e respectiva regulamentação, suspende, após a notificação aos requeridos, todos os actos administrativos, negócios jurídicos e actuações susceptíveis de pôr em causa tais direitos e interesses legalmente protegidos até à decisão final no procedimento cautelar.

3 - Quando o procedimento cautelar não seja da autoria do Ministério Público, os requeridos, por ponderosas razões de interesse público, ou invocando a violação do princípio da proporcionalidade, podem requerer ao Tribunal que afaste o regime do número anterior, decidindo o Tribunal no prazo de cinco dias.

4 - Apenas poderá haver lugar à condenação em indemnização aos requeridos e contra-interessados, pelos danos resultantes da proposição de procedimento cautelar quando, cumulativamente:

- a) O procedimento cautelar não dê origem a decisão que decrete medida cautelar;
- b) A decisão de não decretamento de medida cautelar se funde no interesse público; e
- c) Os requerentes tenham sido condenados em litigância de má fé.

Artigo 50.º

Custas e encargos judiciais

Os autores dos processos estão isentos de custas, preparos e quaisquer encargos

judiciais com os processos que proponham, excepto quando sejam condenados, nos termos gerais, por litigância de má fé.

Artigo 51.º

Mecanismos extra-judiciais de resolução de conflitos em matéria ambiental

- 1 - É criado um sistema de mediação ambiental, de âmbito nacional, tendo em vista uma resolução célere e eficaz dos conflitos na área do ambiente.
- 2 - É assegurada uma rede de centros de arbitragem em matéria ambiental, visando a composição equitativa dos litígios e uma ponderação proporcional entre os interesses das partes.
- 3 - Os julgados de paz têm competência em matéria ambiental nas áreas especificamente previstas por lei.
- 4 - Os mecanismos previstos nos números anteriores devem assegurar a especial protecção dos bens ambientais e do interesse público.
- 5 - É assegurada a adequada participação dos titulares de interesses legalmente protegidos, incluindo de direitos difusos, em matéria ambiental, nos mecanismos previstos nos números anteriores.

Capítulo VIII

Responsabilidade Penal e Contra-ordenacional

Artigo 52.º

Crimes Ambientais

- 1 - A lei define como crime as condutas que violem a presente lei e respectiva regulamentação e que, pela sua gravidade, mereçam tal qualificação.
- 2 - Os crimes ambientais são punidos com pena principal e com penas acessórias, incluindo a perda de subsídios e a impossibilidade de recorrer a outros apoios públicos.
- 3 - A tentativa e a negligência são puníveis.

[Voltar ao índice](#)

4 - Quando a mesma conduta constitua crime e contra-ordenação, o infractor é punido de acordo com a responsabilidade criminal, sem prejuízo da aplicação do regime das sanções acessórias previstas para as contra-ordenações, quando não estejam previstas sanções acessórias para a prática do crime.

Artigo 53.º

Contra-ordenações ambientais

1 - A lei prevê define contra-ordenação as condutas que violem a presente lei e respectiva regulamentação que, pela sua gravidade, mereçam tal qualificação.

2 - As contra-ordenações ambientais são punidas com coima e com penas acessórias.

3 - A tentativa e a negligência são puníveis.

Artigo 54.º

Regime de Prescrições

O regime de contra-ordenações ambientais está sujeito a um regime de prazos especial, a definir por lei, com vista a uma efectiva protecção aos bens jurídicos e direitos e interesses legalmente protegidos pela presente lei e respectiva regulamentação.

Capítulo IX

Disposições Finais

Artigo 55.º

Avaliação da política de ambiente

1 - O Governo apresenta à Assembleia da República, juntamente com as Grandes Opções do Plano de cada ano, um relatório sobre o estado do ambiente e o ordenamento do território em Portugal referente ao ano anterior.

2 - O Governo apresenta à Assembleia da República, de três em três anos, um livro branco sobre o estado do ambiente em Portugal, no qual é feito um balanço da execução das políticas de ambiente nacionais, da sua articulação com as políticas europeias e as convenções e acordos internacionais, e são discutidos os princípios orientadores e as formas de articulação das políticas e instrumentos sectoriais com incidência ambiental.

Artigo 56.º

Convenções e acordos internacionais

A regulamentação, as normas e, de um modo geral, toda a matéria incluída em matéria especial que regulamentará a aplicação da presente lei terão em conta as convenções e acordos internacionais aceites e ratificados por Portugal e que tenham a ver com a matéria em causa, assim como as normas e critérios aprovados multi ou bilateralmente entre Portugal e outros países.

Artigo 57.º

Norma revogatória

É revogada a Lei n.º 11/87, de 7 de Abril.

Artigo 58.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Palácio de São Bento, 5 de Agosto de 2010.

Os Deputados e as Deputadas do Bloco de Esquerda,

[Voltar ao início do Projecto de Lei](#)

[Voltar ao índice](#)

Projecto de Lei n.º 560/XI-2ª**Revisão da Lei de Bases de Ambiente****Exposição de motivos**

A 7 de Abril de 1987, foi aprovada a Lei de Bases do Ambiente - LBA, com o desígnio de se assumir como o principal documento normativo do ordenamento jurídico ambiental do país, concretizando desse modo o disposto nos artigos 9.º e 66.º da Constituição da Republica Portuguesa.

Apesar da antiguidade deste diploma, com mais de 23 anos de existência, apenas se registaram apenas duas alterações, em 1996 e 2002, o que de alguma forma é um sinal do largo consenso obtido entre as forças políticas que participaram no processo de discussão e aprovação deste diploma.

Como principais méritos deste diploma, destacam-se os aspectos inovadores, à época, introduzidos nas políticas e preceitos ambientais, de ter colocado o ambiente no centro da agenda política nacional, para além de servir como guia de orientação e alicerce de toda a regulamentação normativa, entretanto criada, e que hoje integra a jurisprudência do ambiente.

Porém e apesar do caminho percorrido e virtudes que se reconhecem a este diploma, hoje, torna-se por demais evidente, que a Lei de Bases do Ambiente em vigor está conceptual e tecnicamente desactualizada, face a uma nova realidade, desafios, riscos e constrangimentos que caracterizam o panorama ambiental do século XXI.

Os grandes progressos alcançados ao nível tecnológico e científico, as alterações ao nível da percepção da importância do direito ambiental, onde se destacam as novas exigências do quadro normativo europeu, um novo padrão de consumo e de desenvolvimento da actividade humana, e a consequente pressão, insustentável, que exercem sobre os ecossistemas e recursos naturais, condicionando o ambiente e o ordenamento do território, associado à geração de novas formas de poluição, são alguns dos factores, que concorrem para a necessidade de se proceder a uma revisão da Lei de Bases do Ambiente.

Neste período, Portugal e o mundo mudaram, assistindo-se a uma procura galopante de recursos para responder às necessidades de uma população que cresce a um ritmo vertiginoso, e que por efeito exerce uma pressão desproporcionada sobre o capital natural disponível, ou seja com com uma forte pegada ecológica.

As alterações climáticas são os sinais mais visíveis dessa instabilidade, mas uma série de tendências a nível global pressagiam a emergência de maiores riscos e ameaças sistémicas para os ecossistemas, no futuro.

Para obviar os problemas anteriores, torna-se imperioso proceder a uma mudança de paradigma de governação, caminhando no sentido de uma economia verde e de baixo carbono, ou seja, eficiente em termos de recursos, e que os factores ambientais como a biodiversidade, os ecossistemas, solos, o carbono, os rios, os mares e o ar, coadjuvados pelos instrumentos da política do ambiente, sejam considerados nas decisões de análise custo - benefício dos projectos e das actividades humanas susceptíveis de gerar impactes ambientais significativos.

Uma governação que assegure uma efectiva participação pública, individual e colectiva, de todos os actores e partes interessadas no desenvolvimento e aplicação das políticas ambientais, num verdadeiro movimento de cidadania ambiental, integrando princípios actuais e instrumentos das políticas de ambiente modernos e eficientes.

Tendo como base de inspiração, este novo modelo de governação, apresentam-se de seguida algumas medidas propostas pelo Grupo Parlamentar do CDS-PP, que norteiam o projecto de lei da revisão da LBA.

Assim, no âmbito das medidas de carácter genérico, realça-se a necessidade de implementar políticas de ambiente descentralizadas, com enfoque na participação pública, e que sejam transversais a todas as políticas sectoriais; promover uma melhor gestão e economias de escala, através da redefinição da orgânica, das entidades sob a dependência do ministério com a tutela do ambiente; potenciar as sinergias da investigação nesta área; garantir e promover uma educação e o voluntariado ambiental; atender aos princípios da responsabilidade intergeracional, da precaução e prevenção nas políticas e decisões ambientais; integrar os instrumentos da pegada ecológica e da análise do ciclo de vida (ACV) para conhecer o verdadeiro impacto ambiental dos projectos e das actividades humanas assim como da governação da administração central e local, nestas matérias, consagrada neste projecto de lei, como uma Administração Eco-responsável.

Em termos de ordenamento do território, propõe-se a criação de uma Agência do Litoral para combater a artificialização do litoral e a erosão costeira, concentrando todas as competências do litoral numa só entidade, em alternativa á sua actual dispersão por dezenas de organismos.

Realça-se a importância da dimensão económico-social da Estratégia Nacional do Mar, tendo em conta o processo, em desenvolvimento, de extensão da plataforma continental, sob jurisdição nacional, associado à necessidade de garantir os meios técnicos e científicos à exploração sustentável dos recursos marinhos.

Em termos de conservação da natureza e da biodiversidade, importa valorizar o papel das autarquias no sentido da descentralização das competências e rever o

actual modelo de gestão das áreas protegidas no sentido da sua dignificação, preservação e promoção.

No que respeita à água, pretende-se incentivar a adopção de medidas de eficiência hídrica, assim como regulamentação da sua certificação, ao nível dos edifícios e dos equipamentos, com o fim da redução, racionalização e utilização mais sustentável da água. Simultaneamente promovem-se as acções conducentes à reutilização e reciclagem das águas residuais tratadas, água sujas, e das águas pluviais para fins não potáveis.

No domínio dos resíduos e da sua gestão, realçam-se as prioridades actuais e futuras tendo em conta as novas orientações e compromissos nacionais e internacionais nesta área, e a estratégia que tem sido conduzida, em soluções de tratamento, com grandes investimentos já realizados em território nacional, como são exemplo os Centros Integrados de Recuperação, Valorização e Eliminação de Resíduos (CIRVER) de resíduos industriais perigosos ou as Unidades de Tratamento Biológico de resíduos sólidos urbanos (TMB), cujo funcionamento está longe do desejável.

Com estas propostas não se pretende romper com o passado da LBA, mas proceder à sua actualização e adequação, orientada para um novo paradigma de governação ambiental e ética, assente no princípio da solidariedade intergeracional, salvaguardando os bens e serviços do ecossistema necessários à manutenção de um ambiente saudável e equilibrado assim como à saúde e qualidade de vida das próximas gerações.

Na elaboração deste Projecto de Lei procurou-se também, sem prejuízo dos primeiros interesses nacionais, integrar as orientações genéricas previstas no direito do ambiente europeu, de modo a alinhar o rumo e estratégia ambiental entre Portugal e a União Europeia.

Sobre a estrutura do articulado do Projecto de Lei que o CDS aqui apresenta, procede-se a uma reorganização mais coerente e lógica da sequência dos capítulos, como é exemplo a sistematização sobre as políticas do ambiente, apresentando os seus objectivos seguido dos instrumentos que têm ao dispor.

Como nota final, complementar a esta revisão, destaca-se a importância crescente dos tribunais, enquanto intervenientes em contenciosos ambientais, em que a informação, a sensibilidade e o conhecimento técnico-jurídico do Direito do Ambiente são fundamentais para o seu correcto exercício, enquanto co-participantes na ingente e fundamental tarefa da protecção e preservação do ambiente. O projecto de lei do CDS contempla medidas sobre este tópico.

Assim e sem esquecer que o Direito do Ambiente não é neutro, os tribunais deverão recorrer à interpretação mais favorável ao "ambiente", face à necessidade de garantir a sua efectiva protecção e preservação, decidindo-se com base no princípio do *in dubio pro ambiente*.

Assim e atendendo ao acima exposto, o Grupo Parlamentar do CDS-PP, ao abrigo das disposições legais e regimentais aplicáveis, apresentam o seguinte Projecto de Lei:

Capítulo I

Princípios e objectivos

Artigo 1.º

Âmbito

A presente lei define as bases da política de ambiente, em cumprimento do disposto nos artigos 9.º e 66.º da Constituição da República.

Artigo 2.º

Princípios gerais

1- Todos os cidadãos têm direito a um ambiente humano e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender, incumbindo ao Estado, por meio de organismos próprios assim como através de acções de cidadania ambiental, assegurar elevados níveis de protecção de saúde e segurança das pessoas e promover a melhoria contínua da qualidade de vida, quer individual, quer colectiva;

2- A integração da componente ambiental, através da definição de objectivos nas várias políticas e estratégias sectoriais do país, é fundamental para se alcançar uma verdadeira estratégia de desenvolvimento sustentável;

3- As políticas ambientais são abordadas transversalmente, conduzidas pelo ministério com a tutela do ambiente em estreita colaboração com os restantes ministérios, devendo assumir na sua estrutura governativa os meios e recursos necessários para o desenvolvimento das suas atribuições;

Artigo 3.º

Princípios específicos

Os princípios gerais constantes do artigo anterior implicam a observância dos seguintes princípios específicos:

- a) Do Desenvolvimento sustentável: um desenvolvimento que assegura as necessidades do presente mas também as das gerações vindouras;

- b) Do Aproveitamento racional dos recursos Nacionais: Tendo em conta a escassez e limites de utilização dos recursos naturais, impõe que o aproveitamento dos mesmos assente em critérios de racionalidade e eficiência de modo que não ponha em causa a sua estabilidade ou capacidade de regeneração;
- c) Da Precaução: Onde existam ameaças de riscos sérios e ou irreversíveis para o ambiente, ordenamento e para qualidade de vida das pessoas não será utilizada a falta de certeza científica total como razão para o adiamento de medidas eficazes para evitar a degradação ambiental;
- d) Da Solidariedade Inter-geracional: promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica, com respeito pelo princípio da solidariedade entre gerações;
- e) Do Princípio da Integração: as exigências e obrigações normativas em matéria de protecção do ambiente e do ordenamento do território devem ser integradas na definição e aplicação das demais políticas e nos sectores de actividade;
- f) Da Prevenção: as acções e actividades com efeitos imediatos ou a prazo no ambiente devem ser consideradas de forma antecipativa, via regulamentação jurídica assim como de actuação administrativa, anulando e ou reduzindo as causas, prioritariamente à correcção dos efeitos dessas acções ou actividades susceptíveis de alterarem a qualidade do ambiente, sendo o poluidor obrigado a corrigir ou recuperar o ambiente, suportando os encargos daí resultantes;
- g) Da Cooperação internacional: cabe ao Estado português o desenvolvimento de políticas ambientais de ordenamento do território conexas ou comuns, tendentes à efetiva protecção dos componentes naturais a nível internacional;
- h) Da participação: é um direito e dever de todos os interessados, em intervir na formulação e execução da política de ambiente e ordenamento do território, através dos órgãos competentes de administração central, regional e local e de outras pessoas colectivas de direito público ou de pessoas e entidades privadas;
- i) Da Correcção da Fonte: aos agentes compete-lhes tomar as medidas com vista a prevenir, minimizar e corrigir as acções lesivas ao ambiente, fazendo-o o mais perto do local da origem da fonte de poluição, evitando assim a transferência e transporte para fora desse local;
- j) Do Utilizador Pagador - impõe aqueles que beneficiam de determinada actividade com efeitos nocivos sobre o ambiente a responsabilidade, perante a comunidade, pelos prejuízos que esta sofre em virtude de tal

actividade, incluindo os custos com a prevenção da poluição ou com a restituição da situação original;

