

# A REVISÃO DA LEI DE BASES DO AMBIENTE (ALGUMAS NOTAS SOBRE A VERTENTE SANCIONATÓRIA)\*

*António Sequeira Ribeiro\*\**

*ABSTRACT: This article analyses the current framework law on the environment and the proposals for its review, focusing especially on its penalties. It reinforces and stresses the need for a new and above all different framework law on the environment. The need for a temporal relationship between the framework law on the environment, the EU legislative process of the 7<sup>th</sup> Environmental Action Programme and the revision of the Constitution is supported. Proposals are presented about including in the future framework law on the environment the environmental inspection issues, the environmental crimes and offences and the environmental sanctions.*

Sumário: Introdução. I. Os objectivos de uma lei de bases. II. O tempo oportuno para rever a lei de bases do ambiente. 1. O processo de revisão constitucional. 2. A necessidade de uma lei de bases do ambiente. 3. O processo legislativo comunitário. III. Instrumentos administrativos de monitorização ambiental. 1. As acções de inspecção e fiscalização. 2. As novidades ao nível europeu sobre inspecções ambientais. 3. A distinção entre inspecções e fiscalizações. IV. Instrumentos sancionatórios de tutela ambiental. 1. Contra-ordenações ambientais. 2. Crimes ambientais. Conclusões.

---

\* Este texto resultou da intervenção do autor no colóquio sobre a revisão da lei de bases do ambiente realizado na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, nos dias 2 e 3 de Fevereiro de 2011. Agradeço à Prof. Doutora Carla Amado Gomes o convite formulado e felicito-a pela oportunidade da realização deste colóquio, bem como pelo seu sucesso.

\*\* Inspector Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território. Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

## INTRODUÇÃO

A Lei de Bases do Ambiente (LBA) – Lei n.º 11/87, de 7 de Abril<sup>1</sup> – surge por vontade e iniciativa do então Secretário de Estado do Ambiente, Eng.º Carlos Pimenta, e podemos considerá-la, à época, avançada quanto ao seu conteúdo e opções que tomou, se bem que muitas delas só tardiamente tenham sido executadas e outras há que nunca saíram do papel.<sup>2</sup> Tal não implica que se não reconheça mérito e vantagens na sua existência. Como acentuam alguns Autores, a LBA constitui um marco de grande importância nas políticas do ambiente em Portugal<sup>3</sup> e, “para além das suas disposições legislativas, algumas delas nunca levadas à prática por falta de regulamentação, esta Lei assume um papel pedagógico, definindo termos e estruturando conceitos que ainda hoje prevalecem no direito português do ambiente.”<sup>4</sup>

A LBA, que surge onze anos depois da consagração na Constituição da República Portuguesa (CRP) do artigo 66.º sobre o ambiente, só veio a ser dinamizada após 1990, por força da necessidade de transposição das directivas oriundas da então Comunidade Europeia.<sup>5</sup> Não se pode, contudo, esconder que tecnicamente esta lei tem vários defeitos, entre os quais sobressaem a indefinição do conceito de ambiente (artigo 5.º, n.º 2, alínea *a*)), os embargos administrativos do ambiente (artigo 42.º) e, na opinião de Carla Amado Gomes, o artigo 21.º, no qual encontramos o momento mais infeliz da LBA, ao considerar a poluição como componente ambiental humano.<sup>6</sup>

Encontramos também na LBA opções correctas.

Claros exemplos das boas escolhas então realizadas podem ver-se em muitas das posições defendidas na LBA, mas não implementadas, e que continuam ainda hoje a ser defendidas. Tomemos como amostra a situação dos

1 Alterada pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro (que aprovou o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais), cujo artigo 6.º deu nova redacção ao artigo 45.º da LBA.

2 Uma descrição genérica da LBA pode ser vista em Condesso, 2001: 362 a 372.

3 Mas também a nível internacional, assim Fonseca, Vasconcelos, Alho & Lopes, 2010: 103, onde afirmam, embora sem explicar porquê, que “[a] Lei de Bases do Ambiente e a Lei das Associações de Defesa do Ambiente constituíram um marco e foram consideradas, a nível internacional, uma inovação.”

4 Correia, Saraiva & Moreira, 2004: 547.

5 Assim Amado Gomes, 2009a: 162.

6 Amado Gomes, 2009a: 188. Nesta mesma obra esta Autora aponta outros exemplos de infeliz técnica legislativa presente na LBA (Amado Gomes, 2009: 164 ss.).

seguros obrigatórios de responsabilidade ambiental.<sup>7/8</sup> O artigo 43.º da LBA, sob a epígrafe “seguro de responsabilidade civil”, estabelece que “[a]queles que exerçam actividades que envolvam alto grau de risco para o ambiente e como tal venham a ser classificados serão obrigados a segurar a sua responsabilidade civil”. A classificação aqui exigida nunca foi realizada. Aliás, quase uma década depois, em 1995, surge a Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto,<sup>9</sup> lei de participação procedimental e de acção popular, que no capítulo IV (responsabilidade civil e penal) estabelece, no seu artigo 24.º, sob a epígrafe “seguro de responsabilidade civil”, o seguinte: “Sempre que o exercício de uma actividade envolva risco anormal para os interesses protegidos pela presente lei, deverá ser exigido ao respectivo agente seguro da correspondente responsabilidade civil como condição de início ou da continuação daquele exercício, em termos a regulamentar.” A coerência manteve-se e a regulamentação (ainda) não surgiu.<sup>10</sup> O mais curioso é que tal “esquecimento” não se pode ficar a dever a um maior desinteresse ou desnecessidade da figura em causa.<sup>11</sup> Pelo contrário, a urgência dos seguros ambientais ou de cobertura ambiental obrigatórios é cada vez mais sentida e útil para todos os intervenientes. Prova desta certeza é o último relatório do *World Economic Forum – Global Risks*, de 2010, em que dos 36 riscos identificados 9 são riscos ambientais, ou seja 25%.

Ainda recentemente, aquando da transposição da Directiva n.º 2004/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Abril<sup>12</sup>, sobre responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais, pelo Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de Julho,<sup>13/14</sup> veio a ser fixado pelo

7 Sobre os seguros ambientais e os seus benefícios, Pereira da Silva, 2002: 268. Gomes & Pereira: 1994: 429 a 440. Lima: 1994: 441 a 444.

8 Que encontramos, a título de exemplo, no artigo 58.º da LBA de São Tomé e Príncipe (Lei n.º 10/1999, de 15 de Abril). De igual modo, o artigo 27.º da LBA de Angola (Lei n.º 5/98, de 19 de Junho). Leis pela nossa influenciadas. Encontramos agora esta matéria no artigo 46.º do projecto de revisão da LBA do PCP.

9 Sujeita a declaração de rectificação n.º 4/95, de 12 de Outubro.

10 Sobre o contrato de seguro e o risco cfr., por todos, a dissertação de doutoramento de Lima Rego: 2010: 69 a 172.

11 Reis 1992: 93-94, considera não estar este preceito em vigor por falta de regulamentação. Posição contrária tem Pereira da Silva, 2002: 267-268, onde afirma que o problema do artigo 43.º da LBA não é a ausência de lei, mas a falta de vontade política de consagrar um sistema de seguro obrigatório.

12 JOCE, L 143, de 30 de Abril de 2004.

13 Cujo artigo 14.º foi alterado pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 245/2009, de 22 de Setembro, e o artigo 22.º foi-o pelo Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de Março.

14 A Directiva tinha de ser transposta até 30 de Abril de 2007.

artigo 22.º deste último diploma a obrigatoriedade de constituição de uma garantia financeira própria e exclusiva para este fim,<sup>15</sup> podendo esta constituir-se através de subscrição de uma apólice de seguro<sup>16</sup>, de uma garantia bancária, da participação em fundos ambientais ou da constituição de fundos próprios reservados para o efeito. Com o fundamento na novidade<sup>17</sup> e dificuldade da constituição desta garantia, nomeadamente da subscrição de apólices de seguro por alegadamente a oferta ser inexistente ou quase,<sup>18</sup> veio o legislador a brindar no próprio diploma os directos destinatários do mesmo com a suspensão desta obrigatoriedade até ao dia 1 de Janeiro de 2010 (artigo 34.º). Mas não sem antes ter afirmado no n.º 4 do artigo 22.º que podem ser fixados limites mínimos para os efeitos da constituição das garantias financeiras obrigatórias, mediante portaria a aprovar pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, do ambiente e da economia.<sup>19</sup> Ora, como a entrada em vigor desta obrigação legal foi logo *ab initio* suspensa e a referida portaria até hoje não foi publicada, logo se veio clamar pela não aplicação

---

15 Esta obrigação só abrange os operadores que exerçam actividades enumeradas no anexo III do Decreto-Lei, não sendo pois de alcance universal. Estarão fora desta imposição legal todos aqueles que exerçam actividades que envolvam um elevado ou alto grau de risco para o ambiente, mas não referenciadas no anexo III.

16 O Instituto de Seguros de Portugal considera na sua Circular n.º 1/2010, de 25 de Fevereiro, sobre garantias financeiras de responsabilidade ambiental, que não se tratando a modalidade de seguro ambiental de um seguro obrigatório, este Instituto não tem habilitação legal para definir por via de norma regulamentar, as condições gerais deste contrato de seguro.

17 Desde que na União Europeia se iniciou a discussão acerca da responsabilidade ambiental, e esta já ocorreu há muitos anos, que se fala e discute a matéria dos seguros ambientais. A própria Confederação das Seguradoras Europeias (CEA) disponibiliza no seu sítio na *Web* muitos e substanciais estudos sobre os seguros ambientais ([www.cea.eu](http://www.cea.eu)), que me dispense de citar e enumerar. Muito útil se mostra o relatório da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, de 12 de Outubro de 2010 (COM(2010) 581 final), que nos traz dados novos e importantes e nos dá conta de recentes e valiosos estudos europeus sobre os seguros ambientais, todos aí citados e disponíveis *on line*.

18 Em bom rigor nada disto se passa. Em 2010 eram já onze as seguradoras que subscreviam seguros ambientais em Portugal: Chartis Europe, Ace, Liberty, XL, Chubb, Zurich Corporate, Mapfre Global, Axa Corporate, Allianz, Fidelidade Mundial, Tranquilidade.

19 É preciso lembrar que esta portaria não é obrigatória. Podem ser fixados limites mínimos, mas não é obrigatório que o sejam. Logo, a sua ausência, neste caso, não impede a aplicação de qualquer regime legal. Mas também não se compreende que o Governo, aquando da publicação do Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de Julho, e já que optou pela obrigatoriedade da garantia financeira que não lhe era imposta pela Directiva, não tenha conjuntamente publicado a portaria a que se refere o n.º 4 do artigo 22.º. Recentemente, o Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de Março, que estabelece as normas de execução do orçamento de Estado para 2011, veio alterar o n.º 4 do artigo 22.º no sentido de possibilitar a fixação de limites mínimos para o efeito da constituição das garantias financeiras obrigatórias, mediante a emissão de portaria, que até ao momento não foi publicada. Ou seja, o mesmo erro.

destes dispositivos, ou melhor, pela não aplicação de sanção resultante de uma contra-ordenação ambiental muito grave (artigo 26.º, n.º 1, alínea f)).

Este exemplo, e como este infelizmente outros há, demonstra a actualidade de um princípio, de uma imposição, de um comando estatuído, em 1987, no artigo 43.º da LBA.

Este exemplo espelha algo igualmente grave: a falta de respeito pela questão ambiental, a ausência de ética quer no mundo empresarial, quer entre este e o resto da sociedade, e um egoísmo individualista atroz que caracteriza o nosso mundo.

Ainda recentemente, o economista Vítor Bento veio afirmar que uma das características que distingue os gestores entre si é a ética. E quando não existe uma reprovação sancionatória, “[...] o rebaixamento do padrão ético confere uma vantagem competitiva [logo] não é de surpreender que os comportamentos transgressores melhorem os resultados imediatos, ‘centrifugando’, no processo competitivo, os seguidores de éticas mais exigentes, com as correspondentes consequências no sucesso pessoal dos intervenientes e no ajustamento da ‘norma social’ prevalecente”.<sup>20</sup> Mais à frente o Autor reafirma esta posição através da análise da ideia da gestão capitalista da maximização do lucro: “[...] a maximização do lucro de uma empresa só é aceitável quando respeita as restrições éticas e legais a que a empresa está, ou deve estar, sujeita. Violando essas restrições, pode obter-se um melhor resultado, mas é um resultado eticamente condenável, porque sacrifica o bem da sociedade. Se a prática for generalizável, conduz directamente à perda de valor social. Mas mesmo que não seja generalizável, distorce as condições concorrenciais e conduz, indirectamente, também à perda de valor social.”<sup>21</sup>

Não se pode, contudo, escamotear que a bondade da LBA ao tempo do seu surgimento vai desaparecendo com o tempo. Freitas do Amaral considerava já em 1994 que a LBA “[...] nos soa já um pouco ultrapassada e, porventura, demasiado subordinada às necessidades do Homem. Porque ela fala, no fundo, em proteger a vida do Homem, em garantir a qualidade de vida do Homem, em assegurar a saúde e o bem estar do Homem, em garantir a utilização dos recursos naturais como pressuposto básico do desenvolvimento do Homem... Ou seja, foi uma lei excelente na altura, mas ainda marcada

---

20 Bento, 2011: 99. O Autor fala a propósito da recente crise financeira internacional, mas o que afirma é extrapolável para toda a economia.

21 Bento, 2011: 99-100.

por uma clara concepção antropocêntrica do mundo e da vida, uma concepção em que o Homem é o centro de tudo, e em que tudo gira em torno dos interesses, das preocupações, das aspirações e das necessidades do Homem.”<sup>22</sup>

Esta mesma ideia, defendida por vários Autores, encontra idêntico entendimento na matéria da tutela contenciosa que apresenta um pendor marcadamente individualista numa lei de bases “para” o ambiente.<sup>23</sup>

Com esta lei (como em muitas outras), por vezes, não são as opções de fundo que estão erradas, mas sim a sua aplicação, que é inexistente ou por vezes distorcida, o que leva a um descrédito das mesmas e da autoridade do Estado.<sup>24</sup> Lei que não é aplicada vale mais não existir.

Assim, não admira que dez anos após a sua vigência Luísa Schmidt tenha afirmado que “a lei envelhece na maternidade onde nasceu”<sup>25</sup>, isto apesar de o artigo 51.º afirmar que todos os diplomas legais necessários à sua regulamentação serão publicados no prazo de um ano. Diz ainda a Autora que esta lei “[...] é como um corpo feito só com pés e sapatos – ainda não lhe deixaram ter pernas para andar nem cabeça para pensar.”<sup>26</sup> Vasco Pereira da Silva chega a afirmar que esta Lei de Bases, apesar de bem intencionada, é a muitos títulos fonte de intensa “poluição jurídica”.<sup>27</sup> Apontemos três exemplos que comprovam a tardia execução da LBA:

- a) O artigo 46.º relativo aos crimes contra o ambiente (de 1987) só obteve a sua primeira regulamentação em 1995 com a alteração do Código Penal.<sup>28</sup>
- b) A água é considerada um dos componentes ambientais naturais pelo artigo 6.º, alínea c), da LBA, que veio no seu artigo 10.º a indicar as

22 Amaral, 1994c: 17.

23 Baptista, 2011: 161.

24 Quando me refiro às opções de fundo não examino ou discuto a correcção técnica na redacção das mesmas que deveria sempre existir. Mas é geralmente mais fácil corrigir estas do que alterar aquelas.

25 Schmidt, 2000: 11.

26 Schmidt, 2000: 11. Parece que outra lei de bases, a LBPOTU, sofre do mesmo mal, ou seja, o seu não cumprimento, Caldeira, 2010: 34 e 49.

27 Pereira da Silva, 2002: 237: “Diga-se, de passagem e com uma pontinha de ironia, que a insuficiência e incorrecção manifestadas na regulação dos denominados ‘embargos administrativos’ não é, infelizmente, um caso isolado, numa Lei de Bases que, apesar de bem intencionada, é a muitos títulos fonte de intensa ‘poluição jurídica’”.

28 Os crimes cujo bem jurídico tutelado é o ambiente foram introduzidos pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de Março, e mais tarde modificados pela Lei n.º 59/2007, de 4 de Setembro.

categorias de águas abrangidas pelo diploma, bem como a indicar no n.º 3 do mesmo artigo quais as medidas específicas que deverão ser regulamentadas através de legislação apropriada e respeitantes à matéria da água nos termos indicados nas cinco alíneas do n.º 3 do artigo 10.º.

Toda a matéria respeitante à política pública ambiental da água <sup>29</sup> tem sido, a par da dos resíduos, das mais trabalhadas em Portugal. <sup>30/31</sup> A matéria é vasta <sup>32</sup> e complexa, com várias variantes (nacionais,<sup>33</sup> internacionais,<sup>34</sup> comunitárias,<sup>35</sup> ibéricas<sup>36</sup>) e muitas implicações.<sup>37</sup> Relacionada com esta temática tem havido uma apreciável produção legislativa, o que não equivale

29 Abecassis, 1999. G Marsily, 1997. Ainda hoje com interesse duas obras de Peixoto, 1979, e Peixoto, 1989.

30 Ainda hoje é interessante e útil a leitura de um estudo da autoria de Veiga da Cunha, Correia, Santos & Gonçalves 1974. Mais tarde, em 1980, estes mesmos Autores publicam, na sequência daquela obra, Veiga da Cunha, Correia, Santos & Gonçalves, 1980. Frade & Alves, 1991. Sobre os serviços de água, Baptista, 2010: 286 a 315.

31 Mesmo no âmbito do direito privado (direito civil) a matéria das águas tem merecido tratamento privilegiado. Para além de vários artigos e outras tantas obras Moreira, 1920 e Almeida, 1937. Mais recentemente Lobo, 1989 e Lobo, 1990.

32 A título de curiosidade, cite-se o *Dicionário de Direito do Ambiente* (Melo Rocha & Cunha, 2010), onde encontramos vinte entradas respeitantes à água (pp. 13 a 20).

33 Ainda recentemente, entre 2008 e 2009, o Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional publicou uma série de volumes sobre matérias das suas atribuições, entre as quais se destacam no âmbito da água as seguintes: *Plano estratégico de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais (PEAASAR II 2007-2013)*, *Articulação entre a gestão da água e o ordenamento do território*, e *Administrações das Regiões Hidrográficas – modelo de gestão e sua fundamentação*. Anos antes, em 2004, o Instituto da Água tinha publicado três bons livros sobre a água: Sendim, Medeiros, Matos, Gaspar & Cunha, 2004, Ribeiro, 2004 e Alves & Pinto, 2004. Destaque merece o volume 86, 1998, da revista *Nação e Defesa*, todo ele dedicado ao tema “O desafio das águas: segurança internacional e desenvolvimento duradouro”, com textos de vários Autores.

34 Soromenho-Marques, 2003. Bouguerra, 2005. Galland, 2008. Assouline & Assouline, 2009. Gautier & Fellous, 2008. Caubet, 2006. Barlow, 2009.

35 Barraqué, 1996. Castro, 1998: 11 a 35. Melo Rocha: 49 a 62. Por ser óbvio, não se referem aqui os textos de produção comunitária sobre a água, quase inabarcáveis.

36 Sobre a gestão partilhada da água na experiência luso-espanhola, cfr., com interesse, o volume organizado por Canotilho, 2006, contendo doutrina, textos dos instrumentos convencionais e jurisprudência. Do lado espanhol, cfr. a dissertação de doutoramento de Larios de Medrano, 2008, cujo capítulo V é dedicado aos convénios hispano-lusos (205 a 260). Sereno Rosado, 2011. Folque: 2010: 507 a 527. Com interesse, os volumes editados pela Fundação Luso-Americana sobre a matéria da água. Destaco três: *Shared Water Systems and Transboundary Issues*, de 2000; *Implementing Transboundary River Conventions*, de 2001 e *Recent Development in Water Law. Principles and Comparative Cases*, de 2005, todo ele com textos de Paulo Canelas de Castro.

37 Com interesse, a colectânea organizada por Malcata, 2009, que recolhe textos de muitos Autores, quer das ciências humanas, quer das ciências aplicadas.

a ter sido cumprido o objectivo estipulado no artigo 10.º da LBA.<sup>38</sup> O actual quadro legal relacionado com a água surge em 2005 e 2006, transpondo tardiamente várias Directivas comunitárias, de entre as quais a que estabelece um quadro de acção comunitária no domínio da política da água – a Directiva n.º 2000/60/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro.<sup>39</sup> Antes havia sido publicado o Plano Nacional da Água através do Decreto-Lei n.º 112/2002, de 17 de Abril.

A actual legislação referente à água comporta vários diplomas, dos quais os mais importantes são a Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro (lei da água)<sup>40</sup>, o Decreto-Lei n.º 77/2006, de 30 de Março (regime complementar da lei da água) e o Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de Maio (regime de utilização dos recursos hídricos).<sup>41/42</sup>

Como se vê, também a regulamentação legal da água em sequência da LBA ocorreu tardiamente.

c) A matéria da responsabilidade civil no domínio ambiental sempre foi confusa, apesar de a LBA prescrever no seu 41.º um princípio de responsabilidade objectiva, sem culpa, sempre que se tenha causado danos significativos

38 O anterior quadro legislativo da água era composto por quase uma dezena de diplomas, onde se destacam o Decreto-Lei n.º 45, o Decreto-Lei n.º 46 e o Decreto-Lei n.º 47, todos de 22 de Fevereiro de 1994. Para todo este período, Condesso, 2001: 813 a 942.

39 Dois documentos da União Europeia são aqui úteis: *Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive, guidance document n.º 17*, 2007, da Comissão Europeia, e a comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho *Towards sustainable water management in the European Union*, COM (2007) 128 final/SEC (2007) 363.

40 Com a declaração de rectificação n.º 11-A/2006, de 23 de Fevereiro.

41 Este diploma, embora recente, já foi objecto de várias alterações e prorrogações de prazos, impossibilitando na prática a sua total e sistemática aplicação, bem como inviabilizando todas as acções inspectivas e fiscalizadoras face à letra morta do artigo 89.º. Assim, foram alterados os artigos 22.º e 25.º e o anexo I deste diploma, e prorrogado, com efeitos a partir de 1/6/2010, até 15/12/2010, o prazo a que se refere o seu artigo 89.º, pelo Decreto-Lei n.º 82/2010, de 2 de Julho. Este mesmo prazo já tinha sido prorrogado pelo Decreto-Lei n.º 137/2009, de 8 de Junho. Foi alterado o artigo 90.º pelo Decreto-Lei n.º 245/2009, de 22 de Setembro. Foi alterada a alínea e) do n.º 1 do artigo 81.º e revogadas as alíneas l) do n.º 2 e e) do n.º 3 do artigo 81.º, a partir de 30/5/2009, pelo Decreto-Lei n.º 107/2009, de 15 de Maio. Foi alterado o artigo 21.º pelo Decreto-Lei n.º 93/2008, de 4 de Junho. E foi alterado o artigo 93.º pelo Decreto-Lei n.º 391-A/2007, de 21 de Dezembro.

42 Os vários diplomas relacionados com a matéria das águas identificam os tipos de utilização de recursos hídricos públicos e particulares, que por terem impacto significativo no estado das águas carecem de um título que permita essa utilização. A regularização das situações que carecem de título (artigo 89.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de Maio) levantou alguma polémica, mediatamente apelidada de lei dos poços, o que levou o então Ministro do Ambiente a ter uma interpretação muito livre desta obrigação legal através do despacho n.º 14872/2009, publicado no Diário da República, 2.ª série, de 2 de Julho.



ao ambiente, em resultado de uma acção especialmente perigosa. O quantitativo da indemnização seria fixado por legislação complementar, o que nunca ocorreu.<sup>43</sup>

A Directiva 2004/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Abril,<sup>44</sup> estabeleceu um quadro de responsabilidade ambiental com vista a prevenir e reparar danos ambientais.

