

### Recurso didáctico n.º 5:

#### A Protecção do Ambiente: Modelos de Regulação e Instrumentos\*

A definição e a execução da política de protecção do ambiente socorre-se de inúmeros instrumentos administrativos e normativos, uns específicos para a área do ambiente e outros que são utilizados em diversas áreas de intervenção pública. A composição e a organização desses instrumentos, em concreto, possibilita a identificação de modelos de regulação da protecção do ambiente.

Neste texto, começaremos por identificar e caracterizar os principais modelos de regulação da política ambiental para, em seguida, analisarmos o tipo de instrumentos que neles são utilizados.

##### *1. Modelos de regulação da política ambiental*

É possível identificar três modelos possíveis para a regulação do ambiente: o modelo de «comando e controlo», o modelo de «mercado» ou «livre» e o modelo «misto».

i) O modelo de comando e controlo é o modelo tradicional de aplicação do direito e, como decorre da sua própria designação, traduz-se na emissão de comandos, como a aprovação de normas jurídicas ou a tomada de decisões pela Administração Pública, através das quais são estabelecidos os padrões de comportamento obrigatórios que os destinatários deverão seguir. Para que esses comandos sejam efectivos, é necessária realização acções de controlo, como as acções de fiscalização, e são aplicadas sanções aos comportamentos desconformes.

A principal vantagem apontada ao modelo de comando e controlo é que ele possibilita o prosseguimento de uma política uniforme e coerente, definida centralmente e em articulação com os objectivos que o Estado pretende alcançar. Ao mesmo tempo permite que os agentes saibam com exactidão como devem agir e quais as consequências que sofrerão se não o fizerem.

Quanto às desvantagens do modelo de comando e controlo, é apontado o facto de este poder conduzir a uma burocratização da intervenção, com uma Administração Pública sem capacidade de reacção e frequentemente afastada ou desligada dos problemas concretos. Para além disso, como são definidos padrões gerais de conduta, estes não têm flexibilidade para atender às especificidades de cada situação. Por outro lado, por estar orientado pela ideia de imposição de regras de condutas e de repressão da actuação dos particulares e das organizações, este modelo não facilita a cooperação dos destinatários na procura das melhores soluções para os problemas, nem premeia os comportamentos

---

\* Este texto é uma versão *draft*, não revista, pelo que pode conter algumas gralhas. A sua disponibilização destina-se apenas a servir de instrumento de apoio ao estudo pelas/os estudantes da unidade curricular de Introdução ao Direito do Ambiente. Não é permitida a sua utilização ou citação fora deste âmbito restrito.

positivos ou a inovação de procedimentos. Por fim, as sanções a aplicar em caso de violação dos comandos poderão não ser eficazes se, por exemplo, não conseguirem eliminar os comportamentos desconformes, o que poderá suceder quando os prejuízos resultantes das sanções sejam inferiores aos benefícios da continuação da actividade lesiva, ou, se o sistema de fiscalização e de aplicação de sanções não funcionar correctamente, permitindo a impunidade porque as infracções não são detectadas ou porque é ultrapassado o prazo legal para a aplicação da punição (prescrição).

ii) O modelo de mercado ou livre baseia-se na ideia de auto-regulação por parte dos indivíduos e das organizações, ou seja, na crença de que estes são seres racionais que prosseguem actividades racionais com vista à satisfação dos seus interesses. Como eles procuram satisfazer os seus interesses num espaço em que também intervém outros actores, os quais são igualmente orientados pelo desejo de satisfação dos seus interesses, e como, em princípio, nenhum deles tem o poder suficiente para determinar o modo como esses interesses deverão ser satisfeitos, eles precisam de cooperar e concertar entre si o melhor e mais adequado equilíbrio na distribuição dos benefícios, dos prejuízos e dos constrangimentos para todos.

Deste modo, à luz deste modelo, será aceitável, por exemplo, que não se estabeleçam normas que imponham limites à emissão de poluentes pelas empresas, pois estando os consumidores sensibilizados para a protecção do ambiente, no momento da compra do bem ou do serviço terão em conta o comportamento das empresas e as condições em que os produtos são produzidos ou os serviços oferecidos, preferindo as empresas “amigas” do ambiente. Como tal, e por isso, as empresas tenderão a adoptar práticas de protecção do ambiente como forma de se diferenciarem e de chegarem aos consumidores, o que obrigará as restantes empresas, para conseguirem competirem em igualdade no mercado, a introduzirem igualmente mudanças nos produtos ou nos processos produtivos, o que se irá refletir positivamente na protecção do ambiente.

No entanto, como nem sempre os agentes económicos terão a iniciativa de adoptar medidas que conduzam à protecção do ambiente, a intervenção pública não é completamente afastada neste modelo, mas ela é sobretudo supletiva e as medidas adoptadas procuram promover a adesão voluntária e a colaboração dos indivíduos e das organizações. Assim, por exemplo, poderão ser atribuídos incentivos (como isenções ou benefícios fiscais, ou a concessão de subsídios) com vista a apoiar e a orientar o comportamento dos agentes. De igual modo, podem ser aplicadas taxas ou impostos, os quais, por onerarem os custos de produção, irão reduzir as margens de lucro das empresas ou terão que ser repercutidos no preço final, tornado os produtos/serviços mais caros e menos atractivos para os consumidores, induzindo assim as empresas a adoptarem práticas alternativas e mais verdes, reduzindo o impacto da sua actividade sobre o ambiente.

Esta linha de actuação pública enquadra-se numa nova forma de racionalização do direito que Teubner designa por «direito reflexivo» (*reflexive law*), em que a lei aparece como um sistema de

coordenação da acção, o que significa que não se procura uma regulação substantiva das questões, através da aplicação de um determinado programa e da decisão de conflitos entre objectivos conflitantes, mas antes estabelecer as bases estruturais de procedimento e de organização que incentivem os destinatários a chegar a acordo (Teubner, 1983, pp. 240, 242). Como tal, segundo Fiorino, o objectivo é criar incentivos e procedimentos que induzam as pessoas a avaliarem continuamente as suas acções e a ajustarem-nas aos objectivos sociais, em lugar de lhes ser dito directamente o que devem fazer em todos os casos; deste modo, facilita-se a adaptação da resposta dos particulares a novas informações e a novas tecnologias, bem como às mudanças de expectativas que entretanto possam ocorrer (Fiorino, 2006, pp. 159, 161).

Se este processo de auto-regulação social apresentar deficiências, Teubner defende que nesse caso será necessária uma intervenção autoritária da lei para as corrigir, por exemplo, através do estabelecimento de objectivos que devem ser alcançados pelos destinatários, ou pela imposição de deveres ou de regras de comportamento no mercado (Teubner, 1983, pp. 277-278).

A principal vantagem apontada ao modelo de mercado reside na liberdade que atribui aos indivíduos e às organizações para a resolução dos problemas, pois estando eles mais próximos dos problemas conseguem identificar mais facilmente as medidas necessárias para os corrigir, o que garante alguma flexibilidade e inovação na procura de soluções.

Quanto às desvantagens que lhe podem ser assinaladas, elas residem, em larga medida, também nessa liberdade e na crença que o mercado é capaz de se auto-regular num sentido socialmente relevante. Na realidade, o prosseguimento de interesses próprios não é necessariamente coincidente com o bem comum e embora aqueles possam permitir alcançar fins socialmente importantes para a comunidade, isso não significa que estes devam prevalecer sobre outros fins tão ou mais importantes. A hierarquização de interesses sociais supõe uma ponderação e uma decisão política, pois nem todos os valores e princípios têm uma mesma importância para a comunidade.

Por outro lado, em determinados mercados não existe concorrência (ou esta é diminuta), pelo que não funciona a competição entre empresas, nem os consumidores têm poder suficiente para influenciarem as estratégias comerciais das empresas dominantes. Para além disso, a inovação tem custos significativos para as organizações, pelo que poderão não existir interesse na mudança, até porque os consumidores poderão não estar disponíveis para pagar o subsequente acréscimo no preço, continuando a preferir os produtos com impacto negativo no ambiente.

Por fim, este modelo de mercado poderá produzir uma percepção pública de ineficácia da acção governamental, pois como se baseia em mecanismos colaborativos e de adesão voluntária, a falta de participação ou adesão impede que os objectivos sejam alcançados, pelo que a inexistência de resultados influenciará a avaliação que é feita da acção do Governo e da Administração Pública.

iii) O modelo misto, como é sugerido pela própria designação, é aquele que combina

instrumentos de comando e controlo com instrumentos de mercado, procurando conciliar o carácter mais directivo dos primeiros, com a maior liberdade e flexibilidade dos segundos. Deste modo, a articulação dos dois tipos de instrumentos permitirá potenciar as vantagens e atenuar as desvantagens que são atribuídas a cada um deles.

Neste tipo de modelo, a Administração Pública não abdica inteiramente dos seus poderes de autoridade, mas essa intervenção é complementado com outros instrumentos que potenciam o envolvimento da sociedade civil e das entidades privadas. Um exemplo típico destes instrumentos é a celebração de contratos administrativos com os particulares, através do quais, como refere Maças, temos «a Administração a poder concertar e negociar com os particulares, através de contrato, a produção de efeitos jurídicos que tradicionalmente lhe era exigido que alcançasse pela via administrativa» (Maças, 2000, p. 38).

Esta opção permite enfrentar algumas das críticas que têm sido dirigidas ao modelo de comando e controlo, como é o caso do seu custo elevado ou do nível de conflito que promove e da desconfiança que gera entre a administração pública e as organizações (Fiorino, 2006, pp. 2, 4, 7). Por outro lado, possibilitará integrar os resultados positivos que têm vindo a ser alcançados em algumas áreas nas quais têm sido utilizados, como é o caso da redução da poluição e da eliminação de vários poluentes particularmente danosos (Fiorino, 2006, pp. 62, 66).

Um inconveniente possível dos modelos mistos poderá residir na incerteza sobre qual à melhor forma de agir, pois, aparentemente, será mais fácil fazê-lo quando se sabe que a lei determina o que podemos ou não fazer. Para além disso, em países como Portugal, caracterizados por uma diminuta participação cívica e uma escassa consciência social das empresas, poderá faltar a cultura política necessária para implementar mecanismos voluntários e participativos, existindo o risco destes serem ineficazes ou meramente formais.

Em Portugal, o modelo da política de ambiente é tendencialmente de comando e controlo, embora com uma limitada aceitação de alguns instrumentos de mercado.

## *2. Instrumentos da política de ambiente*

Na definição e na execução da política de protecção do ambiente são utilizados diversos instrumentos, os quais podem ser agrupados nas seguintes categorias: planeamento; licenciamento, autorização e concessão; áreas de protecção ambiental; avaliação ambiental; instrumentos económico-financeiros e fiscais; certificações; informação ambiental; fiscalização e controlo; e, emergência ambiental. Vejamos em seguida cada um deles.

### **2.1. Planeamento**

O planeamento é um procedimento que permite a definição, a execução, o controlo e a

avaliação de uma actividade ou de uma política. Nesse sentido, é necessário observar vários passos:

- a definição dos objectivos que deverão orientar a acção;
- o estabelecimento das metas a atingir;
- a escolha das medidas para as alcançar;
- a calendarização da sua implementação;
- a instituição de mecanismos de controlo e fiscalização das acções a desenvolver; e,
- a avaliação dos resultados alcançados.

O planeamento é não apenas uma metodologia de trabalho, mas também um instrumento político-administrativo previsto na lei.

A Constituição Portuguesa prevê os planos, em especial, nos artigos 90.º e 91.º, com o primeiro a versar sobre os objectivos e o segundo a incidir sobre a elaboração e a execução dos planos. Entre os objectivos que os planos de desenvolvimento económico e social deverão observar, incluem-se a preservação do equilíbrio ecológico e a defesa do ambiente. Quanto à hierarquização dos instrumentos jurídicos de planeamento, a prevalência é dada às leis das grandes opções, em segundo lugar aparecem os planos nacionais, os quais terão de estar em harmonia com as grandes opções, e, por fim, surgem os programas específicos de âmbito territorial e de natureza sectorial<sup>1</sup>.