- k) Da informação: compete às entidades públicas promover e divulgar a informação relativa às decisões e actividades com implicações no ambiente, em condições adequadas à sua consulta, e atempadamente antes da tomada de decisão, de modo a garantir os contributos e envolvimento participado dos cidadãos;
- l) Da Subsidiariedade: determina que as políticas ambientais devem ser executadas pelas várias instâncias, internacionais, nacionais locais, privilegiando a intervenção junto da entidade mais próxima dos cidadãos, e recorrendo às instâncias superiores nos casos em que a sua intervenção seja mais eficaz do que a acção desenvolvida ao nível inferior;
- m) Da Unidade de Gestão e Acção: deve existir um órgão nacional responsável pela política de ambiente e ordenamento do território, que normalize e informe a actividade dos agentes públicos ou privados interventores, como forma de garantir a integração da problemática do ambiente, do ordenamento do território e do planeamento económico, quer ao nível global, quer sectorial, e intervenha com vista a atingir esses objectivos na falta ou substituição de entidades já existentes;
- n) Da responsabilização: aponta para a assunção pelos agentes das consequências, para terceiros, da sua acção, directa ou indirecta, sobre o ambiente e ordenamento do território;
- o) De recuperação: devem ser tomadas medidas urgentes para limitar os processos degradativos nas áreas onde actualmente ocorrem e promover a recuperação dessas áreas, tendo em conta os equilíbrios a estabelecer com as áreas limítrofes;

Artigo 4.º

Objectivos e medidas

O objectivo subjacente a este projecto de lei é o de garantir a preservação e protecção do ambiente integrado não dissociado do crescimento e desenvolvimento económico, propício à saúde e bem-estar das pessoas e ao desenvolvimento social e cultural das comunidades, bem como à melhoria da qualidade de vida, o que pressupõe a adopção de medidas que visem, designadamente:

- a) O desenvolvimento económico, social e ambiental, tendo como ponto de partida o correcto planeamento e ordenamento do território com respeito pelos princípios específicos no do artigo anterior;

- b) Integrar objectivos e medidas ambientais nas políticas e nos sectores ministeriais, com vista ao estabelecimento de uma verdadeira governação ambiental;
- c) O estabelecimento de políticas ambientais que contribuam para o desenvolvimento de uma sociedade de baixo carbono e uma “Economia Verde”, ou seja mais racional e eficiente na utilização dos recursos ambientais;
- d) A actualização e adaptação dos instrumentos de execução das políticas do ambiente, em função da evolução do direito ambiental, de modo a garantir a sua efectiva aplicação,
- e) O equilíbrio ecológico, incluindo os seus ciclos, e a estabilidade geológica;
- f) Evitar sempre que possível e minimizar os impacte ambientais negativos, associados aos planos, projectos e actividades dos sectores e actividades produtivos;
- g) A manutenção dos ecossistemas, que suportam a vida, a utilização racional e eficiente dos seus recursos e a preservação do património genético e da sua diversidade;
- h) A conservação da Natureza e da Biodiversidade, respeitando os seus níveis de protecção a que estão sujeitos, o equilíbrio biológico e a estabilidade dos diferentes habitats, nomeadamente através da compartimentação e diversificação das paisagens, da constituição de parques e reservas naturais e outras áreas protegidas, corredores ecológicos e espaços verdes urbanos e suburbanos, de modo a estabelecer e promover um *continuum naturale*;
- i) A adequação do equilíbrio assim como da promoção contínua dos níveis de qualidade dos componentes ambientais;
- j) A estratégia das políticas energéticas não poderá colocar em risco e alterar de forma perene e irreversível a qualidade das componentes ambientais, ou competir, diminuindo por consequência, os recursos disponíveis e essenciais ao suporte e qualidade da vida humana, tendo como objectivos, no contexto das políticas ambientais: a redução de utilização da energia primária e final, o aumento do nível de eficiência energético; e a redução das emissões de Gases de Efeito de Estufa (GEE) no combate às alterações climáticas;
- k) A promoção do envolvimento e participação efectiva da sociedade civil na discussão, formulação e execução da política de ambiente e do ordenamento do território, assim como a divulgação, intercâmbio da informação, facilitando o seu acesso, entre os órgãos da Administração e as entidades de que dela dependem, e os cidadãos e restantes partes interessadas;

- l) A defesa, conservação e recuperação do património cultural, natural e construído;
- m) A educação ambiental, nos vários factores que a compõe ou com ela se relacionam, como uma das componentes na educação básica e formação profissional, com a articulação dos ministérios da tutela do ambiente e da educação, devendo o Governo produzir os meios e promover as acções didácticas mais adequadas de apoio aos docentes, bem como o incentivo à divulgação da informação ambiental relevante para a sociedade, através dos meios de comunicação social e outros que entenda necessário;
- n) A gestão dos resíduos no território nacional deverá privilegiar a prevenção da sua produção, seguida da reutilização, e posteriormente a reciclagem, promovendo sempre que possível a integração desses materiais em novas soluções e produtos, com valor acrescentado no mercado, e garantindo que as demais operações de gestão de resíduos sejam executadas nas instalações já existentes no país, em detrimento do recurso à sua exportação;
- o) Promoção da Investigação e desenvolvimento no sentido da melhoria dos processos de gestão ambiental e boas práticas, aplicáveis à produção, consumo e comércio em geral;
- p) A plenitude da vida humana e a permanência da vida selvagem, assim como dos habitats indispensáveis ao seu suporte;
- q) A recuperação das áreas e ecossistemas degradados do território nacional;
- r) A promoção do voluntariado ambiental;
- s) Assegurar a internalização das disposições emanadas pelas instâncias internacionais, em particular das europeias, no ordenamento jurídico português, de forma atempada comprometendo-se com o seu cumprimento;
- t) Capacidade de influência nas sedes europeias onde se preparam tecnicamente as leis e se definem as linhas de orientação ambientais comuns aos Estados-Membros da União;
- u) Promover e instigar a aplicação dos instrumentos voluntários de gestão ambiental, como o EMAS, a ISO14001, Sistemas de Gestão de Sustentabilidade/ Responsabilidade Social e Agenda 21, nas entidades públicas e privadas assim como na própria administração central e local;

Artigo 5.º

Conceitos e definições

1 - A qualidade de vida é resultado da interacção de múltiplos factores no funcionamento das sociedades humanas e traduz-se na situação de bem-estar

[Voltar ao índice](#)

físico, mental e social e na satisfação e afirmação culturais, bem como em relações autênticas entre o indivíduo e a comunidade, dependendo da influência de factores inter-relacionados, que compreendem, designadamente:

- a) A capacidade de carga do território e dos recursos;
- b) A alimentação, a habitação, a saúde, a educação, os transportes e a ocupação dos tempos livres;
- c) Um sistema social que assegure a posteridade de toda a população e os consequentes benefícios da Segurança Social;
- d) A integração das actividades urbanas e industriais na paisagem, com vista à sua valorização, e não como agente de degradação.

2 - Para efeitos do disposto no presente diploma, definem-se os seguintes conceitos, nas condições a seguir indicadas:

- a) Ambiente é o conjunto dos sistemas físicos, químicos, biológicos e suas relações e dos factores económicos, sociais e culturais com efeito directo ou indirecto, imediato ou mediato, sobre os seres vivos e a qualidade da vida humana;
- b) Ordenamento do território é o processo integrado da organização do espaço biofísico, tendo como objectivo o uso e a transformação do território, de acordo com as suas capacidades e vocações, e a permanência dos valores de equilíbrio biológico e de estabilidade geológica, numa perspectiva de aumento da sua capacidade de suporte de vida;
- c) Paisagem é a unidade geográfica, ecológica e estética resultante da acção do homem e da reacção da Natureza, sendo primitiva quando a acção daquele é mínima e natural quando a acção humana é determinante, sem deixar de se verificar o equilíbrio biológico, a estabilidade física e a dinâmica ecológica;
- d) Continuum naturale é o sistema contínuo de ocorrências naturais que constituem o suporte da vida silvestre e da manutenção do potencial genético e que contribui para o equilíbrio e estabilidade do território;
- e) Qualidade do ambiente é a adequabilidade de todos os seus componentes às necessidades do homem;
- f) Conservação da Natureza e da Biodiversidade é o conjunto das intervenções físicas, ecológicas, sociológicas ou económicas orientadas para a manutenção ou recuperação dos valores naturais e para a valorização e uso sustentável dos recursos naturais;
- g) Poluição é definida como a introdução directa ou indirecta, em resultado da acção humana, de substâncias, vibrações, calor ou ruído no ar, na água ou no solo, susceptíveis de prejudicar a saúde humana ou a qualidade do

ambiente, de causar deteriorações dos bens materiais, ou causar entraves, comprometer ou prejudicar o uso e fruição e outros usos legítimos do ambiente.

- h) Alterações climáticas – Alterações não cíclicas do clima, associadas ao aumento da presença de Gases de Efeito de Estufa na atmosfera, em resultado de actividades naturais e humanas.
- i) Concepção ecológica - Estratégia de integração do ambiente no processo de produção com vista a aumentar o ciclo de vida dos materiais e consequentemente reduzindo a pressão sobre os recursos naturais
- j) Administração Eco-Responsável - Modelo de governação ambientalmente responsável levada a cabo pelos organismos da administração central e local
- k) Agendas 21- Compromisso ambiental, que resultou do encontro da Cimeira da Terra- Rio-92, e que permite às organizações, governos, empresas e sectores da sociedade, cooperar nas soluções para os problemas sócio-ambientais
- l) Sistema Comunitário de Ecogestão e Auditoria (EMAS) - sistema voluntário de gestão que permite às organizações melhorar seu desempenho ambiental
- m) Pegada ecológica- Estimativa do impacto que cada um tem sobre o Planeta, em função da sua biocapacidade, isto é a capacidade de renovar os seus recursos naturais, absorver os resíduos e os poluentes gerados ao longo dos anos;
- n) Análise do ciclo de vida (ACV) – Ferramenta que permite avaliar o impacto ambiental global de um produto desde a sua concepção até ao fim da sua vida útil.

CAPÍTULO II

Instrumentos da política de ambiente

Artigo 6.º

Instrumentos

1 - São instrumentos da política de ambiente, sem prejuízo de outras políticas sectoriais, os seguintes:

- a) Todos os instrumentos legais aplicáveis ao ordenamento e gestão do território, de âmbito local, regional ou nacional;
- b) A cartografia e o cadastro do território nacional;

- c) A Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ENCNB);
- d) A Reserva Agrícola Nacional e a Reserva Ecológica Nacional;
- e) Estratégia Nacional para as Florestas e Plano Nacional de Defesa da Floresta contra os Incêndios;
- f) Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS) e o Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável (SIDS);
- g) Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas;
- h) Regime de Comércio Europeu de Licenças de Emissão (CELE) e Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão (PNALE);
- i) Os Inventário e Registos de emissões e poluentes atmosféricos;
- j) Os vários Planos e Programas Nacionais assim como os Estratégicos relativos à gestão da utilização da água, do seu abastecimento, do saneamento das águas residuais, e dos resíduos;
- k) Estratégia nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira;
- l) Estratégia Nacional para o MAR (ENM);
- m) Programa de Acção Nacional de combate à Desertificação;
- n) Os processos de licenciamento, da licença ambiental, e de autorização;
- o) A Avaliação Ambiental Estratégica e a Avaliação de Impacte Ambiental;
- p) Os instrumentos voluntários de gestão ambiental como são o Sistema Comunitário de Ecogestão e Auditoria (EMAS), Sistemas de Gestão de Sustentabilidade, ISO 14001 para as organizações e a Agenda 21 Local para as autarquias locais;
- q) A Estratégia Nacional de Energia e o Plano Nacional para a Eficiência Energética;
- r) Regime de Responsabilidade Ambiental;
- s) Qualificação dos Verificadores Ambientais;
- t) A regulamentação selectiva e quantificada do uso do solo e dos restantes recursos naturais;
- u) Política Integrada de Produtos, materializado nas políticas públicas e privada de compras ecológicas, rotulagem ambiental e Planos e Programas de sustentabilidade do consumo e produção;
- v) Instrumentos financeiros, como são exemplo o POA e o Programa comunitário Life +;

- w) A consulta pública;
- x) A educação e sensibilização ambiental;
- y) Fiscalização ambiental por partes dos organismos competentes e o sistema nacional de vigilância e controle da qualidade do ambiente;
- z) Movimento associativo, como as ONGA e associações de utentes e moradores;
- aa) Convenções e Acordos Multilaterais Ambientais, concretamente no quadro das Nações Unidas;
- bb) A fixação de taxas a aplicar pela utilização, directa ou indirecta, de recursos naturais e componentes ambientais, bem como pela produção de resíduos e rejeição de efluentes;
- cc) As sanções pelo incumprimento do disposto na legislação sobre o ambiente e ordenamento do território
- dd) A redução ou suspensão de laboração de todas as actividades ou transferência de estabelecimentos que de qualquer modo sejam factores de poluição.

Artigo 7.º

Áreas protegidas

1-A Rede Nacional de Áreas Protegidas faz parte da Rede Fundamental de Conservação da Natureza e é constituída por áreas classificadas com as seguintes tipologias: Parque nacional, Parque natural, Reserva natural, Paisagem protegida e Monumento natural, que exceptuando a primeira, podem ser de âmbito regional ou local.

2-Os residentes permanentes nas áreas da RFCN estão isentos dos pagamentos de taxas, pelos actos e serviços prestados pelo Instituto de Conservação da Natureza e da Biodiversidade, ICNB, devendo as receitas resultantes do pagamento dessas taxas ser utilizadas na conservação dessas áreas e da biodiversidade, bem como no reforço dos meios físicos e humanos de fiscalização do ICNB.

3- As autarquias locais participam na definição dos Planos de Ordenamento e na gestão das áreas protegidas.

4- É criado um novo modelo de gestão das áreas protegidas que vise a compatibilização da preservação da biodiversidade com visitas de educação ambiental assim como actividades de turismo sustentável, concebendo uma marca, a atribuir às áreas protegidas, reconhecida nacional e internacionalmente, com valor percebido e estimulado pela população.

Artigo 8.º

A Análise do Ciclo de Vida

1- As actividades e projectos susceptíveis de gerar impactes ambientais negativos, através dos seus serviços e produtos, devem, sempre que possível, ser precedidos de uma Análise de Ciclo de Vida (ACV) por forma a avaliar e ponderar os potenciais impactes ambientais, ao longo do seu ciclo de vida, do "berço" ao "túmulo", o qual permitirá sustentar a tomada de decisão de realizar um projecto ou de introduzir determinado produto no mercado e no ambiente.

Artigo 9.º

Avaliação e Licenciamento Ambiental

1- Os estudos, planos assim como os projectos, públicos e privados, ou outras actividades susceptíveis de interferir e ou provocar alterações significativas, directa ou indirectamente, nomeadamente devido à sua natureza, dimensão ou localização, no meio ambiente e na qualidade de vida das pessoas, deverão ser sujeitas a avaliação ambiental, seguindo as orientações e tendências europeias nesta matéria, tendo em conta a evolução dos contextos político, jurídico e técnico;

2- Reconhecendo a necessidade de aumentar a eficácia de actuação destes instrumentos, via a simplificação e desmaterialização dos procedimentos de avaliação e de licenciamento ambiental, deverá a autoridade nacional com competências nesta matéria, desencadear os mecanismos com vista à sua flexibilização.

3- Nos procedimentos de revisão dos instrumentos da avaliação ambiental, serão tidas em conta as recomendações das associações sectoriais, nacionais e internacionais, com conhecimento técnico e científico relevante nesta actividade;

4- Assegurar que os processos de decisão sobre a realização dos projectos são rigorosos, transparentes e integram de facto a participação pública;

5- Atendendo a que a avaliação ambiental é, antes de tudo, um instrumento preventivo da política de ambiente e do ordenamento do território, deve-se eliminar neste regime jurídico, a figura do deferimento tácito na decisão pelo incumprimento dos prazos administrativos;

6- O fraccionamento físico dos projectos e ou de actividades não deverá prejudicar a sua sujeição ao regime de avaliação e de licenciamento ambiental, devendo ter-se sempre em conta o efeito cumulativo do seu impacte global.