A transposição desta Directiva tinha de ocorrer até 30 de Abril de 2007, mas só ocorreu em 2008 com a publicação do Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de Julho.<sup>45</sup>

Assim, se até à publicação deste diploma legal a matéria da responsabilidade ambiental se dividia de acordo com vários critérios, que não interessa nesta sede analisar,<sup>46</sup> já na vigência do actual regime esta matéria se nos apresenta mais escurrita, pese embora as opções tomadas pelo nosso legislador e a má técnica legislativa utilizada, para mais num diploma que se quer pilar do edifício legislativo ambiental.<sup>47/48/49</sup>

---

43 Tal leva Reis, 1992: 88-89, a considerar que as normas em causa não estão em vigor por falta de regulamentação. Diferentemente, Pereira da Silva, 2002: 266-267, considera não ser a ausência desta legislação específica impeditiva da vigência e aplicação do preceito. Defendendo esta mesma posição Amaral, 1994: 372. Com interesse, Cruz, 2008: 19-20.

44 JOCE, L 145, de 30 de Abril de 2004. Tem interesse a leitura do *Livro Branco sobre Responsabilidade Ambiental*, apresentado pela Comissão, em 9 de Fevereiro de 2000, COM (2000) 66 final, onde se denota que desde estes estudos até à publicação da Directiva se verificaram alterações importantes onde o ambiente ficou a perder.

45 Este atraso na transposição foi comum à maior parte dos Estados membros da União Europeia. Veja-se o *Relatório da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e Europeu e ao Comité das Regiões*, elaborado nos termos do artigo 14.º, n.º 2, da Directiva 2004/35/CE, de 12/10/2010, COM (2010) 581 final. Com interesse, Smedt, 2009: 2 a 18.

46 Cruz, 2005. Pereira da Silva, 2002: 24 ss. Sendim, 1998. Canotilho, 1994: 39 a 407. Antunes, 2003: 149 a 179.

47 O Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de Julho, apresenta uma sistemática muito discutível ao incluir um capítulo II sobre responsabilidade civil e um capítulo III sobre responsabilidade administrativa. Tecnicamente o diploma é mau. Dois exemplos: a) os artigos 27.º e 28.º acerca da mesma matéria utilizam três expressões com distinto significado jurídico: autoridade competente, autoridade administrativa e entidades fiscalizadoras; b) o artigo 33.º afirma que se consideram prescritos os danos Ora, os danos não prescrevem. O que prescreve é o prazo para interposição da acção judicial com vista a indemnização por causa do dano.

48 Sobre o Decreto-Lei n.º 147/2008, Amado Gomes, 2009: 235 a 275. Nestas mesmas actas, Pereira da Silva, 2009: 9 a 22. Com interesse todos os artigos publicados em Gomes & Antunes, 2010.

49 A bibliografia sobre a responsabilidade ambiental é já hoje inesgotável. Por todos, Hinteregger, 2008. Trata-se de um estudo de casos sobre as várias matérias da responsabilidade ambiental nos países da União Europeia.

Tão tarde, por referência ao ano da publicação da LBA, e de uma maneira infeliz, foi a essencial matéria da responsabilidade ambiental disciplinada. Com que custos? Era bom que alguém se dignasse proceder a essa avaliação, onde danos materiais não podem ser os únicos a ser considerados.

## I. OS OBJECTIVOS DE UMA LEI DE BASES

Quais os objectivos de uma lei de bases? Para que é que serve?

O actual artigo 112.º, n.º 2, da CRP estatui que as leis e os decretos-leis têm igual valor, sem prejuízo da subordinação às correspondentes leis dos decretos-leis publicados no uso de autorização legislativa e dos que desenvolvam as bases gerais dos regimes jurídicos. Não nos diz, contudo, a CRP o que se deva entender por lei de bases, nem define princípios básicos do seu regime jurídico, nomeadamente no que toca a concatenação com os restantes actos normativos. Por exemplo, a supremacia hierárquica das leis de base sobre os decretos-leis de desenvolvimento em matérias não reservadas (artigos 164.º e 165.º) não é clara, nem pacífica. E este exemplo pressupõe, desde logo, a possibilidade de estabelecer leis de base fora das matérias contidas nos artigos 164.º e 165.º da CRP.<sup>50</sup>

No entanto, há uma certa unanimidade (inclusive do Tribunal Constitucional) em reclamar para as leis de bases as opções político-legislativas fundamentais.<sup>51</sup> Próximas, mas diferentes, devem ser entendidas as leis sobre matérias cujo regime geral pertença à Assembleia da República. Estas “[...] *devem conter*, logo, o tratamento de *toda a matéria* em causa, ao passo que uma lei de bases se circunscreve a grandes orientações ou directrizes normativas e a completude legislativa só se obtém pelo decreto-lei ou decreto legislativo regional de desenvolvimento. Regime geral e regime especial, embora firmados nos mesmos princípios, podem coexistir; lei de bases e acto legislativo de desenvolvimento constituem um só corpo.”<sup>52/53</sup> Ou seja, o nível de densifica-

50 Sobre algumas destas e outras questões, Canotilho & Moreira, 2010: 63 a 66. Canotilho, 2010b: 752 ss. Miranda & Medeiros, 2006: 267 a 269. Miranda, 2010: 375 ss. Pinheiro & Lomba, 2008: 105 a 127 (a anotação ao artigo 112.º é do primeiro dos Autores). Sérvulo Correia, 1987: 198, nota 348. Otero, 1997: 37 ss. Moncada, 2002: 872 ss. Queiroz, 2009: 259. Valle, 2004: 233 ss. Freitas Rocha: 610 ss. Pinheiro & Fernandes, 1999: 270 ss. Vaz, 1992: 438 ss. Morais, 1998: 216 a 218, 280, 302 a 307. Morais, 2008: 296 ss.

51 Miranda & Medeiros, 2006: 267.

52 Miranda & Medeiros, 2006: 268.

53 Sobre as distinções entre as leis de base e as leis de autorização legislativa ver o quadro comparativo em Miranda & Medeiros, 2006: 269. Miranda, 2010:383 a 385 apresenta outros quadros comparativos entre a lei de enquadramento e a lei de bases.

ção do regime legislativo é mínimo comparativamente com uma lei geral ou com uma lei global. Pode afirmar-se que a lei de bases, ou lei de princípios, como por vezes é designada, é um acto condição das leis de desenvolvimento daquelas.<sup>54</sup>

As leis de base fixam as grandes orientações, os principais vectores, da política pública legislativa de uma determinada área. A lei de bases do ambiente estabelece, pois, as linhas de orientação tendencialmente perenes e imutáveis para este sector.<sup>55</sup> Define, pois, o quadro legal que deve reger as relações do homem com o ambiente, em ordem a assegurar uma efectiva protecção das suas diversas componentes.

Uma lei de bases é uma base para futuras leis. A LBA deve ser entendida como a Constituição para as leis ambientais.

No entanto, para se saber qual a verdadeira política pública do ambiente em toda a sua plenitude, não é suficiente conhecer-se a sua lei de bases. A esta tem de acrescer o saber-se qual o programa de Governo, a sua orgânica e linhas estabelecidas pela União Europeia. E não se pode esquecer que sem o conhecimento do que se passa no terreno, ou seja da prática, da execução, daquilo que é sentido e vivido por todos, nunca se obterá uma imagem perfeita e integral do estado ambiente num determinado país, ou espaço regional. A existência de um impecável quadro legislativo de nada vale se ele não se traduzir em acções concretas. Leis sem *enforcement* mais não são do que exercícios de ficção.

## II. O TEMPO OPORTUNO PARA REVER A LEI DE BASES DO AMBIENTE

Na actual LBA encontramos normas jurídicas *stricto sensu*, a par de normas programáticas. Encontramos referências a uma estratégia nacional de conservação da natureza e preservação da biodiversidade, mas não encontramos a dita estratégia. Ou seja, faltam matérias, necessitamos de um arrumar sistemático, precisamos de clarificar qual a natureza das suas normas, urge actualizá-la naquilo que o tempo a deixou para trás, revigorá-la e dar-lhe força para que não se sinta apenas de corpo presente. Julgo ser unânime a opinião que perfilha a ideia da necessidade de rever a actual LBA. Sim. Todos o sentem, por uma causa ou outra. Todos reivindicam a alteração. Todos exigem uma nova lei. As razões, os objectivos, os fundamentos e os caminhos a trilhar

54 Assim Morais, 1993: 570 ss. Igualmente em Morais, 1998: 651-652.

55 Vejam-se os actuais artigos 1.º e 2.º, n.º 2, da LBA.

são diversos e muitas vezes contraditórios. Partilhando eu também a opinião de que a actual lei necessita de ser substituída, impõe-se-me, contudo, duas outras questões tão ou mais importantes do que a primeira. Qual a oportunidade desta revisão? E qual o sentido que a mesma deve tomar? Ou seja, qual o tempo em que esta revisão deve ocorrer e qual o conteúdo da mesma.

O actual processo de revisão da LBA foi despoletado pela iniciativa do grupo parlamentar do Partido Social Democrata.<sup>56</sup> Era, no entanto, previsível que uma iniciativa deste género surgisse, já que o programa do actual Governo aponta, como uma das suas medidas, a revisão nesta legislatura da actual LBA.<sup>57</sup>

Entendo, no entanto, não ser este o tempo oportuno para rever a LBA. E sustento esta opinião em dois argumentos. Um tem que ver com o actual processo de revisão constitucional; o outro prende-se com o processo legislativo comunitário.

## 1. O processo de revisão constitucional

A CRP já sofreu desde 1976 sete alterações,<sup>58</sup> encontrando-se em curso um novo processo de revisão constitucional. Algo que me parece elementar é a necessidade da LBA se relacionar em clima de harmonia com a CRP. A relação entre estes dois textos tem de assentar numa articulação bem oleada, sem contradições ou divergências.

A nossa actual Constituição é mais um programa de governo do que um programa constitucional.<sup>59</sup> E os seus artigos com matéria ambiental necessi-

---

56 Projecto de Lei n.º 224/XI/1ª, contendo exposição de motivos e 43 artigos, que deu entrada no dia 14 de Abril na Assembleia da República. Este projecto foi alvo do parecer (contendo em anexo a nota técnica) da Comissão de ambiente, ordenamento do território e poder local, aprovado por unanimidade em reunião realizada em 21/9/2010.

57 Programa do XVIII Governo disponível em [www.portugal.gov.pt](http://www.portugal.gov.pt), 88.

58 O texto original e os das várias alterações podem ser consultados em Fontes, 2011.

59 Xavier, 2001: 101 e 104, sobre a perenidade e actualidade da Constituição. Diz o Autor (102): “Teremos de constatar o fim do mito da milenariedade da Constituição, bem expresso nas 4 mudanças (algumas radicais) em 20 anos. De qualquer modo, parece evidente a falta de modernidade do nosso texto e duvidosa a sua adaptação ao início do 3.º milénio. O pretérito e o anacrónico da Constituição são perceptíveis a uma leitura directa”. Conclui que existem na Constituição “[...] minudências excessivas que a levam a parecer conter não um programa constitucional mas um programa de governo.” (103). Penso ser legítimo extrapolar estas observações para fora do direito do trabalho e aplicá-las à maior parte das matérias contidas na Constituição. Veja-se o actual artigo 66.º da CRP, que parece um albergue espanhol onde tudo cabe. Por todos, Amado Gomes, 2007: 111, que refere ser este o campo de eleição para “[...] fórmulas grandiosas no seu simbolismo mas frágeis nas suas consequências (jurídicas)” De igual forma refere que a retórica constitucional presente no artigo 66.º da CRP contribui para a parcela de sonho que qualquer

tam de ser revistos, ou se quisermos ser mais incisivos, precisam de ser corrigidos. A Constituição ambiental precisa, pois, de ser alterada.

Os actuais artigos 9.º e 66.º da CRP precisam de ser expurgados das inutilidades que aí se encontram, precisam de ver limadas as arestas entre eles, e, mais importante, precisam de se assumir enquanto porto seguro de uma ou outra opção constitucional que seja clara e não permita com facilidade interpretações de tal maneira diferentes que por vezes somos levados a pensar estarmos perante diferentes textos constitucionais. O artigo 66.º não pode continuar a ser depósito de tudo o que ao longo do tempo vai surgindo de novidade nesta ou em matérias de relacionamento próximo, sem se cuidar de o integrar sistematicamente. No fundo, trata-se de eliminar uma noção ampla de ambiente que a LBA igualmente consagra e que leva Carla Amado Gomes a considerar que o ambiente é uma espécie de saco sem fundo que tudo abarca.<sup>60</sup>

Dos projectos de revisão constitucional conhecidos nem todos tocam nas matérias ambientais: é caso dos do Partido Socialista<sup>61</sup> e do Centro Democrático Social/Partido Popular.<sup>62</sup> O projecto do Partido Comunista Português acrescenta ao texto constitucional um artigo sobre o direito à água (artigo 66.º-A).<sup>63</sup>

O projecto de revisão constitucional que mais mexe nas matérias ambientais é o do PSD.<sup>64</sup> Exemplos são as propostas de alteração dos artigos 9.º, 64.º, 65.º, 66.º e 103.º. Este projecto apresenta no entanto algumas propostas menos conseguidas. Entre outras coisas, haverá a referir a proposta da alínea l) do artigo 66.º e saber se quer mesmo dizer danos ambientais, como está escrito, ou se se queria dizer danos ecológicos, como me parece correcto, ou se com aquela fórmula se quer abarcar as duas realidades. Estranha-se é que

---

Constituição alberga (131). Amado Gomes, 2009a: 163, afirma que o artigo 66.º n.º 2, da CRP é um caso claro de obesidade normativa, dado que o legislador transformou o “artigo ambiental” da CRP num caso paradigmático de excesso conteudístico (169). É bonito como utopia, mas quase nulo na sua operatividade concreta o que o artigo 66.º da CRP, e outros de pendor ambiental, nos oferecem.

60 Amado Gomes, 2005b: 15.

61 Disponível no sítio [www.ps.pt](http://www.ps.pt).

62 Disponível no sítio [www.cds.pt](http://www.cds.pt).

63 Disponível no sítio [www.pcp.pt](http://www.pcp.pt).

64 Disponível no sítio [www.psd.pt](http://www.psd.pt).

o mesmo partido na proposta da nova LBA faça expressamente a distinção entre os dois tipos de danos (artigo 37.º).

## 2. A necessidade de uma lei de bases do ambiente

Algo que precisa de ser pensado previamente a qualquer alteração legislativa de revisão da LBA é saber se faz sentido ou se é necessário (e são questões distintas) uma LBA. Dir-se-á que é uma interrogação ultrapassada já que existe vontade política para rever a actual LBA, e como tal foram já apresentados projectos nesse sentido. Pois sim. Mas deveria ter sido (ou ser) discutido.

A Espanha não tem LBA e em França existe um Código do Ambiente com mais alguma regulamentação. Tem que haver mesmo LBA? Porventura não é necessário mas faz sentido. E as LBA existentes são muito diferentes entre si, espelhando entre elas o momento em que foram produzidas e as concepções existentes à época sobre as matérias ambientais.

O Japão produziu uma lei idêntica à nossa em 1967, a Suécia em 1969 e os EUA originaram a NEPA, em 1969, sendo, por comparação, a nossa LBA mais ampla e complexa.

De qualquer forma não é este o local para aprofundarmos esta matéria.

Interessa, contudo, saber, previamente a esta revisão da LBA, qual ou quais as alterações projectadas para a noção constitucional de ambiente.<sup>65</sup>

Interessa igualmente saber qual o conteúdo, ou melhor, a extensão do objecto da futura LBA. Por exemplo, o artigo 2.º da LBA toca em outras políticas públicas que não a ambiental. João Pereira Reis afirma que a palavra ambiente peca por defeito. A actual LBA deveria denominar-se LBA e do OT.<sup>66/67</sup>

Isto leva-nos a uma outra questão. Como se deve articular a futura LBA com outras leis de base já existentes, ou com diplomas fundamentais com matéria conexas com a do ambiente.

---

65 Amado Gomes, 2007: 98 a 149. Desta mesma Autora, Amado Gomes, 2005b. Amaral, 1994: 11 a 22. Garcia, 2007.

66 Reis, 1992: 8.

67 As designações não são (não podem ser) inócuas. Assim, Garcia, 2010. Embora, para Caldeira, 2010: 38 e para Magalhães, 2010: 106, esta lei deveria chamar-se simplesmente “lei de bases do ordenamento do território”, já que a separação entre território e urbanismo pode sugerir que se trata de matérias diferenciadas e desligadas.

A primeira de todas é a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto).<sup>68/69</sup>

Mas outros diplomas se posicionam neste relacionamento próximo e que temos de levar em consideração aquando da revisão da LBA. Refiro-me ao:

- a) Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, contido no Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de Julho;
- b) Regime da conservação das aves selvagens e preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens, consagrado no Decreto-Lei n.º 140/99, de 22 de Abril, com uma grande alteração e republicação pelo Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de Fevereiro;
- c) Ao regime da Reserva Ecológica Nacional, estatuído no Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de Agosto;
- d) Ao regime da Reserva Agrícola Nacional, contido no Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de Março.

Também a concatenação da LBA com Planos existentes tem de ser acautelada. A título exemplificativo, aponte-se o plano nacional de acção ambiente e saúde 2008-2013, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 91/2008, publicada no *Diário da República* de 4 de Junho de 2008.

E o que dizer do Plano Nacional da Política de Ambiente de 1995, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/95, publicada no *Diário da República* de 21 de Abril?<sup>70</sup>

Este Plano Nacional da Política de Ambiente estabelece, no seu ponto 5.4, a importância dos instrumentos jurídicos na política ambiental, nomeada-

68 Apresentando a lei, Condesso, 2001: 440 a 446.

69 Cravinho, 2010: 18, recorda que na génese da LBOTU se levantou o problema de fazer o entrosamento com a LBA (referindo que esta tinha provecta idade): “Tínhamos de ter uma preocupação ambiental forte que não poderia ficar pela remissão para a lei existente, a título de demonstração de que, de facto, a matéria não estava esquecida”. Para alguns autores, se aquela preocupação foi sentida, não foi, em rigor, consagrada. Assim, Magalhães, 2010, 111, onde afirma que a LBOTU não faz referência à LBA: “Considerando que o Ordenamento do Território é o processo que conduz à organização da Paisagem e que esta é a expressão física do Ambiente, nele incluído o Homem, é impensável que a LBOTU não estabeleça as pontes necessárias com a Lei de Bases do Ambiente”.

70 Schmidt, 2000: 27 a 30, onde critica duramente este plano e as suas várias contradições. Condesso, 2001: 372 a 389. Este Autor considera ser este plano o documento ambiental governamental que mais debate suscitou em Portugal (373). Não acompanho a defesa desta posição porquanto considero que até ao momento os documentos governamentais com mais discussão pública foram os relativos ao processo da co-incineração de resíduos industriais perigosos em unidades cimenteiras. Cfr., por todos, Amaral, Miranda, Otero & Esteves, 2001. Formosinho, Pio, Barros & Cavalheiro, 2000. Pio, Barros, Cavalheiro, Dias & Formosinho, 2003, Nunes & Matias, 2003.

mente o ilícito contra-ordenacional e os crimes ambientais então introduzidos no Código Penal.<sup>71</sup> Este plano, que deveria ser objecto de uma avaliação anual e revisto até final de 1997, nunca foi sujeito nem àquelas avaliações, nem a esta revisão, sendo caso para perguntar para que serviu este plano? Quem o conhece hoje?<sup>72</sup>

Algo que não faz sentido é avançar para uma revisão da LBA sem se saber como vamos articular a LBA e o seu conteúdo com outras políticas públicas sectoriais. Sendo um lugar comum a afirmação da transversalidade das matérias ambientais, sem a qual a política pública ambiental está condenada ao fracasso, como vamos fazer reflectir este carácter horizontal das matérias ambientais na LBA, ou tal não deverá ser feito nesta lei?

De que nos serve uma bonita LBA em que não se façam representar objectivos de outras políticas públicas que com a ambiental obrigatoriamente se tocam e mutuamente se influenciam?

Penso essencialmente, e numa vertente pró-activa, nas seguintes políticas públicas sectoriais:

- a) Transportes;
- b) Indústria e Turismo;
- c) Mar (pescas e aquacultura);
- d) Energia e Alterações Climáticas;
- e) Fiscal;
- f) Educação;
- g) Agricultura (florestal e cinegética);
- h) Saúde.

Como se vê, em minha opinião, sem o trabalho de casa realizado corre-se grandemente o risco de a próxima LBA de nada servir em termos práticos, podendo em última análise questionar-se da sua existência, face à utilidade que dela retiramos.

---

71 *Plano Nacional da Política de Ambiente*, edição do Ministério do Ambiente e Recursos Naturais, 1995, 280 a 282.

72 N.º 4 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/95.



### 3. O processo legislativo comunitário

Os programas comunitários em matéria de ambiente<sup>73</sup> fixam directivas políticas para toda a União Europeia. Mas se foi assim desde o início, a partir do acto único europeu a matéria ambiental ganhou carta de alforria e desde então a força jurídica dos programas comunitários de ambiente cresceu. Hoje, estes programas já são mais do que directivas políticas. Eles servem de guia e traçam objectivos para as instituições comunitárias e Estados-membros. Traduzem a evolução das estratégias comunitárias e anunciam os grandes princípios da política de ambiente, inseridos no Tratado pelo acto único europeu, assinado em 17 de Fevereiro de 1986. O artigo 175.º, n.º 3, do Tratado (agora artigo 192.º, após o Tratado de Lisboa) dá uma base jurídica nova aos programas de acção ao serem, a partir do 6.º programa, adoptados por decisão através de maioria qualificada, e com carácter obrigatório (*binding*). Estabelecem agora um calendário para a adopção das medidas neles preconizadas. Antes eram estabelecidos por resolução do Conselho, agora há um processo de co-decisão entre o Conselho e o Parlamento. A iniciativa legal é da Comissão, mas agora (após Maastricht, 1992) o Parlamento vê criadas novas oportunidades para influenciar o programa legislativo da União Europeia. Numa má comparação (são mais regulamentares e completos que a nossa LBA), podemos afirmar que estes programas representam a LBA da União Europeia.

Até ao momento vigoraram seis programas comunitários de ambiente:

- a) 1.º, adoptado em 22 de Novembro de 1973 (1973-1976);<sup>74</sup>
- b) 2.º, adoptado em 17 de Março de 1977 (1977-1981);<sup>75</sup>
- c) 3.º, adoptado em 7 de Fevereiro de 1983 (1982-1986);<sup>76</sup>
- d) 4.º, adoptado em 19 de Outubro de 1987 (1987-1992);<sup>77</sup>
- e) 5.º, adoptado em 17 de Maio de 1993 (1993-2000);<sup>78</sup>

73 Sobre os programas da União Europeia em matéria de ambiente, para além dos próprios textos da União Europeia, é útil, em termos sumários, Krämer, 2007:60 a 62. Baziadoly, 1996: 16 a 27. Esta obra apenas abarca o período até ao 5.º programa.

74 JOCE, C 112 de 20 de Dezembro de 1973. Não existe texto oficial em português, ao contrário do que já vi afirmar por alguns Autores.

75 JOCE, C 139 de 13 de Junho de 1977.

76 JOCE, C 46 de 17 de Março de 1983.

77 JOCE, C 328 de 7 de Dezembro de 1987.

78 JOCE, C 138 de 17 de Maio de 1993.

- f) Reexame do 5.º programa em 10 de Outubro de 1998;<sup>79</sup>  
 g) 6.º, adoptado em 10 de Setembro de 2002 (2002-2012).<sup>80</sup>

Actualmente, decorrem os trabalhos tendentes à realização do 7.º programa comunitário em matéria ambiental, para vigorar no período pós 2012. Os trabalhos não têm sido fáceis, há interesses divergentes e *lobbies* poderosíssimos que tentam acerrimamente fazer vingar as suas posições. Após alguns impasses, os trabalhos foram retomados, mas com alguma parcimónia.