Deste modo, o instrumento fundamental do planeamento nacional é a Lei das Grandes Opções do Plano, a qual é aprovada pela Assembleia da República, nos termos do artigo 161.º, al. g)/CRP, mediante proposta do Governo. A atribuição desta iniciativa legislativa e política ao governo, resulta do facto deste ser o órgão de soberania ao qual compete a «condução da política geral do país» e por ser o «órgão superior da Administração Pública» (artigo 182.º/CRP). Por ser um órgão executivo, o Governo tem de apresentar e ver aprovado o seu programa de governo na Assembleia da República, no qual constam «as principais orientações políticas e medidas a adoptar ou a propor nos diversos domínios da actividade governamental» (artigo 188.º/CRP), acompanhadas pelas leis das grandes opções do plano, as quais deverão reflectir e concretizar as orientações políticas que resultam do programa de Governo. Se a definição dos objectivos políticos cabe ao Governo, a Administração Pública é a responsável pela execução dessas orientações políticas gerais, sob a direcção, a superintendência e a tutela do governo (artigo 199.º, al. d)/CRP).

Em termos específicos, o planeamento ambiental é o conjunto de actividades desenvolvidas com vista a organizar e implementar uma intervenção pública que permita minimizar ou eliminar os impactos negativos da actividade humana sobre o ambiente e assegurar uma gestão sustentável dos recursos naturais.

No âmbito dessa actividade, são utilizados instrumentos de planeamento como «as

---

<sup>1</sup> A organização e o funcionamento do sistema de planeamento português é regulado pela Lei n.º 43/91, de 27 de Julho.

estratégias, os programas e os planos de âmbito nacional, regional, local ou sectorial» (artigo 16.º, n.º 1/LBPA), os quais fixam as orientações, os objectivos, as medidas e as acções, as metas e os indicadores, e as entidades responsáveis pela sua execução e financiamento (artigo 16.º, n.º 1/LBPA).

A estratégia é um instrumento de cariz predominantemente político, utilizado para estabelecer as principais linhas de intervenção para uma determinada política pública. Por sua vez, os programas têm, em geral, um âmbito de aplicação mais delimitado e combinam a definição de orientações políticas com outras de cariz mais administrativo e técnico. Por fim, os planos têm um conteúdo mais concreto, estabelecendo directrizes mais específicas quanto à forma de actuar numa determinada política pública.

Como exemplo de uma estratégia nacional, podemos indicar a «Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável», aprovada pelo Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2007, de 20 de Agosto, para vigorar até 2015, e que pretende «nortear o processo de desenvolvimento do País, numa perspectiva de sustentabilidade, em articulação coerente com os demais instrumentos, planos e programas de acção», tendo como «desígnio» fundamental «retomar uma trajectória de crescimento sustentado que torne Portugal, no horizonte de 2015, num dos países mais competitivos e atractivos da União Europeia, num quadro de elevado nível de desenvolvimento económico, social e ambiental e de responsabilização social».

Um outro exemplo de uma estratégia é a «Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas», a qual foi aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/2010, de 1 de Abril. Esta pretende promover «a identificação de um conjunto de linhas de acção e de medidas de adaptação a aplicar, designadamente através de instrumentos de carácter sectorial, tendo em conta que a adaptação às alterações climáticas é um desafio eminentemente transversal, que requer o envolvimento de um vasto conjunto de sectores e uma abordagem integrada» (preâmbulo). Para isso, são identificados nove domínios sobre os quais se deverá procurar identificar os impactos das alterações climáticas e definir as medidas de adaptação necessárias: o ordenamento do território e das cidades; os recursos hídricos; a segurança de pessoas e bens; a saúde; a energia e a indústria; a biodiversidade; a agricultura, florestas e pescas; o turismo; e, a zona costeira.

A implementação da Estratégia para as Alterações Climáticas permite exemplificar como são mobilizados vários instrumentos de planeamento para alcançar os objectivos pretendidos, com cada um deles a ter um âmbito de aplicação mais delimitado e específico. Efectivamente, a política para a adaptação às alterações climáticas é prosseguida através do recurso ao:

- Programa Nacional para as Alterações Climáticas, o qual estabelece as políticas, medidas e instrumentos a adoptar nos sectores não abrangidos pelo Comércio Europeu de Licenças de Emissão, de modo a alcançar as metas do Protocolo de Quioto quanto às emissões de gases com efeito de estufa;

- Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão, o qual procede, nomeadamente, à definição do montante de licenças de emissão de gases com efeito estufa a atribuir por sector de actividade;

- Plano Nacional de Acção para as Energias Renováveis<sup>2</sup>, o qual estabelece as metas a alcançar na utilização de energia proveniente de fontes renováveis e as medidas a adoptar para incorporar esta energia nos vários sectores de actividade;

- os Planos sectoriais de baixo carbono<sup>3</sup>, a serem elaborados por cada ministério para a área da sua competência.

A importância do planeamento ambiental foi reconhecida por alguns dos principais instrumentos normativos internacionais, em especial após a Conferência das Nações Unidas do Rio e a aprovação da Agenda 21, nas quais se definiu uma estratégia para o desenvolvimento e a cooperação ambiental entre os Estados. Para a respectiva concretização, consideraram-se como cruciais «as estratégias, os planos, as políticas e os processos nacionais», pelo que os Estados-Parte eram incentivados a dotarem-se deste tipo de instrumentos. Para garantir a obtenção dos melhores resultados, esse planeamento deveria ser flexível e integrador, de modo a ter em conta as múltiplas metas e a sua adaptação a novas necessidades (ponto 8.5.c)).

No mesmo sentido, a Convenção sobre a Diversidade Biológica, aberta a assinatura pelos Estados na mesma altura da realização da Conferência do Rio<sup>4</sup>, prevê que as partes contratantes deverão «desenvolver estratégias, planos e programas nacionais para a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica» e integrar «a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica nos planos, programas e políticas sectoriais ou intersectoriais» (artigo 6.º).

A importância do planeamento ambiental foi reforçada pelo papel que a União Europeia assumiu na configuração das políticas ambientais dos Estados-Membros, o que justifica a adopção de vários documentos oficiais com as principais linhas orientadoras da política ambiental europeia, nomeadamente, os programas gerais de acção em matéria de ambiente<sup>5</sup> ou os vários programas sectoriais<sup>6</sup>. Estes tipo de instrumentos é fundamental para que os Estados-Membros possam definir as respectivas políticas nacionais de acordo com as prioridades e os objectivos estabelecidos para todo o espaço europeu.

Tendo em conta os vários instrumentos de planeamento existentes, é pertinente colocar a

---

2 Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2013, de 10 de Abril.

3 Cfr. o ponto 3 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 93/2010, de 26 de Novembro.

4 Aprovada por Portugal através do Decreto n.º 21/93, de 21 de Junho.

5 Cfr., por exemplo, o Sétimo Programa de Acção em Matéria de Ambiente, aprovado pela Decisão n.º 1386/2013/UE, de 20 de Novembro de 2013, J.O. n.º L 354, de 28 de Dezembro de 2013, p. 171.

6 Cfr., por exemplo, a política energética para a Europa: Comunicação da Comissão sobre Energia 2020: Estratégia para uma energia competitiva, sustentável e segura - COM(2010), 639 final, de 10 de Novembro de 2010; as alterações climáticas: Comunicação da Comissão sobre a Política Climática Internacional Pós-Copenhaga – COM(2010), 86 final, de 9 de Março de 2010; ou, a protecção dos solos: Comunicação da Comissão sobre a Estratégia temática de protecção do solo: COM(2006) 231 final, de 22 de Setembro de 2006.

questão do seu valor jurídico. Ou seja, eles criam obrigações e atribuem direitos aos cidadãos e às organizações? Os particulares poderão intentar uma acção contra o Estado quando um objectivo ou uma meta não é atingida ou quando uma medida não é implementada?

O planeamento ambiental define um quadro geral orientador que possibilita perceber como é que uma determinada política está a ser pensada e será desenvolvida. Deste modo, o seu propósito principal é de informação, quer para a Administração Pública, a quem caberá executar os planos e os programas, quer para os particulares, que ficam a saber como é que uma determinada política será implementada. Por isso, este instrumentos prosseguem um importante fim de publicidade e de transparência da vida pública, ao mesmo tempo que permitem avaliar as opções políticas do Governo ou o nível de execução de uma política. Assim, eles não são mais do que um conjunto de previsões e de opções políticas, pelo que os objectivos, as metas e as medidas previstas podem servir de orientação para a implementação de uma certa política, mas não possuem a certeza e a precisão necessárias para criarem expectativas legítimas junto dos particulares que devam merecer protecção jurídica.

Também se pode colocar o problema de saber se o Estado está juridicamente vinculado aos instrumentos de planeamento que tenha aprovado.

Em sentido positivo pronuncia-se Vaz, para quem «o plano vincula juridicamente o Estado no sentido de que este tem o dever jurídico, e não só moral, de executar o Plano, ficando, pois, juridicamente vinculado a tomar as medidas necessárias» para a sua implementação (Vaz, 1990, p. 275). Segundo o autor, a ausência de sanção, em caso de incumprimento do plano, não é uma objecção a este carácter jurídico, dado que se assim fosse também teríamos de colocar em causa, por exemplo, o carácter jurídico do Direito Internacional. De igual modo, a flexibilidade do Plano, se permite que este possa ser modificado a todo o tempo, não afasta a obrigação do seu cumprimento enquanto ele estiver em vigor. Na sua argumentação, Vaz invoca ainda os princípios da «boa fé» e da «realização do interesse geral» como fundamentos adicionais para a juridicidade do plano, embora admita que esta possa ser uma juridicidade com «características específicas», pois os planos não revelam normas perceptivas que possam ser directa e imediatamente aplicáveis (Vaz, 1990, p. 276). No entanto, as entidades estaduais estão obrigadas a prosseguir os objectivos estabelecidos e a dar execução aos planos, o que revela o alcance da sua imperatividade (Vaz, 1990, p. 277).

Por sua vez, Leitão sustenta que a normatividade do plano se traduz na sua obrigatoriedade não só para a Administração Pública, mas também para os particulares (Leitão, 1996, p. 258), mesmo quando os meios e os fins concretos do planeamento não possam ser fixados de antemão pela lei e a Administração Pública só esteja vinculada por «objectivos muito amplos» (Leitão, 1996, p. 265). Em qualquer caso, segundo a autora, a Administração Pública não goza de uma discricionariedade ilimitada quanto às medidas a adoptar, embora reconheça que esta possa ser maior do que a existente noutras áreas da actuação administrativa (Leitão, 1996, p. 265), porque existem vários



limites ao planeamento, «resultantes quer das próprias normas procedimentais que o regulam, quer dos planos hierarquicamente superiores, quer das garantias dos particulares que decorrem da Constituição ou da lei, quer ainda dos princípios constitucionais da actividade administrativa» (Leitão, 1996, p. 265).

Por vezes, os próprios planos ou programas dão-nos indicações sobre o seu carácter vinculante, como sucede, por exemplo, com o Programa Nacional para o Uso Eficiente da Água (PNUEA), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 113/2005, de 30 de Junho, cujo n.º 2 estabelece que o PNUEA é um «instrumento programático», que deverá «orientar a acção dos agentes públicos na sua actividade de planeamento e gestão, incluindo a actividade de licenciamento» e deverá procurar o comprometimento dos agentes públicos e privados através de «compromissos específicos do domínio da promoção do uso eficiente da água». Deste modo, o PNUEA não permite que a administração pública actue livremente, pelo que se os seus agentes o fizerem poderão ser submetidos, por exemplo, a medidas de tipo disciplinar em caso de incumprimento do plano e a administração pública poderá ser responsabilizada pelas eventuais consequências.

Outro aspecto que importa considerar, e tendo em conta a transversalidade das questões ambientais, é saber em que medida deverão os vários planos sectoriais seguir as orientações gerais existentes para a política ambiental.

No sistema de planeamento português não existe nenhuma norma que atribua um valor reforçado ou superior aos planos ambientais. Apesar disso, o artigo 90.º/CRP prevê que os planos deverão preservar o equilíbrio ecológico e a defesa do ambiente, o que significa que estes são valores que não podem ser ignorados e que devem ser tidos em conta pelos vários planos sectoriais, os quais, por isso, não poderão estar em contradição com a estratégia de protecção do ambiente. Se se verificar a existência de incompatibilidades entre os vários planos, o artigo 90.º/CRP e outras disposições constitucionais, como o artigo 66.º/CRP, fornecem-nos critérios legais que nos ajudam a resolver os eventuais conflitos que possam surgir entre interesses contraditórios.