Artigo 10.º**Pegada Ecológica**

1- O Estado deve regulamentar sobre a da pegada ecológica, como indicador de sustentabilidade ambiental, universalmente reconhecido, com vista a aplicar esta ferramenta aos organismos privados e públicos e estabelecer objectivos de melhoria da performance ambiental.

CAPÍTULO II**Componentes ambientais sujeitos a protecção****Artigo 11.º****Componentes ambientais**

Nos termos da presente lei, são componentes ambientais:

- O ar ;
- A luminosidade;
- A água;
- O solo e o subsolo;
- A biodiversidade;
- A paisagem.
- O património natural e construído;
- O litoral;
- O mar e a plataforma continental;
- O clima

Artigo 12.º**Sustentabilidade dos componentes ambientais**

1-Em ordem a assegurar a defesa e promoção da qualidade dos componentes ambientais referidos no número anterior, poderá o Estado, através do ministério da tutela competente, proibir ou condicionar o exercício de actividades e desenvolver as acções necessárias à prossecução dos mesmos fins, desencadeando os mecanismos e instrumentos de política ambiental que se considerem mais adequados assim como a obrigatoriedade de realização de uma análise prévia de custos – benefícios, onde se incluem os sociais, económicos e ambientais.

[Voltar ao índice](#)

Artigo 13.º**Ar**

1- A implementação dos planos, medidas e acções concretas, assim como o estabelecimento de objectivos em termos de avaliação e gestão da qualidade do ar ambiente, bem como a monitorização e comunicação atempada, dos resultados da avaliação da qualidade do ar aos cidadãos, é da competência do Estado, e tem por fim prevenir ou limitar os efeitos nocivos sobre a saúde humana e sobre o ambiente.

2- O lançamento para a atmosfera de quaisquer substâncias, seja qual for o seu estado físico, susceptíveis de afectarem de forma nociva a qualidade do ar e o equilíbrio ecológico ou que impliquem risco, dano ou afecte a qualidade de vida pessoas e bens será objecto de regulamentação especial.

3- É promovida a preservação da qualidade do ar, incluindo a do ar ambiente e semi quando esta é boa e, nos outros casos, a sua correcção, através da implementação de planos de melhoria;

4- É implementado uma estratégia nacional da qualidade do ar ambiente, através da implementação do Plano de Acção da Qualidade do Ar.

5- Todas as instalações, máquinas e meios de transporte cuja actividade possa afectar a qualidade da atmosfera devem ser dotados de dispositivos ou processos adequados para reter ou neutralizar as substâncias poluidoras.

6 - É proibido pôr em funcionamento novos empreendimentos ou desenvolver aqueles já existentes e que, pela sua actividade, possam constituir fontes de poluição do ar sem serem dotados de instalações e dispositivos em estado de funcionamento adequado para reter e neutralizar as substâncias poluentes ou sem se terem tomado medidas para respeitar as condições de protecção da qualidade do ar estabelecidas por organismos responsáveis.

7- Deve ser estabelecido uma estratégia da utilização sustentável de transportes urbanos, assim como para os de mercadoria, com vista à redução do seu impacto e pressão ambiental na qualidade do ar.

Artigo 14.º**Luminosidade**

1 - Todos têm o direito a um nível de luminosidade, natural e artificial, conveniente à sua saúde, bem-estar e conforto na habitação, no local de trabalho e nos espaços livres públicos de recreio, lazer e circulação.

2 - O nível de luminosidade para qualquer lugar deve ser o mais consentâneo com vista ao equilíbrio dos ecossistemas transformados de que depende a qualidade de vida das populações.

3 - Os anúncios luminosos, fixos ou intermitentes, não devem perturbar o sossego, a saúde e o bem-estar dos cidadãos.

4 - Nos termos do número anterior, ficam condicionados:

- a) O volume dos edifícios a construir que prejudiquem a qualidade de vida dos cidadãos e a vegetação, pelo ensombramento, dos espaços livres públicos e privados;
- b) O regulamento e as normas específicas respeitantes à construção de fogos para habitação, escritórios, fábricas e outros lugares de trabalho, escolas e restante equipamento social;
- c) O volume das construções a erigir na periferia dos espaços verdes existentes ou a construir;
- d) Os anúncios luminosos só são permitidos nas áreas urbanas e são condicionadas as suas cores, forma, localização e intermitência por normas e regulamentação específica.

5- As alterações nos níveis de luminosidade devido a um excesso de iluminação artificial, denominada de poluição luminosa, devem ser sujeita a regulamentação específica.

6-A Avaliação de Impactes constitui um importante instrumento para considerar os efeitos das alterações nos níveis de luminosidade e reduzir a poluição luminosa.

7- A sustentabilidade da construção e do espaço construído, deve definir medidas e orientações para garantir o nível de luminosidade adequado à qualidade de vida das pessoas.

Artigo 15.º

Água

1-A regulamentação desta componente ambiental tem como objectivo central a preservação do “bom estado” ecológico e químico de todas categorias de águas, classificadas como:

- a) Águas interiores de superfície;
- b) Águas interiores subterrâneas;
- c) Águas de transição
- d) Águas marítimas interiores;
- e) Águas marítimas territoriais;
- f) Águas marítimas da zona económica exclusiva.

2- Aplica-se igualmente aos leitos e margens dos cursos de água de superfície, aos fundos e margens de lagoas, às zonas de infiltrações, a toda a orla costeira e aos fundos marinhos interiores, plataforma continental e da zona económica exclusiva

3-Deve ser conduzida uma gestão da água, por unidade de bacia hidrográfica do território nacional, através de um plano, revisto periodicamente, em função dos resultados das análises e estudos realizados com vista a:

- a) Prevenir a deterioração, melhorar e restaurar o estado das massas de água de superfície, assegurar um bom estado químico e ecológico das mesmas, o mais tardar até finais de 2015, bem como reduzir a poluição proveniente das descargas e emissões de substâncias perigosas;
- b) proteger, melhorar e restaurar o estado das águas subterrâneas, prevenir a sua poluição e deterioração e assegurar um equilíbrio entre a sua captação e renovação;
- c) preservar as zonas protegidas

4- A utilização racional e eficiente da água, onde se inclui o aproveitamento e reutilização das águas pluviais assim como a reciclagem das águas sujas, e residuais tratadas, sempre que técnica e financeiramente adequado, com a qualidade ajustada ao fim a que se destina, é assegurada por planos nacionais de aproveitamento eficiente da água.

5- São desenvolvidas as acções necessárias para a conservação, incremento e optimização do aproveitamento das águas de superfície e subterrâneas.

6- É estabelecida uma faixa de protecção ao longo da orla costeira e prosseguida uma gestão sustentável do litoral.

7- São desenvolvidas e aplicadas as melhores técnicas disponíveis com vista à prevenção e combate à poluição hídrica, de origem industrial, agrícola e doméstica ou proveniente de derrames de transportes e outros veículos motorizados, bem como dos respectivos meios de coordenação das acções.

8-As fábricas e estabelecimentos que evacuem águas residuais directamente para o sistema de esgotos são obrigados a assegurar a sua depuração, de forma a evitar a degradação das canalizações e a perturbação e funcionamento da estação final de tratamento.

9 - É interdito dar em exploração novos empreendimentos ou desenvolver aqueles que já existem e que, pela sua actividade, possam constituir fontes de poluição das águas, sem que uns ou outros estejam dotados de instalações de depuração em estado de funcionamento adequado ou sem outros trabalhos ou medidas que permitam assegurar os requisitos legais e normativos de protecção da qualidade da água.

10- Os organismos responsáveis devem impor às fábricas e estabelecimentos que utilizam águas a sua descarga a jusante da captação depois de convenientemente tratadas.

11- Prevê-se a aplicação do princípio da participação pública, em particular na articulação com os municípios no domínio da política da água em Portugal, como contributo para legitimar decisões e assegurar a sustentabilidade dos projectos.

12- A política de tarifação no abastecimento público deve incentivar os consumidores a utilizar os recursos hídricos de forma eficaz, devendo os diferentes sectores económicos contribuir para a recuperação dos custos dos serviços ligados à utilização da água, incluindo os custos para o ambiente e seus recursos, garantindo sempre a universalidade do serviço, em especial às populações e regiões mais necessitadas.

13- A decisão de implementar instalações com vista ao aproveitamento hidroeléctrico para produção de energia é regulamentada por legislação específica, que dependerá de uma ponderação do seu impacto no meio hídrico e na da qualidade de água, não devendo esta ser posta em causa.

14- É prevista a aplicação de uma fiscalidade ambiental com discriminação positiva, a aplicar às entidades, que façam uma utilização eficiente e racional da água.

16- É criado um sistema de certificação hídrica a aplicar aos edifícios e equipamentos, associado à optimização e eficiência da gestão e consumo de água, regulamentado por legislação própria.

17- As utilizações do domínio hídrico estão sujeitas a licenciamento que é regulamentado por legislação específica.

Artigo 16.º

Solo e subsolo

1 - A defesa e valorização do solo como recurso natural determina a adopção de medidas conducentes à sua racional utilização, a evitar a sua degradação e a promover a melhoria da sua fertilidade e regeneração, incluindo o estabelecimento de uma política de gestão de recursos naturais que salvguarde a estabilidade ecológica e os ecossistemas de produção, protecção ou de uso múltiplo e regule o ciclo da água.

2 - É condicionada a utilização de solos agrícolas de elevada fertilidade para fins não agrícolas, bem como plantações, obras e operações agrícolas que provoquem erosão e degradação do solo, o desprendimento de terras, encharcamento, inundações, excesso de salinidade e outros efeitos perniciosos.

3 - Aos proprietários de terrenos ou seus utilizadores podem ser impostas medidas de defesa e valorização dos mesmos, nos termos do n.º 1 deste artigo, nomeadamente a obrigatoriedade de execução de trabalhos técnicos, agrícolas ou silvícolas, em conformidade com as disposições em vigor.

4 - O uso de biocidas, pesticidas, herbicidas, adubos, correctivos ou quaisquer outras substâncias similares, bem como a sua produção e comercialização, serão objecto de regulamentação especial.

5 - A utilização e a ocupação do solo para fins urbanos e industriais ou implantação de equipamentos e infra-estruturas serão condicionadas pela sua natureza, topografia e fertilidade.

6-Não obstante a profunda relação entre o direito dos solos e os direitos do ordenamento do território e do urbanismo, é necessário discriminar convenientemente essas duas políticas, assim como critério de subordinação.

7- É prevista uma estratégia de protecção dos solos que defina as medidas destinadas a preservar as funções ecológicas, económicas, sociais e culturais dos mesmos assim como o estabelecimento de um quadro legislativo que permita proteger e utilizar o solo de forma duradoura, integrar a protecção do solo na política nacional, reforçando a base de conhecimento e o aumento da sensibilização do público para esta componente ambiental.

8 - A exploração dos recursos do subsolo deverá ter em conta os princípios anunciados de seguida:

- a) Os interesses de conservação da Natureza e dos recursos naturais;
- b) A necessidade de obedecer a um plano global de desenvolvimento e, portanto, a uma articulação a nível nacional;
- c) Os interesses e questões que local e mais directamente interessem às regiões e autarquias onde se insiram.

9 - Sem prejuízo do estabelecido no n.º 1 do presente artigo, a exploração do subsolo deverá ser orientada por forma a respeitar os seguintes princípios:

- a) Garantia das condições que permitam a regeneração dos factores naturais renováveis e uma adequada relação entre o volume das reservas abertas e o das preparadas para serem exploradas;
- b) Valorização máxima de todas as matérias-primas extraídas;
- c) Exploração racional das nascentes de águas minerais e termais e determinação dos seus perímetros de protecção, assim como os recursos geotérmicos para produção de energia;
- d) Adopção de medidas preventivas da degradação do ambiente resultante dos trabalhos de extracção de matéria-prima que possam pôr em perigo a estabilidade dos sistemas naturais e sociais;

- e) Recuperação obrigatória da paisagem quando da exploração do subsolo resulta alteração quer da topografia preexistente, quer de sistemas naturais notáveis ou importantes, com vista à integração harmoniosa da área sujeita à exploração na paisagem envolvente.

10- No âmbito da estratégia nacional de energia, a exploração dos recursos geotérmicos para produção de energia, deverá sempre respeitar as disposições anteriores.

Artigo 17.º

Biodiversidade

1 - É toda a variedade das formas de vida e dos processos que as relacionam, incluindo todos os organismos vivos, as diferenças genéticas entre eles e as comunidades e ecossistemas em que ocorrem, a qual é objecto de legislação própria própria.

2 - A sua preservação compreende o exercício de acções de conservação activa, através de medidas e acções de intervenção para o manejo directo de espécies, habitats, ecossistemas e geosítios, tendo em vista a sua manutenção ou recuperação, assim como acções de suporte, que compreendem a regulamentação, ordenamento e monitorização, acompanhamento, cadastro e fiscalização, apoio às acções de conservação activa, comunicação e vigilância dos valores naturais classificados.

3- A política de conservação das espécies de flora é protegida por legislação especial tendo em conta os seguintes aspectos:

4 - São adoptadas medidas que visem a salvaguarda e valorização formações vegetais espontâneas ou subespontâneas, do património florestal e dos espaços verdes e periurbanos.

5 - São proibidos os processos que impeçam o desenvolvimento normal ou a recuperação da flora e da vegetação espontânea que apresentem interesses científicos, económicos ou paisagísticos, designadamente da flora silvestre, que é essencial para a manutenção da fertilidade do espaço rural e do equilíbrio biológico das paisagens e à diversidade dos recursos genéticos.

6 - Para as áreas degradadas ou nas atingidas por incêndios florestais ou afectadas por uma exploração desordenada é concebida e executada uma política de gestão que garanta uma racional recuperação dos recursos, através de beneficiação agrícola e florestal de uso múltiplo, fomento e posição dos recursos cinegéticos.

7 - O património silvícola do País é objecto de medidas de ordenamento visando a sua defesa e valorização, tendo em conta a necessidade de corrigir e normalizar as operações de cultura e de exploração das matas, garantir uma eficaz protecção

contra os fogos, promover o ordenamento do território e valorizar, incrementar e diversificar as actividades de produção de bens e prestação de serviços.

8 - As espécies vegetais ameaçadas de extinção ou os exemplares botânicos isolados ou em grupo que, pelo seu potencial genético, porte, idade, raridade ou outra razão, o exijam serão objecto de protecção, a regulamentar em legislação especial.

9- O controle de colheita, o abate, a utilização e a comercialização de certas espécies vegetais e seus derivados, bem como a importação ou introdução de exemplares exóticos, serão objecto de legislação adequada.

10- Devem ser definidas medidas com vista a evitar o abandono ou marginalização das paisagens constituídas por espécies de flora de interesse, na perspectiva da sua preservação, e sujeitas a protecção especial, de modo a garantir a sua estabilidade ecológica.

11- A protecção da saúde humana e do ambiente exige um controlo dos riscos decorrentes da utilização e libertação deliberada de organismos genericamente modificados (OGM) no território nacional, e com impactos directos na flora, pelo que é esta matéria é regulamentada por legislação própria, tendo em conta o princípio da precaução.

12- Relativamente às espécies faunísticas, as políticas de conservação assentam nos seguintes pontos:

13- Toda a fauna será protegida através de legislação especial que promova e salguarde a conservação e a exploração das espécies sobre as quais recaiam interesses científico, económico ou social garantindo o seu potencial genético e os habitats indispensáveis à sua sobrevivência.

14- A fauna migratória será protegida através de legislação especial que promova e salguarde a conservação das espécies, através do levantamento, da classificação e da protecção, em particular dos montados e das zonas húmidas, ribeirinhas e costeiras.