Era útil, portanto, que antes de se encetar a revisão da nossa LBA, se esperasse pela aprovação do futuro programa comunitário em matéria ambiental, ou pelo menos que se esperasse por uma versão daquele em fase muito adiantada.

A título exemplificativo, recorde-se que os princípios específicos adoptados no artigo 3.º da actual LBA foram inspirados nos onze princípios contidos no primeiro programa comunitário de ambiente.

Nada nos garante, contudo, não sejamos ingénuos, que se a revisão da LBA ocorresse após os processos de revisão constitucional e de procedimento comunitário, o resultado não seria o mesmo. Infelizmente, o passado não abona em favor desta posição por nós aqui defendida. Inúmeros são os exemplos de actos legislativos que nascem de costas voltadas entre si, quando as suas matérias se deviam entrelaçar na perfeição; ou quando da sua feitura não se teve em consideração directrizes gerais ou princípios já anteriormente aceites.

### III. INSTRUMENTOS ADMINISTRATIVOS DE MONITORIZAÇÃO AMBIENTAL

Não precisamos apenas de uma nova lei. Precisamos de uma lei diferente. Se a mexida for puramente estética, de retoque, então não vale de nada alterar a lei, e só estamos a perder tempo. Se o que se pretende é aproveitar o esqueleto, a estrutura da lei actual, e sobre esta proceder a alterações, então estamos em nítida perda de tempo. Manobras de *make up* não são bem-vindas.

Mas é isto que está a ocorrer.

Os projectos da nova LBA estão a ser realizados com base na estrutura actual, alterando o conteúdo de alguns artigos, ou seja, dando-lhe apenas uma

79 JOCE, L 275 de 10 de Outubro de 1998.

80 JOCE, L 242 de 10 de Setembro de 2002. Sobre este Krämer, 2001, 551 a 605.

nova roupagem, adaptando-a à actualidade. Está a desaproveitar-se a possibilidade de fazer uma nova, diferente e boa LBA. A actual revisão da LBA resulta da seguinte ideia: existe uma lei que já tem uns anitos e, portanto, que está desactualizada; vamos mostrar trabalho e fazer a sua revisão vestindo-a com a roupa da moda. Pegar na parte final do n.º 2 do artigo 2.º da LBA onde se afirma “desenvolvimento auto-sustentado” e escrever agora “desenvolvimento sustentável”, é nítida perda de tempo.

Vejam os que se passa na matéria que em específico me foi dado tratar neste colóquio: o direito sancionatório do ambiente.

### 1. As acções de inspecção e fiscalização

Mas antes de abordar os crimes e contra-ordenações ambientais, vou demonstrar o que venho afirmando. Não basta olhar para os artigos da actual LBA. Alguns, a meu ver, não têm aí assento legal, outros têm de ser nela incorporados.

Assim, um exemplo de algo diferente, de novo, do que não está lá neste momento e que se insere na temática do direito sancionatório do ambiente é a matéria respeitante à inspecção e fiscalização do cumprimento das leis ambientais.

Inexiste na LBA qualquer referência materialmente sustentada à necessidade de haver uma inspecção-geral e serviços de fiscalização, ao invés do que comparativamente vemos em leis estrangeiras.

Ora, embora esta ideia me pareça que contém em si algo de pacífico, face à normalidade ou necessidade da existência destes serviços, a verdade é que os projectos de LBA que consultámos são omissos quanto a este assunto.

Senão vejamos, a actual LBA, no seu capítulo VIII – Penalizações, tem quatro artigos:

- a) O 45.º sobre o tribunal competente;<sup>81</sup>

---

81 Para as matérias de foro administrativo são os tribunais administrativos os competentes para julgar. Antes, face ao primitivo artigo 45.º da LBA, a jurisdição competente era a dos tribunais comuns. Artigo aquele que veio a ser alterado pelo artigo 6.º da Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro, atribuindo esta lei competência aos tribunais administrativos, embora já antes por força da CRP se devesse entender assim. Diferente é saber se deve haver uma jurisdição autónoma para as questões ambientais, criando-se uma nova categoria de tribunais, para além das constantes do artigo 209.º da CRP; ou se antes devem ser criados tribunais de competência especializada em razão da matéria, nas jurisdições actualmente existentes. Cfr. Pereira da Silva, 2002: 231-232, optando este Autor pela segunda opção. Jadot, 2010: 173 a 237. Nesta mesma obra colectiva, Lavrysen, 2010: 39 a 247. As questões do foro assumem no direito internacional do ambiente importância crescente, levando alguns Autores a defender uma jurisdição internacional especializada, Bachelet, 1997: 323 ss. Fontes, 2007:123 a 145.

- b) O 46.º sobre crimes contra o ambiente;
- c) O 47.º sobre contra-ordenações; e
- d) O 48.º sobre a obrigatoriedade de remoção das causas de infracção e da reconstituição da situação anterior.

Isto sem esquecer que o artigo 27.º, n.º 1, alínea *p*), inserido no capítulo IV, refere como um dos instrumentos da política de ambiente “[a]s sanções pelo incumprimento do disposto na legislação sobre o ambiente e ordenamento do território”.

Vejamos como é esta matéria tratada nos diversos projectos de revisão da LBA, entretanto apresentados.

No projecto do PSD encontramos um capítulo VI sobre penalizações, composto por dois artigos, o 40.º sobre crimes e contra-ordenações (junta assim os actuais 46.º e 47.º) e o 41.º sobre a obrigatoriedade de remoção das causas de infracção e da reconstituição da situação anterior (actual artigo 48.º).

O projecto do PCP<sup>82</sup> indica no seu artigo 6.º, alínea *p*), como um dos instrumentos da política do ambiente “A penalização fiscal, contra-ordenacional e penal, das práticas poluentes, lesivas ou desajustadas, nos termos da lei.” O artigo 49.º refere-se aos crimes contra o ambiente, o artigo 50.º às contra-ordenações e o artigo 51.º à obrigatoriedade de remoção das causas de infracção e da reconstituição da situação anterior. Estes últimos três artigos equivalem aos artigos 46.º, 47.º e 48.º da actual LBA.

O projecto do Bloco de Esquerda<sup>83</sup> apresenta o seu artigo 52.º dedicado aos crimes ambientais e o artigo 53.º sobre contra-ordenações ambientais. Equivalem aos actuais artigos 46.º e 47.º, mas um pouco mais desenvolvidos.

O projecto do partido Os Verdes<sup>84</sup> apresenta o seu artigo 43.º sobre crimes contra o ambiente e contra-ordenações ambientais e o artigo 44.º sobre a reposição da situação anterior. Ou seja, estes artigos equivalem aos actuais artigos 46.º, 47.º e 48.º.

---

82 Projecto de Lei n.º 456/XI-2.ª, disponível no sítio [www.pcp.pt](http://www.pcp.pt).

83 Projecto de Lei n.º 515/XI/2.ª, disponível no sítio [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt).

84 Projecto de Lei n.º 457/XI/2.ª, disponível no sítio [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt).

O projecto do Governo, na última versão que conheço,<sup>85</sup> apresenta o artigo 44.º referente aos crimes e contra-ordenações ambientais, e o artigo 45.º sobre a obrigação de reposição do estado anterior.

A primeira conclusão que se retira depois de consultados os projectos *supra* mencionados é que eles nesta matéria não inovam, copiam-se uns aos outros e, salvo diferenças de pormenor, utilizam literalmente o texto dos actuais artigos 46.º, 47.º e 48.º.

A segunda conclusão é a constatação da inexistência de algo novo, nomeadamente algum dispositivo referente à inspecção e fiscalização ambientais. Porquê?

O mais estranho é que leis de bases do ambiente influenciadas pela nossa contêm um capítulo sobre inspecção e fiscalização. Vejamos o exemplo paradigmático dos PALOP. Em muitas matérias, e também no ambiente, a influência legislativa portuguesa faz-se sentir no ordenamento jurídico destes Países. Vejamos alguns deles:

Em Cabo Verde: a sua LBA consta da Lei n.º 86/IV/93, de 26 de Julho, cujos artigos 46.º a 49.º são iguais aos actuais artigos 45.º a 48.º da nossa LBA.

Em São Tomé e Príncipe: a sua LBA consta da Lei n.º 10/1999, cujo artigo 63.º (ilicitude) estatui que “a tipificação dos crimes e transgressões contra o ambiente e a determinação das sanções aplicáveis consta de legislação especial”.

Em Angola: a sua LBA, a Lei n.º 5/98, de 19 de Julho de 1998, estabelece no seu artigo 29.º (crimes e contravenções ambientais) que “[a]s infracções de carácter criminal bem como as contravenções relativas ao ambiente, são objecto de regulamentação em legislação específica”.

Em Moçambique: a LBA, Lei n.º 20/97, de 1 de Outubro, refere no seu artigo 27.º (“crimes e contravenções ambientais”) que “as infracções de carácter criminal, bem como as contravenções relativas ao ambiente, são objecto de previsão em legislação específica”.

Tendo a nossa LBA influenciado todas estas leis, bastava agora lê-las para se aproveitar algo que não consta da nossa actual LBA, nem dos vários projectos de revisão da mesma.

---

85 Proposta de Lei n.º 45/2011, aprovada no Conselho de Ministros de 24 de Fevereiro de 2011. Agradeço ter-me sido disponibilizado este texto.

Em Cabo Verde, o artigo 59.º do Decreto Regulamentar n.º 14/97, de 1 de Julho, que complementa a sua LBA, estabelece o regime de fiscalização, estabelecendo a quem compete a mesma (agentes de fiscalização), os poderes dos agentes e o segredo profissional.

Em Angola: os artigos 30.º a 32.º da LBA referem-se à fiscalização ambiental.

E em Moçambique: os artigos 28.º a 30.º da LBA referem-se à fiscalização ambiental.

Conclui-se, assim, que faltam quer na actual LBA, quer nos projectos de revisão desta lei, disposições relativas ao órgão inspectivo e aos serviços fiscalizadores do cumprimento da legislação ambiental.

Em meu entender, a obrigatoriedade da criação ou existência de serviços de inspecção e fiscalização ambientais deve constar da LBA, devendo legislação complementar regular em concreto esta matéria.<sup>86</sup>

Considero que um dos problemas ambientais mais graves tem sido desde sempre a inexistência de fiscalização. Reparem que não me refiro agora a serviços inspectivos, mas a fiscalizadores. Se houver (se tivesse havido) uma verdadeira fiscalização ambiental, próxima temporal e geograficamente do que se está a fiscalizar, muitos dos grandes problemas ambientais em Portugal não teriam existido. O que ocorre é que quando alguns desses casos chegam à Inspecção Geral não há intervenção que valha, o dano já ocorreu e com uma dimensão tal, que por vezes mexer na situação é ainda bem pior do ponto de vista ambiental. Para não falar em situações já consolidadas no terreno há mais de duas décadas e em que uma intervenção neste momento acarreta grandes prejuízos a vários níveis, e uma dificuldade técnica e jurídica por vezes quase inultrapassável. O mal tem de ser combatido logo no início, lá no terreno. Anos mais tarde o que se encontra já não é curável, tal como um doente que se não for tratado a tempo, quando entra nas urgências é-lhe diagnosticado um cancro em último grau, sem possibilidade de cura.

---

86 Não nos podemos esquecer de que já houve um Ministro do Ambiente que quis extinguir a Inspecção Geral do Ambiente. A política pública do ambiente não pode estar dependente dos caprichos de quem momentaneamente ocupa certos lugares. E não conheço nenhuma política pública do ambiente nos países da União Europeia que prescindia de um serviço inspectivo. Bem pelo contrário, são os países mais fortes quer política, quer economicamente que possuem as inspecções ambientais mais robustas, agrupadas na rede europeia IMPEL. Aliás, já assisti a reuniões e conversas em que algumas mentes defendiam que a política ambiental deve apenas e só ser imposta através da pedagogia, dispensando qualquer meio sancionatório, inclusive através dos tribunais (!). É útil a leitura dos vários artigos inseridos nos dois volumes de Zaelke, Kaniaru & Kruziková. Muito útil Farmer, 2007.

Só as entidades que licenciam têm conhecimento das licenças que emitem e das imposições nelas estabelecidas, cabendo-lhes numa primeira linha de intervenção a fiscalização do cumprimento das licenças por si atribuídas. Se não existir fiscalização a este nível, a tarefa inspectiva subsequente é ingrata e inglória. É que, para além das situações que têm na sua base a outorga de uma licença, existem ainda todas aquelas cuja génese é completamente ilegal, onde o seu autor muitas vezes às escondidas vai praticando os mais vergonhosos atentados ambientais. Felizmente que nos últimos anos se denota um crescendo da actividade fiscalizadora a nível ambiental, sendo de realçar o trabalho do SEPNA, o serviço de protecção ambiental da GNR.<sup>87</sup>

Aquilo que acabei de expressar é comumente reconhecido por todos aqueles que mais de perto trabalham na matéria ambiental. Basta percorrer o País de lés a lés indo aos locais da infracção e conhecer o seu historial, ou por vezes a falta dele, para de uma forma muito célere se chegar a esta constatação.

Mas para isto é necessário que o Estado português crie ou dê condições de funcionamento aos serviços fiscalizadores. Tudo o que for investido na prevenção significa ausência de problemas mais à frente, e com custos económicos e ambientais muitíssimo inferiores.<sup>88</sup>

Dito isto, estranha-se que a função de controlo seja caracterizada, no que à vertente ambiental diz respeito, por uma falta de clareza e de delimitação nos termos empregues para operacionalizar aquela função.

Inspeccionar, fiscalizar e auditar são expressões (e outras existem) por vezes utilizadas indistintamente. Ou então, existindo separação conceitual, aquelas mesmas expressões são utilizadas em muitos casos com significado diferente. Por exemplo, o que numa lei se entende por inspecção entende-se em lei diferente por fiscalização.

---

87 Institucionalmente consolidado pelo Decreto-Lei n.º 22/2006, de 2 de Fevereiro, e Portaria n.º 798/06, de 11 de Agosto, embora tenha surgido em 2001 como estrutura essencialmente vocacionada para colaborar com o Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território no que se refere ao cumprimento da legalidade ambiental.

88 Podem ser retirados ensinamentos do exemplo dado a conhecer pelo semanário *Expresso*, de 26 de Fevereiro de 2011, pp. 1 e 12 do caderno principal, referente às penalizações pelas falhas no controlo das verbas comunitárias para a agricultura. A multa (a expressão técnica é correcções), notificada em Janeiro de 2011, relativa aos anos de 2007 e 2008, aplicada pela Comissão Europeia ascende aos 121 milhões de euros. Já em 2010 Portugal tinha sido condenado a pagar 45 milhões de euros referentes aos apoios concedidos em 2006. A próxima penalização, adianta o artigo, pode chegar aos 300 milhões, face à reiteração das irregularidades, ou seja, por ausência de um sistema de controlo credível de controlo das ajudas directas da União Europeia aos agricultores portugueses.

Assim, interessa antes de mais precisar e, sendo caso disso, distinguir com rigor o que se quer dizer quando se emprega uma ou outra expressão. A questão não é formal. Não é o nome que está em causa. A questão é substancial, ou seja, a delimitação substantiva da matéria compreendida em cada uma daquelas expressões. Por várias razões, sendo porventura a mais importante a que diz respeito ao regime jurídico a aplicar.

Vamos, por agora, saltar esta questão e falar de inspecção ambiental, dando por adquirido que todos os destinatários têm uma noção (mais ou menos concreta) do que se pode ou deve entender por inspecção (cfr. anexo II da Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, *in* DR I-B, de 21 de Abril de 2006).

## 2. As novidades ao nível europeu sobre inspecções ambientais

Em termos de actividade, para além das muitíssimas atribuições impostas à Inspeção Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAOT), importa perspectivar o que aí vem em termos de novidade, em especial em termos de obrigações impostas pela União Europeia, que a não serem cumpridas levarão a uma situação de incumprimento do Estado português, com todas as consequências que daí advêm. Consequências, sublinho, não para a IGAOT, mas sim para o Estado português, ou seja, para todos nós.

Sem esgotar todas as situações, apresentamos quatro exemplos:

- a) Revisão dos critérios mínimos de inspecção;
- b) Nova directiva PCIP (prevenção e controlo integrado de poluição);
- c) Directiva SEVESO;
- d) Regulamento REACH.

A Recomendação 2001/331/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de Abril, estabelece os critérios mínimos a que estão sujeitas as inspecções ambientais dos Estados-membros. Esta Recomendação teve os seus méritos e as suas vantagens. Passados alguns anos a Comissão, na sua Comunicação (COM(2007)707) ao Conselho, ao Parlamento, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, relativa à revisão daquela Recomendação, chega à conclusão que o âmbito de aplicação da mesma é inadequado e não inclui muitos domínios importantes. Acresce a não vinculatividade dos critérios em causa por força da natureza jurídica de uma Recomendação.

Na sessão plenária de 10 de Novembro de 2008, o Parlamento, entre várias considerações e propostas, insta a Comissão a apresentar uma proposta de



Directiva relativa às inspecções ambientais, clarificando os critérios e definições e alargando o âmbito de aplicação; opondo-se igualmente ao propósito da Comissão de fazer face ao problema apenas por intermédio de uma Recomendação não vinculativa e da introdução de requisitos específicos juridicamente vinculativos nos textos legislativos sectoriais (*sectorial legally binding rules*).

Até ao momento tem havido várias reuniões, com e entre a Comissão, o *Environment Policy Review Group*, a IMPEL e os diversos Estados-membros.

Uma coisa é certa: independentemente de ser adoptada uma Directiva ou de se manter o instrumento da Recomendação, esta imporá requisitos obrigatórios de inspecção (actualmente inexistentes) para diversos sectores da actividade económica. Mais: será alargado o campo de aplicação a matérias actualmente não incluídas. Nos projectos acrescentam-se áreas relacionadas com a Rede Natura 2000, as transferências ilícitas de resíduos, o registo e a autorização de substâncias químicas (REACH), organismos geneticamente modificados, limitação de certas substâncias perigosas nos equipamentos eléctricos e electrónicos, os sistemas baseados no princípio da responsabilidade do produtor, ou até mesmo o comércio de espécies ameaçadas de extinção.

Não nos podemos esquecer do objectivo destes diplomas comunitários: reforçar o cumprimento da legislação europeia em matéria de ambiente e contribuir para uma maior coerência (harmonização) na sua aplicação em todos os Estados-membros.

O regime da prevenção e controlo integrado de poluição (PCIP) provenientes de certas actividades estabelece medidas destinadas a evitar ou, quando tal não for possível, reduzir as emissões dessas actividades para o ar, água ou o solo, a prevenção e controlo do ruído e a produção de resíduos. O regime actual contido no Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de Agosto, transpõe o sistema criado e desenvolvido por algumas Directivas comunitárias.

O regime PCIP é um dos pilares em que assenta o edifício legislativo que visa alcançar um nível elevado de protecção do ambiente no seu todo, onde podemos encontrar o procedimento da licença ambiental. Actualmente, ao regime de fiscalização e inspecção deste diploma não é imposta qualquer periodicidade vinculativa quanto à sua realização.

Foi aprovada nas instâncias comunitárias a nova Directiva PCIP, agora rebaptizada de Directiva de emissões industriais.

Esta nova Directiva, bastante extensa comparativamente com as anteriores, Directiva 2010/75/UE do Parlamento e do Conselho, de 24 de Novem-

bro de 2010<sup>89</sup>, veio alterar a matéria das inspeções ambientais às instalações industriais por ela abrangidas de uma forma significativa quanto ao seu conteúdo e com carácter obrigatório para as Inspeções ambientais dos Estados Membros quanto à sua forma.

Assim, de acordo com o artigo 23.º, com base nos planos de inspecção, a autoridade competente elabora periodicamente programas de inspeções ambientais de rotina que incluam a indicação da frequência das visitas no local para os diferentes tipos de instalações. O intervalo entre duas inspeções no local baseia-se numa apreciação sistemática dos riscos ambientais das instalações em causa e não pode ser superior a um ano, no caso das instalações que apresentem os riscos mais elevados, e a três anos, no caso das instalações que apresentem os riscos menos elevados.

Resumindo, onde antes não se fazia distinção quanto ao risco e não havia obrigatoriedade de inspeccionar todas as instalações industriais abrangidas pelo regime PCIP em intervalos de tempo obrigatório, encontramos agora aquela distinção e esta obrigatoriedade.

Em Julho de 2010 existiam 750 instalações industriais em Portugal abrangidas pelo regime PCIP. A tendência é para este número aumentar.

A matéria vulgarmente conhecida como SEVESO encontra no Decreto-Lei n.º 254/2007, de 12 de Julho, que transpõe Directivas comunitárias, a sua base legal. Neste diploma se estabelece o regime da prevenção de acidentes graves que envolvam substâncias perigosas e a limitação das suas consequências para o homem e o ambiente.

O artigo 28.º, n.º 5, estatui que todos os estabelecimentos de nível superior de perigosidade terão de ser inspeccionados no local pelo menos uma vez por ano.

Em Julho de 2010 existiam em Portugal 162 instalações abrangidas pelo regime SEVESO, sendo que 54 são de nível superior de perigosidade e 108 de nível inferior. A tendência é para estes números aumentarem.

Actualmente não se consegue cumprir a periodicidade mínima imposta de inspeções a instalações SEVESO. Nas instâncias comunitárias deverá ser apresentada em 2011 a nova Directiva SEVESO (que entre outras coisas terá de compatibilizar o regime existente com o Regulamento (CE) n.º 1272/2008, de 16 de Dezembro relativo à classificação, rotulagem e emba-

---

89 Publicada no JOUE de 17/12/2010, L 334, pp. 17 e ss.

lagem de substâncias e misturas). Afigura-se que a matéria das inspecções relativas a este tipo de instalações industriais não seja aligeirada, mas sim agravada.

O Regulamento (CE) n.º 1907/2006, de 18 de Dezembro relativo ao registo, avaliação, autorização e restrição de substâncias químicas (REACH), estabelece nas suas 854 páginas a disciplina de uma das mais importantes matérias (a das substâncias químicas) ao nível europeu. As matérias contidas neste regulamento obrigam à sua conjugação com o Regulamento CLP e o Regulamento MAS, respectivamente o n.º 1272/2008, de 16 de Dezembro, relativo à classificação, rotulagem e embalagem de substâncias e misturas, e o n.º 765/2008, de 9 de Julho relativo aos requisitos de acreditação e fiscalização do mercado relativos à comercialização de produtos. Acresce que está em revisão, para se articular com o Regulamento REACH, a legislação sobre o controlo das substâncias tóxicas.

De acordo com o Regulamento REACH e considerando os seus artigos 117.º, 121.º, 125.º e 126.º, existem uma série de obrigações para os Estados-membros que implicam um sistema inspectivo forte quer no universo de alvos a inspecionar, quer na complexidade do próprio acto inspectivo.

O Fórum REACH criou um grupo de trabalho para desenvolver critérios mínimos para as inspecções REACH, tendo o documento sido já aprovado na reunião do Fórum em Maio de 2010, visando, assim, que os Estados-membros e os Estados EEA-EFTA o utilizem como uma base comum para as actividades de inspecção REACH.

O artigo 121.º do Regulamento REACH estabelece que os Estados-membros deverão implementar um sistema de medidas de controlo e de monitorização efectiva, devendo as inspecções ser planeadas, concretizadas e reportadas. O artigo 125.º requer que os Estados-membros mantenham um sistema oficial de controlo e o artigo 126.º requer que os Estados-membros tenham disposições e sanções aplicáveis aos incumprimentos do Regulamento, as quais deverão ser efectivas, proporcionadas e dissuasivas. Ao abrigo dos artigos 117.º(1) e 127.º, os resultados das inspecções, das monitorizações e as sanções aplicadas deverão ter sido reportados à Comissão Europeia até 01/06/2010 e, após essa data, por cada período de 5 anos.