Para além disso, existem outras disposições legais que procuram garantir a compatibilidade entre o planeamento sectorial e a política do ambiente, como sucede, por exemplo, com o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial<sup>7</sup>, no qual se defende que instrumentos como o programa nacional da política de ordenamento do território, os planos regionais e os planos intermunicipais de ordenamento do território terão de concretizar «as orientações políticas relativas às áreas de protecção e valorização ambiental que garantem a salvaguarda dos ecossistemas e a intensificação dos processos biofísicos» (artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 380/99). Isto está em linha com a previsão do artigo 22.º/LBPA, no qual se estabelece que os instrumentos de planeamento

---

<sup>7</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 11 de Agosto; com várias alterações subsquentes, a última das quais pelo Decreto-Lei n.º 2/2011, de 6 de Janeiro.

ambiental previstos na lei não excluem os demais instrumentos, como os do ordenamento do território; deste modo, todos eles terão de estar articulados e conjugados, ao mesmo tempo que, em consequência do princípio da integração, todas as políticas globais e sectoriais deverão integrar as exigências de protecção do ambiente (artigo 4.º, al. a)/LBPA).

## 2.2. Licenciamento, autorização e concessão

As licenças e as autorizações integram o tipo de actos administrativos permissivos. São actos administrativos porque se traduzem em actos jurídicos unilaterais tomados por um órgão da Administração Pública, no exercício de poderes de autoridade, que visam produzir efeitos jurídicos sobre uma situação individual, num caso concreto (Amaral, 1989, p. 66) e são actos permissivos porque possibilitam que alguém adopte uma conduta ou omita um comportamento que de outro modo não lhe seria permitido (Amaral, 1989, p. 128).

Segundo Freitas do Amaral, a autorização é o acto administrativo pelo qual se «permite a alguém o exercício de um direito» (Amaral, 1989, p. 129), ou seja, alguém é titular de um direito, mas para que o possa exercer precisa de uma decisão favorável da Administração Pública. Por sua vez, a licença é um acto que permite a alguém o exercício de uma actividade que «é por lei relativamente proibida» (Amaral, 1989, p. 130).

Assim, a principal diferença entre estes dois tipos de actos administrativos está em que na autorização, o particular é titular de um direito, embora careça de uma decisão de permissão administrativa para o seu exercício, enquanto na licença, o particular não pode invocar a titularidade de nenhum direito, mas como a lei possibilita em alguns casos excepcionais que uma determinada actividade possa ser desenvolvida, é necessário que a Administração Pública reconheça juridicamente essa possibilidade ao particular (Amaral, 1989, p. 130).

A exemplificação das diferenças entre ambos os actos administrativo poderá ser feita com o processo de licenciamento prévio para as actividades potencial ou efectivamente poluidoras. Uma vez que a actividade poluidora é negativa para o ambiente, ela deverá ser proibida, mas esta é uma proibição relativa, pois, em concreto, poderá chegar-se à conclusão que a emissão de gases poluentes é justificada pela necessidade de desenvolver determinada actividade económica (embora esta seja poluidora). Deste modo, a possibilidade de desenvolver certas actividade e de emitir gases poluentes está sujeita a licenciamento; se a licença for atribuída, o particular passará a ser titular de um direito; e, à luz deste direito, o particular deverá pedir autorização para que possa iniciar a actividade.

Um outro exemplo da diferença entre uma licença e uma autorização pode ser retirado da Lei da Água<sup>8</sup>, a qual instituiu o princípio da necessidade de título de utilização para as actividades que

---

8 Aprovada pela Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro; de acordo com a Declaração de Rectificação n.º 11-A/2006, de 23 de Fevereiro. e com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 245/2009, de 22 de Setembro, pelo Decreto-Lei n.º 60/2012, de 14 de Março, e pelo Decreto-Lei n.º 130/2012, de 22 de Junho.

tenham um impacto significativo sobre o estado das águas (cfr. artigo 56.º). Assim, enquanto o direito à utilização privativa dos recursos hídricos do domínio público (por exemplo, através da captação de águas) precisa de ser reconhecido através de uma licença, se essa utilização incidir sobre recursos hídricos particulares está sujeita a autorização prévia (cfr. artigos 60.º e 62.º, n.º 1). A explicação para esta diferença é que no primeiro caso não existe um direito de propriedade sobre os recursos hídricos, ao contrário do que sucede no segundo; mas como certos tipos de utilização dos recursos hídricos privados terão impacto sobre as águas, os leitos e as margens, é necessário apurar em que termos a sua exploração pode ser aceite e desenvolvida, pelo que ficam sujeita a uma autorização. Nos casos em que se estima que essa utilização dos recursos hídricos privados, em abstracto, terá sempre um impacto potencial forte, também eles estarão sujeitos a licenciamento e não a autorização (cfr. artigo 62.º, n.º 2).

A LBPA refere estes actos permissivos no artigo 19.º, prevendo que todas as actividades públicas ou privadas que sejam potencial ou efectivamente poluidoras, ou susceptíveis de afectarem significativamente o ambiente e a saúde humana, estarão sujeitas a licenciamento ou autorização.

O regime jurídico da licença ambiental está previsto no Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de Agosto<sup>9</sup>. A licença ambiental é definida no artigo 2.º, al. i) como a «decisão escrita que visa garantir a prevenção e o controlo integrados da poluição proveniente das instalações [...], estabelecendo as medidas destinadas a evitar, ou se tal não for possível, a reduzir as emissões para o ar, a água e o solo, a produção de resíduos e a poluição sonora, constituído condição necessária da exploração dessas instalações».

Como tal, não pode ser iniciada uma actividade, ou serem integradas alterações substanciais nas instalações existentes, sem que a licença ambiental tenha sido concedida. Uma vez que o licenciamento de uma actividade, como a industrial, envolve vários outros procedimentos de licenciamento, é possível que o pedido geral de autorização da instalação esteja concluindo antes da decisão final sobre a licença ambiental; no entanto, a exploração da instalação só pode ter início após a concessão da licença ambiental, pelo que qualquer decisão que autorize a actividade antes da emissão da licença ambiental é considerada como nula (cfr. artigo 9.º, n.ºs 3 e 4 do Decreto-Lei n.º 173/2008).

Como a licença ambiental tem uma validade limitada, dado que não pode ultrapassar os 10 anos, ela necessita de ser renovada antes do final do prazo nela fixado ou sempre que ocorra algum facto que represente uma mudança nos pressupostos que conduziram à atribuição da licença, como a revisão dos valores limite de emissões ou mudanças nas melhores técnicas disponíveis para a redução das emissões poluidoras (cfr. artigos 18.º e 20.º do Decreto-Lei n.º 173/2008).

---

<sup>9</sup> Conforme a Declaração de Rectificação n.º 64/2008, de 24 de Outubro e as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 60/2012, de 14 de Março.

O terceiro tipo de acto administrativo permissivo que aqui será referido é a concessão. Nesta, a Administração Pública «transfere para uma entidade privada o exercício de uma actividade pública, que o concessionário desempenhará por sua conta e risco, mas no interesse geral» (Amaral, 1989, p. 130).

Deste modo, segundo Freitas do Amaral, a principal diferença entre a licença e a concessão reside no facto da primeira permitir que o particular possa exercer uma actividade privada (que de outra forma seria proibida), enquanto na concessão o particular é autorizado a prosseguir uma actividade pública, que em princípio deveria caber à Administração Pública (Amaral, 1989, p. 131). A diferença entre estes dois actos administrativos pode ser exemplificada com os títulos de utilização previstos na Lei da Água: quando a captação de águas de recursos hídricos do domínio público se destinar a uma utilização privada, o interessado deverá obter uma licença (artigo 60.º, n.º 1), mas quando a captação de água desses mesmos recursos hídricos públicos se destinar ao abastecimento público, ela só poderá ser feita mediante prévia concessão (artigo 61.º, a)).

A utilização de actos administrativos deste tipo, em lugar de uma determinação normativa de proibição absoluta ou de utilização livre dos recursos naturais, tem a vantagem de permitir à Administração Pública assegurar a protecção do ambiente tendo em conta as circunstâncias em concreto de cada caso, ao mesmo tempo que a pode conciliar com a necessidade de defender outros interesses públicos ou privados igualmente importantes para a comunidade, como a saúde, o bem-estar ou a economia. Para além disso, a Administração Pública poderá ainda determinar, por exemplo, como é que as actividades poderão ser desenvolvidas, quais os meios técnicos que poderão ser utilizados e quais os limites de utilização que deverão ser observados.

Como factores negativos potenciais da utilização deste tipo de instrumentos, poderá apontar-se a excessiva burocratização, com muitas exigências em termos de documentos a apresentar e a obter, os custos associados aos processos administrativos ou a duração da apreciação dos pedidos.

### 2.3. Áreas de protecção ambiental

A necessidade de assegurar a protecção de determinadas espécies de fauna e flora ou o equilíbrio de um ecossistema, pode obrigar à delimitação de certas áreas geográficas para se estabelecerem medidas preventivas de proibição ou de condicionamento do tipo de actividades que nelas podem ser desenvolvidas. Por isso, as áreas de protecção ambiental são um instrumento muito útil para garantir a conservação da natureza e assegurar a biodiversidade.

Na realidade, as áreas de protecção ambiental permitem, por exemplo, restringir o acesso e a circulação pedestre ou rodoviária, limitar as actividades de recolha de exemplares de fauna ou flora que possam afectar a conservação de uma espécie ou o equilíbrio existente no ecossistema entre espécies diferentes, ou definir o tipo de utilização que poderá ser feita dos recursos naturais (como por exemplo, a afectação exclusiva das terras para a prática da agricultura, impedido ou limitando a

sua urbanização ou industrialização).

O artigo 66.º, n.º 2, al. c) da Constituição Portuguesa prevê a criação de reservas e de parques naturais, bem como a classificação e a protecção de paisagens e sítios, como uma via para assegurar o direito ao ambiente, o desenvolvimento sustentável e a conservação da natureza. Também a Lei de Bases da Política de Ambiente, no artigo 10.º, als. c) a e), defende o recurso às áreas protegidas e ao condicionamento das actividades desenvolvidas em certas áreas, como uma forma de proteger e valorizar os componentes ambientais humanos.

Ao longo dos últimos anos temos assistido à proliferação de classificações de áreas de protecção ambiental, o que podendo ser positivo, enquanto reflexo de uma maior preocupação com a protecção dos recursos naturais, gera ao mesmo tempo alguma confusão quanto ao conhecimento das designações, dos regimes de protecção e das limitações de utilização que repousam sobre os cidadãos e sobre a administração pública, com reflexos negativos directos sobre a implementação das medidas de protecção e a sua fiscalização.

Actualmente, o regime de conservação da natureza e da biodiversidade está previsto no Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de Julho<sup>10</sup>, que criou a Rede Fundamental de Conservação da Natureza (RFCN). Esta rede está dividida em dois grandes tipos de áreas de protecção ambiental:

1) o Sistema Nacional de Áreas Classificadas, o qual integra:

- a) a Rede Nacional de Áreas Protegidas;
- b) a Rede Natura 2000;
- c) as Áreas protegidas transfronteiriças; e,
- d) Outras áreas classificadas ao abrigo de compromissos internacionais (por exemplo, através de convenções internacionais celebradas pelo Estado português).

2) as Áreas de continuidade, as quais incluem:

- a) a Reserva Ecológica Nacional (REN);
- b) a Reserva Agrícola Nacional (RAN); e,
- c) o Domínio Público Hídrico (DPH).

De acordo com o Decreto-Lei n.º 142/2008, as áreas protegidas são as «áreas terrestres e aquáticas interiores e as áreas marinhas em que a biodiversidade ou outras ocorrências naturais apresentem, pela sua raridade, valor científico, ecológico, social ou cénico, uma relevância especial que exija medidas específicas de conservação e gestão, em ordem a promover a gestão racional dos recursos naturais e a valorização do património natural e cultural, regulamentando as intervenções artificiais susceptíveis de as degradar» (artigo 10.º, n.º 2). Para isso, é atribuído «um estatuto legal de protecção adequado à manutenção da biodiversidade e dos serviços dos ecossistemas e do património geológico, bem como à valorização da paisagem» (artigo 12.º).