15- A protecção da fauna autóctone de uma forma mais ampla e a necessidade de proteger a saúde pública implicam a adopção de medidas de controle efectivo, severamente restritivas, quando não mesmo de proibição, a desenvolver pelos organismos competentes e autoridades sanitárias, nomeadamente no âmbito de:

- a) Manutenção ou activação dos processos biológicos de auto-regeneração;
- b) Recuperação dos habitats degradados essenciais para a fauna e criação de habitats de substituição, se necessário;
- c) Comercialização da fauna silvestre, aquática ou terrestre;

- d) Introdução de qualquer espécie animal selvagem, aquática ou terrestre, no País, com relevo para as áreas naturais;
- e) Destruição de animais tidos por prejudiciais, sem qualquer excepção, através do recurso a métodos não autorizados e sempre sob controle das autoridades competentes;
- f) Regulamentação e controle da importação de espécies exóticas;
- g) Regulamentação e controle da utilização de substâncias que prejudiquem a fauna selvagem;
- h) Organização de lista ou listas de espécies animais e das biocenoses em que se integram, quando raras ou ameaçadas de extinção.

16- Os recursos animais, cinegéticos e piscícolas das águas interiores e da orla costeira marinha serão objecto de legislação especial que regulamente a sua valorização, fomento e usufruição, sendo prestada especial atenção ao material genético que venha a ser utilizado no desenvolvimento da silvicultura e da aquicultura.

Artigo 18.º

Paisagem

1 - Em ordem a atingir os objectivos consignados na presente lei, no que se refere à defesa da paisagem como unidade estética e visual, é condicionada pela administração central, regional e local, por legislação própria, a implantação de construções, infra-estruturas viárias, novos aglomerados urbanos ou outras construções que, pela sua dimensão, volume, silhueta, cor ou localização, provoquem um impacte violento na paisagem preexistente, bem como a exploração de minas e pedreiras, evacuação e acumulação de resíduos e materiais usados e o corte maciço do arvoredo.

2 - A ocupação marginal das infra-estruturas viárias, fluviais, portuárias e aeroportuárias, qualquer que seja o seu tipo, hierarquia ou localização, será objecto de regulamentação especial.

3- São instrumentos da política de gestão das paisagens:

- a) A protecção e valorização das paisagens que, caracterizadas pelas actividades seculares do homem, pela sua diversidade, concentração e harmonia e pelo sistema sócio-cultural que criaram, se revelam importantes para a manutenção da pluralidade paisagística e cultural;
- b) A determinação de critérios múltiplos e dinâmicos que permitam definir prioridades de intervenção, quer no que respeita às áreas menos afectadas pela presença humana, quer àquelas em que a acção do homem é mais determinante;

- c) Uma estratégia de desenvolvimento que empenhe as populações na defesa desses valores, nomeadamente, e sempre que necessário, por intermédio de incentivos financeiros ou fiscais e de apoio técnico e social;
- d) O inventário e a avaliação dos tipos característicos de paisagem rural e urbana, comportando elementos abióticos e culturais;
- e) A identificação e cartografia dos valores visuais e estéticos das paisagens naturais e artificiais.

Artigo 19.º

Património natural e construído

1 - O património natural e construído do País, bem como o histórico e cultural, serão objecto de medidas especiais de defesa, salvaguarda e valorização, através, entre outros, de uma adequada gestão de recursos existentes e planificação das acções a empreender numa perspectiva de animação e utilização criativa.

2 – Através de legislação especial, o Estado deve garantir:

- A recuperação de centros históricos de áreas urbanas e rurais, de paisagens primitivas e naturais notáveis e de edifícios e conjuntos monumentais
- A inventariação e classificação do património histórico, cultural, natural e construído, em cooperação com as autarquias e com as associações locais de defesa do património e associações e movimentos associativos de protecção do ambiente,
- A orgânica e modo de funcionamento dos organismos, existentes ou a criar, responsáveis pela sua execução.

Artigo 20.º

O litoral;

1- Corresponde á porção de território que é influenciada directa e indirectamente pela proximidade do mar, e que face à importância estratégica em termos ambientais, económicos, sociais, culturais e recreativos, do aproveitamento das suas potencialidades, é estabelecida uma estratégia que assegurem a gestão integrada da zona costeira com vista à resolução dos problemas e ameaças a que está sujeira, devendo garantir:

- A protecção e requalificação do litoral, o seu desenvolvimento económico e social, bem como a coordenação de políticas com incidência na zona costeira.
- A Intensificação das medidas de salvaguarda dos riscos naturais na faixa costeira, designadamente por via de operações de monitorização e identificação de zonas

de risco aptas a fundamentar os planos de acção necessários a uma adequada protecção, prevenção e socorro.

2- É criada a Agência do Litoral, que deve actuar como organismo dinamizador da gestão integrada da orla costeira, numa lógica de gestão colaborativa com todas as partes interessadas, com vista a:

- Articular os planos e estratégias da gestão integrada da zona costeira e do mar;
- Assegurar a preservação e equilíbrio dos ecossistemas costeiros, comprometendo-se a fiscalizar a pressão da actividade humana, designadamente a construção, assim como inverter a artificialização da costa portuguesa;

3- Os planos de ordenamento que disciplinam a ocupação do litoral, devem ser periodicamente reavaliados, com a participação e em articulação com as autarquias, em função da resposta e eficácia que os mesmos demonstram ter em assegurar a protecção do litoral.

Artigo 21.º

O mar e a plataforma continental

1- Compete ao Estado assegurar as estratégias e planos com vista á prossecução do alargamento e posterior gestão e exploração sustentáveis dos recursos e potencialidades associados à plataforma continental, definindo para o efeito uma entidade que centralize e lidere estas actividades.

2- O estado deve incentivar a investigação dos mares e do oceano como oportunidade do desenvolvimento e crescimento económico e social, para a inovação no sector das actividades marítimas assim como no aproveitamento de todos os seus recursos.

3- São adoptados planos de prevenção e vigilância contra a poluição marítima, assim como mecanismos de actuação e resposta a acidentes resultantes das actividades desenvolvidas no mar, em concreto na zona económica exclusiva.

4- As actividades de exploração dos aproveitamentos energéticos do vento em "off shore" são sujeitas a regulamentação especial com vista a assegurar o equilíbrio e protecção dos ecossistemas marinhos e restantes componentes ambientais.

Artigo 22.º

O clima

1- É dever do Estado assegurar as políticas em matéria de clima assim como os seus fenómenos, através da operacionalização, planeamento, monitorização e

comunicação e vigilância destas matérias com vista a salvaguardar a protecção das pessoas, os valores naturais e do património.

2- Compete a uma entidade pública avaliar a vigilância meteorológica, a monitorização sísmica, o acompanhamento do clima e das alterações climáticas com base em informação nacional, com dados obtidos na rede de estações do IM, europeia e mundial

3- No contexto das políticas das alterações climáticas e no âmbito dos compromissos internacionais a que o país está sujeito, com vista a estabilizar as concentrações atmosféricas de gases com efeito de estufa num nível que não provoque variações não naturais do clima da Terra ("*acção da UE em matéria de clima*"), compete ao Estado:

- a) A monitorização e o estudo do clima e da sua variabilidade, bem como os seus impactes económicos, sociais e ambientais no território nacional;
- b) A elaboração, a implementação, monitorização e fiscalização dos planos e estratégias conducentes à adaptação, mitigação e combate das alterações climáticas, assim como o estabelecimento dos objectivos em termos de emissão de gases efeitos de estufa (GEE) no âmbito dos acordos ratificados, ao nível nacional e regional, assim como por sectores;
- c) Coordenar interministerialmente as políticas públicas em matéria de clima.
- d) Estabelecer e gerir o instrumento financeiro, Fundo Português de Carbono, para suprir o défice dos compromissos nacionais em matéria de redução ou limitação dos GEE;
- e) Potenciar o recurso aos mecanismos de mercado;
- f) Estudar os sistemas de gestão florestal e de uso agrícola do solo assim como ao nível do combate à desertificação;
- g) Alargar a informação ao público e desenvolver e aperfeiçoar um sistema de de comunicação;
- h) Estabelecer uma estrutura operacional para gerir as alterações climáticas;
- i) Negociar da forma mais favorável possível, com as instancias internacionais, os compromissos nacionais em matéria de alterações climáticas.

CAPÍTULO III

Factores de Poluição

Artigo 23º

Poluição

1-São factores de poluição do ambiente e dos recursos naturais, a introdução directa ou indirecta, em resultado da acção humana, de substâncias, radiações ruído no ar, na água ou no solo, susceptíveis de prejudicar a saúde humana ou a qualidade do ambiente, de causar deteriorações dos bens materiais, ou causar entraves, comprometer ou prejudicar o uso e fruição e outros usos legítimos do ambiente.

2-Compete ao Estado, através de legislação própria, regulamentar sobre:

- a) As actividades de transporte, armazenamento, manipulação, tratamento, valorização e eliminação associados à gestão dos factores de poluição, referidos no número anterior;
- b) Os objectivos e metas de prevenção e redução, assim com os parâmetros, limites de emissão e de exposição desses poluentes na atmosfera, água, solo e seres vivos;
- c) As proibições ou condicionamentos necessários à defesa e melhoria da qualidade do ambiente;
- d) A definição das autoridades competentes para a aplicação e fiscalização dessas políticas.
- e) Os planos e estratégias que visem a promoção ambiental através da redução dos factores poluição, com vista a reduzir ou minimizar o seu impacte no ambiente, nas pessoas e nos recursos naturais;
- f) Incentivar à aplicação das Melhores Técnicas Disponíveis (MTD), isto é através de procedimentos e tecnologias/equipamentos mais eficazes em termos ambientais, evitando ou reduzindo as emissões e o impacto no ambiente da actividade, que possam ser aplicadas em condições técnica e economicamente viáveis;

3- Em território nacional ou área sob jurisdição portuguesa é proibido lançar, depositar ou, por qualquer outra forma, introduzir nas águas, no solo, no subsolo ou na atmosfera efluentes, resíduos radioactivos e outros e produtos que contenham substâncias ou microrganismos que possam alterar as características ou tornar impróprios para as suas aplicações aqueles componentes ambientais e contribuam para a degradação do ambiente.

Artigo 24.º**Ruído**

1 – O regime de prevenção e controlo da poluição sonora visa a salvaguarda da saúde e bem-estar das populações e demais seres vivos, e faz-se através, designadamente:

- a) Da normalização dos métodos de medida do ruído;
- b) Do estabelecimento dos limites de exposição, tendo em conta os avanços científicos e tecnológicos nesta matéria;
- c) Da redução do nível sonoro na origem, através da fixação de normas de emissão aplicáveis às diferentes fontes;
- d) Dos incentivos à utilização de equipamentos cuja produção de ruídos esteja contida dentro dos níveis máximos admitidos para cada caso;
- e) Da obrigação de os fabricantes de máquinas e electrodomésticos apresentarem informações detalhadas, homologadas, sobre o nível sonoro dos mesmos nas instruções de uso e facilitarem a execução das inspecções oficiais;
- f) Da introdução nas autorizações de construção de edifícios, utilização de equipamento ou exercício de actividades da obrigatoriedade de adoptar medidas preventivas para eliminação da propagação do ruído exterior e interior, bem como das trepidações;
- g) Da sensibilização da opinião pública para os problemas do ruído;
- h) Da localização adequada no território das actividades causadoras de ruído.

2 - Os veículos motorizados, incluindo as embarcações, as aeronaves e os transportes ferroviários, estão sujeitos a homologação e controle no que se refere às características do ruído que produzem.

3 - Os avisadores sonoros estão sujeitos a homologação e controle no que se refere às características dos sinais acústicos que produzem.

4 - Os equipamentos electromecânicos deverão ter especificado as características do ruído que produzem.

5-No que respeita à avaliação e gestão do ruído, é obrigatório proceder-se à:

- a) Elaboração de mapas estratégicos de ruído que determinem a exposição ao ruído ambiente exterior, com base em métodos de avaliação harmonizados internacionalmente;
- b) Prestação de informação ao público sobre o ruído ambiente e seus efeitos;

- c) Aprovação de planos de acção baseados nos mapas estratégicos de ruído, a fim de prevenir e reduzir o ruído ambiente sempre que necessário e em especial quando os níveis de exposição sejam susceptíveis de provocar efeitos prejudiciais para a saúde humana e de preservar a qualidade do ambiente acústico.

Artigo 25.º

Substâncias químicas

1 - O combate à poluição derivado do uso de substâncias químicas, processa-se, designadamente, através:

- a) Da aplicação das MTD assim como de tecnologias limpas nas actividades e sectores industriais;
- b) Da adequação e alargamento à actividade produtiva e industrial os requisitos do modelo de «concepção ecológica» dos produtos, com vista à eficiência do aproveitamento dos resíduos, redução dos recursos utilizados, aumentando consequentemente a protecção ambiental;
- c) Da avaliação sistemática dos efeitos potenciais das substâncias químicas sobre o homem e o ambiente;
- d) Do controle do fabrico, comercialização, utilização e eliminação dos compostos químicos;
- e) Da aplicação de técnicas preventivas orientadoras para a prevenção da produção de resíduos, do seu reprocessamento, bem como dos subprodutos resultantes, da reutilização das matérias-primas e produtos;
- f) Da aplicação de instrumentos fiscais e financeiros que incentivem à práticas referidas na alínea anterior;
- g) Da homologação de laboratórios de ensaio destinados ao estudo do impacte ambiental de substâncias químicas;
- h) Da comunicação da informação e sensibilização da sociedade sobre as boas práticas neste âmbito;

2 – O Estado deve garantir legislação específica para:

- a) Normas para a biodegradabilidade dos detergentes;
- b) Normas para homologação, condicionamento e etiquetagem dos pesticidas, solventes, tintas, vernizes e outros tóxicos;
- c) Normas sobre a utilização dos cloro-flúor-carbonetos e de outros componentes utilizados nos aerossóis que provoquem impacte grave no ambiente e na saúde humana;

- d) Normas sobre criação de um sistema de informação sobre as novas substâncias químicas, obrigando os industriais a actualizar e avaliar os riscos potenciais dos seus produtos antes da comercialização;
- e) Estabelecimento de normas máximas de poluição pelo amianto, chumbo, mercúrio e cádmio;
- f) A proibição ou limitação da utilização dos pesticidas mais perigosos e a garantia de que sejam aplicadas as melhores práticas de utilização.

3- Está previsto uma política de prevenção de acidentes graves ambientais, que envolvam substâncias químicas, e em particular as perigosas, assim como desenvolvimento e implementação de um sistema de gestão da segurança, a elaboração e teste de Planos de Emergência.

Artigo 26.º

Resíduos e efluentes

1- Tendo como objectivo central reduzir as pressões ambientais decorrentes da produção e da gestão de resíduos, a estratégia nacional de gestão de resíduos, deve assentar na prevenção da sua produção, seguido da reintrodução e reprocessamento nos processos, redução da perigosidade, reutilização, reciclagem e valorização, onde se inclui a energética.

2- Na formulação da legislação sobre esta matéria, tem-se obrigatoriamente em consideração os pressupostos de base, anteriormente referidos, assim como a aplicação das melhores técnicas disponíveis utilizadas na gestão dos resíduos, sempre que técnica e economicamente viável.

3- O Estado assegura as condições e as infraestruturas para a uma adequada gestão dos resíduos produzidos no território nacional, restringindo a sua exportação, tendo em conta o princípio da proximidade assim como a necessidade de otimizar a utilização das infraestruturas de tratamento de resíduos já existentes no país.

4- A hierarquia de gestão de resíduos deve ser sempre respeitada, pelo que, sempre que seja necessário recorrer a soluções de fim de linha, para eliminação de resíduos e efluentes, estas operações devem desenvolvidas tendo por base o princípio da precaução, sem prejudicar o ambiente e o bem estar das populações.

5- Os resíduos são geridos por fluxos e fileiras, devendo os sistemas de gestão existentes, responder com eficácia face aos quantitativos e tipologia de resíduos produzidos no território nacional.

6- Devem ser estimulado os mercados voluntários que disponibilizam plataformas organizadas de resíduos, para os reintroduzir no circuito económico.

7- Devem ser previstos planos e estratégias sectoriais assim como a aplicação de instrumentos fiscais e financeiros que incentivem a prevenção da produção, reutilização e reciclagem dos resíduos e efluentes.

8- A responsabilidade pela gestão e destino final dos resíduos e efluentes é do produtor.