De acordo com o documento sobre os critérios mínimos para as inspecções REACH, as autoridades de *enforcement* deverão assegurar que têm recursos disponíveis para efectuar estas inspecções, os quais deverão ter as qualificações adequadas, devendo ser dotados de autoridade necessária para exercer acções de controlo nas actividades abrangidas pelo Regulamento. As autori-

dades de *enforcement* deverão proporcionar um programa de treino adequado e material de apoio actualizado aos inspectores REACH.

Para além destas quatro situações sumariamente expostas, outras há que demonstram o crescimento das atribuições da inspecção ambiental com a obrigatoriedade de cumprir temporalmente um conjunto mínimo de actos inspectivos, bem como o próprio conteúdo do acto inspectivo que agora se exige seja aprofundado. Quatro referências apenas: a matéria da responsabilidade ambiental; a matéria do comércio europeu de licenças de emissão; a matéria dos organismos geneticamente modificados; e a nova Directiva dos resíduos (Directiva 2008/98/CE, de 19 de Novembro) que no seu artigo 34.º, n.º 1, estabelece desde já que todos os sujeitos abrangidos pela aplicação deste diploma ficam sujeitos a inspecções periódicas adequadas.

Este breve apontamento sobre a função inspectiva com origem e obrigatoriedade comunitária teve como finalidade, para além de dar a conhecer o que a breve prazo será realidade, demonstrar a importância destas matérias para que elas não fiquem arredadas da futura LBA.<sup>90</sup>

A matéria da fiscalização *lato sensu* (incluindo inspecção e fiscalização *stricto sensu*) não pode, pois, ficar de fora, não pode deixar de ser referida numa LBA.

### 3. A distinção entre inspecções e fiscalizações

Algo que deve transparecer na futura LBA, embora não deva ser aí regulada, é a distinção entre inspecção e fiscalização. É hoje por demais evidente que se trata de duas diferentes realidades, com características e natureza distintas. Se nos tempos mais recentes o legislador tem sido mais cuidadoso, fazendo operar normativamente essa diferença, nem sempre tal ocorreu e por vezes assistimos a um descuido legislativo. São hoje, no entanto, muitas as situações onde aquela distinção é visível, só tendo pois de transpô-la para a nova LBA. Vejamos alguns exemplos:

---

<sup>90</sup> E a importância da função inspectiva no âmbito comunitário do ambiente tende a alargar-se. Durante as últimas duas décadas tem-se discutido a possibilidade de haver um nível de intervenção comunitário aquando, por exemplo, de movimentos transfronteiriços de resíduos ilegais. Trata-se de aproveitar a ideia e o sistema que já existe para as concentrações de empresas a nível comunitário, ou seja, através de poderes e sanções até agora inexistentes a nível comunitário e apenas visível no relacionamento União Europeia e Estados-membros. Por todos, Krämer, 2007: 461-462. Para uma ideia acerca do processo comunitário na concentração de empresas, Pego, 2007. Muito útil é a obra Mendes Pereira, 2009, com introdução (11-37) e anotações muito desenvolvidas.

- a) Lei da água (Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro), artigos 90.º, 91.º e 92.º;
- b) Regime de utilização dos recursos hídricos (Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de Maio), artigos 79.º e 80.º;
- c) Regime de prevenção de acidentes graves que envolvam substâncias perigosas – SEVESO (Decreto-Lei n.º 254/2007, de 12 de Julho) artigo 32.º;
- d) Regime de execução e garantia de cumprimento do regulamento relativo à criação de registo europeu das emissões e transferências de poluentes (Decreto-Lei n.º 127/2008, de 21 de Julho), artigo 70.º;
- e) Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade (Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de Julho), artigo 40.º e 41.º;
- f) Regime Jurídico da REN (Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de Agosto), artigo 36.º;
- g) Regime de prevenção e controlo integrado da poluição – PCIP (Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de Agosto), artigo 31.º;
- h) Regime de colocação no mercado de pilhas e acumuladores e regime de recolha, tratamento e reciclagem e eliminação dos resíduos de pilhas e de acumuladores (Decreto-Lei n.º 6/2009, de 6 de Janeiro), artigo 27.º;
- i) Regime das actividades de distribuição, venda, prestação de serviços de aplicação de produtos fitofarmacêuticos (Decreto-Lei n.º 173/2005, de 21 de Outubro), artigo 25.º.

#### IV. INSTRUMENTOS SANCIONATÓRIOS DE TUTELA AMBIENTAL

Qual o actual estado da arte no que diz respeito quer aos crimes ambientais quer às contra-ordenações ambientais?

##### 1. Contra-ordenações ambientais

Começemos por estas últimas. Encontram hoje o seu quadro legislativo base na Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais, a Lei n.º 50/2006, de 29 de Agosto (alterada pela Lei n.º 89/2009, de 31 de Agosto, rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 70/2009, de 1 de Outubro).<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup> Esta lei, conjuntamente com a lei da água e com a directiva relativa à responsabilidade ambiental, constituem três instrumentos que constataam a chegada do direito do ambiente à idade adulta, segundo Melo Rocha, 2006: 66 ss.

A feitura desta lei, na qual tive alguma responsabilidade, teve uma história não linear, ainda não conhecida totalmente, onde desde mudanças de ministro do ambiente, queda do Governo, a alterações unilaterais do texto proposto e introdução de um capítulo fora do objecto da mesma, tudo aconteceu. O seu impulso político deve-se ao então Secretário de Estado do Ambiente, José Eduardo Martins, estando então em funções o governo do PSD,<sup>92</sup> tendo, no entanto, sido aprovada pela Assembleia da República, sob proposta do Governo do PS.<sup>93/94</sup>

Não é nosso objectivo apresentar normativamente toda a Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais. No entanto, sempre se avança que esta lei e o actual quadro contra-ordenacional ambiental permitem afirmar estar-se hoje numa situação francamente boa de um ponto de vista procedimental. Questão bem diferente como se sabe é o da sua aplicação.

Antes da Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais, as contra-ordenações por questões ambientais eram reguladas pelo regime geral das contra-ordenações e coimas constante do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro.<sup>95</sup> Este é um regime contra-ordenacional que se aplica a todas as matérias, excepto naquelas áreas onde exista lei contra-ordenacional própria, algo desactualizado quer pelo tempo, quer dogmaticamente. Ainda hoje no artigo 17.º se refere como montante mínimo da coima a aplicar às pessoas singulares a quantia de € 3,74 e o máximo de € 3740,98.<sup>96</sup>

Mas tão importante como a elevação do valor das coimas, para que uma contra-ordenação se torne dissuasora de um comportamento ilícito, são as

---

92 XV Governo (2002-2004) (Durão Barroso).

93 XVII Governo (2005-2009) (José Sócrates).

94 Não é este o local para contar todo o processo de formação desta lei, embora ela o mereça. Aliás, não estão publicadas as últimas versões do projecto da lei, embora os primeiros esboços (distantes do texto final e ainda incompletos) se encontrem publicados nos relatórios anuais da Inspeção Geral do Ambiente. Uma 1.ª versão no *Relatório de Actividades de 2003*, IGA, 2004, pp. 539 a 576. E uma 2.ª versão no *Relatório de Actividades de 2004*, IGA, 2004, pp. 541 a 577. Sobre um destes projectos houve, aliás, um parecer do Prof. Doutor Vasco Pereira da Silva com André Salgado Matos, não publicado e referido por Pereira da Silva, 2009b: 285, 31.

95 Alterado pelos Decreto-Lei n.º 356/89, de 17 de Outubro, Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de Setembro e Lei n.º 109/2001, de 24 de Dezembro. Sobre a primeira destas alterações com interesse Machado, 1992: 295 a 321.

96 Incompreensivelmente, este regime ainda não foi alterado, embora tenha já havido trabalhos nesse sentido, Palma & Otero, 1996: 557 a 591.

matérias referentes quer às medidas cautelares e às sanções acessórias, quer à tramitação do processo contra-ordenacional.

Assim, o actual regime das contra-ordenações ambientais afigura-se-me bom, e o perigo que consistia na não adaptação dos diversos diplomas ambientais àquela nova lei foi gradualmente diminuindo, ao ponto de todos os grandes diplomas ambientais quer pela sua importância, quer pelo grau de utilização diária, estarem já adaptados à Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais.<sup>97</sup>

Não significa isto que esta lei seja integralmente perfeita e não necessite de um ou outro retoque de pormenor. Bom seria que em outras matérias ambientais existisse legislação tal como temos actualmente para o processo contra-ordenacional ambiental. Tomemos o exemplo da contaminação dos solos. Não existe em Portugal lei sobre a contaminação dos solos.<sup>98</sup> Face a esta ausência aplicamos, como *soft law*, as normas canadianas de Ontário ou as normas holandesas, quer na imposição de melhores tecnologias disponíveis, aquando da emissão de licenças, quer na emissão de mandados. Mas em qualquer caso, por força do princípio da legalidade e da tipicidade, não pode haver contra-ordenação ou crime por um acto que configure tal situação.<sup>99</sup>

Contra-ordenação ambiental é o facto ilícito e censurável que preencha um tipo legal correspondente à violação de disposições legais e regulamentares relativas ao ambiente que consagrem direitos ou imponham deveres, para os quais se comine uma coima (artigo 1.º, n.º 2).<sup>100/101</sup> Não se foge aqui à definição formal conhecida quer do regime geral das contra-ordenações (artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro), quer da legislação penal (artigo 1.º do Código Penal - CP -, Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de Setembro, e artigo 1.º, alínea *a*), do Código de Processo Penal - CPP -, Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de Fevereiro). Com efeito, prefere-se a segurança de uma definição formal à incerteza que uma definição material poderia apresen-

97 O último foi o regime geral dos resíduos, Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de Setembro, adaptado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 73/2011, de 17 de Junho. Dos regimes ainda não adaptados muitos são bagatelas e outros de pouquíssima utilização, que aos poucos irão sendo alterados.

98 Diferente é a situação legalmente acautelada da deposição de resíduos no solo.

99 Mas este não é exemplo único. Inexiste no nosso país quadro legal sobre cheiros.

100 Os artigos indicados sem a indicação da fonte referem-se ao quadro normativo da Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais, na versão em vigor.

101 Costa, 2001: 1 a 11.

tar, mesmo que esta última seja jurídico-cientificamente mais apelativa.<sup>102</sup> As classificações formais nada nos dizem sobre o seu conteúdo, pelo que a qualificação de um comportamento como contra-ordenacional resulta de uma previsão legal a que a lei faz corresponder uma consequência, regra geral uma coima e por vezes, também, uma sanção acessória. Não deve, todavia, abandonar-se a procura de um conceito material de contra-ordenação, já que é ele em última análise a justificar o direito contra-ordenacional positivo e, mais importante, só um conceito materialmente operativo de contra-ordenação evita a discricionariedade do poder.<sup>103</sup>

O regime estabelecido na Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais aplica-se às contra-ordenações ambientais, mas igualmente à tramitação dos processos relativos a contra-ordenações com componentes de natureza ambiental, mas não classificadas como tal, de acordo com a nova redação do artigo 2.º, n.º 2, e artigo 77.º. Evita-se, assim, haver dois regimes processuais quer num mesmo processo, com todas as desvantagens daí decorrentes, quer em diferentes processos, sem que haja justificação substancial que justifique tal. Num auto de notícia em que tenham sido imputadas duas infracções ao arguido, uma já qualificada de ambiental de acordo com a Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais, e outra, embora em diploma ambiental, ainda não adaptado a esta nova lei, teriam de correr dois processos, já que as regras de tramitação processual a aplicar são e contêm diferentes soluções jurídicas (prazos, provas, reincidência, notificações, etc.). Num caso aplicar-se-ia a Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais, enquanto no outro se utilizaria o regime geral das contra-ordenações e coimas constante do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro. Mas não apenas seria diferente a tramitação processual como também o seriam outras matérias, como por exemplo a respeitante ao destino das coimas (veja-se o artigo 73.º).<sup>104</sup> Aliás,

---

102 O legislador recorre com alguma frequência ao mecanismo da definição formal, nomeadamente em situações onde se adopte o princípio da tipicidade ou do *numerus clausus*. Exemplos encontramos nas várias áreas do direito, como no direito fiscal ou mesmo na definição legal de sociedade comercial (artigo 1.º, n.º 2, do Código das Sociedades Comerciais, Decreto-Lei n.º 262/86, de 2 de Setembro).

103 Sumariamente e apenas em português, cfr. Dias & Andrade, 1997: 63 ss. Andrade, 1980-1981: 81 a 121. Dias, 2001: 33 ss, sobre o direito de mera ordenação social p. 135 ss. Dias, 2004: 102 ss., sobre o direito de mera ordenação social 144 ss. Dias, 1983: 317 a 336. Dias, 1983-1984: 263 ss. e Dias, 1984-1985: 7 ss. Marques da Silva, 2010: 169 a 180. Carvalho, 2008: 117 a 145. Lumbrales, 2006. Costa, 2007: 35 ss. Costa, 1983: 3 a 51. Moutinho, 2008. Pinto, 2002: 87 a 100. Pinto, 1997: 7 a 100. Correia, 1973: 257 a 281. Machado, 1986: 59 a 134. Antunes, 2011: 581 a 608. Prates, 2005: 145 a 165. Lopes Rocha, 1994: 9 a 104.

104 Esta foi uma das soluções que inexplicavelmente foi retirada da versão final, aquando da aprovação da Lei n.º 50/2006. Mais tarde e face ao problema prático e judicial criado, quem tinha retirado a norma



o mecanismo de conexão processual estabelecido no artigo 25.º do CPP e o princípio da economia processual imporiam, por si só, esta conclusão.

Não é este o momento para descrevermos e analisarmos o regime legal português das contra-ordenações ambientais, quer o geral, quer eventualmente algum aspecto de um concreto regime específico contra-ordenacional que incida sobre matéria ambiental. O que nos traz aqui é a revisão da LBA, em especial a sua incidência no regime sancionatório, quer penal, quer contra-ordenacional, enquanto meio de tutela ambiental.

No entanto, sempre se apontarão alguns traços distintivos, por comparação com o regime geral das contra-ordenações, do actual regime geral das contra-ordenações ambientais.

As contra-ordenações ambientais, tendo em conta a relevância dos direitos e interesses violados, classificam-se em: leves, graves e muito graves (artigo 21.º). É uma novidade, esta classificação, na área ambiental, mas não o é nos mais recentes regimes contra-ordenacionais que têm surgido em Portugal.<sup>105</sup>

As coimas podem ser aplicadas às pessoas colectivas públicas e privadas, independentemente da regularidade da sua constituição, bem como às sociedades e associações sem personalidade jurídica (artigo 8.º).<sup>106</sup>

Tal responsabilidade ocorre quando os factos tiverem sido praticados no exercício da respectiva actividade, em seu nome ou por sua conta, pelos titulares dos seus órgãos sociais, mandatários, representantes ou trabalhadores.

Solução inovadora é a estatuída no n.º 3 do artigo 8.º. Os titulares dos órgãos de administração das pessoas colectivas e entidades equiparadas, bem como os responsáveis pela direcção ou fiscalização de áreas de actividade em que seja praticada alguma contra-ordenação (e não os trabalhadores), incor-

---

deu a mão à palmatória, e veio na revisão operada pela Lei n.º 89/2009, de 31 de Agosto, consagrar o que antes tinha rejeitado. Intencionalmente não refiro nomes.

105 Entre outros regimes: contra-ordenações laborais (artigo 553.º do Código de Trabalho/2009, artigo 619.º do Código do Trabalho/2003, antes de igual modo no artigo 6.º da Lei n.º 116/99, de 4 de Agosto. O regime processual das contra-ordenações laborais encontra-se hoje na Lei n.º 107/2009, de 14 de Setembro); contra-ordenações relativas aos regimes contributivos do sistema previdencial da segurança social (artigo 232.º da Lei n.º 110/2009, de 16 de Setembro); contra-ordenações aeronáuticas (artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 10/2004, de 9 de Janeiro); contra-ordenações no mercado de valores mobiliários (artigo 388.º do Código de Valores Mobiliários, Decreto-Lei n.º 486/99, de 13 de Novembro); contra-ordenações fiscais (artigo 113.º da Lei Geral Tributária, Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de Dezembro); contra-ordenações rodoviárias (artigo 136.º do Código da Estrada, Decreto-Lei n.º 114/94, de 3 de Maio); contra-ordenações dos seguros (artigos 212.º ss. do regime jurídico do acesso e exercício da actividade seguradora e resseguradora, Decreto-Lei n.º 94-B/98, de 17 de Abril).

106 Com interesse mas com um outro quadro legal, Serra, 1999: 187 a 212. Sobre alguns problemas jurídico-processuais penais dos entes colectivos, Andrade, 2009: 98 ss.

rem na sanção prevista para o autor (a pessoa colectiva), especialmente atenuada, quando, conhecendo ou devendo conhecer a prática da infracção, não adoptem as medidas adequadas (e não qualquer uma) para lhe pôr termo de imediato, a não ser que lhes caiba sanção mais grave por força de outra disposição legal (ex.: penal).

As contra-ordenações ambientais são puníveis a título de dolo ou de negligência, sendo que nas contra-ordenações ambientais a negligência é sempre punível (já assim no artigo 47.º, n.º 4, da LBA).<sup>107</sup>

A tentativa nas contra-ordenações graves e muito graves é sempre punível, sendo os limites mínimos e máximos da respectiva coima reduzidos a metade.

O regime geral das contra-ordenações ambientais apresenta um conceito não unitário de autoria. Tal opção é intencional. Assim também no artigo 16.º, n.º 3, do regime geral das contra-ordenações após a alteração de Setembro de 1995.<sup>108</sup>

A moldura da coima nas contra-ordenações muito graves é elevada para o dobro nos seus limites mínimo e máximo quando a presença ou emissão de uma ou mais substâncias perigosas afecte gravemente a saúde, a segurança das pessoas e bens e o ambiente.

É punido como reincidente quem cometer uma infracção muito grave ou uma infracção grave praticada com dolo, depois de ter sido condenado por qualquer outra infracção.

É igualmente punido como reincidente quem cometer qualquer infracção depois de ter sido condenado por uma infracção muito grave ou por uma infracção grave praticada com dolo.

Em caso de reincidência, os limites mínimo e máximo da coima são elevados em um terço do respectivo valor.

Em caso de concurso de infracções, se o mesmo facto constituir simultaneamente crime e contra-ordenação ambiental, o arguido é responsabilizado por ambas as infracções, instaurando-se, para o efeito, processos distintos a decidir pelas autoridades competentes.

---

107 Encontramos por vezes muita dificuldade em termos de prova em imputação por dolo eventual, o que leva a que muitas infracções sejam aplicadas a título negligente.

108 Veja-se a anotação ao artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro de Oliveira Mendes & Cabral, 2009: 55 a 57. Ainda Pinto, 1997, 25 ss. Brito, 2009: 75 a 103. Com interesse, Sanchez, 2009: texto disponibilizado no sítio do Instituto de Direito Penal e Ciências Criminais da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, com tradução de Vânia Costa Ramos e revisão de Augusto Silva Dias.

Sendo o arguido punido a título de crime, podem, ainda assim, aplicar-se as sanções acessórias previstas para a respectiva contra-ordenação. Assim já no artigo 47.º, n.º 2, da LBA, embora agora com mais pormenor se estatua no artigo 28.º (de igual forma se prescrevia no artigo 20.º da lei geral das contra-ordenações; diferente do que se passa, por exemplo, no artigo 420.º do Código de Valores Mobiliários, onde se aplica simultaneamente e cumulativamente penas, coimas e sanções acessórias).<sup>109</sup>

Novidade digna de realce é a enunciação de sanções acessórias (artigos 29.º a 39.º), relativamente às infracções graves e muito graves, expressamente pensadas para a matéria ambiental. Embora se tivesse aproveitado as já existentes em termos de regime geral, adaptando-as à realidade ambiental, outras foram criadas, necessitando para a sua aplicação de serem determinadas por lei em concreto, e atender ao princípio da proporcionalidade. Na actual LBA, o artigo 47.º, n.º 3, estabelece algumas sanções acessórias, mas tal nunca foi regulamentado. Só na lei geral das contra-ordenações, e agora na Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais, tal ocorreu.<sup>110</sup>

O procedimento pelas contra-ordenações graves e muito graves prescreve logo que sobre a prática da contra-ordenação haja decorrido o prazo de cinco anos, sem prejuízo das causas de interrupção e suspensão previstas no regime geral.

O procedimento pelas contra-ordenações leves prescreve logo que sobre a prática da contra-ordenação haja decorrido o prazo de três anos, sem prejuízo das causas de interrupção e suspensão previstas no regime geral.

O prazo de prescrição da coima e sanções acessórias é de três anos, no caso das contra-ordenações graves ou muito graves, e dois anos no caso de contra-ordenações leves.

Quando se revele necessário para a instrução do processo ou quando estejam em causa a saúde, segurança das pessoas e bens e o ambiente, a autoridade administrativa pode determinar uma ou mais medidas cautelares, sendo que estas, a exemplo das sanções acessórias, foram agora expressamente pensadas para a matéria ambiental.

---

109 Silva Dias, 2008: 230 a 234.

110 Amaral, 1994a: 373, refere que as sanções acessórias expressas na LBA não estão aí rigorosamente definidas, e, como não foram regulamentadas, elas não podem ser aplicadas, já que, conclui o referido Autor, no estado bruto em que se encontram “[...] realmente elas são praticamente ineficazes.”

Na matéria referente ao procedimento contra-ordenacional é de destacar, face ao sistema até então vigente, a temática das notificações. Procurou-se evitar atropelos dilatatórios que diariamente afluíam aos concretos processos contra-ordenacionais.

O auto de notícia, depois de confirmado pela autoridade administrativa e antes de ser tomada a decisão final, é notificado ao infractor conjuntamente com todos os elementos necessários para que este fique a conhecer a totalidade dos aspectos relevantes para a decisão, nas matérias de facto e de direito, para, no prazo de 15 dias úteis, se pronunciar por escrito sobre o que se lhe oferecer por conveniente.<sup>111</sup>

No mesmo prazo deve, querendo, apresentar resposta escrita, juntar os documentos probatórios de que disponha e arrolar testemunhas, até ao máximo de duas por cada facto, num total de sete. É assim que a importante matéria do direito de audiência e defesa do arguido se encontra hoje regulada.

Nas contra-ordenações leves e graves o arguido pode requer o pagamento da coima, o que reduz em 25% o montante mínimo legal estabelecido para os casos de negligência, isto se o arguido não for reincidente, e demonstrar ter cessado a conduta ilícita (artigo 49.º-A).

No final do processo judicial que conheça da impugnação ou da execução da decisão proferida em processo de contra-ordenação, e se esta tiver sido total ou parcialmente confirmada pelo tribunal, acresce ao valor da coima em dívida o pagamento de juros contados desde a data da notificação da decisão pela autoridade administrativa ao arguido, à taxa máxima estabelecida na lei fiscal.

Nas contra-ordenações leves, graves e muito graves, estas praticadas com negligência, pode proceder-se ao pagamento voluntário da coima desde que cesse a actuação ilícita. A coima será fixada pelo valor mínimo que corresponda ao tipo de infracção praticada, excepto em caso de reincidência.

A Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais veio estabelecer no seu artigo 56.º um processo sumaríssimo. Quando a reduzida gravidade da infracção e da culpa do agente o justificarem, pode a autoridade administrativa nos casos de infracções classificadas de leves, e antes de acusar formalmente o arguido, comunicar-lhe a decisão de aplicar uma sanção.

---

111 Encontramos aqui a consagração do direito de audiência e defesa nos processos de contra-ordenação estatuído expressamente no artigo 32.º, n.º 10, da CRP. Sobre alguns problemas constitucionais no processo de contra-ordenação, Rego, 2001: 12 a 25.