---

<sup>10</sup> De acordo com a redacção da Declaração de Rectificação n.º 53-4/2008, de 22 de Setembro.

De acordo com os artigos 11.º e ss. do Decreto-Lei n.º 142/2008, as áreas protegidas podem ser classificadas em:

i) Parque nacional (área com amostras representativas de regiões naturais características, com paisagens naturais e humanizadas ou com elementos de biodiversidade e de geossítios com valor científico, ecológico ou educativo);

ii) Parque natural (área com ecossistemas naturais ou seminaturais cuja preservação da biodiversidade possa estar dependente de actividade humana);

iii) Reserva natural (área com características ecológicas, geológicas e fisiográficas com valor científico, ecológico ou educativo e que não se encontre habitada de forma permanente ou significativa);

iv) Paisagem protegida (área com paisagem resultante da interacção harmoniosa entre os seres humanos e a natureza, e que evidencie um grande valor estético, ecológico ou cultural);

v) Monumento natural (ocorrência natural que contenha aspectos singulares, raros ou representativos em termos ecológicos, estéticos, científicos ou culturais);

vi) Área protegida privada (terreno privado que não esteja incluído em áreas classificadas, mas cuja biodiversidade, ecossistema, património geológico ou paisagem, justificam um estatuto de protecção).

Quanto à Rede Natura 2000, é uma rede ecológica europeia, cujo regime jurídico comunitário foi transposto para a ordem nacional através do Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de Abril<sup>11</sup>, e visa «assegurar a biodiversidade, através da conservação ou do restabelecimento dos *habitats* naturais e da flora e da fauna selvagens num estado de conservação favorável, da protecção, gestão e controlo das espécies, bem como da regulamentação da sua exploração» (artigo 1.º, n.º 2).

A Rede Natura 2000 compreende dois tipos de áreas classificadas: a zona especial de conservação (ZEC) e a zona de protecção especial (ZPE).

A ZEC incide sobre um sítio do território nacional, com importância comunitária, na qual serão aplicadas medidas para a conservação ou o restabelecimento do estado de conservação dos *habitats* naturais ou das espécies nele existentes. Por sua vez, a ZPE aplica-se ao sítio do território nacional, com importância comunitária, em que serão adoptadas medidas para a conservação ou o restabelecimento do estado de conservação das populações de aves selvagens e dos seus *habitats* e das espécies de aves migratórias cuja ocorrência nessa zona seja regular.

A Reserva Ecológica Nacional (REN) é actualmente regulada pelo Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de Agosto<sup>12</sup>. É constituída por um conjunto de áreas que pelo seu valor e sensibilidade ecológica ou pela exposição e susceptibilidade perante riscos naturais, é objecto de protecção especial através de um regime territorial que estabelece um conjunto de condicionamentos à ocupação, ao uso e à

---

11 Com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de Fevereiro e pelo Decreto-Lei n.º 156-A/2013, de 8 de Novembro.

12 Com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de Novembro.

transformação do solo (artigo 2.º, n.ºs 1 e 2), tais como a interdição de operações de loteamento, de obras de urbanização, construção e ampliação, de construção de vias de comunicação, da realização de escavações e aterros ou de operações de destruição do revestimento vegetal (artigo 20.º).

As áreas que se integram na REN podem ser de três tipos (artigo 4.º):

i) Áreas de protecção do litoral (faixa marítima de protecção costeira; praias; barreiras detriticas; tômbolos; sapais; ilhéus e rochedos emersos no mar; dunas costeiras e dunas fósseis; arribas e respectivas faixas de protecção; faixa terrestre de protecção costeira; águas de transição e respectivos leitos, margens e faixas de protecção).

ii) Áreas relevantes para a sustentabilidade do ciclo hidrológico terrestre (cursos de água e respectivos leitos e margens; lagoas, lagos e albufeiras e respectivos leitos, margens e faixas de protecção; áreas estratégicas de protecção e recarga de aquíferos).

iii) Áreas de prevenção de riscos naturais (zonas adjacentes; zonas ameaçadas pelo mar; zonas ameaçadas pelas cheias; áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo; áreas de instabilidade de vertentes).

A Reserva Agrícola Nacional (RAN) é regulada actualmente pelo Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de Março. É constituída pelas «áreas que em termos agro-climáticos, geomorfológicos e pedológicos apresentam maior aptidão para a actividade agrícola», motivo pelo qual são estabelecidos «condicionamentos à utilização não agrícola do solo» (artigo 2.º).

Para isso, é efectuada uma classificação dos solos conforme a sua aptidão agrícola, integrando-se na RAN apenas aqueles que têm uma aptidão elevada ou moderada para um uso agrícola genérico. Nesses solos, não são permitidas operações de loteamento e obras de urbanização, o lançamento ou o depósito de resíduos, a aplicação de volumes excessivos de lamas, as intervenções ou utilizações que provoquem a degradação do solo e a utilização indevida de técnicas ou produtos fertilizantes e fitofarmacêuticos (artigo 21.º).

Ficam excluídas da integração na RAN, «as terras ou solos que integrem o perímetro urbano identificado em plano municipal de ordenamento do território como solo urbanizado, solos cuja urbanização seja possível programar ou solo afecto a estrutura ecológica necessária ao equilíbrio do sistema urbano» (artigo 10.º).

Por fim, o Domínio Público Hídrico, regulado pela Lei n.º 54/2005, de 15 de Novembro<sup>13</sup>, é constituído pelo:

- domínio público marítimo, que integra, por exemplo, as águas costeiras e territoriais, as águas interiores sujeitas à influência das marés ou os fundos marítimos contíguos da plataforma continental; a sua titularidade está atribuída ao Estado;

---

<sup>13</sup> Com as alterações introduzidas pela Declaração de Rectificação n.º 4/2006, de 11 de Janeiro, pela Lei n.º 78/2013, de 21 de Novembro e pela Lei n.º 34/2014, de 19 de Junho.

- domínio público lacustre e fluvial, que compreende, por exemplo, os cursos de água, os lagos e as lagoas navegáveis, as albufeiras criadas para fins de interesse público ou os canais e valas navegáveis ou flutuáveis abertos por entes públicos; a sua titularidade pode caber ao Estado, às regiões autónomas, aos municípios ou às freguesias;

- domínio público das restantes águas, como, por exemplo, as águas nascidas e as águas subterrâneas existentes em terrenos ou prédios públicos, as águas pluviais que caíam em terrenos públicos ou abandonados, ou as águas das fontes públicas e dos poços e reservatórios públicos; a sua titularidade é do Estado, das regiões autónomas, dos municípios ou das freguesias.

A gestão dos recursos hídricos integrados no domínio público pode ser atribuída, por lei, a entidades de direito público, sendo que a sua administração por particulares só é possível mediante a posse de um título de utilização. Para além disso, podem ser aplicadas restrições quanto à utilização das zonas adjacentes, como a proibição ou o condicionamento da ocupação edificada (com a interdição de construção de edifícios ou da execução de obras susceptíveis de constituir obstrução à livre passagem de águas), a proibição da destruição do revestimento vegetal ou de alteração do relevo natural, assim como a sujeição da instalação de equipamentos de lazer a autorização de utilização.

A definição de áreas de protecção ambiental tem a vantagem de limitar o impacto que as acções humanas poderão ter sobre a preservação do ambiente, assegurando ainda que este seja protegido em função do seu valor intrínseco e não necessariamente em razão da utilidade que poderá revestir para os humanos. Por isso, permite proteger os recursos naturais face aos interesses que poderão existir sobre eles, nomeadamente de cariz económico, e influir positivamente sobre a sua conservação.

No entanto, as desvantagens das áreas de protecção ambiental também podem ser significativas, uma vez que elas limitam o direito de propriedade privada, restringindo o uso, a fruição e a disposição de coisas que foram legitimamente adquiridas. Em simultâneo, podem ter um efeito negativo sobre as condições de vida das populações afectadas pelas medidas de protecção, pois ao condicionarem o tipo de actividades económicas que aí podem ser desenvolvidas, influem sobre o tipo e o volume de emprego gerado e o nível de rendimentos que podem ser obtidos. Deste modo, enquanto as vantagens da conservação da natureza podem ser atribuídas à comunidade em geral, as consequências negativas incidem especialmente sobre os grupos de pessoas que detêm ou residem nesses espaços.

#### 2.4. Avaliação ambiental

A avaliação ambiental é essencial na definição da política de ambiente, uma vez que é ela que nos permite aferir o valor e a importância dos recursos naturais a utilizar e a preservar, a ponderação desse valor face às actividades humanas a desenvolver, em especial aquelas que terão um maior



impacto sobre o ambiente, a definição das medidas preventivas a adoptar para limitar ou eliminar esse impacto, bem como, permite acompanhar o impacto dessas actividades sobre o ambiente, o modo como as medidas preventivas são implementadas e os reflexos que elas têm sobre a protecção do ambiente. Deste modo, a avaliação pode incidir sobre três momentos distintos: antes do início da actividade humana, durante a sua realização e depois de concluída.

Um importante instrumento jurídico específico do Direito do Ambiente é a avaliação de impacto ambiental (AIA), a qual é regulada actualmente pelo Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de Outubro<sup>14</sup>.

O objectivo da avaliação de impacto ambiental é proceder preventivamente à ponderação do impacto que um determinado projecto poderá ter sobre o ambiente, através da realização de estudos e consultas que possibilitem «a recolha de informação, [a] identificação e [a] previsão dos efeitos ambientais de determinados projectos, bem como a identificação e [a] proposta de medidas que evitem, minimizem ou compensem esses efeitos» (artigo 2.º, al. d)).

Quanto ao conceito de impacto ambiental, entende-se que este designa o «conjunto das alterações favoráveis e desfavoráveis produzidas no ambiente, sobre determinados fatores, num determinado período de tempo e numa determinada área, resultantes da realização de um projecto, comparadas com a situação que ocorreria, nesse período de tempo e nessa área, se esse projecto não viesse a ter lugar» (artigo 2.º, al. k)).

Naturalmente, todos os projectos terão sempre um certo impacto sobre o ambiente, no entanto, este poderá ser maior ou menor, pelo que a realização do procedimento de avaliação de impacto ambiental pretende apurar se as alterações sobre o ambiente que irão ser provocadas pelo projecto deverão impedir ou não a sua aprovação e, mesmo quando a decisão não seja desfavorável, se se justificará a adopção de medidas de minimização desse impacto.

A avaliação de impacto ambiental não incide sobre qualquer acção humana, mas apenas sobre projectos, ou seja, sobre a «realização de obras de construção ou de outras instalações, obras ou intervenções no meio natural ou na paisagem, incluindo as intervenções destinadas à exploração de recursos naturais» (artigo 2.º, al. o)). Por isso, o termo “projecto” visa os trabalhos ou as intervenções físicas (cfr. Acórdão Abraham e. A., 2008, §23).

No entanto, nem todos os projectos terão que efectuar este procedimento de avaliação.

Em relação àqueles que estão obrigatoriamente sujeitos à sua realização, a lei apresenta um extenso conjunto de actividades em que se presume que esse impacto existe como, por exemplo, os projectos relativos às refinarias de petróleo bruto, às pedreiras e às minas a céu aberto, à construção de vias para o tráfego ferroviário e de auto-estradas, às instalações de pecuária e piscicultura intensiva ou aos projectos de loteamento, parques industriais e plataformas logísticas.

---

14 Com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 47/2014, de 24 de Março.

Para além dos projectos que constam das listas anexas à lei (anexos I e II), devem ser submetidos a este procedimento de avaliação todos os outros projectos que sejam susceptíveis de ter um impacto significativo no ambiente, o que poderá ocorrer quando se verificarem preenchidos os três seguintes critérios (artigo 1.º, n.º 3, al. c) e anexo III):

- a localização, em que se atenderá à sensibilidade ambiental das zonas geográficas que serão afectadas pelo projecto e, nomeadamente, se terá em conta a qualidade e a capacidade de regeneração dos recursos naturais e a capacidade de absorção do ambiente natural.
- a dimensão, em que se considerará a extensão da área geográfica e da população afectada, bem como, por exemplo, o grau de utilização de recursos naturais ou o nível de produção de resíduos ou de poluição.
- a natureza, em que se terá em conta, por exemplo, o género de actividade a realizar ou o risco de ocorrerem acidentes e, consequentemente, a probabilidade de ocorrer um impacte negativo sobre os recursos naturais existentes.