9- Deve ser estabelecida uma entidade responsável pela gestão dos resíduos no território nacional, que utilizando os instrumentos de política ambiental e incentivando a adopção por partes das organizações, de sistemas voluntários de gestão, assegure os objectivos nacionais em matéria de política de resíduos.

10- As Administrações, central e regional, devem fornecer a informação necessária assim como as acções de sensibilização ambiental à população no contexto das políticas de gestão de resíduos.

11- Devem-se adequar as Taxas de Gestão de Resíduos (TGR) de tal modo que se desincentive a colocação de resíduos em aterros, e consequentemente permita uma maior reciclagem das fracções recicláveis dos resíduos.

12- A definição dos tarifários de gestão dos resíduos sólidos urbanos (RSU) deve prever discriminações positivas para os cidadãos que menos produzem, ou adoptam boas práticas de gestão sustentável de resíduos.

13- Deve-se garantir a existência de regulamentação ao nível da descontaminação dos solos assim como dos passivos ambientais.

14 - Os resíduos e efluentes devem ser recolhidos, armazenados, transportados, eliminados ou reutilizados de tal forma que não constituam perigo imediato ou potencial para a saúde humana nem causem prejuízo para o ambiente.

15 - A descarga de resíduos e efluentes só pode ser efectuada em locais determinados para o efeito pelas entidades competentes e nas condições previstas na autorização concedida.

Artigo 27.º

Substâncias radioactivas

1- O controle da poluição originada por substâncias radioactivas tem por finalidade eliminar a sua influência na saúde e bem-estar das populações e no ambiente e faz-se, designadamente, através:

- a) Da avaliação dos efeitos das substâncias radioactivas nos ecossistemas receptores;
- b) Da fixação de normas de emissão para os efluentes físicos e químicos radioactivos resultantes de actividades que impliquem a extracção, o

transporte, a transformação, a utilização e o armazenamento de material radioactivo;

- c) Do planeamento das medidas preventivas necessárias para a actuação imediata em caso de poluição radioactiva;
- d) Da avaliação e controle dos efeitos da poluição transfronteiras e actuação técnica e diplomática internacional que permita a sua prevenção;
- e) Da fixação de normas para o trânsito, transferência e deposição de materiais radioactivos no território nacional e nas águas marítimas territoriais e na zona económica exclusiva;
- f) Do cadastro dos locais no território nacional que possuam níveis de radioactividade de fundo, resultante das fontes naturais, assim como de antigas explorações, acompanhando a avaliação das respectivas radiações e procedendo a medidas de correcção ou de prevenção ambientais.

CAPÍTULO IV

Situações de emergência

Artigo 28.º

Declaração de zonas críticas e situações de emergência ambientais

1 - O Governo declara como zonas críticas, as situações onde não esteja assegurado, ou ponha em risco, a saúde humana das populações e o ambiente, ficando essas zonas sujeitas a medidas especiais e a acções a estabelecer pelas autoridades de protecção civil, em conjugação com as demais autoridades da administração central e local.

2 - Quando os índices de poluição, em determinada área, ultrapassarem os valores admitidos pela legislação existente que regulamente os factores de poluição ou por qualquer forma, puserem em perigo a qualidade do ambiente, poderá ser declarada a situação de emergência, devendo ser previstas actuações específicas, administrativas ou técnicas, para lhes fazer face, por parte da administração central e local, acompanhadas do esclarecimento da população afectada.

3 - Será feito o planeamento das medidas imediatas necessárias para ocorrer a casos de acidente sempre que estes provoquem aumentos bruscos e significativos dos índices de poluição permitidos ou que, pela sua natureza, façam prever a possibilidade desta ocorrência.

4- Os procedimentos para emergências ambientais, resultantes de acidentes e ou incidentes, naturais ou com interferência do homem, devem estar regulamentados.

5- O estado deve desencadear, em situações de emergência, os meios e fundos necessários para apoiar a população afectada, monitorizando a sua efectiva disponibilização.

Artigo 29.º

Redução e suspensão das actividades em laboração

1 – Nos casos em que se verifiquem ocorrências em actividades em laboração susceptíveis de gerar impactes negativos na saúde das pessoas e no ambiente, compete ao Estado, através das entidades competentes, determinar a redução ou suspensão temporária ou definitiva dessas actividades geradoras de poluição de modo a devolver o equilíbrio ambiental.

2 - O Governo poderá celebrar contratos-programa com vista a reduzir gradualmente a carga poluente das actividades poluidoras, desde que da daí não resultem riscos para a população assim como para o ambiente.

Artigo 30.º

Transferência das instalações

1- As instalações que alterem as condições normais do equilíbrio ambiental com que interagem, em função do disposto em matéria de poluição na legislação, podem ser obrigadas a transferir-se para um local mais apropriado, salvaguardando os direitos previamente adquiridos.

CAPÍTULO V

Competência do Governo e da administração regional e local

Artigo 31.º

Competência do Governo, da Administração Regional e Local

1 - Compete ao Governo, de acordo com a presente lei, a condução de uma política global nos domínios do ambiente, respeitando os princípios, previstos nesta lei, e em particular o da integração, definindo objectivos ambientais alocados aos vários ministérios e sectores, fazendo uso dos instrumentos ambientais que estão ao

seu dispor e respeitando o princípio, previstos na presente lei, na senda de um desenvolvimento sustentável e de uma governação ambiental.

2 - O Governo e a administração regional e local, articularão entre si a implementação das medidas necessárias à prossecução dos fins previstos na presente lei, no âmbito das respectivas competências.

3- Ao Governo e a administração regional e local, compete assegurar que mantém a população informada sobre o estado do ambiente do país, alertando atempadamente para as situações de risco ambiental.

4- É competência do Governo garantir o cumprimento dos prazos de adopção e transposição dos normativos ambientais internacionais, e em especial os europeus, assegurando o cumprimento integral dessas disposições, e participando activamente nas políticas europeias e no desenvolvimento de iniciativas promovidas pela UE.

5- Ao Governo e á administração regional e local, compete-lhes avaliar eventuais oportunidades de fusão, num contexto de melhor gestão e de economias de escala, entre as demais entidades públicas, sector empresarial do Estado e empresas municipais que asseguram a execução das políticas ambientais.

Artigo 32.º

Administração (central, regional e local) Eco-Responsável

1- A administração central, regional e local devem seguir um modelo de *governance* ambiental, assente no cumprimento integral das respectivas obrigações legais, mas acima de tudo, com numa atitude proactiva, implementando na sua organização medidas que demonstrem o seu compromisso com o ambiente, perante a sociedade, designadamente:

- a) Implementação de um manual de boas práticas ambientais (água, resíduos, transportes, energia) na gestão e funcionamento dessas entidades;
- b) Execução de planos de redução e eficiência energética, incluindo o recurso às energias renováveis em sistemas de micro ou minigeração;
- c) Adoptar estratégias de "green procurement" e de compras públicas ecológicas;
- d) Adoptar sistemas de gestão voluntários, como o EMAS, da ISO 14001 ou de Responsabilidade Ambiental;
- e) As Agendas 21 Locais e o compromissos do Pacto dos Autarcas;
- f) Acções de educação e promoção ambiental direccionados aos colaboradores internos;

- g) Quantificar a pegada ecológica de cada organismo, com vista a estabelecer um ranking nacional e a definição de objectivos de redução;
- h) Promoção de acções de voluntariado ambiental.

CAPÍTULO VI

Direitos e deveres dos cidadãos

Artigo 33.º

Direitos e deveres dos cidadãos

1 - É dever dos cidadãos, em geral, e dos sectores público, privado e cooperativo, em particular, colaborar na criação de um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado e na melhoria progressiva e acelerada da qualidade de vida.

2 - Às iniciativas populares no domínio da melhoria do ambiente e da qualidade de vida, quer surjam espontaneamente, quer correspondam a um apelo da administração central, regional ou local, deve ser dispensada protecção adequada, através dos meios necessários à prossecução dos objectivos do regime previsto na presente lei.

3 - O Estado e as demais pessoas colectivas de direito público, em especial as autarquias, fomentam a participação das entidades privadas em iniciativas de interesse para a prossecução dos fins previstos na presente lei, nomeadamente os movimentos de associativismo ambiental ou as de defesa do consumidor.

4 - Os cidadãos directamente ameaçados ou lesados no seu direito a um ambiente de vida humana sadio e ecologicamente equilibrado podem pedir, nos termos gerais de direito, a cessação das causas de violação e a respectiva indemnização.

5 - Sem prejuízo do disposto nos números anteriores, é reconhecido às autarquias e aos cidadãos, afectados pelo exercício de actividades susceptíveis de prejudicar o ambiente, o direito às compensações por parte das entidades responsáveis pelos danos e prejuízos causados.

Artigo 34.º

Responsabilidade Ambiental

1-O regime de responsabilidade ambiental é regulado por legislação específica, com vista a prevenir e reparar os danos causados às espécies e habitats naturais protegidos, à água e ao solo, que criem um risco significativo para a saúde

humana, designados de danos ambientais e identifica quatro níveis de responsabilidade, com normas e regimes diferenciados e independentes uns dos outros, designadamente:

- a) Responsabilidade civil;
- b) Responsabilidade administrativa pela prevenção e reparação de danos ambientais;
- c) Responsabilidade contra-ordenacional; e
- d) Responsabilidade criminal.

2- Este regime considera como actividades com risco ambiental elevado, a gestão de resíduos, a exploração de aterros, o processamento de substâncias e preparações perigosas e produtos fitofarmacêuticos ou biocidas, ou o transporte de mercadorias perigosas, pelo que, devem os operadores, que exerçam essas ou outras actividades com risco significativo para o ambiente, segurar a sua responsabilidade de civil.

3-Compete ao Estado avaliar o estado de cumprimento da aplicação do regime jurídico da responsabilidade ambiental, nomeadamente no que concerne à sua vocação preventiva e reparadora e regular por legislação específica a concretização da matéria relativa às garantias financeiras assim como as indemnizações a fixar por danos ao ambiente.

Artigo 35.º

Tutela judicial

1 - Sem prejuízo, de quem se sinta ameaçado ou lesado nos seus direitos, à actuação perante a jurisdição competente do correspondente direito à cessação da conduta ameaçadora ou lesiva, e à indemnização pelos danos que dela possam ter resultado, também ao Ministério Público compete a defesa dos valores protegidos pela presente lei, nomeadamente através da utilização dos mecanismos nela previstos.

2 - É igualmente reconhecido a qualquer pessoa, independentemente de ter interesse pessoal na demanda, bem como às associações e fundações defensoras dos interesses em causa e às autarquias locais, o direito de propor e intervir, nos termos previstos na lei, em processos principais e cautelares destinados à defesa dos valores protegidos pela presente lei.

CAPÍTULO VII

Artigo 36.º

Crimes contra o ambiente

Além dos crimes previstos e punidos no Código Penal, são ainda considerados crimes, as infracções que a legislação complementar a qualificar como tal, de acordo com o disposto na presente lei.

Artigo 37.º

Contra-ordenações ambientais

1 - As restantes infracções à presente lei são consideradas contra-ordenações puníveis com coima, em termos a definir por legislação complementar, compatibilizando os vários níveis da Administração em função da gravidade da infracção.

2 - Se a mesma conduta constituir simultaneamente crime e contra-ordenação, será o infractor sempre punido a título de crime, sem prejuízo das sanções acessórias previstas para a contra-ordenação.

3 - Em função da gravidade da contra-ordenação e da culpa do agente, poderão ainda ser aplicadas as seguintes sanções acessórias:

- a) Interdição do exercício de uma profissão ou actividade;
- b) Privação do direito a subsídio outorgado por entidades ou serviços públicos;
- c) Cessação de licenças ou autorizações relacionadas com o exercício da respectiva actividade;
- d) Apreensão e perda a favor do Estado dos objectos utilizados ou produzidos aquando da infracção;
- e) Perda de benefícios fiscais, de benefícios de crédito e de linhas de financiamento de estabelecimentos de crédito de que haja usufr ido;

4 - A negligência e a tentativa são puníveis.

Artigo 38.º**Obrigatoriedade de remoção das causas da infracção
e da reconstituição da situação anterior**

1 - Os infractores são obrigados a remover as causas da infracção e a repor a situação anterior à mesma ou equivalente, salvo o disposto no n.º 3.

2 - Se os infractores não cumprirem as obrigações acima referidas no prazo que lhes for indicado, as entidades competentes mandarão proceder às demolições, obras e trabalhos necessários à reposição da situação anterior à infracção a expensas dos infractores.

3 - Em caso de não ser possível a reposição da situação anterior à infracção, os infractores ficam obrigados ao pagamento de uma indemnização especial definida em legislação própria e à realização das obras necessárias à minimização das consequências provocadas.

CAPÍTULO VIII**Disposições finais****Artigo 39.º****Relatório e livro branco sobre o ambiente**

1-O Governo fica obrigado a apresentar à Assembleia da República, juntamente com as Grandes Opções do Plano de cada ano, um relatório sobre o estado do ambiente e ordenamento do território em Portugal referente ao ano anterior, devendo também indicar a legislação nacional, prevista para esse ano, em falta assim como os atrasos registados na adopção e transposição das disposições internacionais.

2 - O Governo fica obrigado a apresentar à Assembleia da República, de três em três anos, um livro branco sobre o estado do ambiente em Portugal.

Artigo 40.º**Acordos internacionais**

A regulamentação em matéria de direito ambiental, tem em conta as convenções e acordos internacionais, relacionados com matéria em causa, após ratificados por

Portugal assim como as normas e critérios aprovados multi ou bilateralmente entre Portugal e outros países.

Artigo 41.º

Legislação complementar

Todos os diplomas legais necessários à regulamentação do disposto no presente diploma são obrigatoriamente publicados no prazo de um ano a partir da data da sua entrada em vigor.

Artigo 42.º

Revogação

A presente lei revoga a lei n.º 11/87, de 7 de Abril.

Artigo 43.º

Entrada em vigor

- 1 - Esta lei entra imediatamente em vigor no dia seguinte à sua publicação.
- 2 - As disposições que estão sujeitas a regulamentação entrarão em vigor com os respectivos diplomas regulamentares.

[Voltar ao início do Projecto de Lei](#)

[Voltar ao índice](#)

Proposta de Lei n.º 60/XI/2.ª**Exposição de Motivos**

A actual Lei de Bases do Ambiente data de 1987 foi aprovada através da Lei n.º11/87, de 7 de Abril, por largo consenso na Assembleia da República, tendo sido considerada, à época, uma das mais avançadas da Europa, prevendo mecanismos legais inovadores.

O Governo pretende, agora, proceder à revisão da Lei de Bases do Ambiente, de acordo com o previsto no Programa do XVIII Governo Constitucional.

Nessa medida, o presente projecto pretende ser inovador, tal como a actual versão da Lei de Bases do Ambiente o foi na altura, mas, ao mesmo tempo, realista e equilibrado.

Das principais inovações do presente projecto aponta-se, em primeiro lugar, a actualização dos objectivos da política de ambiente.

Em segundo lugar, são introduzidos novos princípios de direito do ambiente, como a autonomização do princípio da precaução face ao princípio da prevenção e a consagração do princípio da integração, ou seja, o princípio de acordo com o qual a política pública de ambiente, dada a sua transversalidade, deve ser integrada na prossecução das restantes políticas públicas.

Em terceiro lugar, são delimitadas as fronteiras entre a política do ambiente e as restantes políticas públicas, em especial em relação à política de ordenamento do território e urbanismo e à política do património cultural, bem como outras políticas sectoriais relevantes.

Em quarto lugar, é reflectida a influência crescente do Direito da União Europeia e do Direito Internacional na área do ambiente, procedendo-se à reformulação das componentes ambientais da política de ambiente, por exemplo, com a autonomização do Mar.

Em quinto lugar, é abandonado o conceito de «componentes humanas» do ambiente e a sua substituição pelo conceito de ameaças às componentes ambientais, sendo introduzidos novos conceitos como o de alterações climáticas e de depleção de recursos.

Em sexto lugar, estabelece-se um dever específico de colaboração entre todas as entidades públicas na prossecução da política de ambiente.