A decisão é escrita e contém a identificação do arguido, a descrição sumária dos factos imputados e a menção das disposições legais violadas e termina com a admoestação ou a indicação da coima concretamente aplicada.

O arguido é notificado da decisão e informado de que lhe assiste o direito de a recusar, no prazo de cinco dias úteis, e de que a recusa ou o silêncio do arguido neste prazo, o requerimento de qualquer diligência complementar, o incumprimento do comportamento exigido, o não pagamento da coima no prazo de 10 dias úteis após a notificação determinam o imediato prosseguimento do processo de contra-ordenação, ficando sem efeito a decisão referida.

Uma inovação digna de realce é a da criação do cadastro nacional das infracções ambientais. Tem este por objecto o registo e o tratamento das sanções principais e acessórias, bem como das medidas cautelares aplicadas em processo de contra-ordenação, e das decisões judiciais, relacionadas com aqueles processos, após decisão definitiva ou trânsito em julgado.

Estão, ainda, sujeitas a registo a suspensão, a prorrogação da suspensão e a revogação das decisões tomadas no processo de contra-ordenação.

Os dados constantes do cadastro podem ser publicamente divulgados nos casos de contra-ordenações muito graves e de reincidência envolvendo contra-ordenações graves.

Inexplicavelmente, não foi ainda regulamentado o cadastro nacional, embora tenha já existido um projecto de lei que não chegou a ser aprovado em Conselho de Ministros, tendo, entretanto, terminado funções o Governo responsável por aquele projecto.<sup>112</sup>

A Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais instituiu um Fundo de Intervenção Ambiental (artigo 69.º).<sup>113</sup>

O Fundo destina-se a prevenir e reparar danos resultantes de actividades lesivas para o ambiente, nomeadamente nos casos em que os responsáveis não os possam ressarcir em tempo útil.

O surgimento das leis justifica a sua aplicação, caso contrário não teriam razão de ser. Mas a sua aplicação envolve inteligência. Pior que uma má lei é a má aplicação de uma lei boa. O que resulta da prática judiciária no campo contra-ordenacional ambiental não tem resultado positivo.

Em juízo não se pode olhar para um processo contra-ordenacional como se ele fosse puro processo penal e tramitá-lo como tal. A prova tem de ser

---

112 O XVII Governo (2005-2009) (José Sócrates).

113 Decreto-Lei n.º 150/2008, de 30 de Julho, e Portaria n.º 485/2010, de 13 de Julho.

encarada de modo próprio, sem se recorrer aos clichés formalistas para invalidar um processo materialmente válido e de enorme importância em termos sociais, quer ambientalmente falando, quer, por vezes, em termos de saúde pública.<sup>114</sup>

Traga-se aqui à colação a questão controvertida de saber qual a estrutura da decisão em processo de contra-ordenação, ou melhor, como devem ser interpretados os elementos obrigatórios que a decisão condenatória deve conter, e como se deve qualificar o vício resultante da inobservância daqueles requisitos. Sejamos claros. De acordo com o artigo 58.º do regime geral das contra-ordenações a decisão condenatória segue a estrutura da sentença em processo penal (artigo 374.º do CPP). E os elementos obrigatórios a que a decisão deve atender são os constantes dos números 1, 2 e 3 do citado artigo 58.º.<sup>115</sup> Só que estes requisitos têm de ser observados num processo contra-ordenacional de uma forma simplificada e adequada à fase administrativa daquele processo, por comparação à sua observância no processo penal, onde a sua intensidade é plena. A não ser assim, não vale a pena existirem dois processos, mas apenas um de aplicação comum quer no âmbito penal, quer no âmbito contra-ordenacional. E quando o tribunal pede, exige, que na decisão condenatória da autoridade administrativa os requisitos obrigatórios sejam preenchidos com a mesma força, com a mesma intensidade, de igual forma à que deve ser observada na sentença judicial, está a tratar de igual forma duas realidades que são diferentes.

Não podemos esquecer que todo o arguido, antes de qualquer decisão condenatória, tem o direito constitucional (artigo 32.º, n.º 10, da CRP) a ser ouvido e a defender-se (artigo 50.º do regime geral das contra-ordenações). No campo ambiental, o direito de audiência e defesa do arguido, consagrado no artigo 49.º da Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais, é mais completo na sua exigência ao afirmar que, aquando da notificação do auto de notícia ao arguido, é este igualmente notificado de todos os elementos necessários para o conhecimento de todos os aspectos relevantes para a decisão, nas matérias de facto e de direito, devendo apresentar na sua resposta as provas que entender por bem.

---

114 Sobre o processo de contra-ordenação, Eiras, 2010: 449 a 457. Aqui a pp. 452 se defende que a decisão condenatória da autoridade administrativa deve conter, no essencial, os elementos das decisões condenatórias (judiciais) em processo penal acrescidos de algumas especificidades.

115 Acresce nos processos de contra-ordenação ambiental a indicação contida no artigo 75.º da Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais, ou seja, a não aplicação da *reformatio in pejus*.

Ora, o que ocorre com frequência nos nossos tribunais é estes aplicarem no processo contra-ordenacional quer as normas, quer a qualificação e interpretação das mesmas, como se de um verdadeiro processo judicial de natureza penal se tratasse.

Com esta matéria relacionada, encontramos a qualificação a efectuar do vício que resulta da não observância (por não preenchimento, preenchimento defeituoso, ou densificação fraca na integração do requisito, segundo o juízo efectuado pelo tribunal no caso concreto) dos requisitos impostos no artigo 58.º do regime geral das contra-ordenações. Haverá uma irregularidade (artigos 118.º, n.º 1, e 123.º do CPP), ou estaremos face a um caso de nulidade (por aplicação subsidiária do artigo 379.º do CPP).<sup>116</sup> Independentemente da posição que se assuma nesta concreta questão,<sup>117</sup> o mais importante é prévio a este problema, ou seja, considerar como correcto ou não a valoração que o tribunal faz nos casos em que entende como não suficientemente preenchido o requisito ou requisitos da decisão administrativa, entendidos estes à luz do defendido no processo penal.

O objectivo do artigo 58.º do regime geral das contra-ordenações é possibilitar ao arguido um exercício efectivo do seu direito de defesa, devendo para tal ter um conhecimento perfeito dos factos, das provas e das normas que o incriminam. Ora, desde que as indicações contidas na decisão condenatória sejam minimamente suficientes para aquele objectivo se encontrar garantido, possibilitando o conhecimento, pelo arguido e posteriormente pelo tribunal, do racional processo lógico que levou à decisão, não deve o tribunal invalidar a dita decisão condenatória afirmando que o preenchimento daqueles requisitos tinha de ser mais intenso. Dito de outro modo, não deve o tribunal apreciar e valorar a decisão da autoridade administrativa com a força e a intensidade que devem ser visíveis numa decisão judicial em processo penal. A comparação das situações legitima uma proporcionalidade, simplicidade e celeridade diferentes no raciocínio da decisão administrativa e judicial. Acho útil dar a conhecer o decidido pelo Tribunal da Relação de Coimbra ao afirmar que porque a decisão administrativa “[...] é proferida no domínio de uma fase administrativa sujeita às características da celeridade e simplicidade

116 Conde Correia, 1999: em especial 139 ss. Também com interesse é ainda hoje o livro de Andrade: 1992.

117 Com defesa de posições divergentes nesta matéria, cfr. Oliveira Mendes & Cabral, 2009: 192 a 196 (a favor do vício nulidade), Simas Santos & Lopes de Sousa: 2011: 426 a 430 (a favor do vício nulidade). Beça Pereira, 2007: 115 e 116 (a favor do vício irregularidade).

aquele dever de fundamentação deve assumir uma dimensão menos intensa em relação a uma sentença. O que deverá ser patente para o arguido são as razões de facto e de direito que levaram à sua condenação, possibilitando-lhe um juízo de oportunidade sobre a conveniência da impugnação judicial e, simultaneamente, já em sede de impugnação judicial ao tribunal conhecer o processo lógico da formação da decisão administrativa”.<sup>118</sup>

De um ponto de vista prático, parece-me a matéria suprarreferida tão ou mais importante do que estabelecer qual o vício da decisão administrativa se esta não cumprir materialmente as imposições do artigo 58.º aqui em causa. Sem querer desenvolver, sempre se dirá que antes de mais temos de saber qual a natureza jurídica de um processo de contra-ordenação. Se é, como habitual e tradicionalmente, denominado de ilícito administrativo, ou se é de um verdadeiro direito penal que se trata, seja ele secundário, especial ou apresente um outro qualquer qualificativo. Não é este o momento para nos alongarmos nesta sede, embora sempre se diga que me parece claro que hoje é de um verdadeiro direito penal que se trata, com particularidades, é óbvio, e que como tal deve ser entendido. Sendo a estrutura decisória formal da decisão proferida pela autoridade administrativa e da decisão condenatória em processo penal muito idênticas, aplicando-se subsidiariamente o processo penal (artigo 41.º para o regime processual, e artigo 32.º para o regime substantivo), inclino-me para qualificar o vício de violação do artigo 58º como de nulidade por aplicação subsidiária do Código de Processo Penal,<sup>119</sup> embora reconheça que a aplicação integral dos artigos deste código sem mais ao processo contra-ordenacional levanta algumas dificuldades de concatenação, pelo que se preferiria uma alteração legislativa ao regime geral das contra-ordenações onde se estipulasse o concreto regime a aplicar em caso de violação do artigo 58.º.<sup>120</sup>

Embora o Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de Julho, que estabeleceu o regime jurídico da responsabilidade por danos ambientais, não seja um exemplo de boa legislação, como anteriormente já referimos, o seu preâmbulo sintetiza com lucidez alguns problemas que se colocam a um regime jurídico de

---

118 Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 4/6/2003, in CJ, 2003-III, p. 40.

119 Embora a violação a alguns dos requisitos possa ser sanável.

120 Sobre a interpretação dos artigos do Código de Processo Penal que aqui nos podem interessar (artigos 123.º, 374.º, 379.º e 380.º), cfr., Pinto Albuquerque, 2008: 312 ss., 943 ss., 962 ss. e 967 ss. Magistrados do Ministério Público do Distrito Judicial do Porto, 2009: 310 ss., 949 ss., 962 ss. e 964 ss.



responsabilidade ambiental. Para que este regime não venha a sofrer de um défice de tutela jurídica, ele tem de ultrapassar pelo menos cinco tipos de problemas: “i) a dispersão dos danos ambientais, em que o lesado, numa análise custo benefício, se vê desincentivado de demandar o poluidor; ii) a concausalidade na produção de danos, que em matéria ambiental conhece particular agudeza em razão do carácter técnico e científico e é susceptível de impedir a efectivação da responsabilidade; iii) o período de latência das causas dos danos ambientais, que leva a que um dano só se manifeste muito depois da produção do(s) facto(s) que estão na sua origem; iv) a dificuldade técnica de provar que uma causa é apta a produzir o dano (e, conseqüentemente, de o imputar ao respectivo autor), e, por último, v) a questão de garantir que o poluidor tem a capacidade financeira suficiente para suportar os custos de reparação e a internalização do custo social gerado.”<sup>121</sup>

Assim, julgo que se pode aproveitar os ensinamentos doutrinários e até legislativos que se vão produzindo em várias latitudes, para em termos de prova e imputação na matéria ambiental, mesmo em terreno sancionatório contra-ordenacional, e sem eliminar o princípio da legalidade, tais matérias serem olhadas de um modo diferente, o que não quer dizer de um modo mais ligeiro. Ou seja, um sistema em que domine a prova vírgula a vírgula, com tudo muito bem encadeado e certinho, onde toda a prova tem de ser líquida (*liquide Beweismittel*) e oferecida de bandeja, não pode ser transposta para o domínio contra-ordenacional ambiental face às suas especificidades técnicas, científicas e de concausalidade. Aquela prova absoluta, plena, irrefutável, não admitindo prova em contrário (*unwiderlegbarer Beweis*) dificilmente poderá aqui ocorrer. Resumindo: o paradigma da responsabilidade, civil, contra-ordenacional e até penal na matéria ambiental, em todos os seus conhecidos e tradicionais pressupostos, tem de ser substituído por um outro que, sem abdicar de mínimos no preenchimento dos seus pressupostos (porventura reformulados e diferentemente preenchidos), esteja mais preocupado com o ambiente e com a saúde pública. Um paradigma em que o preenchimento da forma (e de alguns rituais) não se sobreponha à materialidade subjacente à causa.

Um exemplo fora da área ambiental tem despertado a doutrina para a concatenação entre a ordem jurídico-penal, mais concretamente, entre o Código

---

121 Com interesse, veja-se uma muito boa introdução aos problemas que se levantam na responsabilidade civil ambiental à matéria da causa e da imputação em Oliveira, 2007.

de Processo Penal e concretos processos sancionatórios, nomeadamente o processo sancionatório especial por práticas restritivas da concorrência, e o procedimento de supervisão dos mercados de valores mobiliários. Embora sejam diferentes as questões que se colocam a estes dois domínios, uma conclusão se pode retirar: estamos perante procedimentos que exigem uma aplicação diferente daquela que o processo penal impõe. Ou seja, o puro decalque integral das normas processuais penais e da sua interpretação não pode aqui operar.<sup>122</sup>

Não se desconhece que Autores defendem mesmo a criação de um novo ramo do direito: um direito de intervenção (*Interventiosrecht*), que seria a resposta compatível e indicada para os novos riscos da sociedade (ambientais, económicos, financeiros, de consumo, entre outros).<sup>123</sup>

A pouca formação nas matérias ambientais dos juízes e do Ministério Público pode legitimamente justificar deficientes decisões, mas não pode ser fundamento para erros que têm na sua base a falta de estudo nas matérias em causa. Sentenças proferidas em processos de contra-ordenação qualificadas de muito grave onde, após a confirmação de todos os factos e sua gravidade, se profere uma simples admoestação, situação que a própria Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais não permite, são infelizmente constantes.

Como incompreensível continua a ser nos dias de hoje a confusão (?) feita em muitos tribunais entre o dano ecológico e o dano ambiental. Com a consequência de se “resolver” grandes problemas ambientais através do direito da personalidade, sem nunca a decisão judicial deixar de ser abrilhantada, tal exercício de decoração de interiores, com a citação do artigo 66.º da CRP. Serve assim a expressão constitucional “direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado” como moldura a toda a decisão em que surja um pretense e auto invocado direito ao ambiente, sem se cuidar de precisar com rigor qual o direito (em muitas situações subjectivo) que está a ser violado.

---

122 Sobre as questões aqui apenas enunciadas, cfr. Dias, Andrade & Pinto, 2009. Silva Dias & Ramos, 2009. Silva Dias, 2010: 13 a 38. Sousa Mendes, 2009: 209 a 224. Sousa Mendes, 2010. Ainda todos os artigos incluídos no dossier temático I (*O dever de colaboração e o princípio nemo tenetur se ipsum accusare*) da *Revista de Concorrência & Regulação (C&R)*, nº 1, Janeiro-Março de 2010.

123 Hassemer: 1996. Este Autor desferiu uma violenta crítica à utilização do direito penal na protecção do ambiente, propondo o novo direito de intervenção (p. 328), que reuniria todas as franjas dos outros ramos do direito que tenham uma relação directa com o denominado direito ambiental. Analisando esta proposta e rejeitando-a, Pereira da Silva, 2002: 280.

Tais são maioritariamente os casos de conflitos em sede de relações de vizinhança (por exemplo ruído), em que se assiste a um decidir com fundamento no direito da propriedade (cada vez menos), a um invocar do direito da personalidade (a solução grandemente maioritária). E, chegados aqui, ou se compõe o ramalhete chamando à colação o artigo 66.º da CRP e falando então de “direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado”, ou então consagra-se o ambiente como direito de personalidade.<sup>124/125</sup>

Igualmente de difícil qualificação são situações em que nem a autoridade administrativa nem o arguido invocam ou põem em causa um facto, mas em que o tribunal, sem cuidar do fundo da causa, resolve tudo invalidar tornando nula a decisão, apenas porque não existe prova no processo de que o combustível que estava num depósito que alimentava uma determinada máquina fabril era de facto gasóleo. Pouco interessava ao processo este facto, nenhuma parte invocou tal, mas o tribunal resolveu de modo próprio agarrar-se a esta “falta de prova” para estatisticamente resolver um processo, mesmo que ambientalmente o problema não tenha sido resolvido.

Para já não falar de situações em que o tribunal exige saber qual dos trabalhadores da empresa arguida é o responsável pela descarga poluente efectuada por aquela empresa, sob pena, como faz, de arquivar o processo. Se o sujeito de direito e a pessoa que tem legitimidade jurídica é a sociedade, isso não interessa. Tem que se provar qual o trabalhador, daquelas centenas que trabalham na refinaria, por exemplo, que é responsável (?) pela descarga ou outra infracção ambiental.<sup>126</sup>

---

124 Já em texto publicado em 1996, José Manuel Araújo Barros, juiz de direito, chamava a atenção para esta situação (Barros, 1996: em especial 198 ss.). Confirma esta situação em 2008, Branca Martins da Cruz (Cruz, 1998).

125 Coisa diferente é a aplicação de um direito privado do ambiente. Não somos daqueles que entendem que o direito do ambiente deve ter e só uma natureza pública, de substrato constitucional-administrativo. Se o direito do ambiente tem sido, e continua a ser, desenvolvido e defendido primordialmente nas áreas do direito público, é bem verdade que o direito privado mais recente tem mostrado uma apetência pela defesa do bem ambiental, o que é bom para o próprio ambiente. Cfr. Cordeiro, 1996. Cordeiro, 2001-III: em especial 1245 ss. Albuquerque, 2009: 8. Este acórdão pode ser consultado em [www.dgsi.pt/jstj.nsf](http://www.dgsi.pt/jstj.nsf). Capelo de Sousa, 1995: 295 a 301. Vasconcelos, 2006: em especial 70 a 72.

126 Costa, 1992: 537 a 559.

## 2. Crimes ambientais

O direito penal é um ramo de direito subsidiário, constitui a *ultima ratio* da intervenção estatal na tutela dos valores e interesses fundamentais. Só deve intervir quando o bem jurídico é afectado de forma relevante.

O direito penal só deve intervir se a tutela dos interesses não puder ser realizada por outros ramos do direito.<sup>127</sup>

É necessário que exista, no âmbito do direito ambiental, um sistema sancionatório de carácter punitivo, o qual deve começar por ser de tipo contra-ordenacional.<sup>128</sup>

O “naco de leão”, na expressão de Paulo de Sousa Mendes, do direito punitivo do ambiente deve pertencer ao direito de mera ordenação social.<sup>129</sup>

O problema não se coloca hoje ao nível de saber se vale a pena ou não o direito penal do ambiente. Cada vez mais o ambiente merece ser considerado um bem jurídico-penal.<sup>130</sup> Como afirma o conselheiro Souto Moura, “[...] cada vez mais o ambiente merece ser considerado um bem jurídico-penal. Cada vez mais a sua protecção se mostra imprescindível, porque cada vez mais existe a percepção do comprometimento a prazo da vida sobre a terra”.<sup>131</sup>

Como refere Augusto Silva Dias, em passagem que merece ser transcrita, “[...] a tutela jurídico-penal de novos bens jurídicos, como o ambiente, só se justifica quando a questão ecológica se torna tema de debate público e se forma em torno dela uma consciência ambiental crescente, com importantes reflexos jurídico-constitucionais. Isto não significa que o legislador penal tenha de esperar pela formação de uma consciência ecológica consolidada e generalizadamente enraizada para intervir, mas tão só que é necessária a percepção de que a questão ambiental é experimentada como socialmente relevante, que ela penetrou no debate público alicerçada num conjunto de boas razões susceptíveis de produzir um entendimento fundamentado quanto à necessidade e às linhas gerais da sua protecção jurídica. Verificado este pressuposto, nada obsta a que as normas jurídico-penais que protegem o ambiente desempenhem reflexamente uma função promocional, alertando

---

127 Andrade, 1992. Palma, 2006.

128 Assim, Moura, 2008: 366.

129 Sousa Mendes, 2008: 139, referindo-se ao direito do ambiente de carácter repressivo.

130 Pinto, 2000. Ferreira da Cunha, 1995: 417 ss.

131 Moura, 2008: 364. O negrito é do original.

para a elevada relevância ético-social desse bem jurídico e contribuindo para o seu esforço na consciência normativa da sociedade. Mas tal função é, como dissemos, reflexa, isto é, só pode ser realizada em estreita ligação e na dependência de uma certa *'sittenhaltenden Kraft'* geral das normas jurídico-penais, que é quanto basta para as privar de quaisquer pretensões vanguardistas de gestão do progresso e da mudança sociais.”<sup>132</sup>

Ora, não restam hoje dúvidas que a preocupação com o ambiente é “uma atitude em ascensão na hierarquia das preocupações da existência humana convivente”.<sup>133</sup>

A questão actual reside em saber qual o grau de intervenção do direito penal no ambiente. Ou seja: respeita à eficácia dessa intervenção, considerando, entre outras variáveis, o grau de paralisia do aparelho judiciário, nas palavras do conselheiro Souto Moura.<sup>134</sup>

Os crimes ambientais estão consagrados no Código Penal no seu capítulo III, epígrafado “Dos crimes de perigo comum”. Encontramos aí dois tipos incriminadores, cujo bem jurídico protegido é o ambiente. O artigo 278.º (danos contra a natureza)<sup>135</sup> e o artigo 279.º (poluição).<sup>136</sup>

132 Silva Dias, 2008: 597-598.

133 Garcia, 2007: 384.

134 Moura, 2008: 365.

135 Artigo 278.º (Danos contra a natureza)

1. Quem, não observando disposições legais, regulamentares ou obrigações impostas pela autoridade competente em conformidade com aquelas disposições:

a) Eliminar exemplares de fauna ou flora em número significativo ou de espécie protegida ou ameaçada de extinção;  
b) Destruir habitat natural protegido ou habitat natural causando a este perdas em espécies de fauna ou flora selvagens legalmente protegidas ou em número significativo;  
c) Afectar gravemente recursos do subsolo;

é punido com pena de prisão até três anos ou com pena de multa até 600 dias.

2. Quem comercializar ou detiver para comercialização exemplar de fauna ou flora de espécie protegida, vivo ou morto, bem como qualquer parte ou produto obtido a partir daquele, é punido com pena de prisão até seis meses ou com pena de multa até 120 dias.

3. Se a conduta referida no n.º 1 for praticada por negligência, o agente é punido com pena de prisão até um ano ou com pena de multa.

136 Artigo 279.º (Poluição).

1. Quem, não observando disposições legais, regulamentares ou obrigações impostas pela autoridade competente em conformidade com aquelas disposições:

a) Poluir águas ou solos ou, por qualquer forma, degradar as suas qualidades;  
b) Poluir o ar mediante utilização de aparelhos técnicos ou de instalações; ou  
c) Provocar poluição sonora mediante utilização de aparelhos técnicos ou de instalações, em especial de máquinas ou de veículos terrestres, fluviais, marítimos ou aéreos de qualquer natureza;  
de forma grave, é punido com pena de prisão até três anos ou com pena de multa até 600 dias.

Para lá destes, podemos ainda apontar o artigo 280.º (poluição com perigo comum).<sup>137</sup> Neste caso o bem jurídico protegido é a vida, a integridade física e o património de outrem, e desde 2007 também os bens supra individuais, como os monumentos culturais e históricos, e só indirectamente a preservação da natureza. Ou seja, é um crime pluri-ofensivo em que de forma imediata o bem jurídico não tem que ver com o ambiente.<sup>138</sup>

Recentemente foram introduzidos, pela Lei n.º 32/2010, de 2 de Setembro, que procedeu à 25.ª alteração ao Código Penal, dois outros tipos que vieram consagrar os crimes urbanísticos, e em que imediatamente o bem jurídico em causa não é o ambiente. O do artigo 278.º-A (violação de regras urbanísticas)<sup>139</sup> e o do artigo 382.º-A (violação de regras urbanísticas por funcionário).<sup>140/141</sup>

2. Se a conduta referida no n.º 1 for praticada por negligência, o agente é punido com pena de prisão até um ano ou com pena de multa.