Deste modo, e conforme resulta da jurisprudência comunitária, deve entender-se que o âmbito de aplicação da avaliação de impacte ambiental é muito vasto e o seu objectivo lato (cfr. Acórdão Kraaijeveld e O., 1996, §31; Acórdão WWF e O., 1999, §40; Acórdão Abraham e. A., 2008, §§32 e 42; Acórdão CODA, 2008, §28; Acórdão Djurgården-Lilla, 2009, §29). Por outro lado, os Estados-Membros não podem utilizar as listas anexas para excluir projectos que possam causar impacto sobre o ambiente, uma vez que a sua margem de apreciação está limitada pela natureza, dimensão e localização dos projectos, pelo que deverão ter em conta estes três critérios na determinação do impacte ambiental dos projectos (cfr. Acórdão Kraaijeveld e O., 1996, §50; Acórdão Comissão vs. Irlanda, 1999, §64 e §§65-67; Acórdão Abraham e. A., 2008, §37; Acórdão CODA, 2008, §38).

No entanto, em algumas circunstâncias específicas, os projectos podem ser dispensados do procedimento de avaliação ambiental. Isso sucede, desde logo, com os projectos destinados à defesa nacional ou à protecção civil (artigo 1.º, n.º 7), sempre que os respectivos ministros entendam que esse procedimento pode ser prejudicial às necessidades de defesa nacional ou de protecção civil, o que ocorrerá, por exemplo, quando se verificar a sua incompatibilidade com a publicidade inerente à avaliação de impacte ambiental.

Para além disso, a avaliação de impacte ambiental também pode ser dispensada, total ou parcialmente, em circunstâncias excepcionais, pelo ministro do ambiente e da tutela da área em que se insere o projecto (artigo 4.º, n.º 1). Neste caso, a lei não indica critérios que delimitem o entendimento sobre o que poderão ser «circunstâncias excepcionais», o que introduz um determinado nível de discricionariedade na decisão. Apesar disso, a necessidade de fundamentação permite o seu controlo e, na realidade, o decisor não é inteiramente livre e está sujeito a alguns limites.

Assim, e desde logo, tendo com conta a razão de ser da avaliação ambiental, parece que a interpretação da possibilidade de dispensa do procedimento deverá ser restringida, sob pena do seu esvaziamento, pois, se assim não fosse, ela poderia facilmente ser utilizada para permitir a aprovação de projectos com um impacto negativo muito grande sobre o ambiente, o que contraria a sua finalidade. Para além disso, a realização do projecto só é impedida quando se verifique que o seu impacto negativo é significativo, o que só poderá ser apurado conveniente com o decorrer de um procedimento deste tipo. Deste modo, parece que a possibilidade de dispensa deve limitar-se aos projectos urgentes e inadiáveis que se revistam de especial importância para a comunidade e que tenham poucas hipóteses de serem substituídos por outros projectos com o mesmo grau de eficácia.

Este é, aliás, o entendimento da Comissão Europeia que, em 2006, produziu um documento no qual clarificou o âmbito de aplicação do artigo 2.º, n.º 3 da Directiva n.º 85/337/CEE, do Conselho, de 27 de Junho<sup>15</sup>, no qual estava prevista esta possibilidade de dispensar um projecto da AIA. Apesar deste documento não ter natureza obrigatória, expressando apenas o ponto de vista da Comissão Europeia, ele dá-nos algumas indicações sobre o modo como se pretende que esta disposição seja interpretada a nível europeu. Assim, o projecto deverá responder a uma necessidade urgente e substancial, não poderá ser desenvolvido mais tarde e não deverá conseguir cumprir todos os requisitos exigidos pela Directiva (European Commission, 2006, p. 6). Deste modo, para a Comissão Europeia, consideram-se abrangidos por esta previsão os projectos cuja não realização represente uma grave ameaça para:

- a vida, a saúde ou o bem-estar humano;
- o ambiente (como a ocorrência de cheias ou a contaminação da terra, ar ou água);
- a estabilidade política, administrativa ou económica; ou,
- a segurança;

No entanto, é necessário que a situação de emergência não pudesse ter sido prevista ou, se tivesse sido prevista, o projecto não pudesse ter sido desenvolvido anteriormente (European Commission, 2006, p. 7). Como exemplificação, a Comissão Europeia apresenta a hipótese de uma cheia: não é aplicável a excepção de dispensa se no mesmo local ocorreram anteriormente outras cheias (o que significa que era possível a previsão de uma nova ocorrência) e se o projecto se destinar a prevenir uma nova cheia no futuro (pois já poderia ter sido efectuado antes). Por outro lado, podem incluir-se na previsão da excepção, os desastres naturais que embora pudessem ter sido antecipados, não fosse possível serem prevenidos e que, por isso, obriguem à realização de projectos de reconstrução ou de prevenção de mais danos (European Commission, 2006, p. 7).

Quanto ao cumprimento dos requisitos da Directiva, ele deverá ser impossível ou

---

<sup>15</sup> Entretanto revogada pela Directiva 2011/92/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro de 2011 (tendo esta sido alterada pela Directiva n.º 2014/52/UE, de 25 de Abril), a qual foi transposta para a ordem jurídica nacional pelo Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de Outubro.

impraticável, como acontecerá quando a necessidade do projecto for tal que não exista tempo para reunir toda a informação necessária ao procedimento ou para realizar a consulta pública, ou quando seja necessário proteger informação confidencial (European Commission, 2006, p. 7).

No final do procedimento de avaliação é emitida uma declaração de impacte ambiental, na qual é tomada uma decisão sobre a viabilidade da execução do projecto, e que ser «favorável», «favorável condicionada» e «desfavorável» (artigo 18.º, n.º 1). Em consequência, só poderão ser licenciados ou autorizados os projectos que tenham obtido uma declaração de impacte ambiental favorável ou favorável condicionada (artigo 22.º).

No caso de não ser tomada uma decisão, a lei atribui consequências jurídicas ao silêncio da Administração Pública. Ou seja, se decorrido o prazo para que seja tomada uma decisão sobre a avaliação do impacte ambiental (o qual, conforme o projecto, pode variar entre os 60 e os 100 dias) e a Administração Pública não se pronunciar, ocorre o deferimento tácito (artigo 19.º, n.º 2) e, por conseguinte, a declaração de impacte ambiental do projecto é considerada como tendo sido favorável pelo que o projecto pode ser licenciado ou autorizado.

Como se compreende, é fundamental que os particulares estejam protegidos face à eventual inacção ou desinteresse da Administração Pública, pois se a lei condiciona o exercício de um direito a uma decisão da administração e esta não toma uma decisão sobre a validade da pretensão em tempo útil, o particular não pode ficar impotente e destituído de mecanismos de defesa dos seus direitos. Deste modo, a lei tanto pode considerar que esse silêncio deve ser entendido como favorável à pretensão do particular, o que sucede no deferimento tácito, ou como desfavorável ao particular, o que ocorre no indeferimento tácito (e permite que o particular recorra, a partir desse momento, aos meios legais existentes para impugnar a decisão administrativa).

Por isso, o que será mais discutível no procedimento de avaliação de impacte ambiental não é a aceitação de actos tácitos, mas a opção pelo deferimento tácito, que não parece estar em linha com a importância que é atribuída à protecção do ambiente e justifica a existência deste procedimento. Na realidade, o resultado da aplicação do deferimento tácito é a prevalência dos interesses dos particulares perante o interesse colectivo de protecção do ambiente (e que poderá ser colocado em causa pelo tipo de projecto que se pretende desenvolver). Assim, pode dar-se o caso de um projecto que previsivelmente pudesse vir a ser submetido a uma declaração desfavorável, seja aprovado só porque a Administração Pública, ainda que negligentemente, não agiu e não tomou uma decisão.

Tendo em conta a relevância desta problemática, é importante abordar o problema da natureza jurídica do acto tácito. Na realidade, é possível defender que o acto tácito é um acto administrativo, um mero pressuposto para o recurso contencioso, ou, como defende Freitas do Amaral, que estamos perante uma ficção legal de acto administrativo, pois embora ele não seja um verdadeiro acto administrativo, é tratado para todos os efeitos como o fosse (Amaral, 1989, p. 274). A

consequência é que se entendermos o acto tácito como sendo um acto administrativo ou como uma ficção de acto administrativo, então ele «pode ser revogado, suspenso, confirmado, interpretado» (Amaral, 1989, p. 273) por um acto administrativo posterior. Isto já não seria possível se o acto tácito for encarado como um mero pressuposto para o recurso contencioso, pelo que tendo ocorrido o deferimento tácito, já não seria possível obstar à execução do projecto, uma vez que a Administração Pública não teria legitimidade processual para recorrer do acto e o particular não teria interesse nisso, uma vez que a sua pretensão tinha sido tacitamente aceite.

Como a definição e a aprovação de planos e de programas de acção reflectem as opções quanto ao modelo de desenvolvimento e isso pode condicionar o tipo de projectos que podem ser aprovados e reflectir-se na avaliação de impacte ambiental, começou a entender-se que os planos e os programas de acção deveriam também ser submetidos a um procedimento de avaliação ambiental que apurasse em que medida eles integravam os valores ambientais na sua concepção.

Na transposição para a ordem jurídica nacional da Directiva n.º 2001/42/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Junho, o Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de Junho<sup>16</sup>, introduziu em Portugal a avaliação dos efeitos de planos e programas no ambiente. Deste modo, é instituído um procedimento preventivo destinado a identificar, a descrever e a avaliar os efeitos significativos que poderão ser produzidos no ambiente pela aprovação de um plano ou programa, devendo os resultados desse procedimento ser ponderados na respectiva decisão de aprovação. Na declaração ambiental a ser emitida deverá constar a forma como as considerações ambientais foram tidas em consideração no plano ou programa, as medidas destinadas a eliminar os efeitos significativos que possam ter sido apurados, assim como as alternativas razoáveis existentes.

Ficam excluídos da exigência de avaliação ambiental, os planos e os programas que respeitem unicamente à defesa nacional ou à protecção civil, ou que revistam natureza financeira ou orçamental; para além disso, também podem ser dispensados da sua realização os planos e programas que incidam sobre pequenas áreas a nível local e pequenas alterações a planos ou a programas existentes, desde que eles não sejam susceptíveis de produzir efeitos significativos no ambiente.

## 2.5. Instrumentos económico-financeiros e fiscais

A protecção ambiental pode ser alcançada com instrumentos de adesão voluntária, em que se procura induzir a adopção de determinados comportamentos pelos destinatários, em lugar de os compelir a agir de uma certa forma. Deste modo, os destinatários são livres de fazerem o que quiserem, embora se procure influenciar a sua escolha através da associação de certos benefícios ou custos às diferentes opções que eles podem tomar.

---

<sup>16</sup> Com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 58/2011, de 4 de Maio.

Com este tipo de instrumentos pretende-se ultrapassar algumas críticas que são apontadas aos instrumentos de comando e controlo, como o custo da fiscalização da implementação dessas medidas ou os constrangimentos que eles colocam à inovação de técnicas e de processos produtivos alternativos que possam ser mais eficazes e adequados para responder às mudanças que entretanto ocorram.

Os impostos e as taxas são dois exemplos de instrumentos fiscais. Através deles oneram-se os custos de produção ou de consumo de um bem ou serviço, procurando influenciar o nível de procura, ao mesmo tempo que se recolhem recursos financeiros necessários para financiar o desenvolvimento de políticas públicas que limitem ou compensem o impacto ambiental da produção ou do consumo desse bem ou serviço.

Em abstracto, a distinção entre um imposto e uma taxa é relativamente fácil de estabelecer.

O imposto corresponde ao valor pecuniário que alguém tem de pagar ao Estado, sem carácter sancionatório, independentemente de uma contrapartida ou obrigação do Estado, e destinando-se ao seu financiamento (Franco, 1980, pp. 163-164; Xavier, 1981, p. 35). Como exemplo, podemos referir o imposto sobre o rendimento (IRS ou IRC), o qual é pago em função do rendimento auferido e serve para financiar genericamente a despesa pública do Estado (na qual se incluem, naturalmente, as políticas ambientais). Outro exemplo é o imposto único de circulação (IUC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 22-A/2007, de 29 de Junho, que incide sobre a propriedade de um veículo automóvel e que onera o respectivo proprietário na medida do custo ambiental e viário que o veículo representa, devendo ser pago anualmente e independentemente do veículo circular ou não.