Em sétimo lugar, procede-se à consagração de diversas dimensões do Direito Fundamental ao Ambiente, nomeadamente relativas ao seu aspecto procedimental, por exemplo ao nível do acesso aos documentos administrativos e de informação ambiental, do acesso à justiça em matéria de ambiente e de participação na tomada de decisões ambientais.

Finalmente, é referida a existência de um dever fundamental de protecção do ambiente e reafirmado o direito fundamental à protecção e à preservação do ambiente.

Assim:

Nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, o Governo apresenta à Assembleia da República a seguinte proposta de Lei:

CAPÍTULO I

Princípios e objectivos

Artigo 1.º

Objecto

A presente lei define as bases da política de ambiente.

Artigo 2.º

Prossecução da política de ambiente

- 1 - As entidades públicas, nos termos da presente lei, devem definir e executar uma política de ambiente, visando a sua gestão, preservação e o seu desenvolvimento, que tenha em conta os objectivos estabelecidos no artigo 4.º, de forma eficaz e coerente.
- 2 - Todos os cidadãos devem participar, nos termos da lei, na definição e execução da política de ambiente e actuar de acordo com o dever fundamental de protecção do ambiente.

Artigo 3.º

Princípios

A política de ambiente deve seguir os seguintes princípios:

- a) Sustentabilidade;
- b) Solidariedade inter-geracional e intra-geracional;
- c) Prevenção e precaução;
- d) Aproveitamento racional dos recursos naturais e dos serviços dos ecossistemas;
- e) Função social e colectiva do património natural;
- f) Poluidor-pagador, utilizador-pagador e da internalização dos custos decorrentes de actividades susceptíveis de causarem um impacto negativo no estado dos recursos naturais e dos serviços dos ecossistemas;
- g) Responsabilidade ambiental e reparação na fonte dos danos causados ao ambiente;
- h) Participação do público;
- i) Transparência;
- j) Transversalidade e integração.

Artigo 4.º

Objectivos da política de ambiente

- 1 - A política de ambiente tem como objectivo geral a sustentabilidade, assegurando um desenvolvimento económico e social perene e ambientalmente equilibrado, assente numa economia de baixo carbono e eficiente no uso de recursos, num quadro de equidade e cooperação global para a boa governança ambiental e para a manutenção dos sistemas de suporte de vida do planeta.
- 2 - A política de ambiente tem os seguintes objectivos específicos:
 - a) A preservação, a protecção e a melhoria da qualidade do ambiente, nomeadamente no que diz respeito ao ar, à água, ao mar, ao solo e

subsolo, à biodiversidade e à geodiversidade tendo em vista atingir um nível elevado protecção;

- b) Garantir o bem-estar e qualidade de vida do ser humano, permitindo-lhe o uso e o usufruto dos recursos naturais e serviços dos ecossistemas;
- c) A redução das pressões ambientais em cada etapa do ciclo de vida dos recursos naturais, a dissociação da utilização destes recursos do crescimento económico, o aumento da eficiência, com salvaguarda da capacidade de renovação e do bom estado ecológico, com respeito pelo princípio da solidariedade entre gerações, promovendo um correcto ordenamento do território e a salvaguarda da paisagem;
- d) A prevenção e o controlo da poluição e dos seus efeitos;
- e) A melhoria do desempenho ambiental das entidades públicas e privadas;
- f) A garantia da existência e da efectividade de mecanismos de avaliação ambiental das políticas, dos planos, dos programas, dos projectos e das decisões que sejam susceptíveis de produzir efeitos significativos sobre o ambiente;
- g) O planeamento e a gestão integrada dos recursos hídricos e a sua protecção, bem como a salvaguarda do estado das massas de água, garantindo a existência e a qualidade dos serviços de abastecimento de água em níveis apropriados, designadamente para consumo humano, de drenagem e tratamento de águas residuais e de controlo da poluição no meio hídrico;
- h) A implementação de mecanismos de avaliação de risco ambiental, prevenção e resposta a acidentes ou situações de emergência ambiental e recuperação de passivos ambientais, bem como de mecanismos de responsabilidade ambiental, no sentido de garantir a segurança ambiental face aos riscos naturais e factores antropogénicos susceptíveis de afectar o ambiente;
- i) A criação, o desenvolvimento e a gestão de áreas classificadas, a protecção das espécies e dos habitats, de modo a garantir a conservação da natureza e da biodiversidade e a preservação de outros valores ambientais, bem como a valorização e conservação do património natural;

- j) A promoção da mitigação e da adaptação às alterações climáticas, bem como a prossecução de uma economia de baixo carbono, nomeadamente através da diminuição das emissões de gases com efeito de estufa
- l) A promoção da produção de energia proveniente de fontes renováveis e o desenvolvimento da eficiência energética;
- m) A minimização do impacto negativo da produção e gestão de resíduos na saúde humana e no ambiente, bem como a redução da utilização de recursos e o fomento da aplicação do princípio da hierarquia de resíduos;
- n) A promoção da política de gestão da qualidade do ar e a prossecução de medidas de prevenção e controlo do ruído, visando a protecção da saúde humana e do ambiente;
- o) A promoção da educação ambiental para a sustentabilidade;
- p) A promoção da divulgação de informação sobre ambiente e da participação do público no processo de decisão em matéria de ambiente;
- q) O impulso, no plano internacional e da União Europeia, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou globais do ambiente;
- r) A promoção da integração de objectivos ambientais nas várias políticas de âmbito sectorial.

CAPÍTULO II

Política de ambiente

Artigo 5.º

Âmbito da política de ambiente

1 - A política de ambiente abrange os seguintes componentes ambientais:

- a) Água;
- b) Ar;
- c) Clima;

- d) Mar;
 - e) Natureza e biodiversidade;
 - f) Solo e subsolo.
- 2 - A política de ambiente incide também sobre as ameaças, de origem humana ou natural, susceptíveis de degradar os componentes ambientais, nomeadamente a poluição, a sobre-exploração de recursos, o efeito de estufa e as alterações climáticas, a depleção da camada do ozono, a perda de biodiversidade, as inundações, a desflorestação e a desertificação e erosão do solo.

Secção I

Componentes ambientais

Artigo 6.º

Água

- 1 - A política de ambiente deve garantir a protecção e gestão sustentáveis dos recursos hídricos, abrangendo as águas superficiais e as águas subterrâneas, de acordo com legislação específica.
- 2 - Para além das águas referidas no número anterior e sem prejuízo do disposto no artigo 9.º, a presente lei é ainda aplicável:
- a) Aos leitos e margens das águas;
 - b) Às zonas adjacentes;
 - c) Às zonas de infiltração máxima;
 - d) Às zonas protegidas.
- 3 - A política de recursos hídricos é desenvolvida com vista à prossecução dos seguintes objectivos, entre outros:
- a) Evitar a degradação e proteger e melhorar o estado dos ecossistemas aquáticos e também dos ecossistemas terrestres e zonas húmidas directamente dependentes dos ecossistemas aquáticos, no que respeita às suas necessidades de água;

- b) Promover uma utilização sustentável de água, baseada numa protecção a longo prazo dos recursos hídricos disponíveis;
 - c) Obter uma protecção reforçada e um melhoramento do ambiente aquático, nomeadamente através de medidas específicas para a redução gradual e a cessação ou eliminação por fases das descargas, das emissões e perdas de substâncias prioritárias;
 - d) Assegurar a redução gradual da poluição das águas subterrâneas e evitar o agravamento da sua poluição;
 - e) Mitigar os efeitos das inundações e das secas;
 - f) Assegurar o fornecimento em quantidade suficiente de água de origem superficial e subterrânea de boa qualidade, conforme necessário para uma utilização sustentável, equilibrada e equitativa da água;
 - g) Utilização de instrumentos económicos e financeiros na racionalização do aproveitamento dos recursos hídricos.
- 4 - As actividades que tenham um impacte significativo no estado das águas só podem ser desenvolvidas mediante título de utilização, nos termos da legislação específica.
- 5 - A região hidrográfica é a unidade principal de planeamento e gestão das águas, tendo por base a bacia hidrográfica.
- 6 - A gestão dos recursos hídricos deve ser desenvolvida, nomeadamente, de acordo com os princípios do valor social da água, da dimensão ambiental da água e do valor económico da água, nos termos do regime económico e financeiro dos recursos hídricos.
- 7 - A protecção e gestão dos recursos hídricos têm como objectivo alcançar o bom estado ou o bom potencial das águas, nos termos da lei.
- 8 - A política de ambiente tem ainda como objectivo a protecção dos recursos hidrominerais e das águas de nascente.

Artigo 7.º**Ar**

- 1 - A política de ambiente deve garantir a qualidade do ar ambiente, tendo em conta o objectivo de evitar, prevenir ou reduzir os efeitos nocivos para a saúde humana e para o ambiente, devendo ser prosseguido, pelo menos, o nível bom.
- 2 - No sentido de assegurar a protecção da saúde humana e do ambiente, a lei estabelece as medidas de avaliação, controlo e gestão das emissões de poluentes atmosféricos, com os seguintes objectivos:
 - a) Preservar a qualidade do ar ambiente quando ela seja boa e melhorá-la nos outros casos, tendo em vista um ar mais limpo;
 - b) Fixar objectivos adequados para a qualidade do ar ambiente tendo, designadamente, em conta o risco para a saúde humana e para os ecossistemas;
 - c) Avaliar a qualidade do ar ambiente, em função da dimensão das populações e dos ecossistemas expostos à poluição atmosférica;
 - d) Combater as emissões de poluentes na origem;
 - e) Identificar e implementar as medidas mais eficazes de redução de emissões a nível local, regional e nacional;
 - f) Monitorizar os poluentes atmosféricos e manter actualizados os dados provenientes das redes e estações que medem a qualidade do ar, com a adequada divulgação ao público.

Artigo 8.º**Clima**

- 1 - A política de ambiente deve abranger uma política climática, tendo em vista:
 - a) A mitigação, que corresponde à redução da emissão de gases com efeito de estufa para a atmosfera ou da sua remoção por sumidouros; e
 - b) A adaptação, que corresponde à minimização dos efeitos negativos dos impactes das alterações climáticas nos sistemas biofísicos e

socioeconómicos e ao aproveitamento das oportunidades criadas.

2 - A política climática é desenvolvida e implementada com vista à prossecução dos seguintes objectivos, entre outros:

- a) Alcance de uma economia nacional de baixo carbono, nomeadamente através da promoção do aumento da eficiência energética, da utilização de fontes de energia renovável e uma gestão eficiente dos recursos;
- b) Cumprimento dos compromissos assumidos em termos de redução de emissões de gases com efeito de estufa a nível nacional, europeu e internacional, nomeadamente no âmbito do regime climático internacional;
- c) Promoção da redução de emissões de gases com efeito de estufa ou da sua remoção por sumidouros;
- d) Redução da vulnerabilidade e aumento da capacidade de resposta aos efeitos negativos dos impactes das alterações climáticas;
- e) Identificação e implementação de respostas adequadas de adaptação às alterações climáticas;
- f) Cooperação a nível internacional na área da adaptação às alterações climáticas.

3 - A política climática é desenvolvida e implementada pelas entidades públicas responsáveis pela promoção da política de ambiente, tendo em conta:

- a) O carácter transversal da política climática a todos os sectores da economia nacional e consequente concertação e cooperação;
- b) A necessidade de integração da política climática no planeamento e intervenção nos níveis nacional, regional e local;
- c) O envolvimento da sociedade civil, empresas, organismos e entidades públicas e privadas, através da promoção de iniciativas conjuntas com vista à melhor prossecução dos objectivos de política climática.

Artigo 9.º**Mar**

- 1 - A política de ambiente deve garantir a protecção e a exploração sustentável do mar, abrangendo as zonas marítimas nas quais o Estado Português exerce os seus poderes de soberania e jurisdição, em conformidade com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 10 de Dezembro de 1982, e com a legislação aplicável.
- 2 - No âmbito da política de ambiente, devem ser adoptadas pelas entidades públicas responsáveis pela sua promoção todas as medidas necessárias à obtenção e manutenção do bom estado ambiental do meio marinho.
- 3 - Para efeitos do disposto no número anterior, deve ser adoptada uma gestão das actividades humanas que assegure que os seus impactes cumulativos são mantidos a níveis compatíveis com a manutenção de um bom estado ambiental e que a capacidade de resposta dos ecossistemas marinhos não é comprometida, de forma a permitir a utilização sustentável dos bens e serviços marinhos pelas gerações presentes e futuras.
- 4 - A actuação das entidades públicas responsáveis pela promoção da política de ambiente no que diz respeito ao mar deve pautar-se pelos seguintes objectivos:
 - a) Proteger e preservar o meio marinho, impedir a sua deterioração ou, sempre que possível, restaurar os ecossistemas marinhos nas áreas afectadas;
 - b) Assegurar uma exploração equilibrada, racional e sustentável dos recursos marinhos, que permita uma valorização económica, social, científica, cultural e educativa do meio marinho;
 - c) Prevenir, reduzir e progressivamente eliminar a poluição, de forma a assegurar que não haja impactes ou riscos significativos para a biodiversidade marinha, para os ecossistemas marinhos, para a saúde humana e para as utilizações legítimas do mar.

Artigo 10.º**Natureza e biodiversidade**

- 1 - A política de ambiente deve assegurar a protecção da fauna e da flora e prosseguir a conservação da natureza e da biodiversidade, enquanto valor patrimonial, intergeracional, económico e social da biodiversidade, da geodiversidade e do património geológico.
- 2 - A política de conservação da natureza e da biodiversidade é desenvolvida e implementada com vista à prossecução dos seguintes objectivos, entre outros:
 - a) Garantir a conservação dos valores naturais e promoção da sua valorização e uso sustentável e desenvolver acções específicas de conservação e gestão de espécies e habitats, bem como de salvaguarda e valorização do património paisagístico e dos elementos notáveis do património geológico, geomorfológico e paleontológico;
 - b) Promover a conservação da natureza e da biodiversidade como dimensão fundamental do desenvolvimento sustentável, ao nível nacional, regional e local, nomeadamente pela integração da política de conservação da natureza e da biodiversidade nas diversas políticas sectoriais;
 - c) Assumir o serviço público de gestão ambiental do território, num quadro de valorização do património natural e de adequado usufruto do espaço e dos recursos;
 - d) Definir, gerir e conservar a Rede Fundamental de Conservação da Natureza, promovendo a valorização das áreas classificadas e assegurar a conservação do seu património natural, cultural e social;
 - e) Promover a educação e a formação da sociedade civil em matéria de conservação da natureza e da biodiversidade, assegurando a informação e sensibilização do público e promovendo a sua participação, incentivando a visita, a comunicação, o interesse e o contacto dos cidadãos com a natureza;
 - f) Promover a investigação científica e o conhecimento sobre o património natural, bem como a monitorização de espécies, habitats, ecossistemas e geo-sítios;

- g) Fomentar a partilha justa e equitativa dos benefícios que advêm da utilização de recursos genéticos, inclusivamente através do acesso adequado a esses recursos, contribuindo assim para a conservação da diversidade biológica e a utilização sustentável dos seus componentes;
- h) Elaborar e implementar uma estratégia nacional da conservação da natureza e biodiversidade;
- i) Cooperação a nível internacional na área da conservação da natureza e da biodiversidade.

Artigo 11.º

Solo e subsolo

- 1 - A política de ambiente deve assegurar a protecção do solo e do subsolo.
- 2 - Para efeitos do disposto no número anterior, a política de ambiente tem como objectivo a preservação da capacidade do solo e do subsolo para desempenhar qualquer uma das seguintes funções ambientais, económicas, sociais e culturais:
 - a) Interface entre o solo e o subsolo, o ar e a água;
 - b) Protecção dos recursos naturais para salvaguarda dos processos indispensáveis para o uso sustentável do território;
 - c) Produção alimentar e de biomassa, incluindo na agricultura e silvicultura;
 - d) Armazenamento, filtragem e transformação de nutrientes, substâncias e água;
 - e) Reserva de biodiversidade, como os habitats, espécies e genes;
 - f) Ambiente físico e cultural para o homem e as actividades humanas, nomeadamente para fins urbanos;
 - g) Fonte de matérias-primas;
 - h) Reservatório de carbono;
 - i) Conservação do património geológico e arqueológico.