3. Para os efeitos dos números anteriores, o agente actua de forma grave quando:

- a) Prejudicar, de modo duradouro, o bem-estar das pessoas na fruição da natureza;
- b) Impedir, de modo duradouro, a utilização de recurso natural; ou
- c) Criar o perigo de disseminação de microrganismo ou substância prejudicial para o corpo ou saúde das pessoas.

137 Artigo 280.º (Poluição com perigo comum)

Quem mediante conduta descrita nas alíneas do n.º 1 do artigo anterior, criar perigo para a vida ou para a integridade física de outrem, para bens patrimoniais alheios de valor elevado ou para monumentos culturais ou históricos, é punido com pena de prisão:

- a) De um a oito anos, se a conduta e a criação do perigo forem dolosas;
- b) Até cinco anos, se a conduta for dolosa e a criação do perigo ocorrer por negligência.

138 Sobre estes artigos, cfr. Pinto de Albuquerque, 2008.

139 Artigo 278.º -A (Violação de regras urbanísticas).

1. Quem proceder a obra de construção, reconstrução ou ampliação de imóvel que incida sobre via pública, terreno da Reserva Ecológica Nacional, Reserva Agrícola Nacional, bem do domínio público ou terreno especialmente protegido por disposição legal, consciente da desconformidade da sua conduta com as normas urbanísticas aplicáveis, é punido com pena de prisão até três anos ou multa.

2. Não são puníveis as obras de escassa relevância urbanística, assim classificadas por lei.

3. As pessoas colectivas e entidades equiparadas são responsáveis, nos termos gerais, pelo crime previsto no n.º 1 do presente artigo.

4. Pode o tribunal ordenar, na decisão de condenação, a demolição da obra ou a restituição do solo ao estado anterior, à custa do autor do facto.

140 Artigo 382.º -A (Violação de regras urbanísticas por funcionário).

1. O funcionário que informe ou decida favoravelmente processo de licenciamento ou de autorização ou preste neste informação falsa sobre as leis ou regulamentos aplicáveis, consciente da desconformidade da sua conduta com as normas urbanísticas, é punido com pena de prisão até três anos ou multa.

2. Se o objecto da licença ou autorização incidir sobre via pública, terreno da Reserva Ecológica Nacional, Reserva Agrícola Nacional, bem do domínio público ou terreno especialmente protegido por disposição legal, o agente é punido com pena de prisão até cinco anos ou multa.»

141 Sobre estes novos crimes urbanísticos Lopes, 2011: 65 a 83.

A importância do direito penal do ambiente e a urgência da sua protecção é visível também ao nível da União Europeia.<sup>142</sup>

Em 2003, surgiu a Decisão-Quadro 2003/80/JAI do Conselho, de 27 de Janeiro, que obrigava os Estados-membros a preverem sanções penais para sancionar as infracções em matéria de ambiente definidas nessa decisão.

A Comissão solicitou ao TJCE (acórdão de 13 de Setembro de 2005, processo C-176/03 – Comissão/Conselho) a anulação daquela Decisão por entender que tal competência resultava de um instrumento comunitário já existente<sup>143</sup>

Posteriormente surgiu a Directiva 2008/99/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 19 de Novembro de 2008,<sup>144</sup> relativa à protecção do ambiente através do direito penal, cujo artigo 8.º estatui que “Os estados-membros devem pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente directiva antes de 26 de Dezembro de 2010”.<sup>145</sup>

Aguarda-se a transposição desta directiva, a ser efectuada já fora do prazo, e os modos dessa transposição, considerando o extensíssimo anexo A da directiva.<sup>146</sup>

Na sequência da conferência a nível de peritos do projecto Augias realizada em Budapeste em 24 e 25 de Março de 2011, na qual foi lançada uma plataforma de combate aos crimes relacionados com o ambiente, a “EnviCrimeNet”, o grupo de aplicação da lei, nas reuniões de 5 de Abril e 13 de Maio de 2011, debateu a proposta da presidência de se adoptar uma proposta de resolução do Conselho sobre a criação de tal rede e deu o seu acordo a essa proposta, que visa impulsionar esta área específica da cooperação policial, criando-se assim uma rede informal de combate à criminalidade

---

142 Sobre a situação anterior às actuais iniciativas legislativas da UE no que concerne ao *enforcement* dado pelo direito penal à protecção do ambiente é útil Faure & Heine, 2000.

143 Este acórdão pode ser consultado na *Revista do Ministério Público*, n.º 107, 2006, 177 a 188. Sobre este acórdão e igualmente na *Revista do Ministério Público*, n.º 107, 2006, cfr. Ferro, 2006, e, ainda nesta revista, de Amado Gomes, 2005a. Duarte, 2005: 341-370.

144 In JOCE L328, de 6/12/2008.

145 Isenberg, 2009.

146 No dia 16 de Junho de 2011 a Comissão Europeia deu um prazo de dois meses aos dez países que ainda não transpuseram a directiva sob pena de o executivo comunitário recorrer para o tribunal de justiça da UE. Os dez países em falta são: Portugal, Chipre, República Checa, Alemanha, Grécia, Itália, Lituânia, Malta, Roménia e Eslovénia.

ambiental (doc. 10291/11 ENFOPOL 152 ENV 368, de 20 de Maio de 2011, do Conselho da União Europeia).

Um dos problemas da incriminação penal ambiental é hoje o da ausência de tipificação em situações onde tal se justificava, bem como o conteúdo da tipificação nalguns casos. Diga-se desde já que é muito difícil de preencher o tipo, bem como de provar em juízo o que o tipo objectivo pede.<sup>147</sup>

A moldura penal nos crimes previstos nos artigos 278.º e 279.º aponta para uma pena de prisão até três anos. Mas se o crime for o de poluição com perigo comum (artigo 280.º), a pena de prisão pode ir até 8 anos. Em qualquer caso a realidade mostra que a pena aplicada é sempre suspensa. Vejamos alguns exemplos:

- a) Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 9/7/2008 (relator Alberto Mira), artigo 280.º, alínea *a*); 22 meses de prisão, suspensa a execução por 22 meses;
- b) Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 15/2/2006 (relator Inácio Monteiro), artigo 279.º, n.º 1, alínea *c*), e artigo 280.º, n.º 1, alínea *a*); 18 meses de prisão, suspensa a execução por 3 anos;
- c) Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 27/4/2005 (relator André da Silva), artigo 280.º, alínea *b*), e artigo 279.º, n.º 1, alínea *c*); 8 meses de prisão, suspensa a execução por 2 anos;
- d) Decisão do Tribunal Judicial da Comarca de Leiria, de 4 de Dezembro de 2006, artigo 279.º, n.º 1, alínea *a*), e n.º 3; 9 meses de prisão, suspensa a execução por 9 meses;
- e) Decisão do Tribunal Judicial da Comarca de Porto Mós, de 8/1/2009, artigo 279.º, n.º 1, alínea *a*), e n.º 3, alíneas *a*), *b*) e *c*); suspensão pelo período de um ano mediante a imposição de injunções.

Grande parte dos atentados ambientais isoladamente considerados são pouco lesivos e apenas a reiteração da conduta conduz à lesão efectiva do ambiente com repercussões nos bens individuais, na vida e na saúde das pessoas. Paulo de Sousa Mendes fala em micro agressões contra o ambiente, cujo significado negativo está nas temíveis sinergias associadas aos comportamentos de massa.<sup>148</sup>

<sup>147</sup> É útil a leitura do artigo de Faure, 2010.

<sup>148</sup> Sousa Mendes, 2008: 16.



Grande parte desses danos só se irá concretizar no futuro. Face à sociedade de risco em que vivemos, muitos defendem um direito penal preventivo a par do direito penal reactivo tradicional.

Uma outra característica do direito penal clássico relaciona-se com a natureza individual da sua responsabilidade, que impede a responsabilização das pessoas colectivas.

O artigo 11.º do Código Penal na sua versão actual estatui no seu n.º 2 a possibilidade de se responsabilizar as pessoas colectivas em vários ilícitos, entre eles os crimes ambientais.<sup>149</sup>

Há que considerar ainda que com a reforma de 2007 (Lei n.º 59/2007, de 4 de Setembro) foram aditados ao Código Penal os artigos 90.º-A a 90.º-M, estando agora previstas para as pessoas colectivas as penas principais de multa e dissolução; as penas substitutivas de admoestação, vigilância judiciária e caução de boa conduta; e as penas acessórias de injunção judiciária, interdição de exercício de actividade, proibição de celebrar certos contratos ou com determinadas entidades, privação do direito a subsídios, subvenções ou incentivos, encerramento de estabelecimento, e de publicidade da decisão condenatória.

Actualmente, o direito penal do ambiente vai deixando de ser um direito penal simbólico, ou seja, um direito penal que nunca ou raramente se aplica, embora continue a demonstrar muita dificuldade em termos de prova e no estabelecimento das relações de causalidade.

A forma normal, primeira e decisiva de qualquer política ambiental se implementar juridicamente é através do direito administrativo

A regulamentação dos procedimentos tem um carácter fundamentalmente preventivo, prévio à actividade dos administrados. As actividades que mais riscos comportam são relativamente proibidas e em regra licenciáveis. São os agentes administrativos que estão melhor colocados para zelar pela qualidade do ambiente (concedem licenças, fazem vistorias, inspecções, avaliam o impacte ambiental).

Ao nível normativo, a produção de regulamentos pela administração é especialmente conveniente pela sua flexibilidade, adaptando-se a uma realidade mutável. Surgem assim as MTD (melhores tecnologias disponíveis).

---

149 Torrão, 2010. Marques da Silva, 2009. Godinho, 2007. Meireles, 2006. Bandeira, 2004. Matta, 2001. Já muito datado, Castro e Sousa, 1985. Recentemente, Serra & Sánchez 2010, vieram defender a inconstitucionalidade das normas em causa. Muito interessante Brito, 2010: 41 a 71.

Em muitas infracções o que está em causa não são as condições de sobrevivência da sociedade, mas a construção de uma certa ordem social, que até podia ser diferente.

Nestas situações, o desvalor da actuação do agente reside numa desobediência e a aplicação da coima, com ou sem sanções acessórias, apresenta vantagens em termos de celeridade.

Assim, a estruturação dogmática dos crimes ambientais tem de traduzir uma relação determinada com a ordem administrativa.<sup>150</sup>

A relação poderia ser de *dependência total* (se não houvesse contra-ordenações). Os comportamentos seriam criminalizados em termos de crimes de desobediência ou de perigo abstracto. Mas nestes casos só indirectamente o bem ambiente seria protegido, o que estaria a ser tutelado seria a vontade da administração em matéria de ambiente.

A relação poderia ser de *independência total* entre a ordem administrativa e a penal. Os crimes ambientais seriam crimes de perigo concreto. Surgiriam aqui graves dificuldades de prova. Estes tipos de crimes são normalmente pluri-ofensivos, em que se protege em primeiro lugar a saúde ou a vida e só mediatamente o ambiente.

Na relação de *dependência moderada* o meio repressivo normal é o das contra-ordenações. Reserva-se o direito penal para os atentados graves ao ambiente. Na definição desses crimes far-se-ão intervir conceitos indeterminados, dados dos regulamentos administrativos que estipulam quotas ou níveis, ou então prevê-se como pressuposto a intervenção no terreno de agentes administrativos a quem se desobedeceu. Nesta orientação estes crimes serão tendencialmente de dano.

É esta a opção do nosso legislador.

Considerando que o bem jurídico é o interesse que deve ser protegido em nome de uma ordem social que se pretende ver instaurada, aferindo-se a relevância da lesão dos bens jurídicos pela danosidade social dos comportamentos, o ambiente enquanto bem jurídico penal deixa de se confundir com a vida, a saúde ou o património.

A lesão ocorrida, este dano, transcende o conflito agente-vítima porque atinge o tecido social global.

Para além de poder haver crimes sem vítima, os bens jurídicos não têm que ser todos individuais. A realização social do indivíduo também passa

---

<sup>150</sup> Seguimos aqui de perto Moura, 2008: 366 ss. Com interesse Rita Castanheira Neves, 2009: 301 ss.

pela protecção de bens comunitários, supra-individuais, de que o ambiente é exemplo

Em 1995 introduziu-se o crime de danos contra a natureza e procedeu-se à criminalização da poluição.<sup>151</sup>

Em 2007 reforçou-se a tutela deste bem jurídico já antes protegido.

Os tipos incriminadores contidos nos artigos 278.º e 279.º do Código Penal encontram hoje uma aplicação menos difícil por comparação com a sua versão inicial. Não se escondendo a dificuldade em legislar nestas matérias, ou seja, reconhecendo que não é fácil redigir estes tipos incriminadores face à obrigatória articulação com o direito administrativo e a uma mais ou menos intensa acessoriedade, bem como ao elevado e mutável carácter técnico extrajurídico que obrigatoriamente tem de estar presentes neste tipo de incriminação, não pode, contudo, deixar de se referir que mesmo a versão actual das normas em causa aponta para algumas incongruências, alguns desfasamentos entre elas, e como tal revela, por vezes, muita dificuldade na sua interpretação e consequente aplicação. Normas mais enxutas, simples e lineares impunham-se aqui, sob pena de comprometer a eficácia do direito penal do ambiente.

Não é este o local para se desmontar hermeneuticamente estes normativos.<sup>152</sup>

Se as expressões “esgotar” recursos, “forma grave”, visíveis na versão inicial do artigo 278.º desapareceram, este crime apresenta, no entanto, uma estrutura complexa

Na actual alínea *a)* do n.º 1, a referência a “eliminação de exemplares de fauna e flora” não faz distinção se estes se encontram protegidos ou não, ou se, o estando, se se encontram ou não ameaçados.

Continuam a utilizar-se conceitos indeterminados como “número significativo”, “perdas significativas”, ou “afecção grave”. Todos conceitos de difícil preenchimento e de difícil prova.

---

151 Sobre os crimes ambientais, sumariamente e em português, Silva Dias, 2008b: 762 ss. Silva Dias, 1995. Moura, 2008. Moura, 1994. Moura, 1992. Marques, 1999. Felino Rodrigues, 2008. Faria, 2008. Faria, 2006. Faria, 1999. Ferrari, 2003. Vouyoucas, 1992. Dias, 2005. Dias, 2003. Dias, 2001b. Dias, 1978. Lopes Rocha, 1987. Borges, 2000. Santos, 2002. Palma, 1995. Palma, 1994: 431 a 448. Rodrigues, 1999: 944 a 978. Brito, 1995: 331 a 367. Silveira, 1995: 39 a 387. Marques da Silva, 2003. Bravo, 1997: 31 a 44. Albuquerque, 1997: 16 a 49. O objectivo desta nota é apenas dar referência dos principais e mais recentes escritos em língua portuguesa sobre os crimes ambientais. A bibliografia estrangeira é hoje inabarcável, com destaque, quanto a mim, para a de língua anglo-saxónica.

152 Com interesse, levantando várias questões que lhe suscita a interpretação dos artigos referentes aos crimes ambientais, Faria, 2008.

A redacção actual do artigo 279.º procedeu a uma alteração no domínio da poluição, esta deixou de ser em medida inadmissível e passou a ser a poluição de forma grave.

A nova redacção secundarizou a desobediência, já que a prevê como mera possibilidade de preenchimento do tipo, ao lado do desrespeito das normas.

As sanções previstas para estes crimes previstos e punidos nos artigos 278.º e 279.º mantiveram-se: penas de prisão até três anos ou multa até 600 dias.

O artigo 278.º e 279.º são considerados *normas penais em branco ou tipos abertos*, ou seja apelam a normas jurídicas extra penais como forma de ver definido o seu conteúdo.

Confere-se a estas normas extrapenais o *valor de um parâmetro interpretativo* no contexto do tipo legal de crime como um todo. Assim, maioritariamente a doutrina,<sup>153</sup> e o Tribunal Constitucional.<sup>154</sup>

Crimes acumulativos ou aditivos é uma expressão utilizada quando uma lesão grave no bem jurídico colectivo só é alcançada somando muitas condutas individuais que em si mesmas não alcançam relevância jurídico-penal. São situações de dano ambiental acumulado (*'public accumulative harm'*).<sup>155</sup>

Nas situações subsumíveis a esta realidade duas questões têm que ser respondidas:

- a) Como punir o agente que dá o primeiro contributo para a situação, se face a esse contributo não há ainda qualquer perigo para a qualidade do ambiente?
- b) E quando o perigo efectivo para o ambiente surge de posterior actuação, com que legitimidade se punirá esta, ignorando os contributos precedentes?

Os fundamentos dogmáticos da doutrina penal colidem com uma resposta de incriminação positiva às questões anteriores. Haverá aqui uma eventual violação do princípio da culpa? Haverá aqui uma responsabilização penal por facto de outrem? Como se articulam os problemas levantados pela incriminação resultante de danos ambientais acumulados com as tradicionais

153 Dias, 2004: 172 ss. Beleza & Pinto, 1999: 31 ss.

154 Em especial o Acórdão n.º 427/95, de 6 de Julho, relatado pela conselheira Palma. Este acórdão foi publicado e comentado por Pinheiro, 1997. Um outro acórdão é o 534/98, de 22 de Janeiro, relatado pela conselheira Maria dos Prazeres Beleza. Sobre este último acórdão, Faria, 2006: 350, nota 14.

155 Dias, 2004: 140 a 143. Rita Castanheira Neves, 2009: 291 a 321.

garantias constitucionais na matéria penal? É bom de ver que a resposta a todas as questões levantadas pelos crimes acumulativos ou aditivos é difícil e extensa. No fundo, pilares até agora sagrados da doutrina juspenalista são postos em causa, senão na sua existência pelo menos na sua conformação, podendo em último caso estar em risco a própria legitimidade da intervenção jurídico-penal.

Figueiredo Dias, acerca desta realidade, afirma: “No direito penal do ambiente há a necessidade de aceitar estruturas novas e atípicas de imputação, particularmente questionáveis (quando não censuráveis) à luz dos princípios jurídico-constitucionais próprios do Estado de Direito.”<sup>156</sup>

Para Augusto Silva Dias o direito penal não tem legitimidade para intervir em casos de acumulação. Para este Autor, o pressuposto normativo da validade jurídico formal é o reconhecimento intersubjectivo. Entende que tem de ser feita uma responsabilização individual, mas não através do direito penal. Entende assim este Autor que há razões para impugnar a validade e a constitucionalidade da incriminação contida no artigo 279.º.<sup>157</sup>

Para lá desta concepção antropocêntrica possivelmente exagerada, julgo que ao direito penal foram colocados nas últimas décadas vários obstáculos, o que a ser este ramo do direito entendido de uma forma estática, levaria a um resultado final desajustado, e sem qualquer interesse nos tempos em que vivemos. Pense-se na tutela jurídico-penal dos bens supraindividuais, na incriminação penal das pessoas colectivas, da chegada do conceito de risco ao direito criminal,<sup>158</sup> entre outras importantes matérias, para perceber que o actual direito penal não é o mesmo do início do século XX, por exemplo. Mas não são só novas matérias, são também novas áreas do conhecimento e novas metodologias que chegam ao direito penal, e ao qual este tem de dar resposta.<sup>159</sup>

Dito isto, não se deve cair no outro extremo, que é o de tudo aceitar e tudo mudar a uma vertiginosa velocidade sem tempo de sedimentar novas soluções ou novos entendimentos das já existentes. Se ninguém hoje duvida que o princípio da culpa tal como é entendido tem uma configuração diferente

156 Dias, 2001b: 390 ss.

157 Silva Dias, 2003: 303 a 345.

158 Dias, 2001a. Dias, 2004: 132 ss. Sobre a sociedade de risco e a ecologia Kaufmann, 2004: 447 a 460.

159 Sobre novos desafios que se colocam ao direito penal, Dias, 2003. Rodrigues, 2003, Torrão, 2003, Silva Dias, 2008b.

daquela que vigorava há umas boas décadas<sup>160</sup>, bem como a imposição do princípio da legalidade é diferente consoante nos encontremos na parte geral ou na parte especial de um Código Penal<sup>161</sup>, também não podemos excluir à partida qualquer nova forma de estrutura incriminatória. O direito, todo o direito, e como tal o direito penal serve para regular e disciplinar a vida em sociedade. O direito não existe para ele próprio. Como tal tem de se adaptar, tem de se transformar, acompanhando a evolução da própria sociedade e daquilo que ela vai requerendo, daquilo que vai exigindo.

A matéria dos crimes acumulativos, que surgiu associada aos crimes ambientais, tem ainda hoje de ser olhada com especial cuidado, o que não quer dizer que não possa já ser vista de uma forma definitiva na sua aceitação, e em que a sua sustentação dogmática surgirá e complementar-se-á aos poucos. Muitas vezes tal ocorre quando surgem novas soluções jurídicas, mesmo no âmbito do direito penal.

Como refere Rita Castanheira Neves, a lesão contributo, não a lesão consistentemente final, é já lesão, mesmo não se verificando uma repercussão directa na vida do Homem, porque há já algum impacto no ambiente. Continua esta Autora ao afirmar que “é a distinção destes dois momentos que se nos afigura essencial para aceitar que a conduta individual constitui já ofensa, podendo dar-se como preenchidos todos os elementos do ilícito tipo do crime ambiental mesmo antes da lesão final.”<sup>162</sup>

Uma última nota, muito sumária, para nos referirmos à acção popular penal<sup>163</sup>, não nos interessando nesta sede a acção popular administrativa ou civil regulada na Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto.<sup>164</sup>

O artigo 52.º, n.º 3, da CRP possibilita o direito de acção popular para promover a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infracções

160 Sobre a evolução da teoria do crime, Dias, 1991. A segunda parte deste artigo foi publicada, na mesma revista, ano de 1992 (Dias, 1992). Deste mesmo Autor, Dias, 2001a.

161 António Castanheira Neves, 1995 (a publicação original é de 1984).

162 Rita Castanheira Neves, 2009: 299. Nesta mesma página e refutando a tese de Augusto Silva Dias, afirma: “Se o dano é o efeito a médio/longo prazo, o dano-contributo é bem real no imediato da conduta lesiva, ficando o bem jurídico ambiente lesado na quota parte abstractamente danificável pelo contributo individual, e tal configura, em nossa opinião, o referente axiológico-material da incriminação, o que permite, em consequência, encontrar a legitimidade da intervenção jurídico-penal na tutela do ambiente.”