Por sua vez, a taxa corresponde ao valor que alguém paga como contrapartida pela prestação de um serviço público ou pela utilização de bens do domínio público (Xavier, 1981, pp. 42-43). Um exemplo é a taxa sobre os recursos hídricos, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 97/2008, de 11 de Junho, que é aplicável à utilização privada de recursos do domínio público hídrico, visando compensar o custo ambiental que esse consumo acarreta para este bem público.

A taxa não se deve confundir com o preço. Segundo Xavier, a distinção reside no facto da taxa ser uma obrigação legal que incide sobre bens ou serviços que são, por essência, da titularidade do Estado e cujo valor é fixado com base em critérios como a justa distribuição dos encargos públicos ou a opção política de facilitar ou dificultar a utilização de um determinado bem ou serviço (Xavier, 1981, p. 54). Por sua vez, o preço incide sobre bens ou serviços que não são, por essência, da titularidade do Estado (embora possam ser fornecidos ou prestados por ele), sendo o seu valor determinado com base no critério da oferta e da procura do bem ou do serviço no mercado (Xavier, 1981, pp. 54-55).

Embora por vezes seja utilizada correntemente para designar uma taxa ou um preço, podemos ainda falar em tarifa. Esta é o preço fixado pelo Estado para a venda de um produto ou a prestação de um serviço público, normalmente concessionado a outras entidades (normalmente privadas), e que, por essa razão, não pode ser livremente modificado, nem está sujeito à flutuação da

oferta e da procura.

A clareza da distinção entre o imposto e a taxa é por vezes obscurecida pelo legislador quando este aprova impostos denominando-os de taxas. Isso sucede, por exemplo, com a contribuição para o audiovisual, que é um imposto utilizado para financiar o sistema público de televisão e radiodifusão, mas que é pago na factura do consumo de electricidade (o que poderia sugerir ser uma taxa) e incide sobre todos os consumidores independentemente da utilização ou não do sistema público audiovisual e do nível de consumo de electricidade (com excepção dos consumidores que não ultrapassam os 400 kWh de consumo por ano, os quais estão isentos).

A fixação de taxas pela utilização dos recursos naturais é um dos instrumentos da política de ambiente referidos no artigo 17.º, n.º 2, al. c) da LBPA, e tanto as taxas como os impostos ambientais são a forma privilegiada para fazer a denominada internalização dos externalidades negativas.

As externalidades são os efeitos que resultam de uma actividade e que se podem traduzir em benefícios ou prejuízos para terceiros, independentemente da vontade deles. Portanto, as externalidades tanto podem ser positivas como negativas. Os danos provocados sobre o ambiente são um exemplo de uma externalidade negativa. Por isso, a internalização significa fazer reflectir os custos sobre o ambiente (e sobre a sociedade), uma externalidade negativa, nos custos totais de produção dos bens ou serviços oferecidos e que produzem impacto sobre o ambiente.

Um outro instrumento fiscal que pode ser utilizado na protecção do ambiente é a atribuição de benefícios fiscais. Nesta situação, face à obrigação de pagamento de um imposto, os destinatários beneficiam de uma redução no valor a pagar, uma vez preenchidas as condições previstas na lei, podendo isso resultar de deduções à matéria colectável, de reduções na taxa do imposto ou de deduções à colecta (Xavier, 1981, pp. 291-293). Como exemplo de um benefício fiscal pode indicar-se a possibilidade de dedução à colecta, em sede de IRS, de parte do custo de equipamentos novos para utilização de energias renováveis, ou a aplicação de uma taxa de IVA menor para a aquisição de equipamentos de captação e aproveitamento de energia solar.

Enquanto os instrumentos fiscais estão mais direccionados para fazer a internalização das externalidades ambientais, os instrumentos económico-financeiros procuram, sobretudo, promover a adopção pelos particulares de soluções que permitam cumprir certos objectivos ambientais. Isso podem traduzir-se, por exemplo, no apoio ou no estímulo aos processos de reconversão ou de modernização da produção.

No artigo 17.º, n.º 2, a LBPA faz uma extensa listagem exemplificativa de instrumentos económicos e financeiros para a política de ambiente. São eles:

i) os instrumentos de apoio financeiro, que visam afectar recursos financeiros a projectos e a investimentos na área do ambiente, como sucede com os fundos públicos ambientais. Também se pode integrar nesta categoria a atribuição de subsídios, os quais tanto podem revestir a forma de

transferência de verbas monetárias a fundo perdido, como a criação de condições de financiamento mais favoráveis (por exemplo, com taxas de juros mais reduzidas); uma outra possibilidade de subsidiação da actividade pode consistir na aquisição pelo Estado de uma parte ou do total da produção, com o objectivo de garantir as condições mínimas de rentabilidade de uma actividade cuja existência se pretende estimular, como sucede com a tarifa subsidiada à produção de energias renováveis ou a comparticipação do Estado no custo da instalação de painéis solares.

Em relação aos fundos públicos ambientais, um exemplo é o Fundo de Intervenção Ambiental, criado pelos artigos 69.º e 70 da Lei n.º 50/2006, de 29 de Agosto, e regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 150/2008, de 30 de Julho<sup>17</sup>. Este fundo destina-se a prevenir e a reparar danos ambientais, quer estes sejam provocados pela acção humana, quer pela natureza, e sempre que exijam uma intervenção rápida.

Outro exemplo, é o Fundo Português de Carbono, criado pelo Decreto-Lei n.º 71/2006, de 24 de Março, para facilitar o controlo sobre as emissões de gases com efeito estufa, para o que pode proceder à obtenção de créditos de emissão desses gases ou apoiar projectos que produzam uma redução das emissões de gases com efeito estufa.

Também o Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade é um instrumento de apoio financeiro, que visa financiar iniciativas de gestão da rede de conservação da natureza, nomeadamente o seu alargamento e o apoio a projectos de conservação de espécies ameaçadas. Foi criado pelo artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de Julho, e regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 171/2009, de 3 de Agosto, e pela Portaria n.º 487/2010, de 13 de Julho.

ii) os instrumentos de compensação ambiental, os quais pretendem contrabalançar o dano ambiental produzido por uma determinada actividade com a realização de projectos ou acções que tragam um benefício ambiental equivalente.

O regime jurídico de Avaliação de Impacte Ambiental prevê que a Declaração de Impacte Ambiental fixe «as medidas de minimização e compensação dos impactes ambientais negativos» (artigo 18.º, n.º 4 do Decreto-Lei n.º 151-A/2013, de 31 de Outubro).

No âmbito da conservação da natureza e da biodiversidade, o artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de Julho, prevê que a compensação ambiental possa ser feita directamente pelo interessado ou então pelas autoridades nacionais, mediante financiamento do interessado. Os projectos e as acções que servirão de compensação têm de ser previamente aprovadas.

Também o Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de Abril<sup>18</sup>, relativo à conservação dos *habitats* naturais e da fauna e flora selvagem, prevê que quando uma acção, plano ou projecto tenha

---

17 Com as alterações introduzidas pelo artigo 85.º do Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de Junho.

18 Com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de Fevereiro e pelo Decreto-Lei n.º 156-A/2013, de 8 de Novembro.



incidências ambientais negativas, a sua aprovação excepcional só poderá ocorrer se forem aprovadas medidas compensatórias que garantam a coerência geral da Rede Natura 2000 (artigo 10.º, n.º 12).

iii) os instrumentos contratuais, através dos quais se procura promover a participação da sociedade civil e das entidades privadas e públicas na realização de acções de protecção do ambiente ou no seu financiamento.

Esse é o caso dos contratos-programa previstos no artigo 24.º e ss. do Decreto-Lei n.º 97/2008, 11 de Junho, com os quais se pretende promover uma utilização sustentável dos recursos hídricos. Para isso, visam a introdução de novas tecnologias, a construção de infra-estruturas ou a realização de trabalhos de manutenção. Estes contratos podem ser celebrados com as autarquias locais, empresas concessionárias, entidades privadas, cooperativas e associações de utilizadores, e a administração central pode dar apoio financeiro e técnico.

Também em matéria de conservação da natureza e da biodiversidade, o artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de Julho, admite a possibilidade de recurso a instrumentos ambientais como «parcerias, acordos, contratos de gestão e de concessão ou [...] outros» para assegurar a participação das autarquias locais, de outras entidades públicas, do sector privado e das organizações representativas da sociedade civil, em acções de conservação da natureza e da biodiversidade, e de suporte e financiamento do Sistema Nacional de Áreas Classificadas.

iv) as prestações e garantias financeiras, as quais visam assegurar o cumprimento das obrigações financeiras dos responsáveis por danos ambientais.

Um exemplo deste tipo de instrumentos é-nos dado pelo artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de Julho<sup>19</sup>, que obriga os operadores de determinadas actividades a constituírem garantias financeiras que lhes permitam assumir a responsabilidade ambiental pelas actividades que desenvolvem. Estas garantias podem se constituídas através de apólices de seguro, garantias bancárias, participação em fundos ambientais ou pela constituição de fundos próprios com esse objectivo.

Também o Decreto-Lei n.º 60/2012, de 14 de Março, relativo ao armazenamento geológico de dióxido de carbono, no seu artigo 21.º, prevê que os operadores de locais de armazenamento deverão assegurar através de garantia financeira ou instrumento equivalente que têm os meios financeiros necessários para o cumprimento de todas as suas obrigações.

v) os instrumentos de mercado, os quais são associados pela LBPA, em particular, à emissão de poluentes e aos mecanismos de troca de direitos de emissão de poluentes.

---

<sup>19</sup> Com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 245/2009, de 22 de Setembro, pelo artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de Março e pelo artigo 49.º do Decreto-Lei n.º 60/2012, de 14 de Março.

Neste caso, são criados limites máximos de poluição que são permitidos a cada operador económico, através da atribuição de licenças de emissões; se os operadores ultrapassarem os valores de emissões que lhes são permitidos, serão sujeitos a penalizações pelas emissões excedentárias (cfr. artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 233/2004, de 14 de Dezembro<sup>20</sup>), ou, em alternativa, no âmbito do mercado de carbono, poderão comprar a outros operadores económicos os direitos de poluição que necessitam para continuarem a actividade (cfr. artigo 17.º, n.º 2). Na atribuição das licenças de emissão de gases com efeito de estufa, o Estado pode adoptar o modelo de concessão gratuita ou em alternativa promover a realização de leilões públicos de licenças, os quais têm a vantagem adicional de permitirem arrecadar receitas para o desenvolvimento das políticas públicas de combate à poluição. Deste modo, ao mesmo tempo que o Estado controla o valor máximo das emissões poluentes do país, os operadores têm a possibilidade de desenvolver uma estratégia económica autónoma, sem com isso comprometerem a prioridade política definida pelo Estado.

## 2.6. Certificações

Uma outra forma possível de promover a protecção do ambiente é através da definição de requisitos técnicos, de exigências de segurança ou de padrões de eficiência ambiental, os quais são utilizados para estabelecer as boas práticas ambientais que devem ser observados pelas organizações. Estas boas práticas podem incidir tanto os produtos ou serviços prestados, como sobre os processos internos de gestão das organizações.

O cumprimento destas práticas ambientais tanto poderá ser uma exigência obrigatória para que os produtos ou os serviços sejam autorizados a serem disponibilizados no mercado, como uma forma de reconhecimento oficial de que a organização cumpre com as melhores práticas ambientais (o que pode ser relevante, por exemplo, para a sua diferenciação face aos concorrentes e para a aquisição de uma vantagem comercial).

Os sistemas de certificação foram integrados pela LBPA na categoria dos instrumentos de desempenho ambiental (cfr. artigo 20.º).

Como exemplo de um sistema de certificação, pode indicar-se a criação, a nível europeu, do Sistema Comunitário de Ecogestão e Auditoria (EMAS), o qual é actualmente regulado pelo Regulamento (CE) n.º 1221/2009, de 25 de Novembro de 2009<sup>21</sup>.

Este sistema, cuja participação é voluntária, tem como objectivo avaliar e melhorar a gestão ambiental das organizações. Aquelas que se registem no sistema e instituem um sistema de gestão certificado podem utilizar o logótipo EMAS.