- 3 - A política de ambiente assegura a tomada de medidas preventivas e de contenção para impedir ou minimizar quaisquer acções que prejudiquem o solo e o subsolo no desempenho das funções referidas no número anterior.
- 4 - Sem prejuízo dos princípios do poluidor-pagador e de responsabilidade ambiental, a política de ambiente promove, designadamente, a reparação dos sítios afectados pela poluição e por contaminantes de modo a assegurar a descontaminação do solo de modo a que este, tendo em consideração a sua utilização actual e futura, deixe de representar um risco significativo para a saúde humana e para o ambiente.
- 5 - Devem ser promovidas práticas integradas de gestão do solo que previnam a sua degradação, conducentes a uma utilização sustentável, incrementando o teor de matéria orgânica, a fertilidade a regeneração e preservação das funções ecológicas do solo enquanto recurso essencialmente não renovável.

Secção II

Ameaças ao ambiente

Artigo 12.º

Poluição

- 1 - A política de ambiente tem nomeadamente como objectivo a prevenção e o controlo da poluição proveniente das actividades humanas e o estabelecimento de medidas destinadas a evitar ou, quando tal não for possível, a reduzir as emissões das quais resultam ou podem resultar efeitos nefastos para os valores ambientais ou, em geral, o impedimento da utilização sustentável dos bens e serviços.
- 2 - A lei regula a prevenção e controlo do ruído, a produção e gestão de resíduos e a produção, utilização e eliminação dos produtos químicos, incluindo os perigosos, tendo em vista alcançar um nível elevado de protecção do ambiente no seu todo.
- 3 - As actividades humanas devem ser realizadas com recurso às melhores técnicas disponíveis e melhores práticas ambientais que assegurem a

prevenção da produção de emissões e resíduos e a minimização dos seus efeitos nefastos.

- 4 - As emissões e os resíduos que resultam das actividades humanas devem ser objecto de tratamento de forma a minimizar o respectivo impacte ambiental e a garantir o cumprimento dos limiares e ou objectivos de prevenção e minimização de perigosidade legalmente estabelecidos.

Artigo 13.º

Emissões

No âmbito da política de ambiente, a lei regula as emissões provenientes das actividades humanas para a água, o ar, o mar, o solo e subsolo, tendo em vista alcançar um nível elevado de protecção do ambiente no seu todo, nos termos dos artigos 6.º, 7.º, 9.º e 11.º.

Artigo 14.º

Ruído

A política de ambiente deve assegurar a prevenção e controlo do ruído, decorrente das actividades ruidosas permanentes e temporárias, das infra-estruturas de transporte e outras fontes de ruído susceptíveis de causar incomodidade e ainda do ruído de vizinhança, de acordo com os seguintes objectivos:

- a) Salvaguardar a saúde humana e o bem-estar das populações;
- b) Fixar limiares de exposição a níveis de ruído com efeitos prejudiciais na saúde ou no bem-estar humano;
- c) Proteger as zonas com utilização humana da exposição a níveis de ruído com efeitos prejudiciais na saúde ou no bem-estar humano, em particular as zonas vocacionadas para uso habitacional, escolas, hospitais ou similares, ou espaços de lazer, e assegurar a sua integração no planeamento territorial;
- d) Avaliar e gerir o ruído através da definição de mapas, planos e medidas de redução de ruído, quando as referidas zonas estão expostas a níveis de ruído com efeitos prejudiciais na saúde ou no bem-estar humano;
- e) Implementar sistemas de monitorização de ruído, quando se justifique.

Artigo 15.º**Concepção dos produtos, prevenção e gestão de resíduos**

- 1 - A política de ambiente deve incentivar a concepção de produtos de modo a que tenham um menor impacte ambiental ao longo do seu ciclo de vida e dêem origem a menos resíduos durante a sua produção e posterior utilização.
- 2 - Para efeitos do disposto no número anterior, a política de ambiente deve, designadamente, através de medidas baseadas na responsabilidade alargada do produtor, incentivar o desenvolvimento, a produção e a comercialização de produtos salvaguardando:
 - a) A minimização do consumo de recursos;
 - b) A prevenção ou a redução da utilização de substâncias susceptíveis de prejudicarem o ambiente;
 - c) O prolongamento da sua vida útil, designadamente através da reutilização;
 - d) No fim de vida dos produtos, o tratamento dos resíduos com o menor impacte ambiental possível.
- 3 - Quando os produtos atingem o seu final de vida, tornando-se resíduos, a política de ambiente deve aplicar a seguinte hierarquia, tendo por objectivo a maximização do aproveitamento de recursos materiais e energéticos:
 - a) Reciclagem;
 - b) Valorização; e
 - c) Eliminação.
- 4 - A gestão de resíduos deve ser efectuada sem colocar em perigo a saúde humana nem prejudicar os valores ambientais.

Artigo 16.º**Sobre-exploração de recursos**

- 1 - A política de ambiente deve promover uma economia ambientalmente sustentável, garantindo que o consumo dos recursos renováveis não

ultrapasse a capacidade de regeneração do ambiente e que o consumo dos recursos não renováveis é sustentável.

2 - A actuação das entidades públicas responsáveis pela promoção da política de ambiente no que diz respeito à depleção de recursos deve pautar-se pelos seguintes objectivos:

- a) Promoção de medidas que garantam uma utilização mais sustentável dos recursos, em especial dos recursos não renováveis;
- b) Fomento da dissociação entre o nível de utilização dos recursos e o crescimento económico, melhorando a eficiência da utilização dos recursos, desmaterializando a economia;
- c) Apoio a uma política integrada de produtos, que tenha como elemento fundamental a prevenção dos resíduos e que encoraje a reutilização, reciclagem e a valorização dos mesmos, bem como a incorporação do material reciclado.

Artigo 17.º

Efeito de estufa e alterações climáticas

A política de ambiente deve prosseguir a redução da emissão de gases com efeito de estufa, minimizar os efeitos negativos dos impactes das alterações climáticas, como o aumento do nível médio das águas do mar e da frequência de eventos extremos, nomeadamente cheias, secas, ondas de calor e incêndios, e promover a capacidade de adaptação às alterações climáticas, tendo em vista um modelo de sociedade sustentável, de baixo carbono e ambientalmente segura.

Artigo 18.º

Perda de biodiversidade

1 - A política de ambiente deve garantir um nível elevado de protecção dos habitats e das espécies face às ameaças que enfrentam, nomeadamente:

- a) A destruição ou fragmentação de habitats;
- b) A introdução de espécies invasoras ou com potencial risco ecológico;

- c) A eliminação de populações e espécies selvagens;
- d) A sobre-exploração.

2 - A introdução na natureza de espécies não indígenas e o comércio de espécimes de espécies de fauna e flora são regulados pela lei.

Artigo 19.º

Inundações

A política de ambiente deve assegurar a redução do risco e das consequências prejudiciais associadas às inundações, especialmente para a saúde e vida humanas e para o ambiente, estabelecendo medidas relativas à avaliação, gestão e mitigação de riscos de inundações, nomeadamente através da elaboração de cartas de zonas inundáveis e de cartas de riscos de inundações, bem como de planos de gestão de riscos de inundações, garantindo a sua articulação com os instrumentos de gestão territorial e com as restrições de utilidade pública aplicáveis.

Secção III

Entidades públicas responsáveis pela promoção da política de ambiente

Artigo 20.º

Definição das entidades públicas responsáveis

Têm responsabilidade na definição e implementação da política de ambiente, no âmbito das respectivas atribuições, tendo em conta os seus objectivos:

- a) O Estado;
- b) As regiões autónomas;
- c) As autarquias locais.

Artigo 21.º**Actuação das entidades públicas responsáveis pela
promoção da política de ambiente**

- 1 - As entidades públicas responsáveis pela promoção da política de ambiente devem actuar de acordo com os princípios da participação, da transparência, da eficiência e eficácia, da cooperação e da responsabilidade.
- 2 - As entidades públicas devem adoptar mecanismos que permitam a participação dos particulares nos procedimentos de tomada de decisão, possibilitando a ponderação dos diversos interesses em presença, tendo em conta a prossecução dos objectivos previstos no artigo 4.º, devendo as participações ser tidas em conta na tomada de decisão.
- 3 - As entidades públicas devem assegurar a transparência dos procedimentos administrativos e das suas decisões, nomeadamente através do direito à informação em matérias de ambiente e da garantia de utilização de uma linguagem clara e acessível na comunicação com o público.
- 4 - O Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais, no exercício das respectivas atribuições, devem cooperar quanto à concretização da política de ambiente, nomeadamente de forma a garantir a qualidade ambiental.
- 5 - O dever de cooperação previsto no número anterior, de forma a garantir a unidade na prossecução nos objectivos da política de ambiente e a unidade na interacção com os cidadãos, implica a harmonização dos regimes legais aplicáveis e a existência de mecanismos de articulação e cooperação como, por exemplo:
 - a) O estabelecimento de entidades coordenadoras no âmbito de procedimentos administrativos;
 - b) O estabelecimento de balcões únicos;
 - c) O dever de consulta prévia e de troca de informações;
 - d) O estabelecimento de conferências instrutórias ou decisórias.

Artigo 22.º**Actos das entidades públicas ambientais**

- 1 - Os actos administrativos praticados exclusivamente pelas entidades públicas que integram a orgânica do ministério responsável pela área do ambiente, na prossecução dos objectivos referidos no artigo 4.º, podem ser sujeitos a termo final, tendo em conta a susceptibilidade de evolução do estado do ambiente e das melhores técnicas disponíveis, findo o qual se devem considerar caducos.
- 2 - As entidades públicas referidas no número anterior podem declarar a caducidade dos actos que venham a ser sujeitos a termo final nos termos desse número ou proceder à sua revisão, por razões de interesse público, quando se verifique a alteração das condições que presidiram à sua emissão, sempre que:
 - a) A poluição causada ou o impacte ambiental associado for tal que o exija;
 - b) Ocorram alterações significativas das melhores técnicas disponíveis que permitam uma redução considerável das emissões poluentes ou dos impactes ambientais associados, sem impor encargos excessivos;
 - c) A segurança operacional do processo ou da actividade exija a utilização de outras técnicas.
- 3 - Nos casos em que as entidades públicas que declarem a caducidade de actos por razões de interesse público, devem indemnizar os lesados pelo sacrifício, nos termos do regime jurídico da responsabilidade extra-contratual do Estado.
- 4 - O disposto nos n.ºs 2 e 3 não é aplicável aos actos praticados pelas entidades públicas que integram a orgânica do ministério responsável pela área do ambiente que se insiram no âmbito de procedimentos administrativos que visem obter um acto permissivo com vista ao exercício de uma operação urbanística.

Secção IV

Âmbito internacional da política de ambiente

Artigo 23.º

Política internacional de ambiente

Os objectivos referidos no artigo 4.º devem ser também prosseguidos pelas entidades públicas responsáveis pela promoção da política de ambiente no domínio da União Europeia e das relações internacionais, de acordo com as respectivas atribuições, cabendo-lhes nomeadamente:

- a) Desenvolver a política internacional de ambiente, de forma concertada, tendo em conta o carácter global dos problemas ambientais, com vista ao cumprimento dos compromissos nacionais, europeus e internacionais;
- b) Garantir a coordenação da política de ambiente nacional com as políticas de ambiente dos outros Estados pertencentes à mesma região geográfica, nomeadamente no âmbito transfronteiriço, terrestre e marinho, por exemplo através da criação e gestão de áreas classificadas transfronteiriças;
- c) Coordenar as acções de cooperação para o desenvolvimento;
- d) Acompanhar e prestar apoio no domínio da participação de Portugal na União Europeia no que se refere à política de ambiente;
- e) Assegurar a implementação e execução dos direitos e das obrigações decorrentes do Direito Internacional e do Direito da União Europeia.

Secção V

Regime dos instrumentos da política de ambiente

Artigo 24.º

Instrumentos da política de ambiente

1 - São instrumentos da política de ambiente, sem prejuízo de outros, os seguintes:

- a) O planeamento nacional, regional, local e sectorial da política de ambiente, nomeadamente através da aprovação de planos sectoriais e

de estratégias nacionais relativas ao ambiente e ao desenvolvimento sustentável;

- b) Os licenciamentos e as autorizações ambientais;
 - c) A Rede Fundamental de Conservação da Natureza, o regime de protecção e conservação dos valores da biodiversidade, bem como os planos especiais de ordenamento do território;
 - d) Os regimes de protecção, planeamento e gestão das águas;
 - e) A avaliação ambiental das políticas, dos planos, dos programas, dos projectos e das decisões que sejam susceptíveis de produzir efeitos significativos sobre o ambiente;
 - f) Os sistemas de análise de risco ambiental e os mecanismos de prevenção e resposta a acidentes, em particular os graves e envolvendo substâncias perigosas, e os de emergências ambientais, incluindo as radiológicas, bem como os sistemas de controlo da produção, utilização e eliminação dos produtos químicos e os sistemas de controlo de organismos geneticamente modificados;
 - g) Os mecanismos de responsabilidade ambiental, de acordo com o princípio do poluidor-pagador, bem como os de recuperação de passivos ambientais e a obrigação de reposição do estado anterior;
 - h) Os mecanismos de monitorização ambiental;
 - i) Os sistemas de promoção de boas práticas ambientais, nomeadamente compras públicas ecológicas, sistemas voluntários de gestão ambiental e rotulagem ecológica;
 - j) Os instrumentos económico-financeiros;
 - l) Os sistemas de informação que inventariam os dados relativos à política de ambiente, bem como os cadastros relativos ao arquivo de informação disponível no âmbito da política de ambiente;
 - m) O regime sancionatório ambiental, onde se incluem os crimes contra o ambiente e as contra-ordenações ambientais.
- 2 - São também instrumentos da política de ambiente os instrumentos de outras políticas públicas que tenham impacte relevante no domínio do ambiente, nomeadamente a política de ordenamento do território.

Artigo 25.º**Rede Fundamental de Conservação da Natureza**

- 1 - A Rede Fundamental de Conservação da Natureza é composta:
 - a) Pelo Sistema Nacional de Áreas Classificadas;
 - b) Pelas áreas de continuidade.
- 2 - O Sistema Nacional de Áreas Classificadas referido na alínea a) do número anterior integra as seguintes áreas nucleares de conservação da natureza e biodiversidade:
 - a) Áreas protegidas integradas na Rede Nacional de Áreas Protegidas;
 - b) Sítios da lista nacional de sítios, bem como zonas especiais de conservação e zonas de protecção especial integradas na Rede Natura 2000;
 - c) As demais áreas classificadas ao abrigo de compromissos internacionais assumidos pelo Estado Português.
- 3 - As áreas de continuidade referidas na alínea b) do n.º 1 compreendem:
 - a) Reserva Ecológica Nacional (REN);
 - b) Reserva Agrícola Nacional (RAN);
 - c) Domínio Hídrico.
- 4 - As áreas de continuidade referidas no número anterior estabelecem ou salvaguardam a ligação e o intercâmbio genético de populações de espécies selvagens entre as diferentes áreas nucleares de conservação, contribuindo, nomeadamente, para uma adequada protecção dos recursos naturais e para a promoção da continuidade espacial, bem como para uma adequada integração e desenvolvimento das actividades humanas.
- 5 - A Reserva Ecológica Nacional estabelece a protecção dos recursos considerados essenciais para a manutenção e preservação de uma estrutura biofísica indispensável ao uso sustentável do território, tendo como objectivos principais a protecção e salvaguarda dos sistemas e processos biofísicos associados ao litoral e ao ciclo hidrológico terrestre, bem como a prevenção e redução dos riscos naturais.

- 6 - A Reserva Agrícola Nacional estabelece o conjunto das áreas que em termos agro-climáticos, geomorfológicos e pedológicos apresentam maior aptidão para a actividade agrícola, tendo como objectivos principais a protecção do recurso solo, o desenvolvimento sustentável da actividade agrícola e a preservação dos recursos naturais.
- 7 - A Rede Fundamental de Conservação da Natureza é objecto de legislação específica.