163 Silva Dias, 2008: 234 a 239.

164 Por todos, Amado Gomes, 2010.

contra a saúde pública, os direitos dos consumidores, a qualidade de vida, a preservação do ambiente e do património cultural.<sup>165</sup>

Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, da Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto quem tem legitimidade para instaurar a acção são os *ofendidos* pela prática do crime. Esta coincidência entre o direito de acção popular e a titularidade do bem jurídico não é unanimemente reconhecida, já que por exemplo Vasco Pereira da Silva considera que também estão abrangidas por aquela legitimidade para a acção as associações ambientais.<sup>166</sup>

Diferentemente se pode entender que as associações ambientalistas serão apenas contitulares (juntamente com os ofendidos e em representação destes) do direito de se constituírem *assistentes* em processo penal (artigo 25.º da lei de acção popular e artigos 68.º a 70.º do CPP).<sup>167</sup>

Em suma, terá de se precisar os conceitos difusos de *vítima* e de *ofendido*, bem como o de dano difuso. O artigo 68.º, n.º 1, alínea *a*), do CPP abriga uma noção restrita (defendida entre outros por Costa Andrade, Maia Gonçalves, Teixeira de Sousa) ou ampla (defendida entre outros por Figueiredo Dias, Anabela Rodrigues, Costa Pinto, Augusto Silva Dias) *de ofendido*? Estará aí o ofendido de um interesse difuso?<sup>168</sup>

Vamos utilizar aqui um exemplo, bem real, dado por Augusto Silva Dias. Um suinicultor faz uma descarga poluente em linha de água, provocando a contaminação das águas e a destruição de uma quantidade apreciável de fauna e flora aquáticas. Aberto o inquérito pelo crime de poluição (artigo 279.º do CP), quem pode constituir-se assistente? Só as pessoas que habitam nas povoações ribeirinhas e que são afectadas na sua saúde ou que são impedidas de desfrutar os prazeres do rio por um período de tempo, ou também os habitantes de uma região distante preocupados com as questões ambientais do país? Para Miguel Teixeira de Sousa, não possui interesse em demandar qualquer pessoa (ou associação), mas apenas os titulares do *interesse difuso ameaçado ou ofendido*, isto é, quem mantenha uma relação *directa* com o objecto da acção popular.<sup>169</sup> Para além de vários outros problemas que

165 Sobre o artigo 52.º da CRP e a sua evolução, cfr. Miranda & Medeiros, 2005: 493 ss. Canotilho & Moreira, 2007.

166 Pereira da Silva, 2002: 29. Damião da Cunha, 1998, embora crítico da solução legal na nota 53.

167 Por todos e resumidamente Silva Dias, 2008: 234 a 239, que aqui seguimos de perto.

168 Silva Dias, 2004.

169 Teixeira de Sousa, 2003: 214 ss. Deste mesmo Autor, Teixeira de Sousa, 2004.

se levantam na adopção de uma concessão geral de legitimidade, referidos aliás por Silva Dias, um outro é equacionado por Teixeira de Sousa e diz respeito ao aparecimento de litigantes “profissionais”, ou, em última instância, mesmo empresas poluidoras e que não tivessem sido constituídas arguidas no processo poderiam vir a constituir-se assistentes.<sup>170</sup>

Uma outra questão de natureza processual prende-se com o saber se a acção popular cível tem de ser intentada sempre separada da acção penal (o que seria uma excepção ao regime geral) ou pode funcionar aqui a regra geral do princípio de adesão e ser esse pedido formulado na acção penal? E isto considerando a finalidade da indemnização, possivelmente diferente nos dois casos.<sup>171</sup>

Vamos aproveitar o exemplo anterior, configurando agora que durante o inquérito um conjunto de habitantes se constitui assistente com fundamento nos prejuízos causados ao ecossistema (interesse difuso), e um grupo de proprietários cujas colheitas foram destruídas pela poluição (interesse individual homogéneo ou interesse colectivo)<sup>172</sup>, vem ao processo, como lesado deduzir um pedido de indemnização pelos prejuízos patrimoniais sofridos (artigos 75.º, n.º 2, e 77.º, n.º 2, do CPP). Podem ambos avançar com o pedido?

Nesta última situação tudo parece pacífico, ou seja, os interesses são individualmente identificados e por conseguinte os prejuízos são divisíveis e quantificáveis. Na base desta acção está um direito privado, o direito de propriedade, embora tudo englobado num cenário de lesão global.<sup>173</sup>

Já na primeira situação encontramos um pedido de indemnização global em que os titulares do interesse não são individualmente identificáveis, nem o objecto do interesse é divisível e exclusivo.

Assim sendo, as finalidades da indemnização são distintas o que pode levar a uma diferente solução processual para a questão em causa, ou seja esta acção popular cível tem de ser intentada em separado da acção penal.

Não concordando com esta solução, Silva Dias adianta que as dificuldades de quantificação do dano, a insusceptibilidade de identificação dos lesados e a não indivisibilidade, e a não exclusividade do interesse em causa, não

---

170 Teixeira de Sousa, 2003: 231 ss.

171 Por todos Silva Dias, 2008: 239 a 241.

172 Sobre estas e outras classificações Teixeira de Sousa, 2003: 44 a 58.

173 É aqui obrigatório Teixeira de Sousa, 2003: 156 ss.



são impeditivas da fixação de uma indemnização, não havendo razões válidas para impedir de funcionar nestes casos o princípio da adesão.<sup>174</sup>

## CONCLUSÕES

Na actual LBA encontramos determinado tipo de normas cuja existência não se justifica numa lei com a natureza de uma lei de bases, e como tal não devem transitar para uma futura LBA, bem como normas com as características idênticas a estas.

Dou como exemplo o estatuído no artigo 44.º, n.º 2, que estabelece ser proibido a apensação de processos contra o mesmo arguido relativos a infracções ambientais, salvo se requerida pelo Ministério Público. Tal destina-se, segundo comentários, a evitar uma excessiva demora no julgamento dos processos, como é habitual nas situações de apensação.<sup>175</sup> Não se justifica actualmente (como já não se justificava aquando da feitura da LBA) uma norma com este conteúdo, e muito menos numa lei de bases.

Já a obrigatoriedade de remoção das causas da infracção e da reconstituição da situação anterior prevista no artigo 48.º da LBA parece ser apropriada e fará todo o sentido numa LBA, mesmo que a sua exequibilidade pareça comprometida em muitas situações, como, infelizmente, tem ocorrido.

Nos vários projectos de lei de revisão da LBA, o texto apresentado, na matéria sancionatória, mantém-se praticamente inalterado e por vezes integralmente decalcado dos actuais artigos referentes a esta matéria.

Não se justifica, a meu ver, esta opção, fruto de uma ausência de reflexão sobre esta matéria. Será suficiente uma norma de carácter geral, a exemplo do que ocorre em leis de base do ambiente pela nossa influenciada.<sup>176</sup>

Proporia uma norma com o seguinte conteúdo: “A qualificação das infracções relativas ao ambiente quer como crimes quer como contra-ordenações será definida e regulada em legislação complementar.”

É suficiente. Marca a defesa de uma tutela sancionatória para o ambiente, a ser regulada posteriormente. E é neutra, ou seja não se compromete com a imposição de opções doutrinárias ou científicas mais vincadas, como seria o

174 Silva Dias, 2008: 241. É evidente, aponta este Autor, que situações haverá sempre que levarão a uma obrigatoriedade de intentar o pedido de indemnização, em separado, perante o tribunal cível. Casos em que o dano não seja conhecido em toda a sua extensão ao tempo da acusação, ou casos em que este não esteja devidamente calculado (artigo 72.º, n.º 2, alínea a), do CPP).

175 Reis, 1992: 95.

176 Assim, artigo 29.º da LBA de Angola e artigo 27.º da LBA de Moçambique.

caso de se optar desde logo por impor uma hierarquia ou um modo rígido de relacionamento entre os crimes e as contra-ordenações.

Por último, e aproveitando uma fórmula usada quer pelo tribunal de justiça europeu, quer por inúmeras directivas julgo ser útil figurar uma norma na futura LBA com o seguinte conteúdo: “O legislador determinará as sanções aplicáveis ao incumprimento das disposições ambientais. As sanções previstas deverão ser eficazes, proporcionadas e dissuasivas.”<sup>177</sup>

**Nota final:** Já na fase final da escrita destes apontamentos o Primeiro-Ministro apresentou em 23 de Março de 2011 a sua demissão ao Presidente da República, que por sua vez veio a dissolver a Assembleia da República (Diário da República, I série de 7 de Abril de 2011), caindo assim todos os projectos e propostas de leis em curso. Tal não invalida o que dissemos nestas breves notas. Com toda a certeza, em próxima legislatura haverá revisão da LBA e da própria CRP, pelo que o aqui defendido continua a ser válido e em nossa opinião a fazer sentido.

## BIBLIOGRAFIA

ABECASSIS, Fernando

1999 *Água o desafio vital*, Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas.

ALBUQUERQUE, Pedro

2009 “Direito à insolação. Direito de tapagem. Conflitos de direitos, ou o direito ao ambiente e à qualidade de vida. Anotação ao acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 28 de Outubro de 2008”, in *ROA*, 2009-I-II, pp. 377-396.

ALMEIDA, José Augusto Simões Veloso de

1937 *Comentário à Lei de Águas*, Coimbra: Coimbra Editora.

ALBUQUERQUE, José

1997 “Considerações sobre o crime de poluição (alguns problemas de aplicação)”, Boletim de interesses difusos da Procuradoria-Geral da República, n.º 11, pp. 16 a 49.

---

<sup>177</sup> Veja-se o artigo 8.º da Directiva 2002/95/CE do Parlamento e do Conselho, de 27 de Janeiro de 2003 (JOCE 13/2/03), relativa à limitação da utilização de certas substâncias perigosas nos equipamentos eléctricos e electrónicos. De igual forma, os artigos 5.º e 7.º da Directiva 2008/99/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Novembro de 2008 (JOCE 6/12/08). Utilizando o mesmo texto a decisão do TJE de 21 de Setembro de 1989, Comissão v. Grécia, 68/88 (Rec., pp. 2965 ss.).

ALVES, António & PINTO, Bernardino (coord.)

2004 *Economia da Água do Plano Nacional da Água*, Lisboa: Instituto das Águas.

AMADO GOMES, Carla

2005 “O ambiente como objecto e os objectos do direito do ambiente”, in *Textos dispersos de direito do ambiente*, Lisboa: AAFDL, pp. 9 a 33.

2006 *Jurisprudência dirigente ou vinculação à Constituição? Pensamentos avulsos sobre o Acórdão do TJCE de 13 de Setembro de 2005*, in *Revista do Ministério Público*, n.º 107, pp. 213 a 230.

2007 *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção do Ambiente*, Coimbra: Coimbra Editora.

2009a “Direito Administrativo do Ambiente”, in Otero, Paulo & Gonçalves, Pedro (orgs.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, vol. I, Coimbra: Almedina, pp. 159 a 279.

2009b “A Responsabilidade civil por dano ecológico – Reflexões preliminares sobre o novo regime instituído pelo DL 147/2008, de 29 de Julho”, in *O que há de novo no direito do ambiente? Actas das Jornadas de Direito do Ambiente*, Lisboa: AAFDL, Lisboa, pp. 235 a 275.

2010 “Acção pública e acção popular na defesa do ambiente – reflexões breves”, in *Em Homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral*, Coimbra: Almedina, pp. 1181 a 1207.

AMADO GOMES, Carla & ANTUNES, Tiago (orgs.),

2010 *Actas do Colóquio A responsabilidade civil por dano ambiental*, Lisboa: ICJP, disponível em <http://www.icjp.pt/publicacoes>.

AMARAL, Diogo Freitas do

1994a “Lei de Bases do Ambiente e Lei das Associações de Defesa do Ambiente”, in *Direito do Ambiente*, INA, s/l, pp. 367 a 376.

1994b “Ordenamento do Território, Urbanismo e Ambiente”, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 1, pp. 11 a 22.

1994c “Apresentação”, in *Direito do Ambiente*, Oeiras: INA, pp. 13 a 17.

AMARAL, Diogo Freitas do, MIRANDA, Jorge, OTERO, Paulo

& ESTEVES, Maria da Assunção

2001 *O Caso Co-Incineração*, vol. 1.º, tomo I, Lisboa: MAOT.

ANDRADE, Manuel da Costa

1980-1981 “Contributo para o conceito de contra-ordenação (a experiência alemã)”, in *RDE*, n.º 6/7, pp. 81 a 121.

1992a *Sobre as proibições de prova em processo penal*, Coimbra: Coimbra Editora.

1992b “A ‘dignidade penal’ e a ‘carência de tutela penal’ como referência de uma doutrina teleológico-racional do crime”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, ano 2, pp. 173 a 205.

2009 “*Bruscamente no Verão passado*”, a reforma do Código de Processo Penal. *Observações críticas sobre uma lei que podia e devia ter sido diferente*, Coimbra: Coimbra Editora.

ANTÓNIO CASTANHEIRA NEVES

1995 “O princípio da legalidade criminal. O seu problema jurídico e o seu critério dogmático”, in *Digesta*, vol. I, Coimbra: Coimbra Editora, pp. 349 a 473.

ANTUNES, Henrique Sousa

2003 “Ambiente e Responsabilidade Civil”, in AAVV, *Estudos de direito do ambiente*, Porto: Universidade Católica, pp. 149 a 179.

2011 *Da inclusão do lucro ilícito e de efeitos punitivos entre as consequências da responsabilidade civil*, Coimbra: Coimbra Editora.

ASSOULINE, Janine & ASSOULINE, Samuel

2009 *Géopolitique de l'Eau. Nature et Enjeux*, 2.<sup>a</sup> ed., Levallois-Perret, Groupe Vocatis.

BACHELET, Michel

1997 *Ingerência Ecológica. Direito ambiental em questão*, Lisboa: Piaget Editora.

BANDEIRA, Gonçalo N. C. Sopas de Melo

2004 “*Responsabilidade*” penal económica e fiscal dos entes colectivos. *À volta das sociedades comerciais e sociedades civis sob a forma comercial*, Coimbra: Almedina.

BAPTISTA, Jaime Melo

2010 “O Quadro Legal dos Serviços de Águas em Portugal”, in AAVV, *Direito do Urbanismo e do Ambiente*, Lisboa: Quid Juris Editora, pp. 286 a 315.

BAPTISTA, Luís Carlos

2011 “O direito subjectivo ao ambiente: um artifício legislativo e jurisdicional”, in *Revista do Ambiente e do Ordenamento do Território*, n.ºs 16/17, pp. 145 a 170.

BARLOW, Maude

2009 *Água. Pacto azul. A crise global da água e a batalha pelo controle da água potável no mundo*, São Paulo: M.Books.

BARRAQUÉ, Bernard

1996 *As Políticas da Água na Europa*, Lisboa: Instituto Piaget.

BARROS, José Manuel Araújo

1996 “Aplicação judiciária do direito ao ambiente-contencioso cível”, in *Textos*, Vol. II, *Ambiente e Consumo*, Lisboa: CEJ, pp. 195 a 204.

BAZIADOLY, Sophie

1996 *Le Droit Communautaire de l'Environnement Depuis l'Acte Unique Européen Jusqu'à la Conférence Intergouvernementale*, Bruxelles: Editions Bruylant/Editions de l'Université de Bruxelles.

BEÇA PEREIRA, António

2007 *Regime geral das contra-ordenações e coimas*, 7.<sup>a</sup> ed., Coimbra: Almedina.

BELEZA, Teresa Pizarro & PINTO, Frederico de Lacerda da Costa

1999 *O regime legal do erro e as normas penais em branco (Ubi lex distinguit...)*, Coimbra: Almedina.

BENTO, Vítor

2011 *Economia, Moral e Política*, Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

BORGES, Anselmo

2000 “O crime económico na perspectiva filosófico-teológica”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, ano 10, pp. 7 a 35.

BOUGUERRA, Mohamed Larbi

2005 *As Batalhas da Água*, Porto: Campo das Letras.

BRAVO, Jorge dos Reis

1997 *A tutela penal dos interesses difusos*, Coimbra: Coimbra Editora.

BRITO, Teresa Quintela de

1995 “O crime de poluição: alguns aspectos da tutela criminal do ambiente no Código Penal de 1995”, in *Anuário de Direito do Ambiente*, Lisboa: Ambiforum, pp. 331 a 367.

2009 “A determinação das responsabilidades individuais no quadro de organizações complexas”, in *Direito sancionatório das autoridades reguladoras*, Coimbra: Coimbra Editora, pp. 75 a 103.

2010 “Responsabilidade criminal de entes colectivos. Algumas questões em torno da interpretação do artigo 11.º do Código Penal”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, ano 20, pp. 41 a 71.

CALDEIRA, Josué

2010 “As grandes opções da LB POTU e a agenda necessária à consolidação do sistema de gestão territorial”, in Gonçalves, Fernando, Bento, João Ferreira & Pinheiro, Zélia Gil (orgs.), *Os Dez Anos da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo. Gênese e Evolução do Sistema de Gestão Territorial, 1998-2008. Actas do encontro Anual da Ad Urbem*, Lisboa: DGOTDU, pp. 33 a 50.

CANOTILHO, J.J. Gomes

1994 “A Responsabilidade por danos ambientais – aproximação juspublicística”, in *Direito do Ambiente*, INA, pp. 39 a 407.

2006 *O Regime Jurídico Internacional dos Rios Transfronteiriços*, Coimbra: Coimbra Editora.

2010a *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 4.<sup>a</sup> ed. revista: Coimbra, Coimbra Editora.

2010b *Direito constitucional e Teoria da Constituição*, 9.<sup>a</sup> ed., Coimbra: Almedina.

CANOTILHO, J. J. Gomes & MOREIRA, Vital

2007 *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.<sup>a</sup> ed., Coimbra: Coimbra Editora.

CAPELO DE SOUSA, Rabindranath V. A.

2011 *O direito geral de personalidade*, 2.<sup>a</sup> ed., Coimbra: Coimbra Editora.

CARVALHO, Américo Taipa

2008 *Direito Penal - Parte Geral. Questões Fundamentais*, 2.<sup>a</sup> ed., Coimbra: Coimbra Editora.

CASTRO, Paulo Canelas de

1998 “Novos Rumos do Direito Comunitário da Água: a caminho de uma revolução (tranquila)?”, in *CEDOUA*, 1, pp. 11 a 35.

2005 *Recent Development in Water Law. Principles and Comparative Cases*, Lisboa: FLAD.

CASTRO E SOUSA, João

1985 *As pessoas colectivas em face do direito criminal e do chamado “direito de mera ordenação social”*, Coimbra: Coimbra Editora.

CAUBET, Christian G.

2006 *A água doce nas relações internacionais*, São Paulo: Editora Manole.

CONDESSO, Fernando dos Reis

2001 *Direito do Ambiente*, Coimbra: Almedina.

CORDEIRO, António Menezes

1996 “Direito do ambiente. Princípio da prevenção. Direito à vida e à saúde. Anotação ao acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 2 de Julho de 1996”, in *ROA*, 1996-II, pp. 683 a 688.

2001 “Os direitos da personalidade na civilística portuguesa”, in *ROA*, 2001-III, pp. 1229 a 1256.

CORREIA, Eduardo

1973 “Direito Penal e Direito de Mera Ordenação Social”, in *BFDUC*, Vol. XLIX, pp. 257 a 281.

- CORREIA, Francisco Nunes, SARAIVA, Maria da Graça & MOREIRA, Ilídio  
 2004 “Enquadramento da gestão ambiental de sistemas fluviais nas políticas de ambiente e ordenamento do território”, in AAVV, *Gestão ambiental de sistemas fluviais. Aplicação à bacia hidrográfica do rio Sado*, Lisboa, Isa Press, pp. 537 a 561.
- CORREIA, João Conde  
 1999 *Contributo para a análise da inexistência e das nulidades processuais*, Coimbra: Coimbra Editora.
- CORREIA, José Manuel Sérvulo  
 1987 *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Coimbra: Almedina.
- COSTA, José de Faria e  
 1983 “A importância da recorrência no pensamento jurídico. Um exemplo: a distinção entre o ilícito penal e o ilícito de mera ordenação social”, in *RDE*, n.º 9, pp. 3 a 51.  
 1992 “A responsabilidade jurídico-penal da empresa e dos seus órgãos (ou uma reflexão sobre a alteridade nas pessoas colectivas, à luz do direito penal)”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, ano 2, pp. 537 a 559.  
 2001 “Crimes e contra-ordenações. (Afirmção do princípio do numerus clausus na repartição das infracções penais e diferenciação qualitativa entre as duas figuras dogmáticas)”, in *Questões Laborais*, n.º 17, pp. 1 a 11.  
 2007 *Noções Fundamentais de Direito Penal. (Fragmenta iuris poenalis). Introdução*, Coimbra: Coimbra Editora.
- CRAVINHO, João  
 2010 “Génese da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo”, in Gonçalves, Fernando, Bento, João Ferreira & Pinheiro, Zélia Gil (org.), *Os Dez Anos da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo. Génese e Evolução do Sistema de Gestão Territorial, 1998-2008. Actas do encontro Anual da Ad Urbem*, Lisboa: DGOTDU, pp. 13 a 20.
- CRUZ, Branca Martins da  
 2005 *De la Réparation du Dommage Écologique. Étude à la lumière du droit portugais*, Lille: ANRT.  
 2008 “Desenvolvimento sustentável e responsabilidade ambiental”, in *Direito e Ambiente*, ano 1, n.º 1, pp. 9 a 53.

DAMIÃO DA CUNHA, José

1998 “A participação dos particulares no exercício da acção penal (alguns aspectos)”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, n.º 4, pp. 593 a 660.

DIAS, Jorge de Figueiredo

1978 “Sobre o papel do direito penal na protecção do ambiente”, in *Revista de Direito e Economia*, n.º 1, pp. 3 a 23.

1983-1984 “Para uma dogmática do direito penal secundário. Um contributo para a reforma do direito penal económico e social português”, in *RLJ*, ano 116, p. 263 ss.

1984-1985 “Para uma dogmática do direito penal secundário. Um contributo para a reforma do direito penal económico e social português”, in *RLJ*, ano 117, p. 7 ss.

1983 “O movimento de descriminalização e o ilícito de mera ordenação social”, in *AAVV, Jornadas de direito criminal: o novo Código Penal Português e legislação complementar*, I, Lisboa: CEJ, pp. 317 a 336.

1991 “Sobre o estado actual da doutrina do crime (1.ª parte)”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, n.º 1, pp. 9 a 53.

2001a *Temas básicos da doutrina penal*, Coimbra: Coimbra Editora.

2001b “Sobre a tutela jurídico-penal do ambiente – um quarto de século depois”, in *Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues*, vol. I, Coimbra: Coimbra Editora, pp. 371 a 392.

2003 “O papel do direito penal na protecção das gerações futuras”, in *BFDUC*, vol. 75, pp. 1123 a 1138.

2004 *Direito Penal. Parte Geral*, Tomo I, Coimbra: Coimbra Editora.

2005 “Sobre a tutela jurídico-penal do ambiente: um ponto de vista português”, in *AAVV, A tutela jurídica do meio ambiente: presente e futuro*, Coimbra: Coimbra Editora, pp. 179 a 202.

DIAS, Jorge de Figueiredo & ANDRADE, Manuel da Costa

1997 *Criminologia. O homem delinquent e a sociedade criminógena*, 2.ª reimpressão, Coimbra: Coimbra Editora.

DIAS, Jorge de Figueiredo, ANDRADE, Manuel da Costa & PINTO, Frederico de Lacerda da Costa

2009 *Supervisão, direito ao silêncio e legalidade da prova*, Coimbra: Almedina.

DUARTE, Maria Luísa

2005 “Tomemos a sério os limites de competência da União Europeia – a propósito do acórdão do tribunal de justiça de 13 de Setembro de 2005”, in *RFDUL*, Vol. XLVI, n.º 1, pp. 341-370.