---

<sup>20</sup> Este diploma legal já foi objecto de sete alterações; a última alteração foi efectuada pelo Decreto-Lei n.º 252/2012, de 26 de Novembro.

<sup>21</sup> A execução deste regulamento na ordem jurídica portuguesa é efectuada pelo Decreto-Lei n.º 95/2012, de 20 de Abril.

Para isso, as organizações devem submeter-se a auditorias ambientais periódicas, através das quais se procede a uma apreciação dos sistemas de gestão e à sua conformidade com as disposições regulamentares ambientais.

Os requisitos exigidos para esta certificação europeia seguem aqueles que constam da Norma EN ISO 14001:2004, para a certificação da gestão ambiental das empresas, criada pela International Organization for Standardization (ISO). A norma ISO 14000 incide ainda sobre outras matérias como a rotulagem ambiental ou a avaliação de desempenho ambiental.

Para além disso, na União Europeia, foi também instituído um sistema comunitário de atribuição de um rótulo ecológico (o Ecolabel) aos produtos que durante o seu ciclo de vida tenham um impacto ambiental reduzido, avaliado em conformidade com critérios específicos para cada tipo de produto. A atribuição do Ecolabel é actualmente regulada pelo Regulamento (CE) n.º 66/2010, de 25 de Novembro de 2009. O sistema instituído é de adesão voluntária e possibilita a utilização de um logótipo no produto ou na embalagem.

Um exemplo de certificação obrigatória é aquele que resulta da Directiva n.º 2009/125/CE, de 21 de Outubro de 2009<sup>22</sup>, a qual definiu os requisitos comunitários para a concepção ecológica de produtos de consumo de energia e cujo cumprimento é atestado pela utilização de uma marcação «CE». Através deste sistema, é condicionada a livre circulação de produtos de consumo de energia no mercado interno europeu ao cumprimento de um conjunto de requisitos para a sua concepção ecológica, o qual visa melhorar o respectivo desempenho ambiental. Estes requisitos incidem, por exemplo, sobre a selecção e a utilização de matérias-primas, a embalagem, o transporte e a distribuição dos produtos ou o estado dos mesmo no fim de vida.

As principais objecções que são dirigidas à utilização destes instrumentos de certificação ambiental, em particular aqueles que se baseiam na adesão voluntária, apontam para o facto do seu sucesso estar muito condicionado pelo nível de competição comercial existente no mercado ou pelo grau de sensibilização dos consumidores para as questões ambientais. Com efeito, se uma empresa tiver uma posição dominante no mercado, com fraca concorrência comercial, poderá não se sentir incentivada a mudar as suas práticas e a suportar os custos associados aos processos de certificação, pois os ganhos a obter poderão ser mínimos e não terem um impacto relevante sobre a sua estratégia comercial. De igual modo, se os consumidores não estiverem suficientemente sensibilizados para as questões ambientais, de modo a fazerem orientarem o seu consumo pela preocupação em utilizarem produtos ou serviços com o menor impacto ambiental, a certificação não só não traz vantagens para os operadores económicos, como não produz efeitos sobre os indicadores ambientais a cumprir.

---

22 Transposta para a ordem jurídica nacional pelo Decreto-Lei n.º 12/2011, de 24 de Janeiro.

## 2.7. Informação ambiental

A difusão pelo Estado de informação sobre a situação do ambiente, as opções políticas estratégicas adoptadas, o impacto das medidas aprovadas ou a divulgação de boas práticas de protecção ambiental, possibilita a sensibilização e a mobilização dos indivíduos e das organizações para a adopção de comportamentos mais favoráveis ao ambiente, pelo que são um importante instrumento para o desenvolvimento da política ambiental.

O fornecimento de informação ambiental pela Administração Pública tanto pode estar orientada por um sentido positivo, em que prevalecem sobretudo fins preventivos, visando a adopção ou a modificação de comportamentos, como por um sentido negativo, com a prevalência de fins repressivos, como sucederá, por exemplo, com a divulgação pública de informação sobre acidentes ambientais, a identificação dos seus responsáveis ou a obrigação imposta àqueles que são condenados pela violação do ambiente de tornarem públicas as decisões condenatórias de que foram alvo<sup>23</sup>.

A divulgação pública de informação ambiental não é sempre voluntária, uma vez que em determinados casos ela resulta de uma obrigação que recai sobre o Estado para, por exemplo, possibilitar a efectivação do princípio da participação dos cidadãos e das organizações. Assim, por exemplo, o regime jurídico de avaliação de impacte ambiental obriga as autoridades públicas a publicitarem os procedimentos de avaliação que realizem, bem como a facilitarem o acesso do público a todos os documentos que integram os respectivos processos (cfr. os artigos 15.º, 28.º e 29.º do Decreto-Lei n.º 151-B/2013).

Esta obrigação de divulgação de informação é particularmente reforçada pela LBPA, cujo artigo 15.º, n.º 3, indica que todas as entidades públicas e privadas devem cumprir os seus deveres activos de informação e, se isso não suceder, estabelece uma presunção de culpa. Em termos gerais, o princípio da culpa indica-nos a responsabilidade do agente por uma acção ou omissão praticada com dolo ou com negligência. Neste caso, o dolo significaria que o agente teve a intenção de omitir a divulgação de informação, ou que configurou essa omissão como uma consequência necessária ou possível da sua conduta. Por sua vez, a negligência existiria se o agente não tivesse tido o cuidado necessário para evitar que esse resultado se tivesse produzido. Deste modo, a presunção de culpa estabelecida pela LBPA faz recair sobre as entidades públicas e privadas o ónus de demonstrar que a omissão de divulgação de informação não resultou de dolo ou de negligência.

O acesso à informação sobre o ambiente é regulado pela Lei n.º 19/2006, de 12 de Junho, que procedeu à transposição da Directiva n.º 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Janeiro. Por informação sobre o ambiente, a lei considera «quaisquer informações, sob forma escrita, visual, sonora, electrónica ou qualquer outra forma material», as quais podem ser relativas, por

---

23 Cfr., por exemplo, o artigo 90.º-M do Código Penal ou artigo 30.º, n.º 1, al. I) da Lei n.º 50/2006, de 29 de Agosto (regime jurídico das contra-ordenações ambientais).

exemplo: a medidas políticas, legislativas e administrativas; ao estado dos elementos do ambiente, como o ar, a água e o solo; ou ao estado da saúde e à segurança das pessoas (artigo 3.º, al. b)).

As autoridades públicas têm o dever de organizar a informação sobre o ambiente e de a divulgar de forma activa e sistemática, sendo que em caso de ameaça iminente para a saúde humana ou para o ambiente têm ainda a obrigação de divulgar imediatamente todas as informações na sua posse, de modo a permitir às populações em risco tomar medidas para evitar ou reduzir os danos que poderão resultar dessa ameaça (artigo 5.º, n.ºs 1 e 5).

Este dever de divulgação de informação pelas autoridades públicas pode ser exemplificado, por exemplo, com o Decreto-Lei n.º 102/2010, de 23 de Setembro, relativo à avaliação e à gestão da qualidade do ar. Assim, é estabelecida a obrigação de realizar regularmente medições dos poluentes existentes no ar, através de uma rede de monitorização da qualidade do ar, constituída por estações de medição distribuídas geograficamente pelo país; sempre que os valores observados sejam superiores aos valores limite estabelecidos, devem ser emitidos alertas para que a população adopte medidas preventivas de protecção da sua saúde, como a redução da exposição a essas substâncias. Por isso, para além da recolha da informação, as entidades públicas devem assegurar-se que o público consegue aceder à informação existente.

Em qualquer caso, e independentemente dos deveres a que as autoridades públicas estão sujeitas, é garantida aos particulares a possibilidade de solicitarem informação ambiental, sem que estejam obrigados a justificar o seu interesse nessa informação (artigo 6.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2006). Este direito de acesso à informação é particularmente relevante porque reflecte uma concepção do ambiente como um bem colectivo, pelo que cada particular fica dispensando da necessidade de invocar um qualquer interesse subjectivo.

Por outro lado, a informação solicitada deverá ser disponibilizada na forma requerida<sup>24</sup>, o que impede que a Administração Pública recorra a mecanismos formais de apresentação e disponibilização da informação que dificultem o acesso ou ocultem e manipulem o seu conteúdo e, desse modo, inviabilizem na prática o direito de acesso à informação ambiental.

Em termos gerais, o direito de acesso à informação detida pelas autoridades públicas é garantido pelo artigo 268.º, n.º 1, da Constituição Portuguesa e pelo artigo 61.º do Código de Procedimento Administrativo, os quais possibilitam aos particulares requererem informação sobre «o andamento dos procedimentos em que sejam directamente interessados» ou consultar o respectivo processo. Este direito é extensível a qualquer pessoa que prove ter «um interesse legítimo» no acesso a essa informação (artigo 63.º/CPA). Para além disso, vigora um princípio de administração aberta, pelo que «todas as pessoas têm o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos» (artigo 268.º, n.º 2/CRP e artigo 65.º/CPA).

---

24 Embora, em certas circunstâncias, o possa ser de outra forma – cfr. artigo 10.º da Lei n.º 19/2006.

Tendo em conta o reconhecimento legal deste direito, em caso de indeferimento de um pedido de informação, da falta de decisão da administração pública ou de uma resposta inadequada (nomeadamente quando ela limite o direito de acesso), para além dos meios legais gerais de impugnação das decisões da administração pública, nomeadamente junto dos tribunais administrativos, os interessados podem apresentar queixa à Comissão de Acesso ao Documentos Administrativos (CADA). A CADA é uma entidade pública independente que funciona junto da Assembleia da República, estando os agentes da Administração Pública sujeitos a um dever de cooperação, sob pena de responsabilidade disciplinar.

No entanto, nem toda a informação é de acesso livre, uma vez que podem existir razões legítimas que justifiquem o seu condicionamento, como sucede, por exemplo, com os processos que estão em segredo de justiça, quando a divulgação da informação possa prejudicar a segurança pública ou a defesa nacional, para assegurar a protecção da confidencialidade de alguns segredos comerciais e industriais ou para protecção de certos dados pessoais. Em qualquer caso, a orientação que resulta da Lei n.º 19/2006 é que os fundamentos que poderão justificar o indeferimento do acesso à informação sejam interpretados restritivamente pela Administração Pública, devendo a respectiva decisão ponderar o interesse público na divulgação da informação e os interesses protegidos que justifiquem o eventual indeferimento do pedido.

A importância do acesso a informação ambiental era reconhecida pela Declaração do Rio (1992), cujo princípio 10.º estabelecia que «os Estados deverão facilitar e incentivar a sensibilização e participação do público, disponibilizando amplamente as informações» relativas ao ambiente detidas pelas autoridades.

Mas foi com a adopção da Convenção de Aarhus (1998)<sup>25</sup> que se estabeleceram internacionalmente as directrizes fundamentais para assegurar este direito. De acordo com o artigo 1.º da Convenção, o acesso à informação, assim como a participação nos processos de tomada de decisão e o acesso à justiça, são necessários para «a protecção do direito que qualquer indivíduo, das gerações actuais ou futuras, tem de viver num ambiente adequado à sua saúde e bem-estar». Para além disso, a Convenção de Aarhus não se limita a instar os Estados-Parte a reconhecer este direito a nível nacional, pois estabelece que os princípios que dela resultam devem ser tidos em consideração pelas organizações internacionais e nos processos internacionais de tomada de decisão em matéria ambiental.

No âmbito da Convenção de Aarhus foi aprovado, por exemplo, em Kiev (2003), um protocolo relativo à manutenção e acesso público a um registo das emissões e transferências de substâncias poluentes<sup>26</sup>. Nele são estabelecidas várias orientações quanto à concepção e à estruturação dos

---

25 Aprovada, por Portugal, através da Resolução da Assembleia da República n.º 11/2003 e do Decreto do Presidente da República n.º 9/2003, ambos de 25 de Fevereiro.

26 Aprovado, por Portugal, através da Resolução da Assembleia da República n.º 87/2009 e do Decreto do Presidente da República n.º 90/2009, ambos de 15 de Setembro.

sistemas de registo e de disponibilização da informação. Para além disso, as partes devem ainda promover a sensibilização do público para a existência destes registos e garantir a prestação de assistência no acesso, compreensão e utilização das informações existentes no registo.