Artigo 26.º

Avaliação ambiental

- 1 - A política de ambiente deve apoiar, através de instrumentos de avaliação ambiental, a integração dos valores ambientais no procedimento de tomada de decisão, nomeadamente de planos, programas e projectos, de forma a contribuir para a escolha de melhores opções em termos sectoriais e de sustentabilidade, bem como para a adopção de soluções inovadoras ambientalmente mais eficazes.
- 2 - Os instrumentos de avaliação ambiental são, nomeadamente:
 - a) A avaliação ambiental de planos e programas;
 - b) A avaliação de impacte ambiental de projectos;
 - c) A avaliação de incidências ambientais de planos, projectos e acções.
- 3 - Os instrumentos de avaliação ambiental têm carácter preventivo e devem assegurar que a execução dos planos, programas ou projectos susceptíveis de produzirem efeitos significativos no ambiente integra medidas que evitem, minimizem ou compensem esses efeitos, bem como mecanismos de acompanhamento do estado do ambiente envolvente.

Artigo 27.º

Instrumentos económicos e financeiros

- 1 - A política de ambiente deve recorrer a instrumentos económicos e financeiros, com o objectivo de ser uma fonte do seu financiamento.

2 - São instrumentos económicos e financeiros da política de ambiente:

- a) Os fundos públicos ambientais, designadamente, os relativos à política das alterações climáticas, à protecção dos recursos hídricos, à intervenção ambiental, e à conservação da natureza e biodiversidade, bem como outros fundos temáticos relativos à promoção da política de ambiente;
- b) Os instrumentos de compensação ambiental;
- c) Os instrumentos que garantam a adequada remuneração dos serviços proporcionados pelo ambiente;
- d) Os instrumentos contratuais;
- e) A exploração comercial das marcas associadas à política de ambiente e às entidades públicas nela envolvidas, nomeadamente ao Sistema Nacional de Áreas Classificadas;
- f) A fiscalidade ambiental;
- g) As prestações e as garantias financeiras decorrentes da aplicação do princípio da responsabilidade ambiental;
- h) Os instrumentos de mercado, nomeadamente o comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa.

3 - Os fundos públicos ambientais têm como objectivo apoiar, através da afectação de recursos a projectos e investimentos necessários e adequados, a gestão de aspectos concretos da política de ambiente.

4 - Os instrumentos de compensação ambiental visam a satisfação das condições ou requisitos legais ou regulamentares de que esteja dependente o início de exercício de uma actividade por via da realização de projectos ou acções que produzam um benefício ambiental equivalente ao custo ambiental causado e que decorram da aplicação da legislação em vigor.

5 - Os instrumentos que garantem a adequada remuneração dos serviços proporcionados pelo ambiente e pelas entidades públicas encarregadas da prossecução da política de ambiente podem envolver a aplicação de taxas, preços ou tarifas.

6 - Os instrumentos contratuais visam permitir a participação das autarquias locais, do sector privado, das organizações representativas da sociedade civil e de outras entidades públicas na implementação de acções e no

financiamento da política de ambiente, sempre que essa participação se mostre possível, adequada e útil à prossecução dos objectivos previstos no artigo 4.º.

- 7 - A participação a que se refere o número anterior pode ser realizada por recurso a parcerias, acordos, protocolos de colaboração, contratos de gestão e de concessão ou por meio de quaisquer outros instrumentos contratuais.

Artigo 28.º

Promoção de boas práticas ambientais

- 1 - A política do ambiente deve promover a criação de condições para uma política pública e privada para a sustentabilidade e a melhoria do desempenho ambiental das organizações, tendo em vista uma alteração dos padrões gerais de consumo e produção e a eco-eficiência.
- 2 - A integração do ambiente nas políticas sectoriais, nos termos no número anterior, é efectuada, nomeadamente, através da política pública de compras ecológicas e o incentivo a sistemas voluntários de gestão ambiental e de rotulagem ecológica.

Artigo 29.º

Situações de passivo ambiental

- 1 - Quando esteja em risco a saúde humana ou o ambiente e, simultaneamente, não seja possível a aplicação do princípio do poluidor-pagador, da responsabilidade e da internalização dos custos, devem ser promovidas acções correctivas com o objectivo de solucionar as situações de passivo ambiental.
- 2 - Para efeitos do disposto no número anterior, deve ser assegurada a redução e eliminação dos focos de contaminação em áreas degradadas e em sítios ou solos contaminados, garantindo, nomeadamente, a protecção das massas de água para abastecimento humano e a preservação dos ecossistemas.
- 3 - Deve ser promovida, nos termos de legislação específica, a inventariação dos sítios e locais contaminados, bem como a respectiva monitorização,

tendo em vista a prevenção de riscos para a saúde humana ou para o ambiente, a valorização ambiental e sócio-económica das áreas afectadas, e a recuperação ou eliminação das situações de passivo ambiental.

Artigo 30.º

Estado de emergência ambiental

- 1 - Em caso de catástrofes naturais ou acidentes provocados pelo homem que causem danos, ameaça iminente de dano ou um perigo muito significativo de dano grave e irreparável ao ambiente, nomeadamente a um recurso natural ou a um serviço de um recurso natural, à saúde humana ou à segurança de pessoas e bens, pode o Governo declarar, em todo ou em parte do território nacional, o estado de emergência ambiental, se não for possível repor o estado anterior pelos meios normais.
- 2 - No período de vigência do estado de emergência ambiental, as entidades administrativas responsáveis podem:
 - a) Impor comportamentos ou aplicar medidas cautelares de resposta aos riscos ecológicos aos riscos para a saúde humana ou para a segurança de pessoas e bens;
 - b) Suspender a execução de instrumentos de planeamento;
 - c) Suspender actos autorizativos de actividades;
 - d) Modificar, no respeito pelo princípio da proporcionalidade e atendendo à duração do estado de emergência ambiental, o conteúdo de actos autorizativos de actividades;
 - e) Apresentar recomendações e informar o público acerca da evolução do risco;
 - f) Adoptar qualquer outra medida que se afigure necessária para pôr cobro à situação de dano, ameaça iminente de dano ou de perigo muito significativo de dano grave.
- 3 - O estado de emergência ambiental deve vigorar durante um período de tempo limitado, a fixar no acto de declaração referido no n.º 1.

Secção VI

Relação com outras políticas sectoriais

Artigo 31.º

Transversalidade e integração

A política de ambiente deve ser integrada na prossecução das restantes políticas públicas, nomeadamente as políticas de ordenamento do território e urbanismo, de protecção do património cultural, de transportes, de indústria, de energia, de agricultura, de floresta, de pescas e do turismo.

Artigo 32.º

Relação com a política de ordenamento do território e urbanismo

A política de ordenamento do território e de urbanismo, assente no sistema de gestão territorial, é concretizada em instrumentos de gestão territorial que devem promover e acautelar os princípios e objectivos da política de ambiente, nas suas diferentes componentes, fomentando a sua salvaguarda e valorização, bem como o aproveitamento racional dos recursos naturais e a preservação do equilíbrio ambiental, tendo em vista um desenvolvimento económico, social e cultural sustentável.

Artigo 33.º

Relação com a política de protecção do património cultural

A política de ambiente e a política de protecção do património cultural são complementares tendo em conta os objectivos constitucionalmente previstos para cada uma delas, devendo ser garantida e preservada a sua coerência e interdependência.

Artigo 34.º

Relação com a política agrícola e florestal

A política do ambiente e a política agrícola e florestal devem ser políticas

compatíveis e complementares que devem integrar os objectivos de promoção da actividade agrícola e florestal com vista à salvaguarda e incentivo das actividades económicas e complementares dos meios e dos territórios rurais, bem como o aproveitamento sustentável dos recursos naturais, nomeadamente solo e água.

Artigo 35.º

Relação com a política energética e industrial

- 1 - A política do ambiente e a política energética devem ser políticas compatíveis e complementares que integram os objectivos do aproveitamento sustentável das fontes de energia renováveis de origem endógena, bem como da eficiência energética, com vista ao incentivo das actividades económicas associadas a estas actividades.
- 2 - A política do ambiente e a política industrial devem ser políticas compatíveis e complementares que integram os objectivos do conhecimento, conservação, valorização e aproveitamento sustentável dos recursos endógenos, com vista ao desenvolvimento industrial competitivo e gerador de valor.

CAPÍTULO III

Direitos e deveres fundamentais ambientais dos cidadãos

Artigo 36.º

Direitos fundamentais ambientais

- 1 - Todos têm o direito fundamental ao ambiente e à sua protecção e preservação.
- 2 - O direito referido no número anterior abrange, nomeadamente:
 - a) O direito ao bom estado ambiental e à protecção e preservação do ambiente;

- b) O direito à participação nos procedimentos de tomada de decisão que tenham impactes sobre o ambiente;
- c) O direito de acesso à informação sobre ambiente;
- d) O direito de acesso à justiça em matéria de ambiente.

Artigo 37.º

Direito ao bom estado ambiental e à protecção e preservação do ambiente

- 1 - Todos têm direito ao bom estado ambiental e à protecção e preservação do ambiente.
- 2 - A lei deve regular o direito de todos os interessados de apresentar à autoridade competente observações relativas a situações de danos causados ao ambiente, ou de ameaça iminente desses danos, de que tenham tido conhecimento e o direito de pedir a sua intervenção para a resolução dessas situações.

Artigo 38.º

Direito à participação nos procedimentos de tomada de decisão que tenham impactes sobre o ambiente

- 1 - O público interessado tem direito a participar no processo de tomada de decisão relativo a autorizações de actividades que possam ter impactes significativos no ambiente, nos termos da lei.
- 2 - Todos podem participar, de forma transparente e proporcionada, na preparação de planos e programas em matéria de ambiente, nos termos da lei.
- 3 - Todos têm legitimidade processual para dar início a procedimentos administrativos ou relativamente a actos ou omissões de privados ou de autoridades públicas que infrinjam o disposto na legislação nacional aplicável em matéria de ambiente.
- 4 - Deve ser dada oportunidade de participação do público na preparação da política de ambiente.

Artigo 39.º**Direito de acesso à informação sobre ambiente**

- 1 - Todos têm o direito de requerer e obter informação sobre ambiente na posse de autoridades públicas ou detida em seu nome, sem que o requerente tenha de justificar o seu interesse.
- 2 - A informação deve ser disponibilizada ao requerente o mais rapidamente possível.
- 3 - As autoridades públicas responsáveis pela promoção da política de ambiente recolhem e organizam a informação sobre ambiente na sua posse ou detida em seu nome no âmbito das suas atribuições e asseguram a sua divulgação ao público de forma activa e sistemática.
- 4 - A informação referida no número anterior deve ser divulgada de forma clara e acessível para o público em geral.
- 5 - A lei estabelece as situações em que o pedido de acesso à informação deve ser indeferido, nomeadamente por motivos de confidencialidade, relações internacionais, segurança pública ou defesa, segredo de justiça, confidencialidade de dados pessoais ou protecção do ambiente.

Artigo 40.º**Garantia do direito de acesso à informação sobre ambiente**

- 1 - O requerente que considere que o seu pedido de informação ambiental foi ignorado, indevidamente recusado ou indeferido, total ou parcialmente, respondido de forma inadequada, ou de qualquer forma não tratado de acordo com o disposto na lei, pode impugnar a legalidade da decisão, acto ou omissão, nos termos gerais de direito.
- 2 - Para efeitos do disposto no número anterior, o requerente pode recorrer, nomeadamente, ao processo de intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões, previsto no Código do Processo dos Tribunais Administrativos.
- 3 - O requerente pode ainda apresentar queixa à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, nos termos e prazos previstos na lei.

Artigo 41.º**Direito de acesso à justiça em matéria de ambiente**

- 1 - Independentemente de ter interesse pessoal na demanda, qualquer pessoa, bem como as associações e fundações defensoras do ambiente, têm legitimidade para propor e intervir, nos termos previstos na lei, em processos principais e cautelares destinados à defesa do ambiente.
- 2 - Todos os membros do público interessado têm legitimidade processual para questionar a legalidade processual ou substantiva de qualquer decisão, acto ou omissão sujeito às disposições do artigo 34.º.
- 3 - O disposto no presente artigo não prejudica a utilização de meios de impugnação administrativa.

Artigo 42.º**Organizações não governamentais de ambiente**

- 1 - Todos têm o direito de criar associações que visem a defesa e valorização do ambiente ou de se associar a estas.
- 2 - A lei estabelece o regime aplicável às associações dotadas de personalidade jurídica que não prossigam fins lucrativos, e visem a defesa e valorização do ambiente, consagrando os seus direitos e deveres.

Artigo 43.º**Deveres fundamentais ambientais**

- 1 - Todos têm o dever fundamental de defender o ambiente e de participar na prossecução da política de ambiente, bem como o dever de responder pelos danos causados ao ambiente, nos termos do princípio do poluidor-pagador.
- 2 - Os deveres previstos no número anterior abrangem os deveres fundamentais específicos estabelecidos na legislação ambiental.

Artigo 44.º**Responsabilidade ambiental**

- 1 - Os mecanismos de responsabilidade ambiental assentam no princípio do poluidor-pagador e devem prever a responsabilidade objectiva e subjectiva pela lesão ou pela ameaça iminente de lesão de um ou mais componentes ambientais, bem como pelos danos à saúde daí resultantes.
- 2 - A lei delimita o âmbito da responsabilidade ambiental prevista no artigo anterior.

Artigo 45.º**Obrigação de reposição do estado anterior**

- 1 - Quem, em violação de disposições legais ou regulamentares relativas ao ambiente, causar uma lesão a um ou mais componentes ambientais, é obrigado a proceder à reposição do estado anterior ao facto que originou essa lesão.
- 2 - Sempre que o dever de reposição do estado anterior não seja voluntariamente cumprido, pode a autoridade competente actuar directamente por conta de quem deu causa à lesão, sendo as despesas cobradas coercivamente através do processo de execução fiscal.
- 3 - A lei deve prever o pagamento de uma indemnização ao Estado por parte do infractor ou causador de uma lesão a um ou mais componentes ambientais, nos casos em que não seja possível a reposição do estado anterior ao facto que originou a lesão ou não seja possível a adopção de outras medidas que visem essa reposição.
- 4 - As indemnizações pagas ao Estado ao abrigo do número anterior revertem para o fundo público ambiental destinado a financiar acções e projectos que tenham como objectivo a prevenção e reparação de danos ou lesões a componentes ambientais, bem como a eliminação de situações de passivo ambiental.

CAPÍTULO IV

Disposições finais e transitórias

Artigo 46.º

Relatório sobre o estado do ambiente e sobre o desenvolvimento sustentável

O Governo apresenta, de dois em dois anos, à Assembleia da República, um relatório sobre o estado do ambiente e o desenvolvimento sustentável.

Artigo 47.º

Norma revogatória

É revogada a Lei n.º 11/87, de 7 de Abril.

Artigo 48.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor 30 dias após a sua publicação.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de

O Primeiro-Ministro

O Ministro da Presidência

O Ministro dos Assuntos Parlamentares

[Voltar ao início do Projecto de Lei](#)

[Voltar ao índice](#)

“Nos passados dias 2 e 3 de Fevereiro de 2011 organizámos, na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, um Colóquio sobre a revisão da Lei de Bases do Ambiente [LBA]. Este colóquio nasceu, antes de mais, de uma iniciativa do Ministério do Ambiente, que – seguindo a boa tradição de consultar a Academia e ouvir a opinião dos especialistas sobre a reforma dos regimes jurídicos estruturantes – nos solicitou a promoção de um debate científico em torno da LBA e da sua modificação. A este desafio correspondemos de imediato e com entusiasmo, visando, por um lado, aprofundar o conhecimento e a reflexão acerca de um diploma que, estando na raiz do ordenamento jusambiental pátrio, tem sido – paradoxalmente – pouco estudado pela doutrina; e, por outro lado, aconselhar o legislador quanto ao caminho a seguir e às melhores opções a tomar na revisão desse diploma, contribuindo assim para o seu aperfeiçoamento”.