- EIRAS, Henrique  
2010 *Processo Penal Elementar*, 8.<sup>a</sup> ed., Lisboa: Quid Juris.
- FARIA, Maria Paula Ribeiro  
1999 “Danos contra a natureza”, in AAVV, *Comentário comimbricense do Código Penal, Parte Especial*, Coord. Jorge de Figueiredo Dias, tomo II, Coimbra: Coimbra Editora, pp. 932 a 943.  
2006 “Direito penal do ambiente: sua reforma e perspectivas de evolução”, in *Revista do CEJ*, n.º 5, pp. 23 a 32.  
2008 “Do direito penal do ambiente e da sua reforma”, in *Revista do CEJ*, n.º 8, pp. 341 a 357.
- FARMER, Andrew  
2007 *Handbook of Environmental Protection & Enforcement. Principles & Practice*, London: Earthscan.
- FAURE, Michael G.  
2010 “Effective penalties in the implementation of the environmental crime and ship-source pollution Directives: questions and challenges”, in *European Energy and Environmental Law Review*, vol. 19, n.º 6, pp. 256 a 278.
- FAURE, Michael G. & HEINE, Günter  
2000 *Criminal enforcement of environmental law in the European Union*, Maastricht: Maastricht University Faculty of Law.
- FERRARI, Eduardo Reale  
2003 “A ilegitimidade da criminalização das condutas atentatórias ao meio ambiente”, in *Liber Discipulorum para Jorge de Figueiredo Dias*, Coimbra: Coimbra Editora, pp. 1183 a 1203.
- FERREIRA DA CUNHA, Maria da Conceição  
1995 “*Constituição e Crime*”. *Uma perspectiva da criminalização e da descriminalização*, Porto: Universidade Católica Portuguesa Editora.
- FERRO, Miguel Sousa  
2006 “Acórdão C-176/03 do TJCE: a comunitarização das competências penais?”, in *Revista do Ministério Público*, n.º 107, pp. 189 a 212.
- FOLQUE, André  
2010 “O caudal das relações luso-espanholas sobre as bacias hidrográficas partilhadas”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sêrvulo Correia*, Vol. IV, Coimbra: Coimbra Editora, pp. 507 a 527.
- FONSECA, Rui Brito, VASCONCELOS, Lia, ALHO, José Manuel & LOPES, Maria Adília  
2010 *Ambiente, Ciência e Cidadãos*, Lisboa: Esfera do Caos.

FONTES, José

2007 “O Direito de Ingerência e as visões Agostiniana, Tomista e Moriana da intervenção justa. Uma nova abordagem politológica”, in *Boletim da Academia Internacional da Cultura Portuguesa*, n.º 34, pp. 123 a 145.

2011 *Legislação de Direito Constitucional*, 6.ª ed., Coimbra: Almedina.

FORMOSINHO, Sebastião, PIO, Casimiro, BARROS, Henrique & CAVALHEIRO, José

2000 *Parecer Relativo ao Tratamento de Resíduos Industriais Perigosos*, vol. I e vol. II, Cascais: Principia.

FRADE, Veiga & ALVES, António

1991 *O Mercado da Água em Portugal Continental*, 2 tomos, Lisboa, Direcção Geral dos Recursos Naturais.

FREITAS ROCHA, Joaquim de

2008 *Constituição, Ordenamento e Conflitos Normativos*, Coimbra: Coimbra Editora.

GALLAND, Franck

2008 *L'Eau. Géopolitique, enjeux, stratégies*, Paris: CNRS Éditions.

GARCIA, Maria da Glória F. P. D.

2007 *O Lugar do direito na protecção do ambiente*, Coimbra: Almedina.

2010 “Constituição e Ordenamento do Território”, in Gonçalves, Fernando, Bento, João Ferreira & Pinheiro, Zélia Gil (orgs.), *Os Dez Anos da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo. Génese e Evolução do Sistema de Gestão Territorial, 1998-2008. Actas do encontro Anual da Ad Urbem*, Lisboa: DGOTDU, pp. 23 a 32.

GAUTIER, Catherine & FELLOUS, Jean-Louis

2008 *Eau, Pétrole, Climat: un monde en panne sèche*, Paris: Odile Jacob.

GODINHO, Inês Fernandes

2007 *A responsabilidade solidária das pessoas colectivas em direito penal económico*, Coimbra: Coimbra Editora.

GOMES, Célia & PEREIRA, Eduardo

1994 “Seguro de Responsabilidade Civil Poluição”, in *Textos de Ambiente*, Lisboa, Centro de Estudos Judiciários, pp. 429 a 440.

HASSEMER, Winfried

1996 “A preservação do meio ambiente através do direito penal”, in *Lusíada Revista de Ciência e Cultura*, número especial, Porto, Universidade Lusíada Editora, pp. 317 a 330.

HINTEREGGER, Monika

2008 *Environmental Liability and Ecological Damage in European Law*, Cambridge: Cambridge University Press.

## INSPECÇÃO GERAL DO AMBIENTE

2004a *Relatório de Actividades de 2003*, Lisboa, s/e.

2004b *Relatório de Actividades de 2004*, Lisboa, s/e.

## ISENBERG, Andreas Anthony

2009 “A Questão da atribuição de competências penais à comunidade europeia no contexto da protecção ambiental em Portugal”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, n.º 19, pp. 217 a 265.

## JADOT, Benoît

2010 «Des juridictions ou des juges spécialisés en matière d’environnement: une bonne idée ou une fausse bonne idée?», in AAVV, *Acteurs et outils du droit de l’environnement*, Louvain-la-Neuve: Anthemis, pp. 173 a 237.

## KAUFMANN, Arthur

2004 *Filosofia do Direito*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

## KRÄMER, Ludwig

2001 “Le sixième programme communautaire d’action environnementale”, in *Lusitana Revista de Ciência e Cultura*, Porto: Universidade Lusitana Editora, pp. 551 a 605.

2007 *EC Environmental Law*, 6.ª ed., London: Sweet & Maxwell.

## LARIOS DE MEDRANO, Adela M. Aura y

2008 *La Regulación Internacional del Agua Dulce*, Navarra: Aranzi.

## LAVRYSEN, Luc

2010 “Juges de l’environnement spécialisés: une nécessité”, in AAVV, *Acteurs et outils du droit de l’environnement*, Louvain-la-Neuve: Anthemis, pp. 239 a 247.

## LIMA, José Maria Lisboa de

1994 “O Seguro e o Ambiente”, in *Textos de Ambiente*, Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, pp. 441 a 444.

## LIMA REGO, Margarida

2010 *Contrato de Seguro e Terceiros*, Coimbra: Coimbra Editora.

## LOBO, Mário Tavarela

1989 *Manual do Direito das Águas*, vol. I, Coimbra: Coimbra Editora.

1990 *Manual do Direito das Águas*, vol. II, Coimbra: Coimbra Editora.

## LOPES, José Mouraz

2011 “Os novos crimes urbanísticos no código penal”, in Carmo, Rui, Leitão, Helena (coord.), *As alterações de 2010 ao Código Penal e ao Código de Processo Penal*, Coimbra: Coimbra Editora, pp. 65 a 83.

LOPES ROCHA, Manuel António

1987 “Delitos contra a ecologia (no direito português)”, in *Revista de Direito e Economia*, pp. 235 a 265

1994 “Das Contra-Ordenações e das Coimas”, in Rocha, Manuel Lopes, Dias, Mário Gomes & Ferreira, Manuel C. Ataíde, *Contra-Ordenações. Legislação e Doutrina*, Lisboa: Escola Superior de Polícia, pp. 9 a 104.

LUMBRALES, Nuno B. M.

2006 *Sobre o conceito material de contra-ordenação*, Lisboa: Universidade Católica Portuguesa.

MACHADO, Miguel Pedrosa

1986 “Elementos para o estudo da legislação portuguesa sobre contra-ordenações”, in *Scientia Iuridica*, pp. 59 a 134.

1992 “Anteprojecto de revisão do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro. (Lei-quadro do ilícito de mera ordenação social), nos limites da Lei n.º 4/89, de 3 de Março”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, ano 2, pp. 295 a 321.

MAGALHÃES, Manuela Raposo

2010 “Comentários no âmbito dos dez anos da LB POTU”, in Gonçalves, Fernando, Bento, João Ferreira & Pinheiro, Zélia Gil (org.), *Os Dez Anos da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo. Génesis e Evolução do Sistema de Gestão Territorial, 1998-2008. Actas do encontro Anual da Ad Urbem*, Lisboa: DGOTDU, pp. 105 a 119.

MAGISTRADOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO JUDICIAL DO PORTO

2009 *Código de Processo Penal. Comentários e Notas Práticas*, Coimbra: Coimbra Editora.

MALCATA, F. Xavier

2009 *Água. Um desafio sem espaço nem tempo*, Lisboa: Universidade Católica Portuguesa.

MARQUES, Pedro Marchão

1999 “Crimes ambientais e comportamento omissivo”, in *Revista do Ministério Público*, n.º 77, pp. 105 a 138.

MARQUES DA SILVA, Germano

2003 “A tutela penal do ambiente (ensaio introdutório)”, in AAVV, *Estudos de Direito do Ambiente*, Porto: Publicações Universidade Católica, pp. 9 a 21.

2009 *Responsabilidade penal das sociedades e dos seus administradores e representantes*, Lisboa: Editorial Verbo.

- 2010 *Direito Penal Português – Parte Geral I. Introdução e Teoria da Lei Penal*, 3.<sup>a</sup> ed., Lisboa: Verbo, pp. 169 a 180.
- MARSILY, Ghislain de  
1997 *A Água*, Lisboa: Instituto Piaget.
- MATTA, Paulo Saragoça da  
2001 *O artigo 12.º do Código Penal e a responsabilidade dos “quadros” das instituições*, Coimbra: Coimbra Editora.
- MEIRELES, Mário Pedro Seixas  
2006 *Pessoas colectivas e sanções criminais: juízos de adequação*, Coimbra: Coimbra Editora.
- MELO ROCHA, Mário de  
2003 “Direito Internacional e Direito Europeu e o Direito do Ambiente”, in AAVV, *Estudos de Direito do Ambiente*, Porto: Publicações Universidade Católica, pp. 49 a 62.
- MELO ROCHA, Mário de, CUNHA, Vicente Falcão e  
2010 *Dicionário de Direito do Ambiente*, Alfragide: Texto Editores.  
2006 “Direito do Ambiente: da ‘idade da inocência’ à ‘idade adulta’”, in *Revista de Direito do Ambiente e Ordenamento do Território*, n.º 13, pp. 61 a 79.
- MENDES PEREIRA, Miguel  
2009 *Lei da Concorrência Anotada*, Coimbra: Coimbra Editora.
- MINISTÉRIO DO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS  
1995 *Plano Nacional da Política de Ambiente*, Lisboa: Ministério do Ambiente e Recursos Naturais.
- MIRANDA, Jorge  
2010 *Manual de Direito Constitucional*, tomo V, 3.<sup>a</sup> ed., Coimbra: Coimbra Editora.
- MIRANDA, Jorge & MEDEIROS, Rui  
2005 *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo I, Coimbra: Coimbra Editora.  
2006 *Constituição da República Portuguesa Anotada*, tomo II, Coimbra: Coimbra Editora.
- MONCADA, Luís Cabral de  
2002 *Lei e Regulamento*, Coimbra: Coimbra Editora.
- MORAIS, Carlos Blanco de  
1993 *A Autonomia Legislativa Regional*, Lisboa: AAFDL.  
1998 *As Leis Reforçadas. As leis reforçadas pelo procedimento no âmbito dos critérios estruturantes das relações entre actos legislativos*, Coimbra: Coimbra Editora.  
2008 *Curso de Direito Constitucional*, vol. I, Coimbra: Coimbra Editora.

MOREIRA, Guilherme

1920 *As Águas no Direito Civil Português*, Coimbra: Coimbra Editora.

MOURA, José Souto de

1992 “O crime de poluição. A propósito do Projecto de Reforma do Código Penal”, in *Revista do Ministério Público*, n.º 50, pp. 15 a 38.

1994 “Tutela penal e contra-ordenacional do ambiente – notas à jurisprudência”, in *Textos*, Lisboa: CEJ.

2008 “Crimes Ambientais”, in *Revista do CEJ*, n.º 8, pp. 359 a 374.

MOUTINHO, José Lobo

2008 *Direito das Contra-Ordenações*, Lisboa: Universidade Católica Portuguesa.

NUNES, João Arriscado & MATIAS, Marisa

2003 *Controvérsia científica e conflitos ambientais em Portugal: o caso da co-incineração de resíduos industriais perigosos*, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 65, pp. 129 a 150.

OLIVEIRA, Ana Perestrelo de

2007 *Causalidade e imputação na responsabilidade civil ambiental*, Coimbra: Almedina.

OLIVEIRA MENDES, António de & CABRAL, José dos Santos

2009 *Notas ao Regime Geral das Contra-Ordenações e Coimas*, 3.<sup>a</sup> ed., Coimbra: Almedina.

OTERO, Paulo

1997 *O Desenvolvimento de leis de bases pelo governo*, Lisboa: Lex.

PALMA, Maria Fernanda & OTERO, Paulo

1996 “Revisão do regime legal do ilícito de mera ordenação social. (Parecer e proposta de alteração legislativa)”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. XXXVII, pp. 557 a 591.

PALMA, Maria Fernanda

1994 “Direito penal do ambiente. Uma primeira abordagem”, in *Direito do Ambiente*, Oeiras: INA, pp. 431 a 448.

1995 “Novas formas de criminalidade: o problema do direito penal do ambiente”, in *Estudos comemorativos do 150.º aniversário do Tribunal da Boa-Hora*, Lisboa: Ministério da Justiça, pp. 199 a 211.

2006 *Direito Constitucional Penal*, Coimbra: Almedina.

PEGO, José Paulo Fernandes Mariano

2007 *O Controlo dos oligopólios pelo Direito Comunitário da Concorrência. A posição dominante colectiva*, Coimbra: Almedina.

PEIXOTO, José Pinto

1979 *O ciclo da água em escala global*, 2.<sup>a</sup> ed., Lisboa: Secretaria de Estado do Ambiente e dos Recursos Naturais.

1989 *A água no ambiente*, Lisboa: Secretaria de Estado do Ambiente e dos Recursos Naturais.

PEREIRA DA SILVA, Vasco

2002 *Verde Cor de Direito. Lições de Direito do Ambiente*, Coimbra: Almedina.

2009a “Ventos de mudança no direito do ambiente. A responsabilidade civil ambiental”, in *O que há de novo no direito do ambiente? Actas das Jornadas de Direito do Ambiente*, Lisboa: AAFDL, pp. 9 a 22.

2009b “Breve nota sobre o direito sancionatório do ambiente”, in Palma, Maria Fernanda, Silva Dias, Augusto & Sousa Mendes, Paulo (coord.), *Direito Sancionatório das Autoridades Reguladoras*, Coimbra: Coimbra Editora, pp. 271 a 296.

PINHEIRO, Alexandre Sousa & LOMBA, Pedro

2008 *Comentário à Constituição Portuguesa*, OTERO, Paulo (org.), III volume, 1.<sup>o</sup> Tomo, Coimbra: Almedina.

PINHEIRO, Alexandre Sousa & FERNANDES, Mário João de Brito

1999 *Comentário à quarta revisão constitucional*, Lisboa: AAFDL.

PINHEIRO, Alexandre Sousa

1997 “A reserva de lei em Direito Penal. Comentário ao Acórdão n.º 427/95 do Tribunal Constitucional”, in *Revista Direito e Justiça*, n.º 1, pp. 353 a 365.

PINTO, Frederico de Lacerda Costa

1997 “O ilícito de mera ordenação social e a erosão do princípio da subsidiariedade da intervenção penal”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, ano 7, pp. 7 a 100.

2000 “Sentido e limites da protecção penal do ambiente”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, ano 10, pp. 371 a 387.

2002 “As codificações sectoriais e o papel das contra-ordenações na organização do direito penal secundário”, in *Themis*, ano III, n.º 5, pp. 87 a 100.

PINTO ALBUQUERQUE, Paulo

2008 *Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, 2.<sup>a</sup> ed., Lisboa: Universidade Católica Editora.

PIO, Casimiro, BARROS, Henrique, CAVALHEIRO, José, DIAS, Ricardo & FORMOSINHO, Sebastião

2003 *Co-Incineração. Uma guerra para o noticiário das oito*, Porto: Campo das Letras.

PRATES, Marcelo Madureira

2005 *Sanção administrativa geral: anatomia e autonomia*, Coimbra: Almedina.

QUEIROZ, Cristina

2009 *Direito Constitucional*, Coimbra: Coimbra Editora.

REGO, Lopes do

2001 “Alguns problemas constitucionais do direito das contra-ordenações”, in *Questões Laborais*, n.º 17, pp. 12 a 25.

REIS, João Pereira

1992 *Lei de Bases do Ambiente. Anotada e Comentada*, Coimbra: Almedina.

RIBEIRO, Luís

2004 *Recursos hídricos subterrâneos de Portugal continental*, Lisboa: Instituto da Água.

RITA CASTANHEIRA NEVES,

2009 “O ambiente no direito penal: a acumulação e a acessoriedade”, in *Direito Penal hoje. Novos desafios e novas respostas*, Coimbra: Coimbra Editora, pp. 291 a 321.

ROCHA, Mário de Melo & CUNHA, Vicente Falcão

2010 *Dicionário de Direito do Ambiente*, Alfragide: Texto Editora.

RODRIGUES, Anabela Miranda

1999 “Poluição”, in AAVV, *Comentário conimbricense do Código Penal, Parte Especial*, tomo II, Coimbra: Coimbra Editora, pp. 944 a 978.

2003 “Política criminal – novos desafios velhos rumos”, in *Liber Discipulorum para Jorge de Figueiredo Dias*, Coimbra: Coimbra Editora, pp. 207 a 234.

RODRIGUES, Marta Felino

2008 “Crimes ambientais e de incêndio na revisão do Código Penal”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, n.º 18, pp. 47 a 80.

SANCHEZ, Bernardo Feijoo

2009 *Autoria e participação em organizações empresariais complexas*, disponível em <http://www.fd.ul.pt/Institutos/InstitutodoDireitoPenaleCienciasCriminais.aspx>.

SANTOS, Cláudia

2002 “O crime ambiental: crime organizacional ou crime organizado”, in *CEDOUA*, n.º 2, pp. 81-90.

SANTOS, Manuel Simas & SOUSA, Jorge Lopes de

2011 *Contra-Ordenações. Anotações ao regime geral*, 6.ª ed., Lisboa: Áreas Editora.

SCHMIDT, Luísa

2000 *Portugal Ambiental. Casos & Cousas*, Braga: Círculo de Leitores.



SENDIM, José de Sousa Cunhal

1998 *Responsabilidade civil por danos ecológicos. Da reparação do dano através de restauração natural*, Coimbra: Coimbra Editora.

SENDIM, José Cunhal, MEDEIROS, Rui, MATOS, Isabel Alçada, GASPAS, Pedro Portugal & CUNHA, José Luís

2004 *Elementos de Direito de Protecção da Água*, Lisboa: Instituto da Água.

SERENO ROSADO, Amparo

2011 *Rios que nos separam, águas que nos unem. Análise jurídica dos Convénios Luso-Espanhóis sobre águas internacionais*, Lisboa: Lex Nova.

SERRA, Teresa & SÁNCHEZ, Pedro Fernández

2010 “A exclusão de responsabilidade criminal das entidades públicas – da inconstitucionalidade dos n.ºs 2 e 3 do artigo 11.º do Código Penal”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérgio Correia*, vol. IV, Coimbra: Coimbra Editora, pp. 65 a 111.

SERRA, Teresa

1999 “Contra-ordenações: responsabilidade de entidades colectivas. (A propósito dos critérios de imputação previstos no regime geral do ilícito de mera ordenação social e em diversos regimes especiais. Problemas de (in)constitucionalidade)”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, n.º 9, pp. 187 a 212.

SILVA DIAS, Augusto

1995 “A estrutura dos direitos ao ambiente e à qualidade dos bens de consumo e sua repercussão na teoria do bem jurídico e na das causas das de justificação”, in *Jornadas de homenagem ao Professor Cavaleiro de Ferreira*, Separata da RFDUL, pp. 181 a 234.

2003 “What if everybody did it?: sobre a (in)capacidade de ressonância do direito penal à figura da acumulação”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, n.º 3, pp. 303 a 345.

2004 “A tutela do ofendido e a posição do assistente no processo penal português”, in AAVV, *Jornadas de Direito Processual Penal e Direitos Fundamentais*, Maria Fernanda Palma (org.), Coimbra: Almedina, pp. 55 a 65.

2008a *Ramos emergentes do Direito Penal relacionados com a protecção do futuro*, Coimbra: Coimbra Editora.

2008b “*Delicta in Se*” e “*Delicta Mere Prohibita*”. *Uma análise das descontinuidades do ilícito penal moderno à luz da reconstrução de uma distinção clássica*, Coimbra: Coimbra Editora.

- 2010 “O direito à não auto-inculpação no âmbito das contra-ordenações do código dos valores mobiliários”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, Vol. IV, Lisboa: Coimbra Editora, pp. 13 a 38.
- SILVA DIAS, Augusto & RAMOS, Vânia Costa
- 2009 *O Direito à não auto-inculpação (nemo tenetur se ipsum accusare) no processo penal e contra-ordenacional português*, Coimbra: Coimbra Editora.
- SILVEIRA, Maria Manuela Valadão e
- 1995 “Reflexões sobre o crime de danos contra a natureza previsto no artigo 278.º introduzido no Código Penal pela revisão de 1995”, in *Anuário de Direito do Ambiente*, Lisboa: Ambiforum, pp. 39 a 387.
- SMEDT, Kristel de
- 2009 “Is Harmonisation Always Effective? The implementation of the Environmental Liability Directive”, in *European Energy and Environmental Law Review*, Vol. 18, n.º 1, Fevereiro, pp. 2 a 18.
- SOROMENHO-MARQUES, Viriato
- 2003 *O Desafio da Água no Século XXI. Entre o Conflito e a Cooperação*, Lisboa: Editorial Notícias.
- SOUSA MENDES, Paulo de
- 2008 *Vale a pena o direito penal do ambiente?*, Lisboa: AAFDL.
- 2009 “O procedimento sancionatório especial por infrações às regras de concorrência”, in *Direito sancionatório das autoridades reguladoras*, Coimbra: Coimbra Editora, pp. 209 a 224.
- 2010 “O dever de colaboração e as garantias de defesa no processo sancionatório especial por práticas restritivas da concorrência”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, Vol. IV, Coimbra: Coimbra Editora, pp. 45 a 63.
- SOUSA MENDES, Paulo de, MARTINHO, Helena Gaspar, RAMOS, Vânia Costa, ANASTÁCIO, Catarina & DIAS, Augusto Silva
- 2010 “O dever de colaboração e o princípio nemo tenetur se ipsum accusare”, dossier temático, in *Revista de Concorrência & Regulação*, n.º 1, Janeiro-Março.
- TEIXEIRA DE SOUSA, Miguel
- 2003 *A legitimidade popular na tutela dos interesses difusos*, Lisboa: Lex.
- TORRÃO, Fernando
- 2003 “Os novos campos da aplicação do direito penal e o paradigma da mínima intervenção (perspectiva pluridisciplinar)”, in *Liber Discipulorum para Jorge de Figueiredo Dias*, Coimbra: Coimbra Editora, pp. 331 a 362.

- 2010 *Societas Delinquere Potest? Da responsabilidade individual e colectiva nos “crimes de empresa”*, Coimbra: Almedina.
- VALLE, Jaime
- 2004 *A participação do governo no exercício da função legislativa*, Coimbra: Coimbra Editora.
- VASCONCELOS, Pedro Pais de
- 2006 *Direito de personalidade*, Coimbra: Almedina.
- VAZ, Manuel Afonso
- 1992 *Lei e Reserva de Lei. A causa da lei na constituição portuguesa de 1976*, Porto: Universidade Católica.
- VEIGA DA CUNHA, Luís, CORREIA, Mário Lino, SANTOS, António & GONÇALVES, Vítor Alves de Figueiredo
- 1974 *Fundamentos de uma nova política de gestão das águas em Portugal*, Lisboa: Direcção-Geral dos Serviços Hidráulicos.
- 1998 *A Gestão da Água. Princípios fundamentais e sua aplicação em Portugal*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- VOUYOUCAS, Constantin
- 1992 “Defesa social, protecção do ambiente e direitos fundamentais”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, ano 2, pp. 207 a 225.
- XAVIER, Bernardo
- 2001 “A matriz constitucional do direito do trabalho”, in *III Congresso Nacional de Direito de Trabalho. Memórias* (coord. António Moreira), Coimbra: Almedina, pp. 97 a 105.
- ZAELKE, Durwood, KANIARU, Donald & KRUIKOVÀ, Eva (org.)
- 2005 *Making Law Work. Environmental Compliance & Sustainable Development*, vol. I e II, Londres: Cameron May & Institute for Governance and Sustainable Development.