O acesso à informação é um importante mecanismo para controlar a actividade da Administração Pública e as opções políticas que determinam a política ambiental, ao mesmo tempo que possibilita a obtenção de dados fundamentais para perceber o estado do ambiente e para estruturar a apresentação de propostas e medidas alternativas àquelas que estejam a ser implementadas. Apesar disso, a elevada complexidade técnica e científica de certos problemas ambientais e da informação existente sobre eles, poderá não facilitar a sua utilização pelo cidadão comum e dificultar o seu uso mais generalizado; mas esse facto, em si mesmo, não diminui a relevância da disponibilização e do acesso à informação ambiental.

## 2.8. Fiscalização e controlo

Para garantir a protecção do ambiente, poderá não ser suficiente a adopção de normas jurídicas prevendo regras de comportamento ou a imposição de boas práticas. Na realidade, por muito boas e eficazes que sejam as medidas tomadas e por muito claro que fique quais os comportamentos que deverão ser adoptados, o seu efeito será reduzido ou nulo se os destinatários não os observarem, pelo que é necessário apurar se os comandos normativos e administrativos estão a ser cumpridos. Para isso, podem ser desenvolvidas várias actividades de fiscalização e inspecção pelas autoridades públicas, como a realização de vistorias, inspecções ou auditorias. Estas actividades estão previstas no artigo 21.º da LBPA.

Embora frequentemente os termos vistoria, inspecção e auditoria sejam utilizados como sinónimos para designar uma mesma actividade, iremos procurar traçar algumas diferenças para os distinguir.

A vistoria têm por finalidade verificar se foram cumpridas as regras e os requisitos técnicos impostos para as instalações ou para os equipamentos necessários ao desenvolvimento de uma certa actividade. Deste modo, em regra, a vistoria é realizada em momento anterior ao início da actividade, uma vez que o seu resultado se irá reflectir na decisão de aprovar ou de licenciar um projecto. Por isso, em regra, a iniciativa de solicitar a vistoria cabe aos interessados, uma vez que são eles quem sabe o momento em que as obras terminaram e quando estão em condições de dar início à actividade.

Assim, por exemplo, o Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de Setembro<sup>27</sup>, relativo à prevenção, produção e gestão de resíduos, no artigo 30.º, prevê que a realização de operações de gestão de resíduos só podem ter início depois da realização de uma vistoria, que deverá ser solicitada com uma antecedência de 40 dias, na qual se irá verificar a conformidade ou a desconformidade da instalação ou dos equipamentos com o projecto aprovado, assim como o cumprimento das condições que

---

<sup>27</sup> Com as alterações introduzidas, nomeadamente, pelo Decreto-Lei n.º 73/2011, de 17 de Junho.

tenham sido estabelecidas como necessárias para o seu desenvolvimento. De igual modo, a renovação da licença só pode ser autorizada depois da realização de uma vistoria (artigo 35.º), tal como o pedido de renúncia da licença está dependente da realização de uma ou mais vistorias (artigo 40.º). No caso do regime de licenciamento simplificado, as actividades estão sujeitas a vistorias de controlo, as quais devem ser realizadas no prazo máximo de seis meses após a emissão do alvará (artigo 32.º).

O Decreto-Lei n.º 10/2010, de 4 de Fevereiro, relativo à gestão dos resíduos das explorações minerais e das massas minerais, também estabelece no artigo 29.º que a emissão de uma licença para uma instalações de resíduos está dependente da realização de uma vistoria, enquanto o artigo 13.º prevê que a instalação de resíduos só poderá ser definitivamente encerrada depois de ter sido efectuada uma vistoria final ao local, a qual possa comprovar, por exemplo, a reabilitação dos terrenos que tenham sido afectados pela instalação de resíduos.

Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de Agosto, que regula a prevenção e o controlo da poluição proveniente de certas actividades, possibilita que os operadores que não estejam em condições de utilizar a capacidade diária de produção da sua instalação possam solicitar a exclusão da sujeição ao regime de prevenção e controlo e caso isso seja permitido ficam sujeitos a vistorias anuais para verificação da sua capacidade de produção (artigo 4.º).

A inspecção é o procedimento realizado sobre as organizações ou as respectivas actividades, com o objectivo de verificar se estão ou não a ser cumpridas as regras a que estão sujeitas. Como tal, não tem por finalidade apurar a conformidade técnica inicial de novas actividades ou a adequação das alterações a implementar, mas incide sobre a actividade em desenvolvimento. Em princípio, será efectuada na sequência de denúncia, por falta de informação ou para esclarecimento de dúvidas que as entidades administrativas tenham sobre o cumprimento das exigências técnicas e legais em vigor. Por isso, tendencialmente, a inspecção incidirá sobre aspectos específicos da actividade ou da organização.

Por fim, a auditoria não implica o prévio conhecimento ou suspeita sobre quaisquer eventuais desconformidades, estando mais orientada pela vontade de conhecer o modo como a actividade está a ser desenvolvida. Por isso, o seu âmbito é mais alargado do que a inspecção e consistirá, normalmente, numa análise extensiva da documentação da organização e terá como referência, para além do cumprimento das normas e das recomendações, a observância dos padrões de qualidade que deverão orientar a actividade da organização.

A vantagem principal dos procedimentos de fiscalização e controlo é que eles permitem que os operadores desenvolvam a sua actividade sem uma intervenção ou ingerência excessiva das autoridades públicas, ao mesmo tempo que estas não se desinteressam totalmente sobre o cumprimento das exigências a que as organizações estão submetidas. Como aspecto negativo, pode-se sugerir que a menor presença e visibilidade das autoridades públicas faz aumentar a probabilidade dos operadores económicos desrespeitarem as regras a que estão sujeitos, sem que sejam punidos.



## 2.9. Emergência ambiental

A ocorrência de desastres ambientais provocados por intervenção humana ou por fenómenos naturais, poderá justificar uma intervenção pública urgente para atenuar ou a eliminar os seus efeitos. Para tal, poderá ser necessário proceder a uma mobilização de recursos públicos e privados, à dispensa das regras que normalmente deverão ser observadas (como o cumprimento de prazos ou a realização de certos passos procedimentais) ou à imposição de certos comportamentos aos particulares e às organizações. Para que esta intervenção não seja discricionária, nem seja utilizada para subverter as regras normais, ela está sujeita a alguns limites e deverá observar alguns passos.

Num estado de direito, a suspensão do exercício de direitos fundamentais só pode ocorrer em situações excepcionais e com uma duração limitada, quando tal seja necessário para salvaguardar valores e interesses importantes para a comunidade. Por isso, a Constituição Portuguesa estabelece no artigo 19.º que a suspensão de direitos fundamentais só é possível depois de ter sido feita uma declaração de estado de emergência (ou de estado de sítio), o que pressupõe que tenham ocorrido determinados eventos graves, como uma calamidade pública. Por ser excepcional, e dada a gravidade da suspensão, ela deve respeitar o princípio da proporcionalidade, pelo que a extensão, duração e os meios utilizados deverão limitar-se ao estritamente necessário para o restabelecimento da normalidade.

A Lei de Bases da Protecção Civil (Lei n.º 27/2006, de 3 de Julho<sup>28</sup>) prevê três tipos de declarações de excepcionalidade: a situação de alerta, a situação de contingência e a situação de calamidade. Estas declarações são proferidas em função do grau de perigo de um acidente grave ou catástrofe e podem ter um âmbito inframunicipal, municipal, supramunicipal ou nacional (cfr. artigo 8.º). A proclamação destas declarações tem diversas consequências e, nomeadamente, criam uma obrigação de colaboração dos cidadãos e das organizações com a protecção civil, quando tal lhes for pedido (artigo 11.º). Para além disso, a declaração de calamidade permite o livre acesso dos agentes da protecção civil a propriedades privadas ou a utilização de recursos naturais ou energéticos privados quando tal for necessário (artigo 23.º), bem como a requisição de bens e serviços (artigo 24.º) e podem determinar a suspensão de planos municipais ou de planos especiais de ordenamento do território (artigo 26.º).

O artigo 44.º da Lei da Água também possibilita que seja declarado o estado de emergência ambiental, em caso de catástrofes naturais ou acidente causados pelo homem e que possam colocar em perigo a saúde humana, a segurança de pessoas e bens e o estado de qualidade das águas. Esta declaração permite, por exemplo, a suspensão da execução dos instrumentos de planeamento, a definição de prioridades de utilização dos recursos hídricos ou a aplicação de medidas cautelares de resposta aos riscos ecológicas.

---

28 De acordo com as alterações introduzidas pela Declaração de Rectificação n.º 46/2006, de 7 de Agosto e pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de Novembro.

Como já foi referido anteriormente, uma situação de grave ameaça para a vida das pessoas ou do ambiente também poderá justificar, excepcionalmente, que seja dispensado o procedimento de avaliação de impacte ambiental para os projectos destinados a evitar essas ameaças (cfr. artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 151-B/2013).

Nem sempre as situações de emergência conduzirão a uma limitação de direitos ou à atribuição de prerrogativas especiais às autoridades públicas. Assim, por exemplo, a declaração de situação de calamidade agrícola, a qual é proferida quando ocorra uma quebra de produção agrícola devido a factores climáticos, possibilita aos agricultores beneficiarem do fundo público de calamidades e, desse modo, aceder a ajudas como a atribuição de crédito, a bonificação de juros ou a concessão de subsídios (cfr. artigos 7.º e 8.º do Decreto-Lei n.º 20/96, de 19 de Março).

Também as pequenas e médias empresas do sector comercial, industrial ou de serviços, que estejam localizadas em regiões atingidas por condições climatéricas excepcionais, e que tenham sofrido danos significativos na sua actividade, poderão aceder a linhas de crédito especiais para atenuarem esses danos (cfr. Decreto-Lei n.º 38-B/2001, de 8 de Fevereiro).

### **Bibliografia**

- Amaral, Freitas do (1994), "Ordenamento do Território, Urbanismo e Ambiente: Objecto, Autonomia e Distinções, Revista Jurídica do Urbanismo e Ambiente, n.º 1, pp. 11-22.
- Amaral, Freitas do (1989), Direito Administrativo, Volume III, lições, mimeo, Lisboa: s/e.
- Câmara dos Deputados (1995), Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento: Agenda 21, Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.
- European Commission (2006), Clarification of the Application of the Article 2(3) of the EIA Directive, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Fiorino, Daniel J. (2006), The New Environmental Regulation, Cambridge: The MIT Press.
- Franco, Sousa (1980), Finanças Públicas e Direito Financeiro, Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa.
- Leitão, Maria Adelaide Teles de Menezes Correia (1996), "O Planeamento Administrativo e a tutela do ambiente", Revista da Ordem dos Advogados, ano 56, volume I, pp. 209-289.
- Maças, Fernanda (2000), "Acordos Sectoriais como um Instrumento da Política Ambiental", Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente, n.º 1/3, pp. 37-54.
- Teubner, Gunther (1983), "Substantive and Reflexive Elements in Modern Law", Law & Society Review, volume 17, n.º 2, pp. 239-285.

Vaz, Manuel Afonso (1990), *Direito Económico: A Ordem Económica Portuguesa*, 2.ª edição, Coimbra, Coimbra Editora.

Xavier, Alberto (1981), *Manual de Direito Fiscal*, Lisboa: Faculdade de Direito de Lisboa.

### **Jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia**

Acórdão Kraaijeveld e O., de 24 de Outubro de 1996, Proc. n.º C-72/95, *Colectânea de Jurisprudência do Tribunal de Justiça*, 1996, p. I – 5431.

Acórdão WWF e O., de 16 de Setembro de 1999, Proc. n.º C-435/97, *Colectânea de Jurisprudência do Tribunal de Justiça*, 1999, p. I – 5637.

Acórdão Comissão vs Irlanda, de 21 de Setembro de 1999, *Colectânea de Jurisprudência do Tribunal de Justiça*, 1999, p. I – 5929.

Acórdão Abraham e. A., de 28 de Fevereiro de 2008, Proc. n.º C-2/07, *Recueil de la Jurisprudence de la Cour de Justice*, 2008, p. I – 1223.

Acórdão CODA, de 25 de Julho de 2008, Proc. n.º C-142/07, <http://curia.europa.eu/>, acedido a 06 de Maio de 2013.

Acórdão Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, de 15 de Outubro de 2009, Proc. n.º C-263/08, <http://curia.europa.eu/>, acedido a 06 de Maio de 2013.